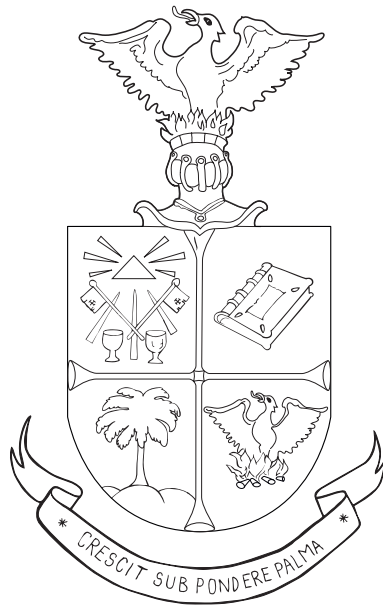


Glossa Iuridica

VIII. évfolyam, 1-2. szám

Glossa Iuridica

VIII. évfolyam, 1-2. szám



Budapest, 2021

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:

Miskolczi Bodnár Péter

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:

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

FŐSZERKESZTŐ:

Rixer Ádám

FŐSZERKESZTŐ-HELYETTESEK:

Homicskó Árpád Olivér, Szuchy Róbert, Udvary Sándor

SZERKESZTŐK:

Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

Olvasószerkesztő:

Nagy Péter

ISSN 2064-6887

Kiadja:

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

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

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

TARTALOMJEGYZÉK

RIXER ÁDÁM

Főszerkesztői előszó7

TANULMÁNYOK

PÓKECZ KOVÁCS ATTILA

Antik reminiszcenciák a francia közigazgatási jog intézményeinél11

SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR

Legal transplant a demokratikus átmenet idején41

SZALMA JÓZSEF

A bírói függetlenségről a bírói hatalomról szóló 1869. évi IV. törvénycikk fényében65

BARTHA BENCE

Az 1952. évi polgári perrendtartás rendszerváltozást követő, tárgyalási szerkezetet érintő változásai79

BARATINÉ BODA GRÉTA

A végrehajtási eljárás során igénybe vehető jogorvoslatok, különös tekintettel a végrehajtási kifogásra97

PAPP ESZTER – SIMAY ATTILA ENDRE

A Regionális Átfogó Gazdasági Partnerségről129

CHRISTIÁN LÁSZLÓ – ROTTLER VIOLETTA

Magánbiztonsági helyzetértékelés 2019-2020159

KOVÁCS GYULA

Kriminálisztikai alapkérdések183

TÓTH ANDRÁS	
<i>Robotok emberi élet kioltására való felhasználásának jogi kérdései</i>	201
WEI YULING – SIMAY ATTILA ENDRE	
<i>A mesterséges intelligencia egyes gazdasági aspektusainak rövid áttekintése</i>	213
HOMICSKÓ ÁRPÁD OLIVÉR	
<i>A járványhelyzet kezelésének kérdései az egészségügyi ellátórendszerben</i>	233
NYITRAI IMRE	
<i>Kiváltás a gyakorlatban</i>	251

Recenzió

SZÉP VANESSA	
<i>Ünnepi tanulmányok Hamza Gábor 70. születésnapja tiszteletére</i>	275

FŐSZERKESZTŐI ELŐSZÓ

Örömmel jelzem, hogy folyóiratunk visszatért hagyományaihoz, s míg korábban bírósági épületekről készült fotókat fogadtunk be, vagy éppen Törös Gábor éremművész neves jogász-írókról készült alkotásaiban gyönyörködhettünk, most arra kértük olvasóinkat, hogy tiszteljék meg lapunkat a „Járvány és digitalizáció” témához illeszkedő saját verssel vagy fotóval.

A beérkezett alkotások közül a Szerkesztőség mindösszesen kilenc alkotást talált méltónak a közlésre, ezeket az egyes tanulmányok között „rejtettük el”, szemet és lelket felüdítő üzenetként. Volt, aki verssel és saját festményéről készült fotóval is pályázott, s volt, aki a járvány alatt készült fekete-fehér felvételeiből többet is ránk bízott. Így összesen hat szerző alkotásait közöljük, s mindegyikük rövid bemutatkozása olvasható a lapszám végén (a *Szerkesztési szabályokat* megelőzően).

Természetesen a tudomány kedvelőit is „jóllakatjuk”, tizenhárom kitűnő tanulmány várja lelkes olvasóit, leginkább a jogélet, mellette pedig a gazdaság, az új technológiák egyes kérdéseit, a minket körülvevő világ megannyi izgalmas történetét elemezve.

2021 tavaszán

Jó olvasást és „nézelődést” kívánva,

Rixer Ádám,
főszerkesztő

TANULMÁNYOK

ANTIK REMINISZCENCIÁK A FRANCIA KÖZIGAZGATÁSI JOG INTÉZMÉNYEINÉL¹

PÓKECZ KOVÁCS ATTILA
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

A modern francia közigazgatás megteremtésének kezdete a francia forradalom (1789-1799) időszakára, a teljes rendszer kialakítása pedig Napóleon konzulátusának (1799-1804), illetve császárságának (1804-1814) idejére esik. Napóleon szakítani kívánt a forradalmi időszak intézményi rendjével, de az *ancien régime* hivatali rendszerét sem látta tanácsosnak visszahozni, mivel a királyság tisztviselőivel szemben kialakult ellenszenv még élénken élt a francia polgárok emlékezetében. Miután az antik állami intézményi hagyományok ebben az időszakban nagy tiszteletnek örvendtek, a napóleoni reformok számára is modellként szolgáltak.² Ilyen ókori mintára létrehozott állami szerv volt a Tribunatus és a Szenátus intézménye. A törvényjavaslatok megvitatására létrehozott 100 tagú testületet, a Tribunatust még maga Napóleon szüntette meg 1807-ben. Bár a Szenátus nevében utalt a római közjogi intézményre, jogállása és működési szabályai azonban jelentősen eltértek antik előképétől.

A római állami intézmények közül a napóleoni korszak számára mintául szolgálók köréből a francia Államtanács (*Conseil d'État*), illetve a prefektusi rendszer a mai Franciaország közigazgatási rendszerének is meghatározó szervei. A tanulmány első részében a principátus korabeli *consilium principis*, valamint a dominatus időszakában működő *sacrum consistorium* modelljének az 1799-ben létrehozott francia Államtanács működésére kifejtett hatását kívánom elemezni. A tanulmány második részében a francia megyei közigazgatás vezetőjének, a prefektusi tisztségnek a római *praefectusok* rendszerével párhuzamos elemeit, illetve a fővárost igazgató francia rendőrprefektusnak a római *praefectus urbi*hoz hasonló jogállását és hatásköreit veszem górcső alá.

1 A tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001. A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés c. projekt támogatásával készült.

2 ASSALI, Jean-Charles: Napoléon et l'Antiquité. In: *Influence de l'Antiquité sur la pensée politique européenne (XVI^e -XX^e siècle)*. Aix–Marseille, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1996, 423-431.

1. A francia Államtanács intézményének római előképei

A *Conseil d'État* 1799-ben – Napóleon konzulátusa idején – jött létre, főként azzal a céllal, hogy a végrehajtó hatalmat tanácsadó testületként segítse a kormányzati teendők ellátásában. Megalapításával létrejött a francia állam napjainkig az egyik legnagyobb presztízzsel rendelkező állami testülete (*corps de l'État*). A *Conseil d'État* a napóleoni rendszer meghatározó jelentőségű intézménye. Az Államtanács (*Conseil d'État*) létrehozásánál közvetlen modellként ugyan a francia királyság idején jól bevált intézményként működő királyi tanács (*conseil du roi*) szolgált, ugyanakkor összetételében és a jogköreinél is egyértelműen kimutathatók az antik előképek.³

1.1. A francia Államtanács ókori római előképei

A francia Államtanács a (*Conseil d'État*) kialakításánál a római principátus korabeli *consilium principis* és a dominátus korabeli *sacrum consistorium* intézményeinek jogállását és működését tartom szükségesnek megvizsgálni, mivel az ókori római hagyományokat nagyra becsülő napóleoni korszak jogalkotói számára is mintaként szolgálhattak.

1.1.1. A consilium principis

A principátus kezdeti időszakában a császárokat igazgatási és igazságszolgáltatási döntéseik meghozatalánál főként családtagokból, baráti körükből és bizalmasaikból kiválasztott tanácsstagok segítették. Ők a *princeps* legszűkebb tanácsadói köréhez tartoztak, de emellett kialakultak egy állandó tanácsadó testület, a későbbi *consilium principis* csírái is. Ennek az intézménynek az eredete is a köztársaság korára nyúlt vissza. A provinciái helytartók, a *pro-magistratusok* gyakorlata szolgált mintául, akik helytartói szolgálatukra népes baráti körből álló társasággal indultak útnak.⁴ A principátus első császárai a *consiliumukba* elsősorban a szakértelemmel rendelkező felszabadítottjaikat hívták meg, de szenátorokat és lovagi rangú tisztviselőket is találhatunk tagjai között.⁵ A tanácsadó testületbe egyrészt a *princeps*szel magán- és politikai

3 CHALTIEL TERRAL, Florence: *Le Conseil d'État acteur et censeur de l'action publique*. Paris, LGDJ, 2017, 24-25.

4 LEFEBVRE, Sabine: *L'Administration de l'Empire romain d'Auguste à Dioclétien*. Paris, Armand Colin, 2011, 58-59.

5 CROOK, John: *Consilium principis. Imperial councils and counsellors from Augustus to Diocletian*. Cambridge, Cambridge University Press, 1955, 40-45.

kapcsolatban is lévők, mondhatni baráti viszonyban állók (*amici*), másrészt az egyes katonai hadjáratokban a kíséretében érdemeket szerző, s hozzá inkább politikai szálon kapcsolódó személyek (*comites*) kerülhettek be.⁶ Csak a Kr. u. 1. században, főként Hadrianus uralkodása alatt vált valódi államtanácsná a *consilium principis*.⁷ Ennek tagjait korábban a császár belátása szerint válogatta össze. Hadrianus korától kezdődően az államtanács fizetett állandó tagokból (*assessores*) állt, köztük jeles jogtudósokból. Üléseiken a császár távollétében a *praefectus praetorio* elnökölt.⁸ A *consilium principis* jogász tagjainak köszönhetően alkalmassá vált az igazgatási kérdésekben történő tanácsadás mellett a *princeps* elé kerülő jogi kérdésekben való tanácsadásra is.

1.1.2. A késő-római államtanács (*sacrum consistorium*)

Constantinus uralkodásának idején (306-337) a császári tanácsadó testület megnevezéseként a *consilium* szóval találkozhatunk. A *dominatus* korában kialakult új fogalom, a *consistorium* megjelölés elsőként Constantinus fiának korszakától (337-363) kezdődően szerepel a forrásokban.⁹ Az elnevezés feltehetően onnan ered, hogy a császári tanácsadó testület tagjai, azaz a *consistoriani* állva vettek részt az üléseken. Egyedül csak a döntéseket meghozó császár ülhetett.¹⁰ Ennek ellenére a császári rendeletekben (*constitutiókban*) a jogászok továbbra is inkább a *sacrarium* vagy az *auditorium* kifejezéseket használták, főként akkor, ha bírói jogköröket is gyakorolt az államtanács.¹¹ A *dominatus* államtanácsa a principátus *consilium principiséhez* képest már állandó jelleggel működő állami intézmény lett, amelynek tagjai az új udvari tisztviselők mellett a hadsereg főparancsnokaiból, a császár szolgálóiból és a tekintélyes egyházi méltóságokból tevődtek össze. A késő-római császári tanács, a *sacrum consistorium* körében felmerülő közjogi kérdések a tanács összetételével, annak feladataival és hatásköreivel, valamint a működését elősegítő szervekkel, személyekkel voltak kapcsolatosak.¹²

6 LEFEBVRE (2011) i. m. 57-58.

7 CROOK (1955) i. m. 56-65.

8 ZLINSZKY János: *Ius publicum*. Budapest, Osiris, 1994, 180-188.

9 CIL VI, 32051.

10 DE MARTINO, Francesco: *Storia della costituzione romana V*. Napoli, Jovene, 1967, 244.; PIGANIOL, André: *L'Empire chrétien (325-395)*. Paris, Presses universitaires de France, 1972, 71.

11 HUMBERT, Michel: *Institutions politiques et sociales de l'Antiquité*. Paris, Dalloz, 2011¹⁰, 476-477.

12 ALFÖLDY Géza: *Római társadalomtörténet*. Budapest, Osiris, 2002, 179.

Általánosságban elmondható, hogy a császár (*dominus*) azt hívott meg az államtanácsba, akit jónak látott. Az intézmény fejlődéstörténete során azonban egyre gyakoribbá válnak az olyan esetek, hogy a tárgyalt ügyek szükségessé tették olyan személyek jelenlétét is a *consistoriumban*, akik korábban még nem voltak tagjai.¹³ A szűkebb vagy tágabb résztvevői számmal összeülő *consistorium* összehívásáról való döntés a császár diszkrecionális jogköre volt.¹⁴ A *consistorium* tagjainak (*consistoriani*) jogállása alapján megkülönböztethetjük annak a jog szerinti tagjait, a *comites consistorianit* és a meghívottakat.¹⁵ A principátus *consilium principis*éhez képest a dominátus korában működő *consistorium* jelentős változást hozott a *praefectus praetorio* tanácsban betöltött szerepének visszaszorulása tekintetében. A *praefectus praetorio* Constantinus óta már nem tartozott az állandó tagok közé, sőt az új udvari tisztségek létrehozása éppen az ő császárra gyakorolt korábbi befolyásának a visszaszorítására irányult.¹⁶

A *consistorium* létrejötte óta négy állami főméltóság vett részt leggyakrabban az üléseken, akik a mai miniszterekhez hasonló feladatokat láttak el. A források a következő főhivatalnokok gyakori részvételére adnak példákat: a *magister officiorum*,¹⁷ a *quaestor sacri palatii*,¹⁸ a *comes sacrarum largitionum*¹⁹ és a *comes rerum privatarum*.²⁰ A négy állandó résztvevőt a kezdetekben *comites consistorianin*ak is nevezték.²¹ A *consistorium* több állandó tagjának tisztségét (*magister officiorum*, *quaestor sacri palatii*) még Constantinus hozta létre, így a testület működésének kezdete uralkodásának végére, illetve fiai hatalomra jutásának időszakára tehető.²² A 4. század végétől kezdődően ezeket az udvari

13 DE MARTINO (1967) i. m. 244-246.

14 BURY, John Bagnell: *History of the Later Roman Empire from the Death of Theodosius I. to the Death of Justinian*. New York, Dover Publications, 1958, 24.

15 DELMAIRE, Roland: *Les institutions du Bas-Empire romain de Constantin à Justinien. I. Les institutions civiles palatines*. Éditions du Cerf, Paris, 1995, 31.

16 STEIN, Ernest: *Histoire du Bas-Empire 1. De l'État romain à l'État byzantin (284-476)*. Paris, Desclée-De Brouwer, 1959, 111.

17 PÓKECZ KOVÁCS Attila: A *magister officiorum*. *SCRIPTURA*, 2016, 3(1), 138-156.

18 PÓKECZ KOVÁCS Attila: A *quaestor sacri palatii* tisztsége a késő római császárság korában. In: BÉLI Gábor – KORSÓSNÉ DELACASSE Krisztina – HERGER Csabáné (szerk.): *Ut juris ordo exigit: Ünnepi tanulmányok Kajtár István 65. születésnapja tiszteletére*. Pécs, IDRResearch Kft.–Publikon, 2016, 237-244.

19 PÓKECZ KOVÁCS Attila: Pénzügyi igazgatás a dominátus korában. *JURA*, 2016, 22(1), 108-119.

20 CTh 11, 39, 5.

21 CTh 6, 30, 1; CTh 4, 7, 8, 3; CTh 9, 14, 3; CJ. 2, 12, 25.

22 CARRIÉ, Jean-Michel – ROUSSELLE, Aline: *L'Empire romain en mutation des Sévères à Constantin 192-337*. Paris, Seuil, 1999, 189-190.

főtisztviselőket már megillette az *illustris* rang, és ettől kezdve már megkülönböztették őket a *spectabilis* rangú tanácsstagoktól, így már nem nevezték őket többé *comes consistoriarin*ak.²³ Közülük is kiemelkedő a *magister officiorum* szerepe, aki az államtanács hatékony működtetésében meghatározó jelentőséggel bírt, és egyben ő lépett be először a tanácssterembe is.²⁴

A *comites consistoriarini* a császár megbízható szolgálói közül kerültek ki. Valójában a *comites consistoriarini* két személykört takart. Egyrészt így nevezték azokat, akik ténylegesen is részt vettek az üléseken, másrészt tiszteletbeli címként is lehetett viselni, anélkül, hogy az ilyen személyek (*absentes*) jelen lettek volna a *consistorium* ülésein.²⁵ Ilyen tiszteletbeli államtanács tag címet kaptak 440-től kezdődően a *praefectus praetoriói* hivatalok pénzügyi felelősei (*advocati fisci*), 443-tól pedig a *comes dispositionis* hivatalainak *proximusai*.²⁶ A *consistorium comesei* mind első osztályú *comitesek* voltak, de az első osztályúak közül nem mindenki volt az államtanács tagja. Azok a személyek, akik szakmai okokból voltak jelen az államtanácsban, nem viselték ezt a címet.²⁷

A szakirodalomban Jones azt az álláspontot képviselte, hogy a felsorolt négy polgári udvari főméltóság mellett a két katonai főparancsnok (*comes et magister militum praesentales*) és a császári palota élelemmel és lovakkal való ellátásáért felelős udvari méltóság (*comes domesticorum*) is az államtanács tagja volt.²⁸ Kétségtelen, hogy katonai és diplomáciai kérdések tárgyalásakor az udvarnál jelen lévő két katonai főparancsnokot meghívták az ülésekre, de a jogszabálytervezetek és az igazságszolgáltatási kérdések megvitatásánál már nem voltak jelen, így *hivatalból* tagoknak sem voltak tekinthetők.²⁹ A palota ügyeit intéző személy (*comes domesticorum*) jelenlétére utaló szöveg nem bizonyítja kifejezetten azt, hogy *consistoriarini* lett volna, hanem csak azt, hogy meghívást kaphatott más egyéb méltósághoz hasonlóan.³⁰ A *praefectus praetorio* is csak akkor vehetett részt az üléseken, ha egy császári küldött személyesen az ülés reggelén megjelent nála és térdet hajtva előtte felkérte a *sacrum consistorium* ülésén való részvételre.³¹ A Római Birodalom keleti

23 DELMAIRE (1995) i. m. 31.

24 CLAUSS, Manfred: *Der magister officiorum in der Spätantike (4.– 6.) Jahrhundert*. Das Amt und sein Einfluß auf die kaiserliche Politik. München, Beck, 1980, 61-63.

25 CTh 6, 22, 8.

26 CJ. 2, 7, 8; CJ. 12, 19, 8.

27 DELMAIRE (1995) i. m. 32.

28 JONES, Arnold Hugh Martin: *The Later Roman Empire 284-602. A Social, Economic and Administrative Survey I*. Oxford, Blackwell, 1964, 333.

29 DELMAIRE (1995) i. m. 32-33. Ammian 14, 7, 11.

30 CJ.12, 16, 1.

31 Ammian, 14, 7, 11; Lydus, *de magistratibus* 2, 17.

részeiben, *Constantinopolisban* a *praefectus urbi* tisztséget betöltő hivatalnok is gyakran meghívást kapott az államtanács ülésén való részvételre.³²

A 444-ben III. Valentinianus (425-455) idején kibocsátott rendelet értelmében a főméltóságokat 30 *solidus* értékben katonák felszerelésére is kötelezték, egyben az államtanács tagjait felmentették e teher alól. A felmentésre jogosultak számát 20 főben jelölték meg, amely arra utal, hogy ők lehettek a tényleges államtanácsi tagsággal rendelkező méltóságok.³³ A *consistoriumi* tagság számos privilégiummal is együtt járt, amelynek alapján felmentést kaptak a közterhek (*munera sordida*) fizetésének alól és a behívottak lovakkal való ellátásának kötelezettsége sem terhelte őket.³⁴ Keleten az 5. század második felében alakult ki az a gyakorlat, hogy a *consistorium Constantinopolisban* a városi tanács valamennyi szenátorának részvételével kibővített tanácskozást tartott. A városi *senatusnak* a császári palotában tartott ülését *conventusnak*, a városi tanács szenátoraival kibővített államtanácsi ülést pedig *silentium cum conventunak* nevezték.³⁵ A *sacrum consistorium* működésére használt technikai kifejezés a *silentium* volt,³⁶ magát a császári palotában tartott üléseket *conventusnak* nevezték.³⁷ A *sacrum consistorium* feladatkörei rendkívül kiterjedtek voltak, ami azt jelentette, hogy a 4. században szinte valamennyi fontos politikai döntést – a hadügyeket, a vallási kérdéseket, a főtisztviselők kinevezését, követek küldését és igazságszolgáltatási ügyeket is – itt tárgyalták meg.³⁸ Az államtanács az 5. század első felében is jelentékeny szereppel bírt, majd a 6. századra már csak reprezentációs funkciói maradtak meg, akárcsak a *senatusnak*.³⁹

A 4. században igazságszolgáltatási kérdéseknél a *consistorium* fellebbezési bíróságként működött a császárhoz felterjesztett ügyek esetén,⁴⁰ melyeknek a *sacrum consistoriumban* való megtárgyalására több császári *constitutio* is utalt (*pars actorum habitorem in consistorio*).⁴¹ A *consistorium* a döntését azután hozta meg, miután az ügyvédek perbeszédjeit meghallgatta. Az államtanács elé az ügyek jelentéktelen száma kerülhetett csak, mivel a császár bírói jogköreit rendszerint vagy egy másik bíróra (*vice sacra iudicans* vagy *cognitor sacri*

32 JONES (1964) i. m. 334.

33 Nov. Valent. 6, 3, 1.

34 CTh 11, 16, 15; CTh 11, 16, 18.

35 DELMAIRE (1995) i. m. 33-35.

36 BURY (1958) i. m. 23.

37 Lydus, *de mensibus* 1, 30.

38 DEMANDT, Alexander: *Die Spätantike. Römische Geschichte von Diocletian bis Justinian 284-565 n. Chr.* München, Beck, 2007, 297.

39 CLAUSS (1980) i. m., 62

40 CJ. 7, 63, 5.

41 CTh 11, 39, 5; CTh 11, 39, 8; CTh 1, 22, 4.

auditori) vagy egy a központi kormányzathoz tartozó főtitkárviselőre delegálta. Ez utóbbi esetben legtöbbször a *quaestor sacri palatii* vagy valamelyik kancelláriai hivatal vezetője járt el.⁴² Azoknál az ügyeknél, amelyek a császárhoz kerültek, és a *consistoriumban* is megtárgyaltak, gyakran előfordult, hogy magát az ítéletet a császár távollétében hozták meg úgy, hogy a jelen nem lévő uralkodót egy róla készült képpel reprezentálták.⁴³

A fontosabb állami tisztviselők kinevezése előtt a császár szintén meghallgathatta az államtanács tagjait. Az új császár beiktatását követő első *consistoriumi* ülés gyakran az új főtitkárviselők kinevezéseit tárgyalta.⁴⁴

A *sacrum consistorium* feladatai közé tartozott a városok, a provinciák, a *senatus* és a hadsereg által küldött követek fogadása, melyek közül kiemelkedtek azok az esetek, amikor az új császárnak vagy a Birodalom más részei felett uralkodóknak a köveit fogadták.⁴⁵ A városok és a provinciák köveit 385-től kezdődően először a *praefectus praetorio* hallgatta meg, majd ő vezette őket a *consistorium* elé, ahol beadványaikat általában egy udvari hivatalnok olvasta fel.⁴⁶

A katonai jellegű ügyek is a *consistorium* elé kerülhettek, itt olvasták fel az áruházzal vagy felkeléssel vádolt személyek listáját, és a Birodalom helyzetét érintő híreket is a testület elé tárták.⁴⁷ Az államtanácsban 443-tól kezdődően II. Theodosius kérésére a *magister officiorum* minden év januárjában egy jelentést terjesztett elő a keleti határoknál állomásozó csapatokról, azonban ezt a módszert a 6. századtól kezdődően felváltotta az, hogy ezt a jelentést már nem az államtanácsnak, hanem csak a császárnak adták át írásban.⁴⁸

Vallási jellegű kérdésekkel is foglalkozott az államtanács, gyakran előfordult, hogy püspökök jelentek meg a testület előtt, hogy panaszukat előadják, vagy a személyük ellen emelt vádakkal szemben védekezhessenek.⁴⁹

A *sacrum consistorium* működéséhez számos, a császári palotában tevékenykedő alkalmazott hozzájárult. Ilyenek voltak a császár lakóhelyén (*sacrum palatium*) szolgálatot teljesítő katonai alakulatok, a *silentariusok*, az *admissionales*, a titkárok, a *tribunusok* és a *notariusok* is. Közülük a császár által összehívott tanácskozás eredményes munkájához közvetlenül kapcsolódó,

42 DELMAIRE (1995) i. m. 38-39.

43 CJ. 7, 62 37.

44 DELMAIRE (1995) i. m. 36-37.

45 CTh 12, 12, 8; CTh 12, 12, 16.

46 CTh 12, 12, 10.

47 DELMAIRE (1995) i. m. 35.

48 CJ. 11, 60, 3.

49 DE MARTINO (1967) i. m. 248.

a csendre felügyelő *silentiariusok*, és az ülésekre a meghívottakat bevezető *admissionales* tagjainak szerepét tartom részletesebb elemzésre méltónak.⁵⁰

A *silentiariusok* a császári palota csendjének megőrzéséért felelős személyzet tagjai voltak, akik a principátus korában még a rabszolgák köréből kerültek ki.⁵¹ A *dominatus* korára már a palotaszemélyzet szabad jogállású tagjaihoz tartoztak, és a *praepositus sacri cubicoli* felügyelete alatt tevékenykedtek, kinevezésükre is ő tett javaslatot.⁵² A *silentiariusok* működéséről kevés adattal rendelkezünk, az is főként a keleti birodalomrészből származik, bár létezésük egészen 491-ig Nyugaton is bizonyított. A 4. században *silentiarius*nak lenni meglehetősen szerény állás volt, így a *curialisok* leszármazottai még be sem tölthették ezt a hivatalt.⁵³ A későbbiekben, főként az 5. századtól kezdődően jelentőségük folyamatosan nőtt.⁵⁴ A *silentiariusok* jogvitái a *magister officiorum* hatáskörébe tartoztak,⁵⁵ Zeno egyik rendelete külön meg is tiltotta a *silentiariusok* felettségeinek a *praepositus sacri cubiculini*ak, hogy beosztottjai felett bírászkodjon.⁵⁶

Az *admissionales* feladatkörei már a principátus korában kialakultak. Ennek alapján olyan rabszolgák vagy felszabadítottak voltak, akik a *princeps* székelyén, rendszerint annak palotájában az uralkodói meghallgatások rendjét felügyelték. A tisztség a *dominatus* korában is megmaradt, mégpedig a *magister officiorum* által felügyelt hivatal (*officium admissionum*) keretében,⁵⁷ melynek tagjait az *ascrinium libellis* által kiállított császári *probatoriával* nevezték ki.⁵⁸ A hivatal vezetője *magister admissionum* volt, aki a 6. századtól kezdődően a *comes admissionum* címet is viselte.⁵⁹ Kinevezésére a városi tanácsnokok és a *silentiariusok* köréből került sor.⁶⁰ Az *admissionales* gyakorlatilag teremőrként vettek részt a *consistorium* ülésein és fő feladatkörük közé tartozott a meghívottaknak a tanácskozársra való bevezetése.

A fentiek alapján megállapítható, hogy dominátus korának államtanácsa a hivatalos politikai döntéshozatal fő színtere volt, ahol vitákat folytattak, és

50 DELMAIRE (1995) i. m. 39.

51 MODÉRAN, Yves: *L'Empire romain tardif 235-395 ap. J.-C.*, Paris, Ellipses, 2006², 117.

52 PIGANIOL (1972) i. m. 71.

53 CTh 8, 7, 5.

54 DELMAIRE (1995) i. m. 40.

55 CJ. 12, 16, 4.

56 KELEMEN Miklós: *A Birodalom kormányzása. A Késő-római Birodalom közszolgálata – jogi források alapján.* Budapest, ELTE ÁJK, 2007, 150-151.

57 CLAUSS (1980) i. m. 19.

58 CJ. 12, 59, 10.

59 CLAUSS (1980) i. m. 19.

60 BOAK, Arthur Edward Romilly: *The roman Magistri in the Civil and Military Service of the Empire.* *Harvard Studies in Classical Philology*, 1915, 26, 110-112.

meghatározták a fő politikai irányvonalat. Emellett a diplomáciai tevékenység centruma is volt, de legfőképpen a rendeletek elfogadásával bírt kiemelkedő jogi jelentőséggel.⁶¹ Keleten a *sacrum consistorium* mellett létezett egy másik hatalmi centrum az uralkodói lakosztály személyzetét irányító hivatalnok, a *praepositus sacri cubiculi* környezetében, aki titkokkal és intrikákkal átszótt működésével gyakran átvette a hivatalos államtanács funkcióit is.⁶² Az uralkodóhoz kapcsolódó adminisztratív feladatok ellátásának segítése mellett már a kormányzati ügyekben való tanácsadás és a jogi kérdésekben való döntéshozatal is a késő-római államtanács meghatározó feladatai közé tartozott. Az államtanácsi taggá válás feltételei egyre inkább a szakértelem és az érdemek lettek az uralkodóhoz fűződő bizalmi kapcsolat helyett.

1.2. A francia Államtanács (Conseil d'État)

A francia Államtanács megalapításának időszakában a királyság korában működő intézményeket a forradalmi időszaknak a monarchiával szembeni ellenszenvé miatt nem lehetett visszahozni. Bár a francia *Conseil d'État* sok tekintetben a királyi tanács (*conseil du roi*) intézményét vette mintául, kialakításánál az ókori római reminiszcenciák is tetten érhetők. Elsőként a taggá válás körülményeit tekintem át, ezt követően pedig a *Conseil d'État* fontosabb jogkörei kerülnek elemzésre.

1.2.1. A francia Államtanács tagjai

A napóleoni Államtanács tagjainak kinevezését és visszahívását az 1799-ben elfogadott alkotmány a végrehajtó hatalom vezetőjének jogkörébe utalta. Az Államtanács működési rendjét ezt követően több jogszabály is részletezte, de mindegyik emlékeztetett arra a tényre, hogy a *Conseil d'État* a végrehajtó hatalom körébe tartozik. Az első konzuli, majd a császári címet viselő Bonaparte teljes körűen élt is ezzel a jogával. Az államtanácsosokat azon személyek közül nevezte ki, akik jogi, katonai, igazgatási területen komolyságuk, szakértelmük és tehetségük alapján alkalmasnak bizonyultak a nagy tekintéllyel járó cím viselésére. A kinevezettek 40 és 60 év közötti férfiak lehettek. Soraikban a nagyobb politikai áramlatok képviselői, így az 1789-es francia forradalom óta működő törvényhozó testületek egyes tagjai is helyet kaptak. Ezáltal Napóleon a franciák közötti megbékélést oly módon is elő kívánta segíteni, hogy

61 DE MARTINO (1967) i. m. 247-250.

62 DELMAIRE (1995) i. m. 45.

a francia nemzet elitjét egy testületbe összegyűjtötte. Létrehozását tehát kettős cél vezérelte: a politikai sokszínűség és a hatékonyság.⁶³

A francia államtanácsosokat két kategóriába sorolták. Közülük a többséget rendes szolgálatra (*service ordinaire*) osztották be, de többeket rendkívüli szolgálatra (*service extraordinaire*) is kijelölhetett a végrehajtó hatalom vezetője. A rendkívüli szolgálatot valamelyik minisztériumban, vagy a császár által kijelölt egyéb közigazgatási területen látták el. A végrehajtó hatalom vezetője minden év trimeszterének kezdetén összeállította a rendes szolgálatra beosztottakat, egyúttal visszahelyezve közéjük a rendkívüli szolgálat teljesítését befejezőket. Bonaparte azonban a kormány felmerülő igényei szerint eltérhetett a négyhavi beosztástól, sőt a létszámukat is felemelhette. Bárkit kinevezett, akinek a szolgálataira, tanácsaira igényt tartott. Így kapott kinevezést 1806-ban a Semmítőszék nagy tekintélyű főügyésze, Merlin de Douai is.⁶⁴ A *Conseil d'État* összetétele csak a végrehajtó hatalom vezetőjétől függött, aki bármikor visszavonhatta egy államtanácsos kinevezését. Kezdetben meglehetősen bizonytalan szakmai életpályának számított az államtanácsosi tisztség. Helyzetükben változást egy 1804-ben kibocsátott szenátusi határozat (*sénatus-consulte*) hozott, ami létrehozta az élethossziglan fennálló államtanácsosi jogállást. Fontos tartom annak hangsúlyozását, hogy a francia Államtanács helyzetét szabályozó francia jogforrás (*sénatus-consulte*) elnevezése is az ókori római szenátus határozatára utaló terminus 18-19. századi átvétele volt. A volt államtanácsos államtanácsosi címet ettől kezdődően akkor is megtarthatta (és illetményének egyharmadát továbbra is megkaphatta), ha tényleges tevékenysége már megszűnt. Az államtanácsosok társadalmi rangját tovább növelte az a tény, hogy 1808-tól kezdődően öröklődő nemesi címként grófok is lettek. Ezzel egy időben tiszteletbeli államtanácsosi címet kaptak a császári család hercegei és az állami főméltóságok is. Így már különbség alakult ki az államtanácsosi címet viselők és a tényleges államtanácsosi tevékenységet végzők között. Mindegyiküknél közös volt, hogy a társadalmi megbecsülést és a privilégiumokat egyaránt élvezték, annak köszönhetően, hogy a napóleoni állam egyik legtekintélyesebb hivatalának tagjai lettek. Külön ruhájuk volt, egyben a Becsületrend tagjai is voltak. Csak az Államtanács engedélyével lehetett ellenük eljárást indítani az általuk elkövetett bűncselekmények esetén. Fizetésük és juttatásaik magas összegűek voltak, amivel a reprezentációs

63 PACTEAU, Bernard: *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative française au XIX^e siècle*. Paris, Presses universitaires de France, 2003, 13-22.

64 LEUWERS, Hervé: *Un juriste en politique. Merlin de Douai*. Arras, Artois Presses Université, 1996, 120-142.

és a titkárság fenntartási kötelezettségükből fakadó anyagi kiadásait igyekeztek kompenzálni.⁶⁵

Jelentős szerepet játszott az Államtanács működésében az 1803. április 9-én létrehozott államtanácsi fogalmazói (*auditeurs*) intézménye. Az államtanácsi fogalmazók fő tevékenysége az Államtanács előtti jelentések felolvasása, az illetékes államtanácsos határozata indokolásának kidolgozásánál való közreműködés és a velük való konzultáció volt. Meghatározott idő elteltével a közigazgatási és a bírói életpályára is kerülhettek. Így az fogalmazóság (*auditoriat*) kettős jellegű lett. Egyrészt gyakorlati képzési időszaknak számított a magasabb állami hivatalok betöltése előtt, másrészt köztes és közvetítő szerepet játszottak az Államtanács és a minisztériumok között.⁶⁶ Az Államtanács teljes ülésein hozott határozatoknál szavazati joguk ugyan nem volt, de előnyt jelentett számukra, hogy a vitákon részt vehettek, melyeken gyakran a császár is személyesen megjelent. Napóleon szerint ezen a teljes ülésen való részvétel lehetősége jelentette az államtanácsi fogalmazóság lényegét. Ugyanis a leendő magas rangú tisztviselő számára ez volt a legjobb iskola ahhoz, hogy leendő szakmáját megtanulhassa. Az államtanácsosi fogalmazóság létrehozása politikai előnyökkel is járt Napóleon számára, hiszen azzal, hogy a kiválasztott fiatalemberek számára megnyitotta a közigazgatási elitbe kerülés útját, egyúttal az előkelő vagy módosabb családokat a császári rezsim hívévé tette. Amennyiben valaki állami főtisztviselő szeretet volna lenni, az államtanácsi fogalmazói kinevezés a leggyorsabb utat biztosította számára céljainak eléréséhez anélkül, hogy az alsóbb hivatalok fáradságos és lassú ranglétráján kellett volna előre lépniük. Ennek következtében az államtanácsi fogalmazók létszáma folyamatosan növekedett a napóleoni időszakban. Kiválasztásuk elvileg egy három államtanácsosból álló bizottsági meghallgatás után történt, a gyakorlatban azonban inkább a megfelelő személyek ajánlásai alapján kooptálták őket a testületbe. 1809-től kezdődően előírás lett, hogy 21 életévüket be kellett tölteniük, katonai szolgálati kötelezettségüket teljesíteniük kellett, valamint legalább évi 6000 frank járadékkal kellett rendelkezniük, amit családjaik bocsátottak rendelkezésükre. Előírás lett 1813-tól kezdődően az is, hogy jogi diplomával (*licence en droit*) kellett rendelkezniük.⁶⁷ Miután a

65 PINET, Marcel (sous la direction), IMBERT, Jean – MEYER, Jean – NAGLE, Jean-GODECHOT, Jacques: *Histoire de la fonction publique en France II. Du XVI^e au XVIII^e siècle 1*. Paris, Nouvelle Librairie de France, 1993, 463-465.

66 GÉRARD, Patrick: *La juridiction administrative*. Paris, La documentation française, 2017, 28-29.

67 Ld. DUVAL, Charles: *Les Auditeurs au Conseil d'État de 1803 à 1814*. Paris, La Pensée Universitaire, 1937.

császár kinevezte őket, különböző szolgálati helyekre nyertek beosztást. Egy 1811-ben kelt császári rendelet újra szabályozta az államtanácsfi fogalmazók besorolását, amelynek eredményként három kategória jött létre. Az elsőbe tartozók közül a többségük a *Conseil d'État*hoz kapott beosztást, illetve a minisztériumokban és egyéb magas kormányzerveknél is elhelyezték őket. A rendkívüli szolgálat keretében állandó és ideiglenes beosztást is kaphattak a fővároson kívül is. Közülük kettőt a megyékbe, a prefektusi hivatalba osztották be. Az egyiket a prefektus munkájának segítésére és helyettesítésére, a másodikat a prefektusi székhelyen működő alprefektusi hivatal vezetésével bízták meg. Akármilyen szolgálatot is láttak el, személyesen is bemutatták őket a császárnak, s bár fizetésük nem volt magas, számos privilégiummal bírtak, amely tovább növelte a tekintélyüket.

Napóleon a *Conseil d'État*ra háruló munkaterhek könnyebb teljesíthetősége érdekében 1806-tól az államtanácsosi (*conseiller d'État*) és az államtanácsfi fogalmazói (*auditeurs du Conseil d'État*) mellett egy új tisztséget is létrehozott: az államtanácsfi előadóit (*maîtres des requêtes au Conseil d'État*). Míg a fogalmazók kezdők voltak, addig a *maître des requêtes* tisztségre kinevezettek már az idősebb és az egyúttal nagyobb közigazgatási tapasztalattal bíró személyek közül kerültek ki, akikre már komolyabb feladatokat is rá lehetett bízni. A tanácskozásokon (az ülnökökkel ellentétben) felszólalhattak, riportorként járhattak el a peres ügyeknél, majd 1810-től kezdődően külső szolgálatra is vezényelhetők lettek. Ismételten az a napóleoni elképzelés valósult meg, hogy a jövő igazgatási szakembereit legcélszerűbb a kisebb részletek kidolgozásával megbízni a nagyobb jelentőségű gyakorlati eseteknél, s őket ezen keresztül kiképezni leendő mesterségükre.⁶⁸

Összefoglalóan megállapítható, hogy főként az uralkodó döntésétől függött mind az ókori, mind a francia államtanácsosi tisztségekre történő kinevezés. Rómában és Franciaországban is a szakismeretekkel való rendelkezés vált egyre meghatározóbbá, mindkét testületnél az érdemek kerültek előtérbe. Az államtanácsosi tisztséget betöltők a társadalmi elit tagjaivá is váltak, így az ókorban is és a 19. században is előkelő címeket viseltek, illetve gyakran grófi méltóságot is kaptak.

68 LENTZ, Thierry: *Maîtres des requêtes au Conseil d'État*. In: Dictionnaire des institutions du Consulat et de l'Empire. (sous la direction LENTZ, Thierry), Paris, Tallandier, 2017, 437.

1.2.2. Az Államtanács jogkörei és működése

Az Államtanács jogköreit az 1799. évi napóleoni alkotmány határozta meg, amelynek alapján a testület törvényhozás, a közigazgatás és a bírászkodás terén is fontos hatáskörökkel rendelkezett. Törvényhozási hatáskörei közül kiemelkedett az, amelynek alapján a kormány által elé terjesztett törvényjavaslatokat megszerkesztette és formába öntötte. Ezt követően tagjai az elkészített törvényjavaslatot a Törvényhozó Gyűlésben személyesen is támogatták, az esetleges bírálatokkal szemben megvédték. A szónokok (*orateurs*) az Államtanács képviselőiként a kormány álláspontját képviselték. Így a minisztériumi hivatali apparátusok felmentést kaptak a törvényjavaslatok előkészítésével kapcsolatos feladatok alól, mert ezt a terhet tőlük az Államtanács átvette. Ennek ellenére a törvényjavaslatok kapcsán a szakminisztériumok és a *Conseil d'État* között szoros együttműködés alakult ki. A kormány rendelkezett a törvényjavaslat kezdeményezési jogával, így csak ő kérhette fel az Államtanácsot a törvényjavaslat szerkesztésére is. Emellett az 1799. december 26-án kiadott konzuli rendelet alapján a *Conseil d'État* hatáskörrel rendelkezett a polgári és a büntető törvények értelmezésére is. Ezt követően az Államtanács az 1804. május 18-án kibocsátott sarkalatos szenátusi határozat (*sénatus-consulte organique*) alapján a törvények alkotmányossági vizsgálatánál is szerepet kapott. E fenti jogszabály alapján a szenátus vizsgálta meg a törvényeket alkotmányossági szempontból, s javaslata alapján a császár döntött az alkotmánnyal való összhang kérdésben, de csak miután meghallgatta az Államtanács véleményét is. Amikor ebben a kérdéskörben véleményt alkotott, akkor határozatát 'Az Államtanács véleményének' (*avis du Conseil d'État*) minősítették. Amennyiben ezt a végrehajtó hatalom vezetője jóváhagyta, a vélemény kötelező erővel bírt a közigazgatás számára, sőt amikor azt a „*Bulletin des lois*” című hivatalos közlönyben is közzétették, akkor már a polgárokat is kötelezte. Véleményeket nem csak a törvények alkotmányosságával kapcsolódóan bocsátott ki az Államtanács, hanem a dekrétumok és a rendeletek tervezetei kapcsán is. Ez a gyakorlat egyre inkább a *Conseil d'État* normaalkotási szerepkörének megerősödéséhez vezetett.⁶⁹

Igazgatási jellegű hatáskörei körében az Államtanács a közigazgatási rendeletek megalkotási folyamatában vett részt azzal, hogy ő szövegezte meg ezeket. Az 1799. évi alkotmány adta meg számára ezt a hatáskört, de sehol nem határozták meg pontosan, hogy mi minősül ilyen rendeletnek. Csupán az 1804. évi sarkalatos szenátusi határozat (*sénatus-consulte organique*) pontosította, hogy az államtanácsosok bizonyos száma (20 fő) szükséges az

69 LATOURNERIE, Dominique: *Le Conseil d'État*. Paris, Dalloz, 2005, 13-26.

ilyen határozatok megfogalmazásához, amelyek élén az a diplomatikusan megfogalmazott szöveg áll, hogy az Napóleon császár hozta „Isten és az Alkotmányok kegyelméből” („*par grâce de Dieu et des Constitutions*”). A joggyakorlat fejlesztése érdekében az Államtanács gyakran együttműködött a kormánnyal különösen a közigazgatási reformok megvalósítása érdekében. Az igazgatás terén szerepe azonban nem korlátozódott az alkotmányban írottakra, hanem az egyes törvények és dekrétumok felhatalmazásai alapján a közigazgatás számos területén eljárta (pl. a kisajátításoknál, a bányaműveléssel kapcsolatos határozatok meghozatalakor, vagy a Francia Nemzeti Bank ügyeiben). A kormány olyan kérdésekben is kérhetett véleményt az Államtanácsból, amelyek tekintetében egyetlen jogi norma sem kötelezte erre, hiszen az intézmény létrehozásának egyik célja éppen a végrehajtó hatalom számára történő tanácsadás volt. Ebből a gyakorlatból fakadt, hogy a kezdetben szűken meghatározott igazgatási jogkörökhöz képest a *Conseil d'État* fokozatosan a teljes közigazgatást lefedő konzultációs partnere lett a kormánynak. Az államtanácsosoknak így olyan speciális közigazgatási szakértelmük lett, amelyet a császár szívesen vett igénybe az egyes minisztériumok és az állami főhivatalok működtetése során.⁷⁰

A *Conseil d'État* jogszolgáltató, peres jogkörökkel is rendelkezett. Az alkotmány alapján felhatalmazást kapott a közigazgatási ügyekben keletkező jogviták megoldására. A peres jogszolgáltató jogkörében csak akkor indíthatott eljárást, ha erre a konzulok utasították. Az Államtanács működésének kezdetén két ilyen ügýtípus létezett. Az Államtanács egyrészt az állami intézmények és egy magánszemélyek között keletkezett jogvitákban, másrészt a közigazgatási szervek közötti hatásköri vitákban is dönthetett. A *Conseil d'État*nak meg kellett vizsgálnia minden olyan ügyet, amit korábban a miniszterek bíráltak el. Még a francia forradalom kezdeti időszakában, az 1790 szeptemberében hozott törvények a közigazgatási jogvitákat a helyi igazgatási szervek hatáskörébe utalta, a miniszterhez való fellebbezés lehetőségével. A napóleoni Államtanács csak akkor vizsgálta meg az ilyen ügyeket, ha erre a kormány felkérte, majd ezt követően jogi megoldást javasolt, amit a császár vagy elfogadott, vagy elvetett. A *Conseil d'État* eljárásának egyik célja tehát éppen az volt, hogy a bírói beavatkozás lehetőségét kiküszöböljék igazgatási ügyekben.⁷¹

Az Államtanács működését az 1799. december 26-ai konzuli rendelet szabályozta, miután öt szekcióba osztva szakterületek szerinti beosztásban

70 BOUVET, Marc: *Le Conseil d'État napoléonien, juge administratif suprême sous le Consulat et l'Empire*. In: Napoléon et le droit. (sous la direction LENTZ, Thierry), Paris, CNRS Editions, 2017, 126.

71 LATOURNERIE (2005) i. m. 45-74.

jártak el az államtanácsosok és a fogalmazók. Az öt szekció a következők voltak: pénzügyek, polgári és büntető törvényhozási, hadügyek, tengerészet és belügyek. A belügyi terület volt a legszélesebb, hiszen ez magába foglalta a polgári és a gazdasági igazgatást is. Ugyan 1804-ben létrehoztak egy kereskedelmi szekciót is, de felállítására és tényleges működésére sohasem került sor. A belügyminiszter 1806-ban javaslatot tett egy a települések igazgatásra szakosodott szekció felállítására is, ezt a változtatási javaslatot azonban a császár elvetette. Így a napóleoni rendszer teljes időtartama alatt csak öt szekció működött. Mindegyik szekció élén a végrehajtó hatalom vezetője által a tagok közül kinevezett elnök állt. Az elnökség elméletileg egy évre szólt, de a gyakorlatban nem történt minden évben változás, mivel a vezetőket gyakran újraválasztották. Az elnökök feladata az volt, hogy az egyes minisztériumok ülnökei által az államtanácsi eljárásra megküldött jogi normatervezetek szövegeit a szekciójuk egyik államtanácsosának kiszignálják. Az illetékes szekciónak lehetősége volt módosítani a tervezeteket, fenntartásokkal élhetett, vagy akár újat is megfogalmazhatott és megküldhette a végrehajtó hatalom vezetőjének, aki ezeket szavazásra is bocsáthatta a *Conseil d'État* teljes ülése előtt. Az Államtanács teljes ülése elé kerülő ügyek hosszú ideig tartó eljárási szakaszba kerültek. A *Conseil d'État* teljes ülése ünnepélyes körülmények között tartotta a tanácskozását. Az államtanácsosokon kívül az 1802. augusztus 4-én kelt szenátusi határozat (*sénatus-consulte*) a minisztereket is tanácskozási és szavazati joggal ruházta fel. A császár elnökletével összeülő Államtanács alkalmával az államtanácsosok hivatalos öltözetüket viselték.⁷² A császár távollétekor az 1804. május 14-ei szenátusi határozat (*sénatus-consulte*) az ülések vezetését lehetővé tette valamelyik állami főméltóság számára is. Napóleon akadályoztatása esetén a legtöbbször Cambacérés főkancellárt (*archichancelier*), vagy Lebrun főkincstárnokot (*architrésorier*) jelölte ki az elnöki feladatokra.⁷³ A tisztség tökéletesen ráillet a tehetséges jogászra, Cambacérésre, aki a régi jog kiváló ismerője is volt, és az Államtanács munkáját korábban második konzulként többször is vezette.⁷⁴ A politikailag is érzékeny és az általa fontosnak tartott kérdések vitáin maga Napóleon is többször elnökölt, mint például a *Code*

72 TOUZEIL-DIVINA, Mathieu: La réinvention napoléonienne des costumes juridiques. In: Napoléon et le droit (sous la direction LENTZ, Thierry). Paris, CNRS Editions, 2017, 181-182.

73 CHATEL DE BRANCION, Laurence: *Cambacérés. Maître d'oeuvre de Napoléon*. Paris, Perrin, 2001, 314-343.

74 POUGHON, Jean-Michel: *Cambacérés. Des approches du code civil*. In: Les penseurs du Code civil. (coordonné par GAUVARD, Claude), Paris, La documentation française, 2009, 161-172.

civil kodifikációja során, a törvénytervezet egyes részeinek a tárgyalásakor.⁷⁵ A tanácskozáson valamennyi államtanácsos felszólalhatott azzal a feltétellel, hogy jegyzeteit nem olvassa fel és mérsékletes stílusban fogalmazza meg mondanivalóját. A kortársak tanúbizonyosságai alapján az uralkodó jelenléte ugyan nagy hatást gyakorolt az államtanácsosokra, de ez nem akadályozta meg a vita szabad lefolyását. Még abban az esetben sem tették ki magukat hátrányos következményeknek, ha a császárral ellentétes véleményt fejtettek ki, legfeljebb elutasító választ – néha sértő megjegyzésekkel kiegészítve – kaptak. Ennek következtében az Államtanács, mind a konzulátus, mind a császárság időszakában a szabad szakvélemény kifejtésének helyszíne volt, és ezzel azt kívánták elérni, hogy az első konzul, majd később a császár döntését minél megalapozottabban hozhassa meg. A szabad véleménynyilvánítás azonban csak jogtechnikai és közigazgatási kérdésekben volt megengedett, a fontosabb politikai kérdésekben már csak éppen megtűrt jellegű volt.⁷⁶

Működésének segítése céljából a *Conseil d'État* saját igazgatási szervezetrendszerrel bírt. Ennek élén a főtitkár (*secrétaire général*) állt, aki az összes hivatal működését koordinálta és a végrehajtó hatalom vezetőjétől érkező ügyeket átadta a szekciók elnökeinek. Ő volt a felelőse annak az igazgatóságnak is, amely az államtanácsosok munkájához szükséges szakvéleményeket és törvénytervezeteket kinyomtatta. A főtitkár készítette a teljes ülések jegyzőkönyveit és gondoskodott azoknak leírásáról is, egyúttal ő öntötte írásos formába az Államtanács határozatait. A véleményeket és a törvényjavaslatokat ellenjegyezte és kiadta, valamint aláírta az Államtanács kimenő határozatait. Személye lényeges volt az iratok archiválása miatt is, de hivatalának jelentőségét főként az adta, hogy az Államtanáccsal kapcsolatba lépni kívánók számára kikerülhetetlen közvetítő tisztviselő volt. A *Conseil d'État* hivatalaiban tevékenykedő tisztviselők vezetője volt, így saját belátása szerint nevezte ki és mentette fel őket. Vezetői munkájában főként a Titkárság vezetőjére számíthatott. Hivatalában alkalmazottak küldöncök és egyéb hivatalsegédek is dolgoztak.⁷⁷

Az államtanácsosok fő tevékenysége mind az ókorban, mind a 19. században a kormányzat élén álló uralkodó politikai tanácsokkal való ellátása volt. Jelentős szerepük volt mind az ókori, mind az újkori államtanácsosoknak az egyes jogszabályok megfogalmazásában, a tervezetek döntésre való előké-

75 TULARD, Jean: *Napoléon, père du Code civil*. In: Les penseurs du Code civil. (coordonné par GAUVARD, Claude), Paris, La documentation française, 2009, 243-246.

76 STIRN, Bernard: *Le Conseil d'État. Son rôle, sa jurisprudence*. Paris, Hachette, 1994, 15-17

77 LENTZ, Thierry: *Secrétariat générale du Conseil d'État*. In: Dictionnaire des institutions du Consulat et de l'Empire (sous la direction LENTZ, Thierry). Paris, Tallandier, 2017, 570.

szítésében. A *Conseil d'État* emellett a közigazgatási bírászkodás legfelsőbb fóruma is lett, ezzel a késő-római császári államtanács általános jogszolgáltatási feladatköréihez képest – amely még polgári és büntető ügyekben is eljárta – a francia testületnél hatásköri szűkülés állapítható meg, ugyanakkor ezzel egy időben a napóleoni Államtanácsnál a szakosodás erősebbé válását is megfigyelhetjük.

Az antik és a francia napóleoni államtanácsok elemzését után részösszegzésként megállapítható, hogy a római állam államtanácsosainak jogállása, az államtanácsosok társadalmi megbecsültsége és a testület által gyakorolható jogkörök is meghatározó befolyást gyakoroltak az újkori francia jogi szabályozásra, és az is kijelenthető, hogy az antik példákat követve a francia testület tagjai is az államot irányító művelt elit illusztris képviselői lettek.

2. Antik római reminiszcenciák a francia területi közigazgatásban

A *praefectusi* tisztséget az ókori Rómában még Augustus idején vezették be a császári központi állami igazgatás rendszerébe. A principátus korában a több különböző szakfeladatot ellátó *praefectusok* közül az Itáliában igazgatási és igazságszolgáltatási jogköröket gyakorló *praefectus praetorio* és a fővárosban igazgatási ellátó *praefectus urbi* voltak a császári Róma olyan főtisztviselői, akik a mai modern értelemben vett területi közigazgatási egységek vezetőinek voltak tekinthetők. A továbbiakban elsőként a francia megyei közigazgatást irányító prefektusi tisztség számára mintául szolgáló római *praefectus praetorio* intézményét, majd ezt követően a Róma városának igazgatását irányító *praefectus urbi* intézményi modelljének a párizsi rendőrprefektusi tisztség kialakulására tett hatását vizsgálom.

2.1. A római *praefectus praetorio* és a francia megyei prefektusi tisztség

Minden jól szervezett állam működéséhez elengedhetetlenül szükséges a központi kormányzat és az egyes területi egységek közötti kapcsolat magas szintű megszervezése, ami egyrészt elősegíti a végrehajtó hatalom döntéseinek végrehajtását, másrészt a helyi érdekeknek a központ számára való megismerését is lehetővé teszi. Az ókori Rómában ez a kettős igény elsőként az Itália ügyeit intéző *praefectus praetorio* gyakorlatában valósult meg. Ennek mintájára alakította ki a napóleoni rendszer a megyék közigazgatásának vezető tisztségét, a prefektusit (*préfets*).

2.1.1. A római praefectus preatoriói tisztség a római császárság korában

Az ókori római császárság első évszázadában a *praefectus preatorio* csupán a *princeps* testőrségének parancsnoka volt.⁷⁸ Az egyeduralmat gyakorló állami tisztviselők személyes biztonságának védelmére létrehozott testőrség felállítására még Caesar idejére nyúlt vissza.⁷⁹ A testőrség vezetői feladatának ellátására hozták létre a Kr. e. 2-ben a *praefectus praetoriói* tisztséget.⁸⁰ Kinevezése és visszahívása a *princeps* akaratától függött. Maga a tisztség a principátus fejlődése során egyre jelentősebb szerepet játszott, mivel a császár az idők során hatásköreinek egyre jelentősebb részét ruházta át testőrparancsnokára.⁸¹ Idővel megkapta az *eminentissimus* tiszteletbeli címet, hivatali jelképe pedig a kard lett. A 3. századra a *consuli* jelvényeket és a *clarissimus* címet is viselte, aminek köszönhetően a szenátori rend tagjai közé is kerülhetett.⁸² A *praefectus praetorió*nak kinevezettek gyakran a *princeps* bizalmi emberei közül kerültek ki, így megbízatásuk is csak uralkodásuk idejének végéig tartott.⁸³ A 2. századra lojalitásuk és hűségük elismeréseként többen húsz évnél is tovább töltötték be a tisztséget.⁸⁴

A *praefectus preatorio* legfontosabb jogköre a kezdetekben katonai volt, melyet hivatalnoktársával osztott meg. A 3. századtól kezdődően a *praefectus praetoriók* közül az egyikük gyakran már nem katonai, hanem jogász feladatokat látott el. Parancsnokai voltak a testőrgárdának és a *cohors praetoriának*. Egyedül ez a seregtest – kilenc, egyenként ezerfős *cohors praetoria* – állomásozhatott csak Itália területén.⁸⁵ A 2. század végére, Antoninus Pius és Marcus Aurelius⁸⁶ uralkodásának idejére a *praefectus praetorio* tisztsége egyaránt politikusi és állami tisztviselői szerepnek is tekinthető volt.⁸⁷ A *princeps* a 3. század második

78 ZEHACKER, Hubert: Les «commentarii praefectorum praetorio»: origine et évolution d'une fonction de l'administration impériale. *Mélanges d'archéologie et d'histoire*, 1960, 72, 221-236.

79 Suet., *Caes.* 86.

80 Arc. Charis. D. 1, 12.

81 MOLIN, Michel: Préfets et préfecture du prétoire dans l'Histoire Romaine de Dion Cassius. *Cahiers Glotz*, 2007, 18, 204-213.

82 BATS, Maria – BENOIST, Stéphane – LEFEBRE, Sabine: *L'empire romain au III^e siècle de la mort de Commode au Concile de Nicée*. Tournai, Atlande, 1997, 132-136.

83 DE LAET, Sigfried J.: Le préfecture du prétoire sous le Haut-Empire et le principe de la collégialité. *Revue belge de philologie et d'histoire*, 1943, 22(1-2), 86-87.

84 LEFEBVRE (2011) i. m. 62-63.

85 DE LAET (1943) i. m. 498-456.

86 ROSSIGNOL, Benoît: Les préfets du prétoire de Marc Aurèle. *Cahiers Glotz*, 2007, 18, 141-177.

87 CHRISTOL, Michel: Préfecture du prétoire et haute administration équestre à la fin du

felében a birodalmat érintő szakadatlan külső támadások idején gyakran egész birodalomrészek katonai védelmi feladatait ruházta át a *praefectus praetorió*-ra.⁸⁸ A 2. századtól kezdődően már politikai szempontból is elsőrangú szerepet játszottak, mivel a *princeps* egyre inkább a *praefectus praetorió*ra támaszkodott, aki amellet, hogy katonai erők parancsnoka volt, a császári tanácsban (*consilium principis*) is a császár utáni első személy lett. A *praefectus praetoriók* gyakran kerültek rokonsági kapcsolatba a császári családdal.⁸⁹

A Severusok korától, amikor *praefectus praetoriók* egyikének a katonai parancsnokságot hivataltársának kellett átengednie, míg a másik a császár állandó helyettesévé lett az igazgatás és a jogszolgáltatás legfelső szintjén. A *praefectus praetorió* Itáliában, Róma 100 mérföldes körzeten kívül büntető joghatóságot kapott, amit saját nevében gyakorolt, a császárhoz való fellebbezés kizárásával. Emellet a császárt helyettesítve a tartományi büntető- és polgári bíróságok ítéletei elleni fellebbezéseket is elbírált. Bírói ténykedésében jogtudósokból álló tanácsadó testület (*consilium*) volt segítségére. Így a *praefectus praetoriók* között számos kiemelkedő jogtudóst is találunk. Közülük a legismertebbek Papinianus (203-212)⁹⁰ és Ulpianus (223-ban)⁹¹ voltak.⁹² Emellet a *praefectus praetoriók* a Severusok idején a császári *constitutiók* megszövegezésében is részt vettek.⁹³ Különösen a császárhoz intézett jogi kérdésekre adott válaszok (*rescriptumok*) szerkesztésénél játszottak kiemelkedően fontos szerepet. Munkásságuk eredményeképpen az általános magánjogból két állami eredetű jogterületet hoztak létre: a pénzügyi jogot és a katonai jogot.⁹⁴ Számos olyan szabályt kialakítottak, amelynek köszönhetően

règne d'Antonin le Pieux et au début du règne de Marc Aurèle. *Cahiers Glotz*, 2007, 18, 115-140.

88 CUQ, Édouard: Note sur Julius Priscus préfet du prétoire de Gordien. *Belles-Lettres*, 1922, 66(3), 184-189.

89 CHRISTOL, Michel: Comes per omnes expeditiones. L'adulation de Plautien préfet du prétoire de Septime Sévère. *Cahiers Glotz*, 2007, 18, 217-236.

90 GIUFFRÈ, Vincenzo: *Papiniano: fra tradizione ed innovazione*. In: *Aufstieg und Niedergang der römischen Welt II. 15*. Berlin – New York, De Gruyter, 1976, 632-666.

91 HONORÉ, Tony: *Ulpian*. Oxford, Oxford University Press, 1982, 36.

92 CRIFÒ, Giuliano: *Ulpiano. Esperienze e responsabilità del giurista*. In: *Aufstieg und Niedergang der römischen Welt II. 15*, Berlin – New York, De Gruyter, 1976, 708-789.

93 NÖRR, Dieter: Zur Reskriptenpraxis in der hohen Prinzipatszeit. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung*, 1981, 98(1), 1-46.; CORIAT, Jean-Pierre: La technique du rescrit á la fin du Principat. *Studia et documenta historiae et iuris*, 1985, 51, 319-348.

94 VENDRAND-VOYER, Jacqueline: *Normes civiques et métier militaire à Rome sous le Principat*. Clermond – Ferrand, Adosa, 1983, 211-311.

a magánjogi viszonyokban a *fiscus* privilégiumokat élvezett.⁹⁵ A principátus korában a *praefectus praetorio* pénzügyi hatáskörökkel is rendelkezett, amelyek körében a 3. század során egyre növekvő mértékben vonta felügyelete alá az állami pénzügyi ügyleteket, illetve emellett a vagyonekhozások jogi felügyelete is a hatáskörébe tartozott.⁹⁶

A késő-római államban a *praefectus praetoriók* a tartományi kormányzók és a középső területi igazgatási szinteket, a *diocesis*eket vezető *vicarius*ok fellelteseiként a számukra kijelölt területen a teljes polgári igazgatást ellenőrizték, ezzel mintegy 'alcsászári' szerepet játszottak. A *vicarius*okhoz hasonlóan közvetítő személyként jártak el a császár és a kormányzók között. Az általa felügyelt földrajzi területen a császári döntéseknek a polgárokkal történő megismertetése és alkalmazása, illetve az *edictum*ok kihirdetése is a *praefectus praetorio* feladata volt. Ez úgy valósult meg, hogy a császár (*epistula*) levelet intézett a *praefectus praetorió*hoz, aki azt egy *edictumba* foglalva közzététel céljából elküldte a provinciai kormányzói hivatalokba, illetve a városokba is.⁹⁷ Fellebbviteli bíróként járt el a provincai kormányzók által hozott ítéletek ellen. A *praefectus praetorio* döntései ellen 331-től kezdődően már csak a *clarissimus* rangúak fellebbezhettek, mások nem.⁹⁸ A *praefectus praetorio* kiemelkedő szerepet játszott az adórendszer működtetésében, főként a természetben lerótt adók beszedésénél. Saját pénztárral rendelkezett (*arca praetoriana*), amelyből az igazgatása alatt álló területen működő polgári hivatalnokok és a katonák járandóságait, valamint zsoldját is fizette. A *praefectus praetorio* korábbi katonai jogköreit ugyan elvesztette azzal, hogy parancsnoki jogköreit át kellett adnia a területén csapatokat irányító katonai vezetőknek (*duces*), de ennek ellenére még tekintélyes befolyást gyakorolt a katonai igazgatásra.⁹⁹ A katonai igazgatás alapegységeit irányító *duces* kötelezettsége volt, hogy évente háromszor jelentést tegyenek a *praefectus praetorió*nak arról, hogy az általuk vezetett csapatok mennyit használtak fel a számukra természetben és pénzben jutott forrásokból.¹⁰⁰ A *praefecturák* és vezetőik között nem létezett hierarchia,

95 CORIAT, Jean-Pierre: Les préfets du prétoire de l'époque sévérienne. Un essai de synthèse. *Cahiers Glotz*, 2007, 18, 187.

96 DE LAET (1943) i. m. 552-553.; PORENA, Pierfrancesco: «À l'ombre de la pourpre». L'évolution de la préfecture du prétoire entre le III^e-IV^e siècle. *Cahiers Glotz*, 2007, 18, 240-244.

97 PORENA (2007) i. m. 251.

98 CJ. 7, 62, 19.

99 CHASTAGNOL, André: *L'évolution politique, sociale et économique du monde romain de Dioclétien à Julien. La mise en place du régime du Bas-Empire*, Société d'édition d'enseignement supérieur. Paris, Les Belles lettres, 1982, 252.

100 STEIN (1959) i. m. 119.

elvileg valamennyien egyenlők voltak, azonban az Oriens terület *praefectus praetoriója* politikailag a legbefolyásosabb volt, mivel egyedül az ő székhelye volt a fővárosban (*Constantinapolisban*).¹⁰¹

A *praefectus praetorio* hivatala (*officium*) a dominátus korában két nagyobb ügyosztályból állt. Az első az igazgatási és az igazságszolgáltatási ügyeknél járt el, vezetője a *princeps* kinevezése előtt a birodalmi titkos ügynökök (*agentes in rebus*) állományába tartozott. A polgári és a büntetőügyek viteléért további alosztályok voltak felelősek. Emellett még egy az állami postaszolgálat alkalmazottjait (*evictiones*) irányító hivatal is működött. A másik nagy ügyosztály az adóügyi eljárásokkal és a pénzügyi kérdésekkel foglalkozó egységes *scrinia* volt. Ez alá szintén számos különböző feladatkörrel rendelkező segédszemélyzet nyert beosztást.¹⁰²

A *praefecturák* létrehozásával Constantinus célja az volt, hogy a birodalmi igazgatást rugalmasabbá tegye, mégpedig azzal, hogy olyan decentralizált ellenőrző szervet állítson fel, amely összhangba hozhatja a helyi adottságokat a központi akaráttal. Constantinust az is motiválta, hogy az egyes területi egységek élére kipróbált megbízható hivatalnokokat állítson, akik alkalmasak voltak a *diocesis*ekbe decentralizált pénzügyi és igazságügyi igazgatás felett a császári ellenőrzést fokozni.¹⁰³ A polgári területi igazgatás szereplőjeként az egyes körzeteket irányító *praefectus praetoriói* tisztség a *dominatus* egyik legnagyobb tekintélynek örvendő tisztsége lett, egyúttal a szenátori karrier csúcsának volt tekinthető.¹⁰⁴

2.1.2. A megyei prefektusok rendszerének kialakítása Franciaországban

Napóleon a területi közigazgatási reformjait az 1800. február 28-án elfogadott törvénnyel valósította meg. A forradalom újításai közül a megyéket (*département*) megtartotta. A megyéket kerületekre (*arrondissements*) osztotta, aminek alapján a lakosság létszámától függően 2-8 kerület létrehozására is sor kerülhetett. A kerületek felügyelete alatt álltak a városok (*municipalités*), melyeknek a száma a forradalom időszakához képest jelentős mértékben

101 FEISSEL, Denis: L'empereur et l'administration impériale. In: Le monde byzantin I. L'Empire romain d'Orient (330-641). (sous la direction Cécile MORRISON), Paris, Presses universitaires de France, 2012², 96-97.

102 DEMANDT (2007) i. m. 296.

103 PORENA (2007) i. m. 259-260.

104 CHASTAGNOL, André: *Le Sénat romain à l'époque impériale. Recherches sur la composition et le statut de ses membres*, Les Belles lettres, Paris, 2004, 234-236.; PORENA (2007) i. m. 259.

csökkent.¹⁰⁵ Az egyes területi egységek élére Napóleon egyszemélyi vezetőt állított, akik szigorúan hierarchikus rendben végezték munkájukat.¹⁰⁶ Kinevezésük a végrehajtó hatalom jogköre volt, így a megyében prefektusok (*préfets*), a kerületekben alprefektusok (*sous-préfets*), míg a városok élén polgármesterek (*maires*) álltak.¹⁰⁷

A francia megyei közigazgatás vezetői 1800-tól kezdődően tehát a prefektusok lettek, akik gyakorlatilag a forradalmi időszak által megyék élére kinevezett kormány megbízottakat (*commissaire du gouvernement*) váltották fel, azoknak főbb hatásköreit át is véve.¹⁰⁸ A prefektusokat a végrehajtó hatalom vezetője nevezte ki és hívta vissza tisztségükből. Hatásköreiket nem határozták meg pontosan, azt a gyakorlat alakította ki. A kezdeti időkben az *ancien régime* intendánsainak teendőiből indultak ki feladataik megtervezésénél. A forradalmi időszak kollektív igazgatási gyakorlatának kudarca után Bonaparte átvette a Sieyès által megfogalmazott elvet, miszerint „*az igazgatás egyetlen személy ténye*”.¹⁰⁹

A prefektusok jogállását az 1800. március 8-án kelt rendelet szabályozta. Kinevezésükkor az első konzulnak tettek esküt, tevékenységükért magas fizetésben részesültek. A prefektusi kinevezéshez azonban bizonyos szintű vagyonra volt szükség, mivel az államot kellett méltó körülmények között képviselnie.¹¹⁰

A prefektus munkáját jól szervezett hivatal is segítette. A prefektus teljes körű szabadságot élvezett a hivatali belső szervezeti rend és a tisztviselők kiválasztásánál. A *préfet* a prefektusi hivatal alkalmazottai között a központi közigazgatás mintájára pontosan meghatározott alá-fölérendeltség viszonyt alakított ki. A prefektusok szigorúan ellenőrzött költségvetés alapján látták el feladataikat, amire ők tettek javaslatot és a kormány hagyott jóvá. A prefektus a költségvetési szabályokon keresztül egyre inkább beleszólást nyert a helyi közigazgatási ügyekbe. Az alprefekust a prefektus mintájára a kormány

105 KELEMEN Miklós: *Kormányzás és közigazgatás – a közigazgatás történeti kialakulása, fogalma*. In: FÖLDI András (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016, 206.

106 TULARD, Jean: *Les préfets de Napoléon*, In: *Les préfets en France (1800-1940)*, Droz, Genève, 1978, 5-10.

107 RENAUT, Marie-Hélène: *Histoire du droit administratif*, Paris, Ellipses, 2007, 62-63.

108 KELEMEN Miklós: *Az önkormányzatiság történeti alakulása és főbb modelljei*. In: FÖLDI András (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016, 23-225.; EBEL, Édouard: *Les préfets et le maintien de l'ordre public en France au XIX^e*. Paris, La documentation française, 1999, 13-14.

109 GLINEUR, Cédric: *Histoire des institutions administratives*. Paris, Litec, 2017, 474-478.

110 THOMAS, Yves: *Histoire de l'administration*. Paris, La Découverte, 1995, 34-37.

nevezte ki egyszemélyi vezetőnek a kerület élére. Gyakran a helyben tekintélynek örvendő személyiségek közül nevezték ki őket, de mindig a prefektusok alárendeltjei maradtak. A napóleoni rezsim kezdeti időszakában a korábbi időkben igazgatási tapasztalatot szerettek köréből nevezték ki őket, majd 1805-től kezdődően már az új rendszer híveinek táborából és az Államtanács fogalmazói közül választották ki őket. Az államtanácsi fogalmazóság egyik állomása lett az alprefektusi hivatal azért is, hogy szakmailag kellően felkészülhessenek az állami közigazgatás magasabb szintjein való szolgálat teljesítésére is. A prefektusi székhelyen (amely egyúttal egy alprefektúra központja is volt) 1809-től kezdődően már rendszeresen sor került államtanácsi fogalmazók alprefektusi kinevezésére.¹¹¹

Az 1800. március 8-án kiadott rendelet az alprefektust a prefektus alárendeltjeként jelölte meg, aki esküjét is előtte tette le. Elsődleges feladata hivatali felettese utasításainak végrehajtása volt. Ebből a célból rendeletalkotási joggal is felruházták az alprefektusokat. A gyakorlatban hamarosan teret nyert, hogy kezdeményezésekkel nem élhet, hanem a felette előljárói jogokat gyakorló prefektus döntéseit köteles végrehajtani. Jellegzetes feladatai közé a közrend fenntartása, a hadsereg számára a sorozások megszervezése, az adók beszedésének felgyorsítása tartozott. Az alprefektussal szemben elvárás volt, hogy a kerületéhez tartozó polgármestereket ellenőrizze és rászorítsa őket a községi költségvetésük betartására. Az alprefektusok gyakran az állami akarat helyi képviselői is voltak, akik egyben hatékony végrehajtnak is bizonyultak.¹¹² Kinevezésükkel az volt a cél, hogy megmutathassák azt, hogy az állam mindenhol jelen van. A prefektusi öltözethez hasonló ruházatot viseltek, és székhelyük a kerület központjának számító város egyik reprezentatív épületében volt.¹¹³

A császárkori római és a francia területi közigazgatás elemzése alapján megállapítható, hogy a principátus korabeli Itáliát igazgató, majd a késő-római területi igazgatás vezetőjévé váló *praefectus praetorio* tisztség szolgált Napóleon számára antik kori modellként a megyei közigazgatás vezetőjének, a prefektusi tisztségnek a felállításához. Napóleon a dominátus korához hasonlóan a prefektúrákat kisebb körzetekre osztotta, így a *diocesis*eknek megfelelő alprefektusi kerületeket is létrehozott. Az antik *diocesis*eket igazgató

111 LEPOINTE, Gabriel: *Histoire des institutions du droit public français au XIX^e siècle (1789-1914)*. Paris, Domat-Montchrestien, 1952, 276-277.

112 LE CLÈRE, Bernard: *La vie quotidienne des préfets au XIX^e siècle*, In: *Les préfets en France (1800-1940)*, Genève, Droz, 1978, 62-66.

113 HENRY, Pierre: *Histoire des préfets. Cent cinquante ans d'administration provinciale 1800-1950*. Paris, Nouvelles Editions Latines, 1950, 51-53.

vicariusok és a francia alprefektusok fő feladata a prefektusok utasításainak végrehajtása volt. Mind a római *vicariusok*nak, mint a francia alprefektusoknak elsősorban pénzügyi és katonai igazgatási jogköreik voltak.

3.1. A fővárosi igazgatás intézményi modelljei az ókori Rómában és Párizsban a 19. század elején

Az ókori császárkori Róma városának vezető igazgatási tisztviselőjének a *praefectus urbinus* a hivatalát a principátus időszakában Augustus császár hozta létre, hogy a Római Birodalom fővárosát a *princeps* távollétében irányítsa. A napóleoni közigazgatási rendszer is felismerte Párizsban mint fővárosnak a kiemelt jellegét, ezért itt egy sajátos, speciális jogkörökkel bíró prefektusi tisztséget, a rendőrprefektusit is felállították.

3.1.1. A praefectus urbi a római császárság korában

Az ókori Rómában az Augustus által létrehozott *praefectus urbi* tisztségre elsőként kinevezett személy nevét is megőrizték a források, aki Valerius Messala Corvinus volt.¹¹⁴ A *praefectus urbi* tekintélyét és az igazgatásban betöltött szerepét mindenképpen növelte az a tény, hogy a Flaviusok uralkodásának idejében a *princeps*ek legszűkebb tanácsadó testületének tagjává is lettek.¹¹⁵ A Hadrianus uralkodásának idején működő jogtudós, Pomponius a polgári igazságszolgáltatás terén meghatározó szerepet játszó *praetorok* mellett a *praefectus urbis*, a *praefectus annonae*-t és a *praefectus vigilum*ot is felsorolta.¹¹⁶ Jelentős feladatokkal bővült a *praefectus urbi* hatásköre a 3. század elején a Severusok idején.¹¹⁷ Így már Septimius Severus (193-211) korában kialakult az a szabály, hogy a *praefectus urbi* Róma városában és 100 mérföldes körzetén belül elkövetett minden bűncselekmény vonatkozásában hatáskörrel bír.¹¹⁸ Ez a hatásköri bővülés abban is megnyilvánult,

114 LEVI, Mario Attilio: «*Incivilis potestas*». In: Studi in onore di Pietro de Francisci 1. Milano, Giuffrè, 1956, 403-406.; MASI, Antonio: *La 'praefectura urbi' di Lucio Munazio Planco e l'iscrizione del Mausoleo di Gaeta*. In: Studi Volterra V. Milano, Giuffrè, 1971, 239-250.; FUSCO, Sandro-Angelo: «Insolentia parenti. Messala Corvino, la «praefectura urbi» e gli estremi aneliti della «libertas» repubblicana. *Index*, 1998, 26, 303-315.

115 CROOK (1955) i. m. 50. és 177.

116 Pomp. D. 1, 2, 33.

117 SOLIDORO MARUOTTI, Laura: Aspetti della 'giuridizione civile' del «praefectus urbi» nell'età severiana. *Labeo*, 1965, 11, 174-233.

118 Ulp. D. 1, 12, 1 pr.; Ulp. D. 1, 12, 1, 4.

hogy Fabius Cilo (*praefectus urbi* 204-211)¹¹⁹ *praefectus urbiként* a szándékos tüzesetekkel kapcsolatos ügyekben eljár. Így tulajdonképpen hatáskört vett át a *praefectus vigilumtól*, akinél ettől kezdődően csak a gondatlanul okozott tüzesetek elbírálásának hatásköre és szankcionálási lehetősége maradt.¹²⁰ A *praefectus urbi* széles körű büntető joghatóságát támasztja alá az tény is, hogy hozzá tartoztak a gyámok és gondnokok hűtlen vagyonezelési ügyei, a tiltott egyesületek, a felszabadítottak által patrónusaiknak okozott sérelmek és a pénzváltók (*nummularii, argentarii*) által elkövetett bűncselekmények is.¹²¹ A büntetőügyek mellé a bankárokkal kapcsolatos peres ügyek is társultak, ezen túl Róma hússal való ellátásával kapcsolatos felügyeleti jogokkal is bírt.¹²²

Alexander Severus (222-235) uralkodásának idején tovább bővültek a *praefectus urbi* hatáskörei.¹²³ Róma városának 14 régióra (*regiones*) bontásával és az élükre kinevezett *curatorok*nak köszönhetően a *praefectus urbi* munkája még hatékonyabbá vált a város igazgatási ügyeinek vonatkozásában.¹²⁴ A *praefectus urbi* Alexander Severus uralkodásának idejére Róma igazgatásának feje is lett, hatásköreinek köszönhetően a *praefectus annonae* a *praefectus vigilum* felett állt, és katonai csapatokat állomásoztatásának köszönhetően felügyelte a város közrendjét is.¹²⁵ Hagyományosan olyan szenátori rangú személyt neveztek ki erre a tisztségre, akinek már hosszú időkre visszanyúló, gazdag igazgatási tapasztalatai voltak, és pályafutása során alkalma volt bizonyítani hűségét az uralkodóhoz. Így a legmagasabb szenátorok által betölthető igazgatási funkció lett, akit a *princeps* nevezett ki és mentett fel. A *praefectus urbi* tekintélyét a külsőségek szempontjából is hangsúlyozta, hogy 12 *lictor* tartozott a kíséretéhez, mint a római köztársaság időszakában a legmagasabb magisztrátusi hivatalt betöltő konzuléhoz.¹²⁶

119 VITUCCI, Giovanni: *Ricerche sulla prefectura urbi in età imperiale*. Roma, Bretschneider, 1956, 119.

120 Ulp. D. 1, 15, 5.

121 CHURRUCA DE, Juan: Die Gerichtsbarkeit des praefectus urbi über die argentarii im klassischen römischen Recht. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung*, 1991, 108(1), 304-324.

122 HÖBENREICH, Evelyn: *Annona. Juristische Aspekte der stadtrömischen Lebensmittelversorgung im Prinzipat*. Graz, Leykam, 1997, 46.

123 SCHILLER, Arthur A.: The Jurist and the Praefects of Rome. *Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano «Vittorio Scialoja»* 1953, 57-58, 63-68.

124 VIGNEAUX, Paul Emile: *Essai sur l'histoire praefectura urbis á Rome*. Paris, Librairie Thorin et fils, 1896, 71.

125 Ulp. D. 12, 1.

126 VIGNEAUX (1896) i. m. 11-17.

A *praefectus urbi* fő feladata Róma közrendjének biztosítása volt a nappali időszakban, mivel az éjszakai közrendért a *praefectus vigilum* felelt. Ezért járőröket küldött az utcákra, a piacokra, a nyilvános előadások helyéül szolgáló helyszínekre és a szakmai testületek (*collegiumok*) székhelyeire is. Feladatának hatékony ellátása érdekében csapatokat rendeltek parancsnoksága alá (*cohortes urbanae*). A város rendjét biztosító csapatok (*cohortes*) létszáma egyenként feltehetően 500 fő volt.¹²⁷ Az ide vezényelték szolgálati idejük 20 év volt, akárcsak a légiókban katonáskodók esetében. A katonai hierarchia szerint ők a légiónáriusokhoz képest magasabb rangúak voltak, de a *praefectus praetorio* által irányított *praetorianusok* alatt álltak, és ehhez igazodott az anyagi megbecsülésük is.¹²⁸

A római császárság fővárosának tehát legmagasabb rangú hivatalnok a *praefectus urbi* lett, aki széleskörű városi igazgatási feladatai között, főként a közrendet, közbiztonságot felügyelte, de jogszolgáltató hatáskörei is voltak.

3.1.2. A napóleoni rendőrprefektusi tisztség

A napóleoni időkben Párizs közigazgatását a forradalom idején létrehozott Szajna megyei prefektus felügyelte (*le préfet de la Seine*). Magának a fővárosnak nem volt főpolgármestere, hanem csak a 12 párizsi kerület élén álltak polgármesterek, két alpolgármesterrel kiegészülve. A főváros teljes területére kiterjedő hatáskörrel csak a közrend fenntartása létrehozott párizsi rendőrprefektus (*préfet de police de Paris*) rendelkezett.¹²⁹ A tisztség felállításáról az 1800. február 17-én elfogadott törvény és az első konzul 1800. július 1-jei rendelete tartalmaz előírásokat. Ennek megfelelően a rendőrprefektus Párizsban a városi rendőrség feladatköreinek végrehajtója volt.¹³⁰ Az *ancien régime* időszakában a hatásköreit még a rendőrség főhadnagya (*lieutenant général de police*) gyakorolta. A francia közigazgatás kiemelt tisztviselőjeként, közvetlenül a belügyminisztertől függött, vele állt levelezésben. A rendőrprefektusi hivatal élén nagyszámú ügynök vezetője volt. Így alárendeltségébe tartozott

127 DURRY, Marcel: *Les cohortes prétoriennes*. Boccard, Paris, 1938, 84.; FRIES, Helmut: *Die cohortes urbanae*, Beihefte der Bonner Jahrbücher 21, Köln – Graz, 1967, 41-42.

128 BÉRARD, François: Le rôle militaire des cohortes urbaines. *Les Mélanges de l'École française de Rome – Antiquité*, 1988, 100(1), 159-182.

129 GLINEUR (2017) i. m. 491-492.

130 CHARLOT, Claude: *La mise en oeuvre par la préfecture de police de deux droits fondamentaux: la liberté et la sécurité*. In: (Sous la direction PELISSON, Eric): *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après: le préfet et les libérés (XIX^e et XXI^e siècles)*. Actes du colloque du 1er et 2 décembre 2000. Limoges, Presses universitaires de Limoges, 2001, 198.

a párizsi kerületi felügyelők, a béketisztek, a nemzeti őrség, a csendőrség és a piacok, kikötők rendjét felügyelők is. Minden eszközt megkapott, hogy a közrendet megőrizhesse és letartóztatásokat foganatosíthasson. Hatáskörébe tartoztak a Párizsban tartózkodók utazási okmányainak kiállítása. Így ő adta ki az útleveleket a fővárost elhagyni szándékozó párizsiaknak, valamint ő engedélyezhette a külföldieknek a Párizsban tartózkodást. A közrend biztosítása érdekében ellenőrizte a szállodákat, a színházakat, a kiadókat, a vallási tevékenységet és a börtönök rendjét is. Harcolt a bűnözés, a koldulás ellen, fellépett csoportosulások és a szövetségek ellen. Feladatai közé tartozott a város tisztaságának biztosítása, a tűzvések elkerülése, az utcai közbiztonság, a kivilágítás és a csuszás mentesítés felügyelete is. A közellátás biztonsága érdekében felelős volt a főváros élelem utánpótlásának megszervezéséért, ezért biztosította az áruk szabad mozgását és a kereskedelem, valamint a piacok rendjét. Hatáskörei olyan széleskörűek voltak, hogy az szinte a miniszterekéhez volt hasonlítható.¹³¹ Hivatalának belső rendje is a minisztériumokét tekintette mintának, mivel főtitkárságból és három főosztályból állt.¹³² Munkájának hatékonyságához hozzájárult, hogy személyzetének tagjai közül többen tapasztalattal rendelkeztek a jogelőd párizsi főhadnagyi hivatal működéséről.¹³³ A napóleoni reformok olyan sikeresek voltak, hogy a restauráció időszakában is megmaradt a rendszer. A városi általános igazgatási feladatokat ellátó Szajna megyei prefektus és a párizsi rendőrprefektus továbbra is a belügyminisztérium alárendeltségében tevékenykedtek.¹³⁴ A kettőjük közötti hatáskörelosztás ugyanaz maradt, mint a napóleoni időkben volt. A prefektust terhelték a pénzügyek, az adók kirovása, a hatósági nyilvántartások vezetése, a városfejlesztési kérdések, az oktatás, a szegénységgel kapcsolatos ellátások. Széleskörű feladatainak ellátása érdekében jelentős számú alkalmazott felett rendelkezett, akik között speciális szakmai ismeretekkel felvértezetteket is találkozhatunk, mint például a pénzügyi ellenőrök vagy az építészek. A rendőrprefektus a közrenddel, a bűncselekmények üldözésével kapcsolatos feladatokat látta el, de hozzá tartoztak a politikai jellegű tevékenységek ellenőrzése (az egyesületek felügyelete, összeesküvések felderítése, politikai

131 BOUDON, Jacques-Olivier: *Ordre et désordre dans la France napoléonienne*, Paris, Soteca Napoléon 1^{er} Éditions, 2008, 121-124.

132 LENTZ, Thierry: *Les ministres de Napoléon*. Paris, Perrin, 2016, 149-152.

133 TULARD, Jean: *Paris et son administration (1800-1830)*. Paris, Ville de Paris, 1976, 104-183.

134 SZRAMKIEWICZ, Romuald – BOUINEAU, Jacques: *Histoire des institutions 1750-1914. Droit et société en France de la fin de l'Ancien régime à la Première Guerre mondiale*. Paris, Litec, 1989, 429-430.

számúzttek felügyelete, választások rendjének biztosítása), de a börtönök fenntartása is az ő feladatköre volt.¹³⁵ A köznyugalom fenntartásába beletartozott a közlekedés és az élelmiszerellátás felügyelete is. Feladatainak ellátásában elsősorban rendőri személyzet ellenőrök, felügyelők, besúgók, titkos ügynökök segítették. A rendőrprefektus hatékonyabb feladatellátása érdekében 1830. augusztus 16-án kiadott törvényerejű kormányrendelet városi gárdát állított fel egy ezredes vezetésével, két gyalogos és két lovaszszázadra felosztva. Az 1832. augusztus 28-án kiadott *ordonnance* átszervezte a tűzoltóság (*sapeurs-pompriers*) működését is. A két prefektusi között előforduló esetleges hatásköri vitákat a belügyminiszter volt jogosult eldönteni.¹³⁶ Összefoglalásként megállapítható, hogy mind az ókori Rómában, mind a 19. századi Franciaországban felismerték, hogy a főváros életének hatékony megszervezése érdekében az egyéb területi igazgatási egységektől eltérő megoldást kell alkalmazni. Így Rómában a hatásköröket a *praefectus praetorio* és a *praefectus urbi* között, míg a napóleoni korszak Párizsában Szajna megye prefektusa és a párizsi rendőrprefektus között osztották meg. A római városi tisztviselő és a párizsi rendőrprefektus feladatai között is elsőrangú szerepet játszott a közrend és a közbiztonság megteremtése, aminek megvalósítása érdekében mindkettőjük számára jelentős számú rendfenntartó erők is rendelkezésre álltak. Így fentiekből tehát az a következtetés vonható le, hogy a francia Államtanács mellett, Franciaországban a területi prefektusok és a fővárost igazgató rendőrprefektusi intézmény kialakításának gyökerei is az ókori római időkre nyúlnak vissza. A tanulmányban elemzett és a francia hatályos jogban továbbra is élő napóleoni intézmények a két évszázad eltelté miatti jelentős változások ellenére lényegükben továbbra is őrzik a létrehozásuk idején meghatározott jellegzetességeiket. Így elmondható, hogy teljesült Bonaparte törekvése, mely szerint stabil intézményekkel kell az államot erősíteni, amelyek olyan szilárd alapokat biztosítanak a közigazgatás számára, mintha gránittömböket (*masses de granit*) raktak volna le.¹³⁷

135 WRIGHT, Vincent: *La Préfecture de police pendant le XIX^e siècle*. In: *L'administration de Paris (1789-1977)*. Genève-Paris, Droz-Champion, 1979, 109-122.

136 TULARD (1976) i. m. 427-439.

137 PACTEAU, Bernard: *Que reste-il du Conseil d'État de Napoléon?* In: *Napoléon et le droit*. (sous la direction LENTZ, Thierry), Paris, CNRS Editions, 2017, 251-260.; GLINEUR (2017) i. m. 492.

Gál Hedda:

Nehéz Idők

Sapkám alól hull a hó,
halk, hajlakkszagú a reggel.
Covidőnként eljárók a boltba
sávokban, elrejtőzve.
Királyként élek: hidam,
koronám is van a számban
a „csókod íze helyett”.
Nehéz Idők járnak mostanában,
írtam egy posztban hajnalban,
miközben maszkos angyalok
őrzik a gépeken vergődő lelkeket.

Budapest, 2020. 12. 12.

LEGAL TRANSPLANT A DEMOKRATIKUS ÁTMENET IDEJÉN

A Minősített törvények elterjedése Közép- és Kelet-Európában¹

SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR

*tudományos munkatárs (Társadalomtudományi Kutatóközpont,
Jogtudományi Intézet, MTA Kiválósági Központ)*

1. Bevezetés

Tanulmányom egy közelmúltbeli legal transplantra² fókuszál Közép- és Kelet-Európában:³ a minősített törvények megjelenésével számos országban a demokratikus átmenet időszakában. Ezen alkotmányos eszköz regionális dimenzióinak áttekintése nemcsak új megvilágításba helyezi a minősített többségű törvényalkotás szerepét a demokratikus keretek kialakításában, hanem értékes következtetésekre vezethet az alkotmányos megoldások implementációinak közép- és kelet-európai tapasztalataival kapcsolatban is.⁴ Annak bemutatására törekszem, hogy a külső, elsősorban nyugat-európai példák miként befolyásolták a térség országainak alkotmányfejlődését, illetve, hogy az újonnan alakult demokratikus berendezkedések hogyan inspirálták egymást a régió belül. E cél érdekében először azokat a nyugat-európai megoldásokat veszem sorra, amelyeket a közép- és kelet-európai alkotmányozási hullám során szem előtt tartottak a minősített törvények meghonosításával összefüggésben: a francia, a spanyol és az osztrák modellre helyezem a hangsúlyt. Ezt követően a kö-

1 Ez a tanulmány a NKFIH. 128796. kódszámú Kutatási projekt részét képezi, amely a demokrácia elvének normatív tartalmára összpontosít az Európai Unió és az alkotmányjog szempontjából. A kutatás finanszírozásához hozzájárult a Nemzet Fiatal Tehetségeinek Programja is, amelyet az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő bonyolított le.

2 WATSON, Alan: *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law. [Legális transzplantációk. Az összehasonlító jog megközelítése.]* Edinburgh, Scottish Academic Press, 1974.

3 A legal transplant helyett más elnevezések is ismeretesek, de mivel ez a legelterjedtebb forma és ennél alkalmasabb magyar megfelelője a hazai szakirodalomban sem terjedt el, a továbbiakban, tanulmányomban a legal transplant kifejezést használom. Példaként lásd: HUSA, Jaako: *A New Introduction to Comparative Law. [Bevezetés az összehasonlító jogba.]* Oxford–Portland, Oregon Hart Publishing, 2015, 107.

4 CHOUDRY, Sujit (ed.): *The Migration of Constitutional Ideas. [Az alkotmányos eszmék migrációja.]* Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 1-35.

zép- és kelet-európai régióban már létező azon alkotmányos hagyományokat emelem ki, amelyek a minősített törvények térnyerésének történelmi hátterét jelentették. Harmadszor, az eljárási megoldások sokféleségét elemzem annak bizonyítására, hogy a legal transplant nem jelenti és harminc évvel ezelőtt sem jelentette a külföldi jogi konstrukciók automatikus lemásolását. A történelmi hagyományok és az aktuálpolitikai körülmények figyelembe vétele mellett ki kell emelni az alkotmányozási folyamatban résztvevő szakemberek mozgásterét. Végezetül arra is szükséges kitérni, hogy a minősített többségi követelmény érvényesülési körének vizsgálata a különböző országokban azt támasztja alá, hogy a legal transplant konkrét formáját nagyban befolyásolja az adott jogintézménynek tulajdonított funkció is.

A közép- és kelet-európai régió országai közül Horvátország,⁵ Grúzia,⁶ Magyarország,⁷ Moldova,⁸ Montenegró⁹ és Románia¹⁰ alkotmányaira térek ki, amelyekben megtalálható a minősített törvény jogintézménye.

2. Elméleti alapok

Mindenekelőtt meg kell határozni a minősített törvény fogalmát. A vonatkozó nemzeti jogrendszerek eltérően definiálják a minősített törvény kategóriáját, azonban bizonyos közös pontok azonosíthatók a különböző megközelítések között. A minősített törvény a törvények alkotmányosan előírt kategóriája, amely legalábbis elméletileg lefedi a leglényegesebb jogalkotási területeket, és amelyre szigorúbb eljárási garanciák vonatkoznak, mint a rendes jogalkotási folyamat követelményei.¹¹

5 Horvátország Alkotmánya [1990. 12. 22.], www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/hr/hr049en.pdf (2020. 11. 30.)

6 Grúzia Alkotmánya [1995. 08. 24.], matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=36 (2020. 11. 30.)

7 Magyarország Alaptörvénye [2011. 04. 25.], net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv (2020. 11. 30.)

8 Moldova Alkotmánya [1994. 07. 29.], www.constituteproject.org/constitution/Moldova_2006.pdf (2020. 11. 30.)

9 Montenegró Alkotmánya [2007. 10. 25.], www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/me/me004en.pdf (2020. 11. 30.)

10 Románia Alkotmánya [1991. 12. 08.], www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ro/ro021en.pdf (2020. 11. 30.)

11 CAMBY, Jean-Pierre: Quarante ans de lois organiques. [Negyven év organikus törvényekkel.] *Revue de droit publique*, 1998/5-6, 1686-1698.; JAKAB András – SZILÁGYI Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben. *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3, 96-110.; AVRIL, Pierre – GICQUE, Jean: *Droit parlementaire*. [Parlamenti jog.] Párizs, Dalloz, 2014, 267-307.

A különböző nemzeti jogrendszerek sokféle kifejezést alkalmaznak a minősített törvények megnevezésére. Kétségtelen, hogy a terminológia nem döntő tényező a tartalmi elemzés szempontjából, ebben a konkrét esetben mégis érdemes értékelni ezt a kérdést, mivel a fogalomhasználat jól mutatja ennek az alkotmányos eszköznek a különböző funkcióit: alkotmányos és politikai szerepét, továbbá ki kell emelni a történelmi és a szuverenitáson alapuló narratívát is.

Az organikus törvény kifejezést Franciaország,¹² Spanyolország,¹³ Grúzia, Horvátország, Moldova és Románia alkotmánya használja. Ez a terminológia az alkotmányjog megközelítésére összpontosít. Spanyolországban az organikus törvények a tágabb alkotmányos szabályrendszerbe, az alkotmányos blokkba tartoznak, és a legtöbb releváns alkotmányos rendszerben az organikus törvényeket fel lehet hívni az egyszerű törvények alkotmányos felülvizsgálata során.¹⁴

Az „alkotmányerejű törvények” kategóriát Magyarországon a demokratikus átmenet során vezették be 1989-ben, ezek a törvények ugyanolyan jogi erővel bírtak, mint az Alkotmány cikkei.¹⁵ A „kétharmados törvények” megnevezést 1990 és 2011 között két évtizeden keresztül használták Magyarországon. Ez a megközelítés rávilágított e jogintézmény politikai jelentőségére: arra, hogy az egyszerű többség helyett szélesebb körű egyetértésre van szükség a minősített törvények elfogadásához vagy módosításához.

Magyarország Alaptörvénye létrehozott, vagy más megközelítésben visszaállított egy az azt megelőző két évtizedben nem létező jogi koncepciót, a sarkalatos törvényt,¹⁶ amelynek logikája majdnem megegyezett a korábbi „kétharmados törvényekével”. Ez a szimbolikus lépés az Alaptörvény történelmi retorikájának megerősítését szolgálta, bár a jogtörténeti és a jelenlegi sarkalatos törvények között legfeljebb csak nagyon áttételes párhuzamok fedezhetők fel.¹⁷

12 Franciaország alkotmánya 46. cikke [1958. 10. 04.], www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en (2020. 11. 30.).

13 Spanyolország alkotmánya 81. cikk (1) bekezdése [1978. 12. 07.], www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf (2020. 11. 30.).

14 N° 66-28, DC du 1966. július 8. (Rec., 15.) TROPER, Michel – CHAGNOLLAUD, Dominique D. (szerk.): *Traite international de droit constitutionnel. [Az alkotmányjog nemzetközi alapjai.]* Párizs, Dalloz, 2012/1, 346.

15 KILÉNYI Géza: Az alkotmányozási folyamat és a kétharmados törvények. *Jogtudományi Szemle*, 1994/5, 201-209.

16 Magyarország Alaptörvénye T. cikk (4) bekezdése.

17 HORVÁTH Attila: *A magyar történeti alkotmány tradíciói*. In: TÉGLÁSI András (szerk.): *Történelmi tradíciók és az új Alkotmány*. Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi,

Végezetül érdemes még megemlíteni, hogy Montenegró egyértelműen meghatározza a minősített törvény fogalmát, nem ruházza fel azt kifejezett elnevezéssel, csupán körbeírja az emelt többségi követelmény három típusát és annak érvényesülési körét.¹⁸

3. A francia, a spanyol és az osztrák példa

Mivel a minősített jog bevezetését jelentősen motiválta a vonatkozó nyugat-európai modellek áttekintése, érdemes röviden elemezni, hogy mit jelent a minősített törvény ezekben az alkotmányos rendszerekben.

A minősített törvény kérdésköre azonban nemcsak ezt a három országot érinti, hanem számos más alkotmányos rendszert is a világ minden tájáról. Annak ellenére, hogy az angol alkotmányfejlődés egyes elemei közel álltak a minősített törvény mai logikájához,¹⁹ a minősített jog modern történetének felvázolását 1958-ban az Ötödik Francia Köztársaság alkotmányának elfogadásával érdemes kezdeni.²⁰ Afrika dekolonizációja után számos ottani ország beépítette az organikus törvényeket alkotmányos rendszerébe,²¹ jelenleg körülbelül 21 afrikai alkotmány rendelkezik kifejezetten organikus törvényekről, például Algéria,²² Szenegál²³ vagy Tunézia,²⁴ valamint a kontinens számos további országa.²⁵

igazságügyi és ügyrendi bizottsága és az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága által 2010. december 10-én azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2011, 120-131.

18 Montenegró Alkotmánya 91. cikke.

19 LEYLAND, Peter: *The constitution of the United Kingdom: a contextual analysis. [Az Egyesült Királyság alkotmánya: kontextuális elemzés.]* Oxford, Portland, Or. Hart Publishing, 2012, 25-42.

20 Franciaország alkotmánya 46. cikke (1958. 10. 04.)

21 RENÉ, David: *Les grands systèmes de droit contemporains. [A világ főbb jogrendszerei.]* Paris, Dalloz, 1964, 630.

22 Algéria alkotmánya 123. cikke [1996. 05. 15.], www.constituteproject.org/constitution/Algeria_2016.pdf?lang=en (2020. 11. 30.)

23 Szenegál alkotmánya 78. cikke [2001. 01. 07.], www.constituteproject.org/constitution/Senegal_2009.pdf?lang=en (2020. 11. 30.)

24 Tunézia alkotmánya 65. cikke [2014. 01. 26.], www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf (2020. 11. 30.)

25 Angola alkotmánya 166. cikk (2) bekezdés b) pontja és a 169. cikk (2) bekezdése [2010. 01. 21.], www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ao/ao001en.pdf (2020. 11. 30.); Benini alkotmány 97. cikke [1990. 12. 02.], www.constituteproject.org/constitution/Benin_1990.pdf?lang=en (2020. 11. 30.); Burkina Faso alkotmánya 155. cikke [1991. 06. 02.], www.constituteproject.org/constitution/Burkina_Faso_2012.pdf?lang=en (2020. 11. 30.); Csád alkotmánya 127. cikke [1996.], www.constituteproject.org/constitution/Chad_2005.

A minősített törvények elterjedésének második hulláma a nacionalista diktatúrák spanyolországi és portugáliai²⁶ bukásához kötődött: mindkét alkotmányban bevezették a minősített törvényeket,²⁷ később ezt a mintát jelentős számú latin-amerikai ország követte, például Ecuador,²⁸ vagy Venezuela,²⁹ de más országok is relevánsak.³⁰ Végül a minősített törvény terjedésének harmadik

- pdf (2020. 11. 30.); Dzsibuti alkotmány 66. cikke [1992.], www.constituteproject.org/constitution/Djibouti_2010.pdf?lang=en (2020. 11. 30.); Egyenlítői-Guinea alkotmánya 104. cikke (1991.); www.constituteproject.org/constitution/Equatorial_Guinea_2012.pdf?lang=en (2020. 11. 30.); Elefántcsontpart alkotmánya 71. cikke [2016. 11. 08.], www.caidp.ci/uploads/52782e1004ad2bbfd4d17dbf1c33384f.pdf (2020. 11. 30.). Gabon alkotmánya 60. cikke [1991.], www.constituteproject.org/constitution/Gabon_2011.pdf?lang=en (2020. 11. 30.); Guinea alkotmánya 83. cikke [2010. 05. 07.], www.constituteproject.org/constitution/Guinea_2010.pdf?lang=en (2020. 11. 30.); Kongói Demokratikus Köztársaság alkotmánya 124. cikke [2006. 02. 18.], www.constituteproject.org/constitution/Democratic_Republic_of_the_Congo_2011.pdf?lang=en (2020. 11. 30.); Kongói Köztársaság alkotmánya 125. cikke [2001.], constituteproject.org/constitution/Congo_2015.pdf?lang=en (2020. 11. 30.); Közép-Afrikai Köztársaság alkotmánya 52. 70. 73. 77. 80. 85. 87. 89. 92. 93. 99. 101. 102. 103. és 105. cikke [2004. 12. 27.], www.constituteproject.org/constitution/Central_African_Republic_2010.pdf (2020. 11. 30.); Madagaszkári alkotmány 88. és 89. cikke [2010. 11. 14.], www.constituteproject.org/constitution/Madagascar_2010.pdf (2020. 11. 30.); Marokkói alkotmány 85. és 86. cikke [2011. 07. 01.], www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf (2020. 11. 30.); Mauritánia alkotmánya 67. cikke [1991.07.12.], www.constituteproject.org/constitution/Mauritania_2012.pdf (2020. 11. 30.); Niger alkotmánya 131. cikke [2010. 10. 31.], www.constituteproject.org/constitution/Niger_2010.pdf (2020. 11. 30.); Togo alkotmánya 92. cikke [1992. 10. 14.], www.constituteproject.org/constitution/Togo_2007.pdf?lang=en (2020. 11. 30.); Zöld-foki Szigetek alkotmánya 73. cikk (3) bekezdése és a 86. cikk (2) bekezdés b) pontja [1980.], www.constituteproject.org/constitution/Cape_Verde_1992.pdf?lang=en (2020. 11. 30.)
- 26 Spanyolország Alkotmánya 81. cikk (1) bekezdése; Portugália alkotmánya 136. cikk (3) bekezdése [1976. 04. 02.], www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf (2020. 11. 30.)
- 27 CONVERSI, Daniele: The Smooth Transition. [A puha átmenet.] *National Identities*, 2002/3, 223-244.
- 28 Ecuador alkotmánya 133. cikke [2008. 09. 28.], pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html (2020. 11. 30.)
- 29 Venezuela alkotmánya 203. cikke [1999. 12. 20.], www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009.pdf?lang=en (2020. 11. 30.)
- 30 Chile alkotmánya 63. cikke [1980. 10. 21.], www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015.pdf?lang=en (2020. 11. 30.); Dominikai Köztársaság alkotmánya 112. cikke [2015. 06. 13.], www.constituteproject.org/constitution/Dominican_Republic_2015.pdf (2020. 11. 30.); Kolumbia alkotmánya 151. cikke [1991. 07. 04.], www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2005.pdf (2020. 11. 30.); Panama alkotmánya 164. cikke [1972.], www.constituteproject.org/constitution/Panama_2004.pdf?lang=en (2020. 11. 30.); Peru Alkotmánya 106. cikke [1993. 12. 31.], www.constituteproject.org/cons

hullámaként, a kommunista rendszerek bukása után, ezt a megoldást a fent említett Közép- és Kelet-Európai országokban is megvalósították.

Miután áttekintettem a minősített törvény elterjedésének főbb irányait szerte a világban, azokkal a körülményekkel folytatom, amelyek e jogintézmény elterjedéséhez vezettek. Először is nagyon röviden kitérek a francia és a spanyol háttérre, mivel ennek a két országnak a berendezkedése számos más ország alkotmányozási folyamataira gyakorolt hatást. Ezt követően az osztrák alkotmányos struktúra néhány olyan sajátos vonását elevenítem fel, amelyek logikája közel áll a minősített törvényekéhez, és amelyek már csak a földrajzi közelség okán is számottevő hatást gyakoroltak az átmenet során kialakuló közép-európai minősített törvények fejlődésére.

Franciaországban az organikus törvényeket, de Gaulle vezette be, aki az intézményi szempontokat tartotta elsődleges fontosságúnak, és nem tulajdonított jelentőséget az organikus törvénynek, mint az alapvető jogok védelme lehetséges eszközének.³¹ Ennek a megközelítésnek köszönhetően a francia organikus törvények főleg az állam alapvető intézményi kereteit fedik le.³² Ezzel szemben Spanyolországban bizonyos egyensúly érvényesül az alapjogi és az intézményi megközelítés között.³³ Franciaországgal ellentétben, Spanyolországban az alapvető jogok széles köre minősül organikus törvényalkotási tárgykörnek.³⁴ A spanyol alkotmánybíróság azonban megszorítóan értelmezte az organikus törvények terrénumát, hogy elkerülje a kormány mozgásterének szükségtelen korlátozását.³⁵ Mindkét országban kétkamarás parlament működik, az organikus törvények elfogadásához, vagy módosításához az összes szavazat abszolút többségére van szükség a törvényhozás mindkét házában.³⁶ Franciaországban ehhez járul még, hogy valamennyi organikus törvényt azok kihirdetése előtt meg kell küldeni alkotmányossági felülvizsgálatra az Alkotmánytanácsnak,³⁷

titution/Peru_2009.pdf?lang=en (2020. 11. 30.).

31 BLACHER, Philip: Le Parlement en France. [A Parlament Franciaországban.] *Broché 21*, 2012, 11-23.

32 TROPER, Michel: *Constitutional Law. [Alkotmányjog.]* In: BERMANN, George A. – PICARD, Etienne (eds.): Introduction to French Law. [Bevezetés a francia jogba.] Paris, Kluwer, 2008, 1-34.; 13.

33 SJCC 76/1983, of 5 August, LC 2; 160/1987, of 27 October LC 2.

34 JCC no. 236/2007.

35 SERRAMALERA, Mercè Barceló i: La ley Organica ámbito material y posición en el sistema de fuentes. [Az organikus törvények és azok helyzete a norma hierarchiában.] Barcelona, Atelier Libros Juridicos, 2004, 30-31.

36 Franciaország Alkotmánya 46. cikk (3) bekezdése; Spanyolország Alkotmánya 81. cikk (2) bekezdése.

37 Franciaország Alkotmánya 46. cikk (5) bekezdése.

Spanyolországban ez a követelmény csak az autonóm közösségek státuszát rendező organikus törvényekre vonatkozik.³⁸

Tanulmányom következő bekezdését az osztrák berendezkedésnek szenteltem, amely sok szempontból más megközelítést képvisel, mint a francia, vagy akár a spanyol.

Az osztrák rendszer nem nevesíti kifejezetten a minősített törvényt, mint külön kategóriát, de a gyakorlatban az osztrák alkotmányos rendszer mégis magában foglalja e koncepció számos elemét. Az osztrák alkotmányfejlődés sajátos történelmi háttérrel rendelkezik a korábbi Osztrák Birodalommal fennálló részleges jogfolytonosság miatt. Ezenkívül, noha a földrajzi közelség kétségtelen, az országban a tízéves szovjet katonai jelenlét ellenére sem alakult ki szocialista berendezkedés, így nem volt részese a három évtizeddel ezelőtti alkotmányozási hullámnak sem. Ennek következtében az osztrák alkotmányos rendszer azon elemeit, amelyek közel állnak a minősített törvény fogalmához, nem azért alkalmazták, hogy békés eszközökkel biztosítsák a demokratikus átmenetet, hanem hogy kiegészítsék az eredendően széttagolt, történelmileg kialakult alkotmányos keretet. E különbségek miatt az osztrák tapasztalatok nem képezik a közép-európai minősített törvények külön modelljét, azonban közeli referenciapontot jelentett azoknak a jogászoknak és politikusoknak, akik a minősített törvények bevezetése mellett érveltek.³⁹ Ettől eltekintve a kvázi alkotmányos erővel rendelkező osztrák törvényi rendelkezések jelentős szerepet játszanak bizonyos alapvető jogok védelmében, ami arra ösztönözte a közép- és kelet-európai alkotmányozókat, hogy fontolóra vegyék a minősített többséget mint az alapvető jogok és az emberi méltóság védelmének lehetséges biztosítékát.

4. A történelmi kontextus mint a legal transplant tényezője

A külföldi példák mellett figyelemre méltó az is, hogy azon közép- és kelet-európai országok egy része, amelyek az 1990-es években bevezették a minősített törvényeket, alkotmányos múltjuk bizonyos elemeire is támaszkodhattak ennek kapcsán. Ezek a történelmi hivatkozási pontok valószínűleg nem voltak nélkülözhetetlenek a recepcióhoz, hiszen az organikus törvények Afrikában is népszerűek voltak kézzelfogható történelmi okok nélkül,⁴⁰ ennek

38 CHOFRE SIRVENT, José Francisco: *Significado y función de las leyes orgánicas. [Az organikus törvények jelentősége és működése.]* Madrid, Tecnos, 1994, 215-224.

39 Somogyvári István volt magyar államtitkár szóbeli nyilatkozata a vele készített személyes interjú során, 2016. október 27-én.

40 FOMBAD, Charles M. (szerk.): *Separation of Powers in African Constitutionalism. Stellenbosch Handbook in African Constitutional Law. [A hatalmi ágak szétválasztása az*

ellenére jelentőségüket nem érdemes lebecsülni. E példák közül elsőként Magyarország említhető, ahol a kodifikálatlan, történeti alkotmány 1949-ig sarkalatos törvényeken alapult.⁴¹ Ezeket a törvényeket azonban ugyanolyan jogalkotási eljárással hozták meg, mint más törvényeket, azokat a közvélemény és a mérvadó jogtudósok ruházták fel alkotmányos jelentőséggel.⁴² Az 1989-90-es demokratikus átmenet során ezek a jogtörténeti sarkalatos törvények fontos érvként szolgáltak az implementációhoz, de a francia, a spanyol és az osztrák minta is döntő tényező volt. A két ország közötti történelmi kapcsolat miatt ebből a szempontból az osztrák megközelítés volt a legnagyobb hatású az új magyar alkotmányos rend kialakítói számára, valószínűleg a kétharmados szavazatarány intézményesítése és széleskörű alkalmazása is innen eredeztethető.⁴³ A magyar fejlődés történelmi szempontból egyedülálló, mivel a minősített törvény négy különböző modelljét alkalmazták már eddig az országban. A történelmi sarkalatos törvényektől eltekintve az Alkotmány 1989 októberi revíziója meghatározta az alkotmányerejű törvény kategóriáját, amelyet az összes parlamenti képviselő kétharmadának szavazatával lehetett csak elfogadni, vagy módosítani.⁴⁴ Az Alkotmány kimondta, hogy az állampolgárok alapvető jogaira és kötelességeire vonatkozó valamennyi szabályt alkotmányerejű törvényeknek kell rögzíteniük.⁴⁵ Csak érdekességként jegyzem meg, hogy hasonló alkotmányos rendelkezés jelenleg csak Horvátországban, Montenegróban és Tunéziában létezik. Előbbi kettőről lesz még szó részletesebben, míg Tunézia az abszolút többségi modellt alkalmazza, néhány korrekciós elemmel.⁴⁶ Az alkotmányerejű törvények fogalma a kormány mozgásterének szigorú korlátozását jelentette, mivel szinte valamennyi törvény az állampolgárok alapvető jogaira és kötelességeire vonatkozik, ezért ezt a koncepciót már 1990 májusában felváltotta a kétharmados törvény jogintézménye. Az új megközelítés a minősített törvényalkotási tárgyak tételes felsorolásával

afrikai alkotmányos rendszerekben. *Az afrikai alkotmányjog kézikönyve.*] Oxford, Oxford University Press, 2017, 50-65.

41 KÜPPER, Herbert: *CARDINAL LAWS IN THE HUNGARIAN LEGAL SYSTEM. [A KÉTHARMADOS/SARKALATOS TÖRVÉNYEK JELENSÉGE A MAGYAR JOGRENDSZERBEN.]* MTA Law Working Papers, 2014/46, 2-5.

42 KILÉNYI Géza: Az alkotmányozási folyamat és a kétharmados törvények. *Jogtudományi Szemle*, 1994/5, 201-209.

43 KILÉNYI Géza (szerk.): *Az Alkotmány alapelvei. Alkotmányjogi Füzetek 1.* Budapest, ÉGSZI, 1989, 18-32.

44 KILÉNYI Géza: Az alaptörvény stabilitását szolgáló garanciák a külföldi alkotmányokban és nálunk. *Jogtudományi Közlöny*, 1996/3, 110-124.

45 4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH. 1990, 28-30.

46 Tunézia Alkotmánya 64. cikke.

szűkítette az emelt többségi követelmény alkalmazási körét, továbbá immár a jelenlévő képviselők kétharmados többsége elegendő volt a kétharmados törvények elfogadásához, vagy módosításához. Az egyetlen olyan törvény, amelyhez az összes képviselő kétharmados hozzájárulására volt szükség továbbra is, a zászlóról és a címerről szóló törvény maradt.⁴⁷

Magyarország az egyetlen ország Közép-Európában, amely az elmúlt évtizedben új alkotmányt fogadott el, és e projekt részeként a minősített törvény szükségessége és pontos formája is szóba került.⁴⁸ Az Alaptörvény felélesztette a sarkalatos törvény kategóriát⁴⁹ és ezzel párhuzamosan a minősített többségi követelmény alkalmazási köre is változott: részben kibővült, részben szűkült.⁵⁰

A román történelemből ki kell emelni Havasalföld és Moldva 1832-es organikus törvényeit, amelyek abban az időszakban kvázi alkotmányos normaként viselkedtek, de amelyeket hivatalosan sosem tekintettek alkotmánynak.⁵¹ A román társadalom másik fontos szempontja a forradalom tapasztalata volt, amely komoly elővigyázatosságot igényelt az alkotmányozási folyamat irányítóitól, akik az organikus törvényt a békés átmenet hosszú távú biztosítása fontos eszközének tekintették. Ráadásul a francia alkotmányfejlődést a román jogtudósok és politikusok mindig is nagy figyelemmel követték, a konkrétan kialakított szabályozásra is tekintettel ez valószínűleg az organikus törvény román modelljének döntő forrása is volt.⁵²

Moldovában két sajátos körülmény határozta meg az alkotmány megfogalmazóinak prioritásait. Egyrészt Moldova több szempontból is követte a román példát, valószínűleg elsősorban ennek köszönhető, hogy az organikus törvények ott is felmerültek.⁵³ A későbbiekben azonban részletesebben is rámutatnak majd, hogy a megvalósítás pontos paraméterei jelentősen eltértek a román megoldásoktól. Másrészt a társadalom mélyen megosztott Moldovában, különösen az orosz és a román közösség eltérő elképzelésekkel rendelkezik az ország jövőjét illetően. Ráadásul Gagauzia autonóm közössége különleges

47 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 75. § (3) bekezdése, net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=94900020.TV&txtreferer=00000001.txt (2020. 11. 30.).

48 Példaként lásd: KOI Gyula: A sarkalatos törvények kérdése az Alaptörvényben. Új Magyar Közigazgatás, 2011/6-7, 2-9.

49 Magyarország Alaptörvénye T) cikk (4) bekezdése.

50 JAKAB i. m. 96-102.

51 DJUVARA, Neagu: *Între Orient și Occident. Țările române la începutul epocii moderne. [Kelet és Nyugat között. Modern román alkotmányosság.]* Bucharest, Humanitas, 1995.

52 DELEANU, Ioan: *Instituii și proceduri constitutionale. [Alkotmányos intézmények és eljárások.]* București, Beck C. H., 2006, 220.

53 CARNAT, Teodor: *Constitutional law. [Alkotmányjog.]* Chisinau, State University of Chisinau, 2005, 129-130.

státuszt élvez, ennek az autonómiának a részleteit organikus törvény rögzíti.

Horvátország tekintetében az implementáció elsődleges motivációja a közép-európai régió kívülről érkezett. A horvát alkotmány fő elvei, valamint az alapjogok felsorolása és védelmük rendszere leginkább a német alkotmányos hagyományokból származnak,⁵⁴ a szervezeti keret azonban túlnyomórészt az Ötödik Francia Köztársaság Alkotmányából fakad.⁵⁵ Az organikus törvények megjelenése és a törvények külön alkategóriájának létrehozása egyértelmű példa a francia hatásra, azonban a horvát organikus törvényeket egykamarás rendszerben kell elhelyeznünk, szemben a kétkamarás francia modellel. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy Horvátország 1990-ben eredetileg kétkamarás rendszert hozott létre, amelyet 1998-ban egykamarás törvényhozás váltott fel. Az említett külső forrásokon felül történelmi okai is lehetnek annak, hogy az organikus törvényeket az inkluzív jogalkotás egyik garanciájának tekintették Horvátországban. Romániához hasonlóan Horvátországban erőszakos cselekedetek, a Szerbia elleni elhúzódó háború övezte a demokratikus kibontakozást, ez a tapasztalat előtérbe helyezte az alkotmány stabilitásának lehetséges biztosítékait.

Montenegró csak 2006-ban nyerte el függetlenségét, és 2007-ben léptette hatályba alkotmányát, több mint egy évtizeddel később, mint a régió többi országa. Montenegróban három szintje is van a minősített többségű törvényalkotásnak, ettől eltekintve azonban a vonatkozó alkotmányos rendelkezések igen közel állnak a Horvátországban meghonosodott koncepcióhoz. Fontos különbség azonban, hogy Montenegró Alkotmánya nem hozott létre külön organikus törvény kategóriát, csupán felsorolja azokat a törvényalkotási tárgyakat, amelyekre alkalmazni kell az emelt parlamenti többségi követelmény valamely formáját.

Grúzia Európa legkeletibb országa, ahol megjelentek az organikus törvények. Az alkotmányozás grúziai körülményei kissé hasonlítottak a spanyol példához, de amikor ezt a párhuzamot állítjuk fel, tisztában kell lennünk a két országban lejátszódó folyamatok figyelemre méltó különbségeivel is. A másik

54 BARIC, Sanja: *The Transformative Role of the Constitutional Court of the Republic of Croatia: From the ex-Yu to the EU.* [A horvát Alkotmánybíróság szerepe: a volt Jugoszláviától az EU-ig vezető úton.], bib.irb.hr/datoteka/971606.constitutional_court_croatia.pdf (2020. 11. 30.).

55 Đurđević, Zlata – MATAIJA, Mislav: *The Constitution of Croatia in the perspective of European and global governance. National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law.* [Horvátország alkotmánya az európai és globális kormányzás tükrében. Nemzeti alkotmányok az európai és globális kormányzás tükrében: demokrácia, emberi jogok, jogállamiság.] Springer, 2019, 1155-1160.

ország, amelyet bizonyos szempontból lehet hasonlítani Grúziához, Moldova. A grúz társadalom legfontosabb releváns jellemzője eredendően megosztott struktúrája volt: a különböző érdekcsoportok közti politikai feszültségek és különösen a nemzetiségek törekvései veszélyeztették a békés átmenetet, sőt az ország területi integritását is. 1992 folyamán rövid időre polgárháborús helyzet alakult ki, ennek következtében néhány hónapig ideiglenes katonai kormányzat irányította az országot. Emellett Dél-Oszétia és Abházia teljes függetlenségre, vagy legalábbis az országon belüli széleskörű autonómiára törekedett. Ezen bizonytalansági tényezők miatt minden érdekelt kifejezte hajlandóságát az ország végleges alkotmányának elfogadására, valamint az átmenet békés eszközökkel történő lezárására. Az organikus törvényt megfelelő eszköznek tekintették e célok előmozdítására.⁵⁶

A történeti háttér rövid felvázolása rámutat arra, hogy a demokratikus átmenet körülményei miként vezethetnek a minősített törvények bevezetéséhez az egyes országokban. Amikor a helyi alkotmányfejlődésnek vannak olyan elemei, amelyek hasonló logikát testesítettek meg, mint a minősített törvény modern koncepciója, ez növeli annak valószínűségét, hogy ez a téma napirendre kerüljön egy alkotmányozási folyamat során. Ezen momentumok többségét a közelmúlt eseményei között lehet fellelni, de egyes esetekben a középkori századokból is említhetőek érvek, és minden ilyen hivatkozás megerősíti a modern minősített törvények legitimitását is.

Érdeemes a demokratikus politikai átmenet konkrét körülményeire is felhívni a figyelmet. Amennyiben fegyveres konfliktus kézzelfogható kockázata fenyeget, vagy az ország területi integritása veszélybe kerül, illetve ha a politikai átmenet kimenetele teljesen bizonytalan, a minősített törvény gyakran alkalmazott eszköz a jogalkotási folyamat inkluzivitásának erősítésére. Az emelt többségi követelmény arra kényszerítheti a politikai szereplőket, hogy tárgyaljanak egymással, ennek következtében pedig szélesebb társadalmi rétegek érdekeit jeleníthetik meg azok a kompromisszumok, amelyek e tárgyalások alapján születnek. Egy konkrét példát hozva: Magyarországon, bár az átmenet természeténél fogva békés maradt, az első többpárti parlamenti választás eredménye minden érintett számára előzetesen teljesen beláthatatlan volt, ezért minden politikai szereplő érdekeltnek érezte magát abban, hogy a leendő ellenzék szerepét erősítő biztosítékokat építsenek be a rendszerbe.⁵⁷

56 ALADASHVILI, Irma: Guide to georgian legal research. [Útmutató a grúz jogrendszer kutatásához.] www.nyulawglobal.org/globalex/Georgia.html (2020. 11. 30.).

57 KUKORELLI István: *Az MDF és az SZDSZ megállapodása utáni alkotmánymódosítás és következményei*. In: KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltás államszervezeti kompromisszumai*. Lakitelek, Antológia, 2016, 5-185.

Ki kell emelni azt is, hogy a legtöbb esetben a régió kívülről eredő külső példák jelentettek hangsúlyos hivatkozási pontot, leginkább a releváns nyugat-európai alkotmányos rendszerek merültek fel. A régió országai azonban egyértelmű hatással voltak egymásra is, és ez a minősített törvény esetében is jól nyomon követhető.

5. Különböző eljárási rezsimek: a nemzeti döntéshozók mozgásteré

Egy minősített törvény koncepció kimunkálása során az egyik kulcskérdés az azokra az eljárási garanciákra vonatkozó döntés, amely megkülönbözteti ezeket a törvényeket az általános parlamenti jogalkotási folyamattól. Ez azonban nem csak a minősített törvény szempontjából döntő fontosságú tényező, hanem kiváló eszköz annak bizonyítására is, hogy a legal transplant Közép-Európában nem jelent szó szerinti, minden kritikus megközelítés nélküli átvételt. Gyakori jelenség, hogy a régió országai máshonnan származó alkotmányos intézményeket honosítanak meg, azonban a helyi viszonyokra alkalmazva ezeket, vagy legalábbis erre törekedve. Annak ellenére, hogy lényegében mindössze három ország modellje jelentett támpontot az alkotmányozási folyamatokban résztvevő szakemberek és politikusok számára, többféle különböző eljárásjogi rezsimek alakult ki, jól jelezve, hogy az egyes átültetések során a minősített törvény koncepciója valamelyest mindig módosult. Az alkotmányos megoldások migrációja és a jogrendszerek harmonizálása tehát rendszerint együtt jár a nemzeti döntéshozók mozgásterével, emiatt a hasonló elméleti kiindulópontok ellenére is különböző konkrét megoldások alakulnak ki az egyes országokban.

Mint korábban már említettem, Magyarország az elmúlt három évtizedben három különböző eljárási rendet vezetett be, ami valószínűleg a minősített törvények folyamatos politikai instrumentalizációjával magyarázható.⁵⁸ Az eljárási szabályokat kezdetben leginkább az osztrák keretek inspirálták, ahol már régóta kétharmados többségre van szükség bizonyos kulcsfontosságú döntések meghozatalához. Mindazonáltal Ausztriában a minősített törvényeket két okból különböztetik meg az egyszerű törvényektől. Egyrészt a határozatképesség az egyszerű törvények esetében a parlamenti képviselők egyharmada, a minősített törvények tekintetében ugyanez azonban már az összes képviselő fele.⁵⁹ Másrészt a törvényalkotáshoz szükséges többség a leadott szavazatok kétharmada az egyszerű többség helyett. Ezzel szemben

58 TÓTH Károly: *A kétharmados törvények*. In: KUKORELLI i. m. 187-253.

59 Osztrák Szövetségi Alkotmány 31. § és 44. § (2) bekezdése.

Magyarországon a határozatképesség a minősített és egyszerű törvények esetében is a parlamenti képviselők fele,⁶⁰ a különbség mindig is csak a konszenzus követelmény mértékében volt megragadható.

A minősített törvény különböző magyarországi modelljeire korábban már részletesebben kitértem, most csak a jelenlegi sarkalatos törvény koncepciójának még egy elemét hangsúlyozom, amely szintén megfelelő példa arra, hogy az átültetés elválaszthatatlan az adaptációnak legalább a kísérletétől. Szinte minden érintett országban kétséges, hogy a minősített és az egyszerű rendelkezéseket be lehet-e építeni egyazon törvénybe, és amennyiben ez a helyzet, hogyan kell egyértelműen elkülöníteni a két eljárásrendet. Magyarország új választ adott erre a kérdésre: úgynevezett sarkalatos záradékok kerültek be minden olyan törvénybe, amelyek legalább egy olyan rendelkezést tartalmaznak, amelyre a kétharmados többségi követelmény vonatkozik. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a sarkalatos záradék felsorolja az adott törvény azon rendelkezéseit, amelyeket minősített parlamenti többséggel kell elfogadni, vagy módosítani, azonban ezt a besorolást megfelelő indítvány esetén az Alkotmánybíróság felülbíráhatja. Ennek az elképzelésnek a forrását az Európai Unió jogában kell keresnünk, mivel a nemzeti törvényeknek a szöveg végén egy záradékban kifejezetten meg kell határozniuk, hogy az adott jogi aktus a nemzeti jogrendszernek mely uniós jogalkotási aktussal való megfelelést szolgálja.⁶¹

Rátérve a román tapasztalatokra, ez az ország az abszolút többségi rendszerrel működik kétkamarás rendszerben: az összes képviselő és az összes szenátor többségének a törvényjavaslat elfogadására kell szavaznia.⁶² Ez az eljárási biztosíték lényegét tekintve a francia alkotmányból származik, azonban a román megközelítés elhagyta az abszolút többségi követelményhez Franciaországban kapcsolódó további biztosítékokat. Ezen garanciák közül a legfontosabb a francia organikus törvények kötelező, előzetes alkotmányos felülvizsgálata, rögtön hozzá kell tennünk azonban, hogy ezt egyik közép- és kelet-európai ország sem vette át.⁶³ Ennek az az oka, hogy a francia alkotmánytanács az előzetes alkotmányossági felülvizsgálat primátusán alapul, ez a megközelítés azonban háttérbe szorult az évtizedek során a német al-

60 Magyarország Alaptörvénye 5. cikk (5) bekezdése.

61 BODNÁR Eszter – MÓDOS Mátyás: A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta. *Kodifikáció*, 2012/1, 33-34.

62 Románia Alkotmánya 74. § (1) bekezdése.

63 SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: Organic laws and the principle of democracy in France and Spain. [Az organikus törvények és a demokrácia elv Franciaországban és Spanyolországban.] *Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga*, 2020, 9(4), 62-74.

kotmányos hagyománnyal szemben. Megjegyzendő, hogy Afrikában, ahol a francia befolyás erősebbnek bizonyult, és a helyi hagyományok szerepe nem volt olyan fontos, ez az alkotmányos eszköz népszerűbbnek mutatkozott.⁶⁴

Moldovában leginkább a román megközelítésre támaszkodtak, amikor az organikus törvények eljárási biztosítékait megállapították, azonban az abszolút többségi követelményt egykamarás rendszerben kell értelmezni,⁶⁵ ezért súlya feltétlenül kisebb, mint Romániában. Ettől eltekintve van egy különleges kivétel, amelyet a francia és a spanyol rendszer egyes elemei inspirálhatnak. Az organikus törvények közül a Gagauzia autonóm státuszáról szóló jogszabály az általános abszolút többségi szabály helyett háromötödös parlamenti többséghez kötött.⁶⁶ A francia alkotmánytanács volt az első, amely még az organikus törvények közötti hierarchiát is hangsúlyozta: az államháztartásról szóló organikus törvény kvázi alkotmányos jelleget kapott.⁶⁷ Egy közelebbi párhuzamot lehetne megemlíteni Spanyolországból, ahol csak az autonóm közösségek jogállásáról szóló organikus törvények előzetes alkotmányossági felülvizsgálata kötelező. Ilyen garanciális szabály a többi spanyol organikus törvényre nem vonatkozik.

Horvátország a kétharmados- és az abszolút többségi modellek kombinációját valósította meg. Az Alkotmány előírja, hogy a nemzeti- és etnikai kisebbségek jogállásáról szóló organikus törvényt csak az összes parlamenti képviselő kétharmadának egyetértésével lehet elfogadni, vagy módosítani,⁶⁸ míg a többi organikus törvény esetében ehhez elegendő az összes parlamenti képviselő többségének szavazata is.⁶⁹ Bizonyos hasonlóságok felfedezhetőek az osztrák konstrukcióval is, emellett megemlíthető, hogy az 1990 májusi alkotmánymódosítás után a magyar alkotmány a minősített törvények elfogadását a jelenlévő képviselők kétharmados többségéhez kötötte, azonban a nemzeti jelképekről szóló törvény vonatkozásában az összes parlamenti képviselő kétharmadára volt szükség.⁷⁰ Sőt, az autonóm közösségek státuszának fent említett kiemelése a minősített törvényalkotási tárgyak sorából szintén hatással lehet a horvát megközelítésre.

64 GITIRI, Jennifer – SZENTGÁLI-TÓTH, Boldizsár: The organic laws in francophone Africa and the judicial branch: a contextual analysis. [Organikus törvények és az igazságszolgáltatás a frankofon afrikai országokban: kontextuális elemzés.] *Speculum Juris*, 2020.

65 Moldova Alkotmánya 74. § (1) bekezdése.

66 Uo. 111. § (7) bekezdése.

67 N° 98-401, DC du 10 juin 1998.

68 Horvátország Alkotmánya 82. § (1) bekezdése.

69 Uo. 82. § (2) bekezdés.

70 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 75. § (3) bekezdése. net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=94900020.TV&txtreferer=00000001.txt (2020. 11. 30.).

Montenegró a horvát megoldáshoz közel álló eljárási rezsimet alakított ki, de még kifinomultabb tartalommal: a minősített törvények három osztályra tagolódnak. Legtöbbjüket a Parlament abszolút többségi szavazatával kell elfogadni, míg a külföldiek politikai jogait, valamint tulajdonjogát az összes parlamenti képviselő kétharmados egyetértésével szükséges szabályozni. Végül e két kategória között egy harmadik alcsoportot is felállít a montenegrói alkotmány: a nemzeti kisebbségek jogait és a montenegrói fegyveres erők nemzetközi szövetségben történő bevetését az első szavazási fordulóban a képviselők kétharmadának, míg a másodikban a képviselők legalább felének kell támogatnia.⁷¹

Romániához hasonlóan Grúzia kétkamarás parlamenti rendszerben, azonban további garanciákkal kiegészítve vezette be az abszolút többségi követelményt.⁷² Ha az elnök vétőt emel az elfogadott organikus törvény-nyel szemben, akkor a Parlament csak legalább háromötödös többséggel tudja fenntartani korábbi álláspontját és semlegesíteni az elnöki vétőt.⁷³ Érdekeség, hogy hasonló megoldást csak Tunéziában találunk.⁷⁴ Emellett a grúz alkotmány tartalmaz még egy olyan elemet, ami megfontolandó lehet akár más országok szempontjából is. Nem mindig egyértelmű, mit kellene értenünk az „összes parlamenti képviselő” kifejezés alatt, amikor ehhez viszonyítjuk a kétharmados, vagy az abszolút többségi követelményt? Ez akkor lehet problémás, amikor egyes mandátumok valamely képviselő halála, vagy lemondása miatt átmenetileg betöltetlenek. Továbbá a tartózkodó szavazatok beszámítása is kérdésessé válhat, amint arra nemrégiben láttunk is példát az Európai Parlamentben.⁷⁵ Grúzia alkotmánya kifejezetten rendelkezik arról, hogy a minősített többséget az adott pillanatban betöltött mandátumok után kell számítani.⁷⁶ A kalkuláció kiindulópontja tehát nem feltétlenül a képviselők alkotmányban előírt létszámához, hanem a szavazás pillanatában ténylegesen betöltött mandátumokhoz igazodik.

A minősített törvények eljárási szabályai nagyfokú változatosságot mutatnak Közép- és Kelet-Európában, és arra a következtetésre vezetnek bennünket, hogy a minősített törvények külső példáknak köszönhetően érkeztek a régióba, azonban igyekeztek azokat hozzáigazítani a vélt, vagy valós helyi

71 Montenegró Alkotmánya 91. cikke.

72 Grúzia Alkotmánya 66. § (2) bekezdése.

73 Uo. 68. § (4) bekezdés.

74 Tunézia Alkotmánya 81. § (5) bekezdése.

75 www.lawoforderblog.com/2018/03/4-things-most-people-get-wrong-about-abstentions/ (2020. 11. 30.)

76 ALADASHVILI i. m.

sajátosságokhoz. Közép- és Kelet-Európában a legal transplantok többségét tehát úgy kell tekintenünk, mint a máshol jól működő alkotmányos megoldások speciális változatainak kimunkálására tett kísérleteket.

6. A minősített törvény terrénuma: a minősített többségi törvényalkotásnak tulajdonított funkció jelentősége

A minősített törvényalkotási tárgyak két fő kategóriába sorolhatók: az alapvető jogok, illetve az állam alapvető intézményi kerete. A minősített törvények gyakran az alapvető jogok széles skáláját fedik le, mint például a gyülekezés szabadságát, az egyesülési szabadságot, a vallásszabadságot vagy az alapvető politikai jogokat. Emellett a legfontosabb alkotmányos tényezőkre és intézményekre vonatkozó keretszabályok szintén a minősített törvények körébe tartoznak. Amikor egy ország a minősített törvény bevezetése mellett határoz, el kell döntenie, hogy e garancia mely törvényalkotási tárgyra fog vonatkozni, ez pedig leginkább attól az elsődleges funkciótól függ, amelyet a minősített törvényekhez rendelünk. A minősített törvények létjogosultságának igazolására a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában öt főbb elmélet azonosítható: az alkotmány mintegy meghosszabbítását idézhetik elő;⁷⁷ szolgálhatják az alkotmány stabilitását;⁷⁸ tekinthetőek eredendően politikai eszköznek;⁷⁹ értékelhetőek az alapvető jogok erőteljesebb védelmének garanciájaként;⁸⁰ és számottevően befolyásolják a hatalommegosztás struktúráját is.⁸¹ A minősített törvény alkalmazási körét általában azok a funkciók határozzák meg, amelyeket a minősített törvénynek tulajdonítanak annak bevezetése során.

Magyarországot illetően 1989-ben a minősített törvényt olyan eszköznek tekintették, amely kiterjeszti az alkotmányos szintű védelmet a legfontosabbnak tartott törvényekre is. Az 1990-es alkotmányrevíziót követően a minősített törvény politikai megközelítése volt a meghatározó: az organikus törvény terrénumának túlságosan általános körvonalazása helyett, némileg hasonlóan Spanyolországhoz, az Alkotmány tételes felsorolásban rögzítette azokat az alapvető jogokat, amelyek a minősített többségi követelmény hatálya alá esnek. Az Alaptörvény ismét újraértelmezte a minősített törvények alkalmazási körét: az alapvető jogok többségét eltávolították a sarkalatos törvényalkotási kérdések felsorolásából, ennek megfelelően az intézményi aspektus maradt

77 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

78 43/1992. (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992, 374.

79 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397.

80 4/1993. (II. 12.) AB határozat ABH 1993, 48.

81 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 258.

a meghatározó.⁸² Jelenleg az Alaptörvény mintegy 35 jogalkotási területet minősít sarkalatosnak, többségük az állam alapvető intézményeit érinti, mint például a köztársasági elnök,⁸³ a Parlament és tagjai,⁸⁴ az Alkotmánybíróság,⁸⁵ az ombudsman és helyettesei,⁸⁶ az igazságszolgáltatási rendszer,⁸⁷ vagy a Nemzeti Bank⁸⁸ jogállását, hatásköreit, valamint szervezetét, illetve az országgyűlési⁸⁹ és az önkormányzati választások⁹⁰ részletes szabályait.

Az Alaptörvény felvázolja a sarkalatos törvény általános fogalmát⁹¹ és külön rendelkezésekben rögzíti az egyes törvényalkotási tárgyak sarkalatos jellegét. Ez a módszer a minősített törvény terrénumának kijelölésére az osztrák modellhez áll a legközelebb.

A spanyol megoldásra emlékeztető módon⁹² a román Alkotmány 72. cikkének (3) bekezdése nevesíti az organikus törvényalkotási tárgyak nagy részét, azonban ezen felül az Alkotmány számos más rendelkezése is minősített többséghez köti bizonyos kérdések szabályozását. Valamennyi törvény deklarálja saját karakterét, függetlenül attól, hogy organikus, vagy egyszerű törvény-e, azonban ugyanazon törvényen belül akár egyszerre találhatunk organikus és egyszerű törvényi szabályokat is. A román alkotmánybíróság többször is világosan elhatárolta az organikus és az egyszerű többséghez kötött rendelkezéseket ugyanazon törvényen belül.⁹³ A román organikus törvény hatálya különösen az intézményi aspektus kapcsán lényegesen tágabb, mint magyar megfelelője, az előírt többség szintje viszont alacsonyabb, így

82 SZENTGÁLI-TÓTH, Boldizsár: A sarkalatos törvényalkotás egyes alkotmányossági dimenziói: a sarkalatos törvényekkel kapcsolatos hazai alkotmánybírósági gyakorlat múltja, jelene, jövője. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2019/1, 10-19., 10.

83 Magyarország Alaptörvénye 12. cikk (5) bekezdése.

84 Uo. 2. cikk (2) bekezdése, 4. cikk (4) és (5) bekezdése.

85 Uo. 24. cikk (2) bekezdés g) pontja továbbá (3), (7) és (9) bekezdése.

86 Uo. 30. cikk (5) bekezdése.

87 Uo. 25. cikk (6) és (8) bekezdése és 26. cikkének (1) és (2) bekezdése.

88 Uo. 41. cikk (6) bekezdés.

89 Uo. 2. cikk (1) bekezdés.

90 Uo. 35. cikk (1) bekezdés.

91 Uo. 7) cikk (4) bekezdés: „A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

92 Ebben a tekintetben a román megközelítés kivételesen a spanyol logikát követi a francia helyett.

93 A vonatkozó román joggyakorlat bemutatásához lásd: az Alkotmánybíróság 88/2.06.1998-i határozata, Hivatalos Közlöny 207/3.06.1998; Az Alkotmánybíróság 442/10.06.10-i határozata, Hivatalos Közlöny 526/2015.07.15. Az Alkotmánybíróság 568/2015.09.15-i határozata, Hivatalos Közlöny 844/2015.11.12. Az Alkotmánybíróság 622/2016.10.13-i határozata, Hivatalos Közlöny 60/20.01.2017.

az egész jogrendszerre nézve a következmények kevésbé szembetűnőek. Romániában és Moldovában részben a polgári-,⁹⁴ sőt egészében a büntető-törvénykönyvet⁹⁵ is organikus törvénynek tekintik. Magyarországon ezek a törvények nem minősülnek sarkalatosnak, mert az az általános felfogás, hogy a minősített többség megnehezítené ezeknek a terjedelmes kódexeknek a folyamatos hozzáigazítását a változó társadalmi igényekhez.

Moldovát illetően meg kell jegyezni, hogy az organikus törvények valódi köre nem azonosítható kizárólag az alkotmányos szöveg alapján.⁹⁶ Romániához hasonlóan az Alkotmány 72. cikk (3) bekezdése terjedelmes felsorolást nyújt az organikus tárgykörökről, de más alkotmányos cikkek az organikus jogalkotást kiterjesztik további területekre is.⁹⁷ A Parlamentnek lehetősége van emellett organikus törvények elfogadására olyan kérdésekben is, amelyeket az Alkotmány nem nevesít ilyenként, a szigorúbb jogalkotási eljárás megkövetelése mégis indokoltnak látszik.⁹⁸ A Parlamentnek ez a döntési mozgástere nem csupán elméleti lehetőség: e felhatalmazás alapján fogadott el a Parlament organikus törvényt egyebek mellett az ügyészségről, a fegyveres erők szervezetéről, az igazságszolgáltatás jogállásáról, az ügyvédekről, és a biztonsági szolgálatokról.⁹⁹ A gyakorlatban a moldovai jogrendszer e sajátosságai azt jelentik, hogy az ottani konstrukció az Alkotmány mellett az organikus törvényeken alapul, és szemben minden más ország példájával, Moldovában az organikus törvényeket nem kivételesnek, hanem a jogalkotás fő irányának kell tekintenünk. Mivel a moldovai organikus törvények ezen okoknál fogva igen széles körben érvényesülnek, az egyszerű törvények száma és jelentősége jóval csekélyebb, mint más országokban. Ez a háttér megmagyarázza azt is, miért nem alakult ki mindeddig vita Moldovában az organikus törvények szükségességéről, hasonlóan, az organikus törvények elsőbbségét az egyszerűekkel szemben sem kérdőjelezte meg mindeddig senki. Az organikus törvény jogintézményének csak a garanciális vonásairól esik szó, mivel azokat mintegy az Alkotmány meghosszabbításának tekintik, az eljárási rezsim pedig megfelelő rugalmasságot is biztosít esetleges módo-

94 Románia Alkotmánya 72. cikk (2) bekezdés l) és p) pontja és Moldova Alkotmánya 72. cikk (3) bekezdés h) és i) pontja.

95 Románia Alkotmánya 72. cikk (3) bekezdés f) pontja és Moldova Alkotmánya 72. cikk (3) bekezdés n) pontja.

96 CARNAT i. m. 114-115.; 129-130, Moldova Alkotmánya 73. cikk (3) bekezdés r) pontja.

97 Moldova alkotmánya 72. cikk (3) bekezdés P) pontja [1994. 07. 29.]

98 Uo. 72. cikk (3) bekezdés R) pontja [1994. 07. 29.]

99 Teodor Carnat, a Moldovai Igazságügyi Tanács tagja és a Moldovai Állami Egyetem alkotmányjogi tanszékének professzora által készített interjú alapján [Kisinyov, 2017. 09. 14.]

sítási törekvések esetén.¹⁰⁰ Moldovában tehát csak az organikus törvények tartalmi alkotmányosságának kérdése merülhet fel, az organikus törvényhez kapcsolódó dogmatikai viták nem jellemzőek.¹⁰¹

Horvátország és Montenegró Romániától és Moldovától eltérő megközelítést képvisel, mivel ezek az alkotmányok nem tartalmazzak teljes, vagy legalábbis annak szánt listát az organikus tárgykörökről, csupán néhány általános klauzulát adnak meg a minősített többségi követelmény érvényesülési körének meghatározására. Például a horvát alkotmány így fogalmaz: „Az alkotmányban rögzített emberi jogokat és alapvető szabadságokat, a választási rendszert, a kormányzati szervek struktúráját, hatásköreit és működését, valamint a helyi és regionális önkormányzatok szervezetét és hatásköreit kibontó törvényeket (organikus törvények) a horvát parlament az összes képviselő többségi szavazatával fogadja el.”¹⁰²

Különösen az alkotmányban rögzített emberi jogokra,¹⁰³ valamint a kormányzati szerveket érintő törvényi szabályokra történő hivatkozás teszi ezt a listát nyílt végűvé; a Parlament és végső esetben az Alkotmánybíróság feladata lenne értelmezni, mely törvények, vagy törvényi rendelkezések köre tartozik ténylegesen az organikus törvények körébe. A montenegrói alkotmány a horvát megközelítéshez áll közel, utalva az Alkotmányban rögzített alapvető jogokra és szabadságokra, azonban a minősített többséghez kötött tárgykörökről szóló lista valamivel hosszabb és részletesebb.¹⁰⁴ Ez a szabályozási módszer nagyon hasonlít arra a magyar megoldásra, amelyet az 1989-es alkotmányrevízió során alkalmaztak: ennek lényege az alapvető jogokra és köteleességekre irányuló elnagyolt utalás, valamint az intézményi tárgykörök tételes nevesítése volt.

Végül, de nem utolsó sorban a grúz megközelítés ismét közelebb áll a francia és a jelenlegi magyar megoldáshoz: az Alkotmány általánosságban definiálja az organikus törvényt és a hozzá kapcsolódó eljárási garanciákat,¹⁰⁵ emellett az Alkotmány szövege pedig eseti alapon rögzíti, mely törvényeket kell organikusként elfogadni. Máshol nem találunk olyan szabályt, mint Grúziában, hogy az Alkotmány kihirdetését követő két évben valamennyi organikus törvényt meg kellett alkotni.¹⁰⁶

100 Rodica Secieruval, a Moldovai Alkotmánybíróság főtítkárával készített interjú alapján [Kisinyov, 2017. 09. 15.]

101 Pl. a Moldovai Alkotmánybíróság 2013/36. sz. határozata [2013. 12. 05.]

102 Horvátország Alkotmánya 82. cikk (1) bekezdése.

103 Ami hasonló Spanyolország alkotmánya 81. cikk (1) bekezdéséhez.

104 Montenegró Alkotmánya 91. cikke.

105 Grúzia Alkotmánya 66. cikk (2) bekezdése.

106 Uo. 106. § (3) bekezdés.

Amint azt korábban már kifejtettem, a minősített törvényalkotás két fő ága az intézményi és az alapjogi aspektus.¹⁰⁷ Közép- és Kelet-Európában általánosságban az intézményi megközelítés túlsúlya érzékelhető, amely a francia organikus törvények ilyen karakterére vezethető vissza. Ennek ellenére, a francia gyakorlattól eltérően, a minősített törvények kétféleképpen is védik az alapvető jogokat ebben a régióban, mint arra a következőkben rámutatok.

Szinte minden érintett alkotmányos rendszerben a legfontosabb állami intézmények működésére, szervezetére és egymásközi viszonyaira vonatkozó törvényi szabályokra minősített többségi követelmény vonatkozik. Az államfőről,¹⁰⁸ a parlamentről,¹⁰⁹ az alkotmánybíróságról,¹¹⁰ az ombudsmanról,¹¹¹ a törvényhozásról,¹¹² valamint az önkormányzati¹¹³ választási rendszerről és a népszavazásról¹¹⁴ szóló törvény mindig minősített azokban az alkotmányokban, amelyek meghonosították a törvények ilyen kategóriáját. Az alapvető jogok védelme tekintetében a minősített témák között kisebb számban megtalálhatók maguk az alapvető jogok, de jellemzőbb, hogy inkább az alapvető jogok védelmét szolgáló intézmények kerülnek ebbe a körbe. Véleményem szerint ezt a kettősséget a minősített törvények alapjogvédelmi funkciója két szintjeként foghatjuk fel. A közvetlen szint azt jelenti, hogy bizonyos alapvető jogokat minősített törvény szabályoz, míg a közvetett szempont azt feltételezi, hogy az alkotmánybíróságra, az ombudsmanra, az igazságszolgáltatási rendszerre és a bírák jogállására vonatkozó szabályokat minősített többséggel fogadják el a függetlenség biztosítékaként. A releváns közép- és kelet-európai alkotmányos rendszerek csak nagyon szűk körben operálnak az alapvető jogok közvetlen védelmének eszközeként minősített törvényekkel, kivéve Horvátországot és Montenegrót, ahol az általános klauzula szerint az alapvető jogokra vonatkozó törvényi szabályokat organikus törvényekben kell rögzíteni. Kivételez alól, hogy a vallásszabadság¹¹⁵ és az állampolgársághoz való jog minősített jogalko-

107 1999/1/1. (II. 24.) Magyar Alkotmánybíróság ítélete, ABH 1999, 25.

108 A következőkben Grúzia Alkotmányának példáján mutatom be az említett minősített törvényalkotási tárgyköröket. Az államfő esetében Grúzia Alkotmányának 70. § (1) bekezdése írja elő az organikus törvényalkotási eljárást.

109 Grúzia Alkotmánya 50. § (5) bekezdése.

110 Uo. 83. § (1) bekezdés és 89. § (1) bekezdés.

111 Uo. 43. § (3) bekezdés.

112 Uo. 4. § (4) bekezdés és 50. § (5) bekezdés.

113 Uo. 2. § (4) bekezdés.

114 Uo. 74. § (1) és (3) bekezdés.

115 Magyarország Alaptörvénye XIX. cikk (3) bekezdése; Románia Alkotmánya 73. cikk (3) bekezdés S) pontja; Moldova alkotmánya 72. cikk (3) bekezdés K) pontja [1994. 07. 29.]; Grúzia Alkotmánya 12. § (3) bekezdése.

tási tárgynak számít a vonatkozó jogrendszerek többségében.¹¹⁶ A minősített többség követelménye nemcsak magukat az alapvető jogokat érinti, hanem azokat az intézményeket is, amelyek garantálják az emberi jogok megfelelő szintű oltalmát. A vonatkozó alkotmányok többségében három ilyen intézmény tartozik a minősített jogalkotási területek közé: az alkotmánybíróság, az ombudsman és az igazságszolgáltatási rendszer. A valóságban a minősített törvények összetettebb szerepet játszanak az alapvető jogok védelmének közvetett biztosítékaként: például Romániában és Moldovában a közoktatási rendszert is a minősített jogalkotás területének tekintik.¹¹⁷

7. Következtetések

Tanulmányom a közép- és kelet-európai demokratikus átmenetekhez köthető jogi transplantok néhány aspektusának újragondolását célozta. Ennek érdekében a minősített törvény példáját elemeztem, amely a kommunista rendszerek bukását követően terjedt el a térségben, és amelyet viszonylag sok ország vezetett be három évtizeddel ezelőtt. Ennek az alkotmányos eszköznek a régióban történő térnyerése jól mutatja, hogy a jogi transplant nem csak a meglévő külföldi megoldások puszta másolását jelentette, hanem e keretek helyi körülményekhez történő igazítását is. Ennek eredményeként a recepció eredményei meglehetősen változatosak és országonként eltérő az is, hogy mely modelleket tekintették irányadónak. Figyelemre méltó, hogy az érintett országok alkotmányos hagyományai jelentősen befolyásolták a minősített törvény konkrét koncepcióit, míg egyes országokban valószínűleg több külföldi modelltől is merítettek, kombinálva elemeiket egymással. Bizonyos esetekben az is felmerülhetett, hogy a nyugat-európai példákon kívül a közép- és kelet-európai országok befolyásolták egymást is: tehát az alkotmányos megoldások migrációja nem csak a régiók között figyelhető meg, hanem az újonnan alakult demokráciák hatottak egymásra is.

Amennyiben a minősített törvények perspektíváira fókuszálunk a régióban, bár komoly aggodalmak fogalmazódtak meg ezen alkotmányos eszköz torzító hatásai kapcsán, az elnököket általában erősebbnek tartják, és valószínűleg alkalmazni fogják a minősített törvényeket Közép- és Kelet-Európában hosszabb távon is. Ennek ellenére számos bizonytalanság érzékelhető a legmegfelelőbb eljárási garanciák, valamint a minősített törvény érvényesülési köre

116 Magyarország Alaptörvénye *G) cikk* (4) bekezdése; Románia alkotmánya 5. cikk (1) bekezdése; Moldova alkotmánya 17. cikk (1) bekezdése.

117 Románia Alkotmánya 73. cikk (3) bekezdés N) pontja [1991. 12. 08.]; Moldova alkotmánya 72. cikk (3) bekezdés K) pontja [1994. 07. 29.]

kapcsán, ezért reális lehetőség, hogy a jelenleg létező minősített törvény koncepciókat néhány országban belátható időn belül felül fogják vizsgálni. Ugyan a közeljövőben nem számíthatunk a három évtizeddel ezelőttihez hasonló alkotmányozási hullámra, amennyiben azonban valamely ország mégis újragondolja a minősített törvényekkel kapcsolatos jelenlegi megközelítését, feltehető, hogy a francia, a spanyol és az osztrák modell hatása továbbra is jelentős lesz. Azonban lezárásként szükséges hangsúlyozni, hogy egyik implementációs folyamat során sem került sor a minősített törvények különböző modelljeinek átfogó elemzésére, így a konkrétan alkalmazott megoldások sem voltak mindig kellően megalapozottak. Ezért álláspontom szerint fontos feladata lenne az alkotmányjog tudományának, hogy mélyrehatóan elemezze a minősített törvény fogalmához esetlegesen kapcsolódó garanciákat és ez alapján rámutasson arra, hogy az egyes megoldások bevezetésekor, vagy éppen elhagyásakor milyen következményekre lehet számítani.



Nagy Krisztián: Pro peccatis nostris

A BÍRÓI FÜGGETLENSÉGRŐL A BÍRÓI HATALOMRÓL SZÓLÓ 1869. ÉVI IV. TÖRVÉNYCIKK FÉNYÉBEN¹

SZALMA JÓZSEF

professor emeritus (KRE ÁJK), MTA doktora

A kiegyezést követően (1867) Magyarország visszanyerte az 1849 és 1861 között érvényesülő, osztrák császári pátenssel korlátozott függetlenségét, mégpedig a törvényhozási (jogalkotási) és bírósági hatalom gyakorlása tekintetében. Megerősítvén ezáltal az Országbírói Értekezlet (1861) előzetes határozatait. Ennek egyik fontos, két évvel a kiegyezést követő későbbi folyamánya volt *a magyar, bírói hatalomról szóló 1869. évi IV. törvény cikk meghozatala. E törvénycikket az uralkodó 1869. június 14-én szentesítette.* Így e törvény meghozatalának 150. évfordulójára 2019. június 15-én került sor. A bírói függetlenséget meghirdető első polgári korszakban fogant magyar törvény elfogadása alkalmából, ennek tiszteletére, június 15-e a magyar bíróságok napjává lett.

Rendkívül jelentős törvényről van szó, hiszen alapvetően a magyar jogban *a bíróságokra vonatkozó, a hatályos Alaptörvényben és más törvényekben érvényesülő alapelvek megalapozását, elfogadását végezte el.* Többek között, az *igazságszolgáltatásnak a közigazgatási hatalomtól való elválasztását (1. paragrafus), a bíróságok függetlenségének alapelvét (5, 6. 7) paragrafus.*²

E törvény elindítója, spiritus mouverse volt a korabeli magyar *igazságszolgáltatási* és bírósági rendszer átalakításának, azaz a korabeli *magyar igazságszolgáltatás gyökeres reformját* célzó, elvégző, szabályozó *számos törvény* meghozatalának. A modern magyar igazságszolgáltatási rendszer alapjait, az említett, bírói függetlenséget meghirdető törvényt követően, az 1869. évi XXIX.

1 Jelen tanulmány alapjául a szerző egy korábbi írása szolgált. SZALMA József: *A bírói függetlenségről a bírói hatalomról szóló 1869. évi IV. törvény cikk apropóján, kitekintve a német, az osztrák és a délszláv államok fejlődésére.* In: MEGYERI-PÁLFFI Zoltán (szerk.): *Szuverenitáskutatás.* Budapest, Gondolat Kiadó, 2020, 212-224.

2 MÁRKUS Dezső (szerk.): *Magyar Jogi Lexicon* (II. kötet). Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, 1899, 88. A *Bírósági szervezet* című alatti jelzettek szerint: „A modern jogállamban alkotmányjogi alapelv, hogy sem az államfő, sem a kormány ne bíráskodjanak, hanem az állam külön e célra szervezzen olyan orgánumokat, amelyek elvileg az államhatalmat illető *bíráskodási jogot* gyakorolják. Ezek a szervek pedig nem lehetnek azonosak a végrehajtó hatalom gyakorlásának szerveivel s a *bíráskodásnak elválasztása a végrehajtó hatalom gyakorlásától* olyan lényeges jelenség, mely a *jogállamot* a rendőrállamtól megkülönbözteti (Montesquieu, *De’esprit des lois*, VI. fejezet.)”.

törvénycikk alapozta meg. Ezek után számos törvény szabályozta a bíróságok felépítését és működését.³ Ilyen például az 1871. évi VIII. tc. a bíróságok és a bírósági hivatalnokok felelősségéről; az 1871. évi IX. tc. a bírák áthelyezéséről és nyugdíjaztatását illető eljárásról, az 1974. évi XXIV. tc. a gyakorlati bírói vizsgáról, az 1971. évi XXX. és XXXII. tc. az elsőfolyamodású bíróságok rendezéséről. A bírósági rendszer gyökeres átalakításáról szóló törvények sora közül kiemelhető az 1868. évi LIV. tc. is. E törvény hatálybalépését követően, többek között, a *Kúria* szerepe hármassá, *semmitőszéki, legfelsőbb ítélkezési és jogegység* megteremtését célzó hatásköre van. (E törvény hatályba lépésével megszűnik a korábbi vonatkozó 1723. évi XXIV. és az 1823. évi XXV. tc.). Felállították a *királyi ítélőtáblákat*, először Budapesten és Marosvásárhelyen, majd az 1890. évi XXV. tc. alapján ezek mellett, Győrött, Kassán, Kolozsvárott, Pécsen, Pozsonyban, Szegeden és Temesváron. Az 1871. évi XXXI. tc. alapján állították fel a királyi törvényszékeket, nevezetesen az *első folyamodású bíróságokat* (a királyi járásbírókat, a királyi törvényszékeket), valamint a különleges bírói hatáskört jelentő *budapesti kereskedelmi és váltótörvényszéket*, azzal, hogy a törvényszékeket minden megyeszékhelyen és más nagyobb városban szerveztek. E törvény alapján 360 járásbírói bíróság jött létre. Az 1897. évi XXXII. tc. szabályozta az *esküdtbírók* működését és hatáskörét.

Az anyagi polgári jogot – kódex hiányában – számos hazai parciális, azaz rész-, egyes jogterületre vonatkozó törvény szabályozta. Ezek közül néhányat először még a Széchenyi István nevével fémjelzett ún. liberális törvényhozás (1830-1844) alkotott meg (például a közkereseti társaságokról szóló törvény, a csódtörvény, a kisajátítási törvény), mások pedig csupán később, a kiegyezési időszakot követően léptek hatályba [például a kódexértékű Kereskedelmi társaságokról szóló törvény (1875:XXXVII. tc.), vagy a modernizált családjogi törvények (1894-96, ezek közül pl. az 1894. évi XXXI. tc.-et a házassági jogról)].

Az anyagi modernizált, a régítől⁴ merőben eltérő büntető jogot az ún. Csemegi Kódex, a *büntető perrendtartást* pedig az 1897. évi XXXIV. törvény szabályozta.

A polgári és büntető ügyekre illetékes általános bíróságok mellett létrejönnek a *különös bíróságok*. Ilyen különös bíróság volt a *pénzügyi közigazgási*

3 Pl. KENGYEL Miklós: *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2006, 87. 96. széljegyzet.

4 A rendi, azaz a korai majd késői középkori jog idején a magyar büntetőjog számos, a modernkori, azaz a polgári korszak jogfelfogása szerint elfogadhatatlan, rendkívüli represszív elemeket tartalmazott, pl. kerékbekötést, csonkítást, többféle halálbüntetést. A halálbüntetés a Magyar Jogi Lexicon tanúsága szerint majd csak (elvben) 1814-ben szűnt meg. *Márkus* i. m. 204.

bíróságról szóló 1883. évi XLIII. tc.; az 1883. évi XLIII. tc. alapján szabályozott *Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság*, amely az 1949. évi III. tc. alapján szűnt meg; az 1907. évi LXI. törvénycikkkel szabályozott *Magyar Királyi Szabadalmi Bíróság*; az 1868. évi LIV. törvénycikkkel szabályozott *tőzsdebíróság*.

Végül, a korábbi ún. formális bizonyítékokon, az eljárás írásbeli úton való lefolytatásán és a felek kizárólagos diszpozíciós uralmán alapuló magyar *polgári eljárásjog* helyett, a modernizált, közvetlen bizonyítási elven alapuló, kontradiktórius jellegű, az eljárás folyamatát közvetetten és közvetlenül a bírói kezekbe vett, de a felek kezdeményezését tiszteletben tartó szóbeliségen alapuló polgári peres eljárást (mely tehát érvényesítette szóbeliség elvét, tárgyalási elvet, a közrend keretében a perrel való szabad rendelkezési elvet, stb.) az 1911. évi törvény szabályozta.⁵ A modernizált magyar Pp.-re az osztrák 1895. évi Pp. (Klein) gyakorolt jelentős hatást.⁶ Kitűnő megoldásai alapján nemcsak a magyar (1911), hanem a német polgári peres eljárásra, azaz ennek későbbi (századforduló utáni) reformjára, módosításaira is jelentős hatást fejtett ki. A bíróság a polgári perben csak a kereseti kérelemben igényelt követelésről dönt (*nemo ultra petitem partium*), *kérelemhez kötöttség* elvéhez híven.⁷ Ehhez fűződik továbbá a polgári peres eljárásban a bíró *szabad mérlegelésének* elve.⁸ A szabad mérlegelés elve elsősorban a ténymegállapításra vonatkozik. De a polgári perben a szabad mérlegelés nem határtalan, mivel a bíróság a felek által eléje tárt és ennek alapján felvett bizonyítékok alapján állapítja meg a tényállást. A kérelemhez kötöttség pedig a felperes által benyújtott jogkérdés-

5 Ld. pl. KENGYELI. m. 58. (Ld. az 1911. évi polgári perrendtartásról szóló törvényről szóló fejezetet. E magyar törvényre az 1905. évi osztrák Pp. jelentős hatást gyakorolt).

6 Ld. KLEIN, Franz Joseph: *Pro futuro*. Betrachtungen über Probleme der Civilprozeßreform in Österreich. *Juristische Blätter*, 1891. Klein elégedetlen volt a korabeli osztrák polgári perrendtartással. Az 1895. évi osztrák Pp. megalkotásánál Klein figyelemmel volt a német 1877. évi reformált Pp.-re, amely francia hatást mutatott.

7 Ld. pl. *Zivilprozessordnung, Gesetz v. 1.8.1895 über das gerichtliche Verfahren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten*. In: STUMMVOLL, Heinrich (szerk.): *Kodex des österreichisches Rechts, Zivilgerichtliches Verfahren 2012/13*. Wien, Lexis-Nexis, 2013, 141., 405. paragrafus: A bíróságnak nincs felhatalmazása arra, hogy az egyik félnek olyan jogosultságot ítéljen meg, amelynek irányában nincs kereseti kérelem. Ez különösképpen vonatkozik a (jogi) gyümölcsökre, kamatokra és egyéb mellékkötelezettségre.

8 A német Pp. 3. paragrafusának perérték megállapítására vonatkozó rendelkezése szerint a bíró a (hatáskör szempontjából fontos) perértéket szabad belátása szerint állapítja meg, de eközben figyelembe veszi az erre vonatkozó bizonyítási javaslatokat, valamint a szakértői véleményt. (Ld. *Zivilprozessordnung vom 30. Januar 1877, zuletzt geändert durch Art. 1 EG-Vollstreckungstitel, Durchführungsgesetz vom 18.8. 2005, BGBl. I. S. 2477*. In: HEINZ, Thomas – PUTZO, Hans: *Zivilprozessordnung* (27. neubearbeitete Auflage). München, Verlag C. H. Beck 2005, 29.

hez kapcsolódik. Fűzzük hozzá, hogy a 2018-ban kihirdetést nyert reformált magyar Pp. is tartja magát ehhez a klasszikus, általánosan elfogadott elvhez, a kérelemhez kötöttséghez. Ugyanakkor az is kiemelhető, hogy a 2014-ben hatályba léptetett új Ptk. ettől az elvtől a kártérítési perekben eltér, mert lehetővé teszi azt, hogy e perekben a bíróságot nem kötelezi a kérelemhez kötöttség elve. Tehát adott esetben, akár a kereseti kérelmen túlmenően is, hivatalból (ex offo) eljárhat. A klasszikus perjogi elmélet értelmében a kártérítési perekben a kérelemhez kötöttség azt jelenti, hogy amennyiben az adott tényállásból vagyoni és nemvagyoni (személyiségi jogsérelemből fakadó) kár is következett, de a felperes keresetében csak az vagyoni (anyagi) kár térítését követelte, a bíróság 'hivatalból' nem ítélni meg a nemvagyoni kártérítést is. Ettől eltérően, az új Ptk., úgy tűnik, közelebbről nem szabja meg azt, hogy mikor és milyen feltétellel térhet el a kérelemhez kötöttségtől. Az officialitás a büntető és nem a polgári eljárásjog sajátossága.

A XIX. század második felében a magyar anyagi és eljárási jog modernizációja jelentősen hozzájárult a bírói függetlenséghez, mert megteremtődött e függetlenség egyik fontos előfeltétele az, hogy bíróságnak csupán a jogvitára vonatkozóan megállapított releváns tényálláshoz és az erre alkalmazandó joghoz, azaz a törvényhez való kötöttsége áll fenn.

1. A bírói hatalom függetlenségének fejlődéséről

A bírói (bírói hatalom) függetlenségének kérdése szoros összefüggésben áll a *hatalomági megoszláshoz*. A hatalomági megoszlás klasszikus doktrínája szerint egymástól független a törvényalkotói, végrehajtói (állam- és közigazgatási), valamint a bírói hatalomgyakorlás. Olyan értelemben, hogy a jogalkotó kizárólag a jogalkotásra, a közigazgatás csupán a meghozott törvények érvényesítése feltételeinek megteremtésére, a bíróság pedig csak a megalkotott törvények alkalmazására illetékes. A *hatalomágak 'keveredésnek'* jelensége a modern polgári korban fogant általánosan elismert doktrínája értelmében akkor áll fenn, ha az egyes hatalmi ágak ideiglenesen vagy tartósan, az illető ágazatnak tulajdonított eredeti funkciót, hatáskört, más hatalomág részben vagy teljes egészében átveszi, vagy abba 'behatol'.

A magyar jogforrási jogfejlődésben – tendenciálisan szemlélve – voltak sajátosságok, de ezek más országokban is tapasztalhatóak. Így az *abszolút monarchiák* idején a király kezében volt a legfőbb hatalom, azaz együtt a törvényhozási és ítélkezési és végrehajtási hatalom. Igaz, hogy ebben a fejlődési szakaszban a királyi dekrétumokat némileg korlátozta a szokásjog. Az abszolút hatalom később, a polgári korszakban is előfordult. Így például 1849 és 1861

között az osztrák császár pátensekkel kormányzott a monarchia teljes területén, ideiglenesen megszüntetve az önálló magyar országgyűlést és törvényhozást. Mind a rendi korszakban, mind a polgári korszak jelzett szakaszában a három hatalmi ág végső soron a király (utóbb a császár) kezében összpontosult, ő volt ugyanis egyszemélyben a jogalkotó, a legfőbb államigazgatási (végrehajtói) és jogalkalmazási hatalom. A magyar jogfejlődés során azonban igen korán megmutatkozott a királyi hatalom korlátozásának eszméje és szabályozása (1222-ben az Aranybullába foglalt nemesek ellenállási joga által). Mai nézőpontból az abszolút hatalom korlátozása és az alkotmányosság (a rendi korszakban az ún. történelmi alkotmány) betartása a magyar jogfejlődést, úgy mint tendencia, törekvés, mindig is jellemezte.

A *relatív monarchia* tendenciális jellemzője az, hogy a királyi abszolút hatalom helyett az egyes hatalmi ágakat fokozatosan átveszi más szerv, és így elkülönül a jogalkotói, végrehajtói és a jogalkalmazói hatáskör. A magyar jogfejlődésben erre a Diéta Országgyűléssé való átalakulásának idejében, a Széchenyi István által fémjelzett törvényhozási szakaszban kerül sor (1830-1844).

A magyar jogfejlődésre továbbá jellemző az, hogy voltak olyan rövidebb vagy hosszabb ideig tartó szakaszok, amikor a törvény mellett jogforrásként az egyes jogvitáktól függetlenül, a jogegység biztosításán túlmenő, általános, legfelsőbb bírósági (kúriai) állásfoglalások fontos szerepet játszottak. Ez a '*bírói*' jogforrási rendszer (*precedenciális jog*) csak akkor érvényesült, ha az adott jogviszonyt (magyar) jogszabály nem szabályozta. A polgári jog egyes területein a XIX. század első felében hatályba léptek egyes résztörvények, mint például még a Széchenyi aktív politikai időszakára eső időszakban a kisajátítási törvény, a közkereseti társágokról szóló törvény, a csődtörvény, majd a XIX. század második felében, a kiegyezés után a 1875. évi kereskedelmi törvény, a polgári házasságról szóló 1894. évi törvény, stb. Ugyancsak jelentős törvény volt a modern szellemben megalkotott 1911. évi polgári perrendtartás. Folyamatosan jöttek létre a XIX. század második felében a részkódexek tervezetei (kötelmi jog, dologi jog, családi jog, öröklési jog), majd a XX. század elejétől (1900-tól) a teljes kódex-tervezetek, beleértve az 1928. évi, a polgári jog összes ágát átfogó, egyébként európai szintű Magánjogi Törvényjavaslatot.

1849-ben császári pátenssel az egész ország területére nézve bevezetésre kerül az osztrák Általános Ptk. (1811), majd az Országbírói Értekezlet (1861) igyekezett a régi magyar jog szellemében ellensúlyt létrehozni az idegen osztrákjog uralmának visszaszorítása érdekében. Igaz, az Értekezlet által megalkotott joganyag (az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok) nem érintik az 1855. évi osztrák telekkönyvi rendtartás szabályait, az új magyar vonatkozó törvény hatályba lépéséig, amire a telekkönyvi jogra vonatkozóan is a XIX.

század hetvenes éveiben kerül sor. Hozzá fűzhető, hogy a magyar rendi jogfejlődés szakaszában az ingatlannyilvántartást, az ún. hiteles helyek gyakorolták.

A korabeli, különösképpen a polgári korszakban kialakult magyar felsőbbíró-sági joganyag a törvénnyel nem szabályozott jogviszonyok tekintetében kreatív, *jogfejlesztő*, európai szintű volt, a későbbi törvényi jogszabályok megalkotására (pl. az 1928. évi Mtj.-re) rendkívüli és pozitív hatást gyakorolt. Talán azért is, hogy a kúriai álláspontok az Mtj. közvetítése által az alsófokú bíróságok gyakorlatára jelentős hatást gyakorolt. A korabeli (XX. század 3-4. évtizede) bírói gyakorlat ugyanis nemcsak előfordulóan hivatkozott az Mtj. szabályaira, úgymint jogszabályokra, habár ez csupán országgyűlési tárgyalást nyert, de hatályba nem lépett. Azokat a jogviszonyokat illetően, amelyek törvényi szabályozást nyertek, a kúriai gyakorlat *jogértelmezési* úton fejlesztette tovább.

A történeti értelemben vett, immáron nem hatályos jogforrásokat illetően, különös helyet foglal el Werbőczy István Tripartituma (1514-1517) alapvetően a magyar szokásjog (Sittenrecht, costume) szisztematizált szabályrendszere. Szabályozási tárgya szerint e kódex teljes, mert felöleli a köz- és magánjogot. Jogszabályainak típusa szerint hármassal, ugyanis kombinációját képezi: a) a valamikori királytűkröknek, tehát a dekretális, törvényi jognak, b) az egyházjog közjogi vonatkozásainak, vagy másszóval, az ún. erkölcsi normáknak (pl. Aquinói Szt. Tamásnak tulajdonított szentenciája révén – ne tegyél másnak olyat, amit magadnak sem kívánsz), és c) a szokásjognak. A törvény és a szokás konkurenciája esetében (tehát amennyiben a szokás ellentétes a törvénnyel), főszabályként előnyt adott (a korabeli hasonló európai középkori kódexekkel megegyezően) a vonatkozó szokásnak. Oly módon, hogy az utóbbi 'lerontja' a törvényt. Werbőczy kodifikációja tartalmazza a jognak felosztását is, mint a) a köz- (ius publicum) és magánjogra (ius privatum), b) az ember alkotta (változó) jogra és a természetjogra, azaz az 'isten jogra' (divinae juris) mint 'változatlan jogra' nézve. Ebben a felosztási rendszerben – kétségtelenül eredeti vonásai mellett – e magyar kódex római jogi hatásokat mutat. Werbőczy kódexében megszabja a bírói függetlenség követelményét is. A bíró csak az lehet, aki megfelelő képzettséggel, jogvégzettséggel rendelkezett, beleértve azt is, hogy a hazai jog ismeretét illetően megfelelő tanúsítványa volt. Werbőczy a bírótól a jogalkalmazás során megköveteli a pártatlanságot, a bíró személyiségével kapcsolatosan pedig a feddhetetlenséget. E követelmények tekintetében Werbőczy kódexe szinte 'anticipálta' az 1869. évi IV. törvény vonatkozó rendelkezéseit.

2. A bírói függetlenség és a jogszabályokhoz kötöttség a modern magyar és a külföldi jogban

A modern, polgári korszakban kialakult európai és magyar jogelméletben a bírói függetlenség azt jelenti, hogy *kizárt* a jogalkalmazás során a bíró 'kívülről' (hatóságtól) történő *utasítása*, a bíróságot az általa megállapított tényállásra nézve az *előzetesen megalkotott törvényi jogszabály kötelezi*.

A magyar történeti *precedensjogban* ez hasonlóképpen volt, azzal a különbséggel, hogy a bírót az előzetesen, hasonló jogesetben meghozott legfelsőbb bírósági állásfoglalás értelemszerűen kötelezte. Maga a precedens pedig méltányosságon alapult.

A precedensjogtól megkülönböztethető a Legfelsőbb Bíróságnak, újabban pedig a Kúriának, jogegységet szolgáló, a hatályos *magyar* Alaptörvény és bíróságokra vonatkozó törvények értelmében, alsó fokú bíróságokat *kötelező jogegységi álláspontjától*. Ez utóbbi ugyanis nem 'precedens', bírói jogalkotást jelentő, törvény mellett 'felbukkanó' különálló, 'párhuzamos' jogforrás, hanem a hatályos törvények helyes és egységes jogszolgáltatást szolgáló, alapvetően a *törvények értelmezését* jelentő álláspontok sora.⁹ Vannak ugyan a kortárs magyar jogelméletben olyan álláspontok is, amelyek szerint az alsófokú bíróságokat kötelező, általános jellegű kúriai elvi állásfoglalások és jogegységi határozatok jogi természetük szerint precedensnek, azaz a törvény 'melletti' külön jogforrást képező álláspontoknak minősíthetők.

A *francia* jogban – a polgári korszakban bevezetett strict hatalomági elválasztás eredményeképpen – a Legfelsőbb Bíróság (Cour de cassation) szerepe tisztán kasszációs, semmitőszéki jellegű, az alsóbb fokú bíróságok kötelesek újra tárgyalni a Legfelsőbb Bíróság által törvényellenesnek minősített, megsemmisített határozatot. Közben a legfelsőbb bíróság csupán azokról az esetekről tárgyal, amelyek hozzá, egyedi perorvoslattal érkeztek be. Jogorvoslati folyamodvány nélkül a Legfelsőbb Bíróság nem tárgyal, nem hoz elvi állásfoglalásokat. Lévén, hogy a francia jogfelfogás szerint a törvény mindent 'megmond', nem kell hozzá külön jogforrásként szereplő bíróságtól eredő önálló jogforrási 'toldalék'. A bíróságnak nem az a dolga, hogy jogot alkosson, ezt a törvényhozó végzi el, hanem az, hogy a törvényhozó által megfogalmazott jogot alkalmazza. Mégis, a francia jogban a Legfelsőbb Bíróság

9 Vö.: KENGYEL i. m. 96. A szerző utal arra, hogy az 1997. évi bírósági szervezeti törvény, a korábbi *elvi irányítás* helyett, bevezeti a *jogegységi* eljárást (Bsz. 27-33. paragrafus). Ennek keretében az LB jogegységi határozatokat hoz és *elvi bírósági határozatokat* tesz közzé, mégpedig a *joggyakorlat továbbfejlesztése* és az *egységes bírósági gyakorlat biztosítása* céljából.

egyres esetekben meghozott ítéletei jelentősen hozzá járultak és járulnak, az alsó fokú bíróságok jogalkalmazása során, azonos tényállású esetekben, a helyes jogértelmezéshez.

Elvben így van, azaz hasonlóképpen van ez a *német* jogban is. A német jogban ugyanis a Szövetségi Bíróság (Bundesgerichtshof) – egyedi esetekben – jogkérdésekről hoz (semmitő jellegű) döntést az eléje tárt, konkrét, rendkívüli (felülvizsgálati) perorvoslattal kapcsolatos esetekben.¹⁰ A bíróságok eljárását, hatáskörét és szervezetét, beleértve a Legfelsőbb Bíróságot, elsőként az 1877. január 27. Bírósági szervezetről szóló törvény (Ld. Einföhrungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz), valamint az 1877. január 30-i Polgári perrendtartásról szóló törvény (ZPO – Zivilprozessordnung) szabályozta. Az utóbbi kezdetben a francia polgári eljárásjog (1850) hatását (amint ez a Hannoveri regionális jogban recipiálva volt), ám későbbi, századfordulói reformja során, az osztrák 1895. évi (Klein által megalkotott) ZPO (viszont-) hatását mutatta fel. Klein ugyanis elhárította eredeti német példaképének azon hátrányait, melyek a felek szabad rendelkezésének túlmértékű kiterjesztésében nyilvánultak meg, ezeket leszűkítvén.¹¹ A legutoljára 2005-ben jelentősen módosított 1877. január 30-ai ZPO (Zivilprozessordnung),¹² a Legfelsőbb Bíróság jogértelmezési és jogegységesítési funkcióján, hatáskörén nem változtatott, ugyanis a német Legfelsőbb Bírósághoz való fordulás a ZPO 543., 566. paragrafusainak értelmében csupán a felülvizsgálati eljárásban lehetséges (Zulassungsrevision), mégpedig a *jog alapvető jelentésével* vagy *továbbfejlesztésével*, továbbá a *jogegység biztosításával* kapcsolatban.¹³

Artur Nikisch egyike az anno megosztott (angol, francia, avagy netán a szovjet Besatzungszonen), különböző, egymástól eltérő felülvizsgálati jogforrásrendszerek kitűnő ismerőinek, egyébként korábban – Németország egyik legjelesebb polgári eljárásjogásza szerint – ilyen (megosztott joghatósági) körülmények közepette a Legfelsőbb Bíróságnak feladata az, hogy az előtte felülvizsgálati eljárásban megtámadott másodfokú bírósági állásfoglalás tekintetében a jogkérdésre (ZPO, 549. paragrafus) szorítkozzon és csak kivételesen térjen ki

10 GVG (Gerichtsverfassungsgesetz), Bundesgerichtshof, 132, 133. paragrafusok, Id. pl. HEINZ–PUTZO i. m. 1425-1426.

11 RECHBERGER, Walter H.–SIMOTTA, Daphne Ariane: *Zivilprozessrecht* (Erkenntnisverfahren, 6. Auflage). Wien, Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2003, 2. 3. sz. széljegyzet.

12 GOTTWALD, Peter (szerk.): *ZPO – Zivilprozessordnung, Gerichtsverfassungsgesetz, Rechtspflegegesetz, Kostenrecht, EuGVO* (44. Auflage). München, Deutsche Taschenbuch Verlag, 2008, 313., 373.

13 GOTTWALD i. m. XI.

a tényálláskérdésre.¹⁴ A Nikisch által ismertetett felülvizsgálati eljárásjog (a magyar eljárásjogban is régtől jól ismert tétel) szerint a jogalkalmazás során a Legfelsőbb Bíróság független a parlamenti, és kormányzati utasítástól, és a bírót csupán a jogesetet megelőzően meghozott törvény kötelezi.¹⁵

A német ZPO 573-591. paragrafusai szerint a Legfelsőbb Bíróságnál egyedi esetben kezdeményezhető a semmisségi, a perújrafelvételi és előző helyzet helyreállítására irányuló kérelem, amely jogerős bírói döntést támadhat meg. A Legfelsőbb Bíróság megsemmisítheti a megtámadott jogerős döntést, és újratárgyalás végett, ugyanannak a bíróságnak adja át az ügyet, mely a jogerős döntést meghozta.¹⁶

A német ZPO 286. paragrafusa szabályozza a bíróságnak a *bizonyítékok szabad mérlegelésének, értékelésének elvét* (Beweiswürdigung). Eszerint (1) a bíróság, figyelemmel a percselekmények teljes tartalmára és a bizonyítékok felvételére, *szabad meggyőződése szerint határoz arról, hogy egy tényállítást igaznak vagy hamisnak tart-e.* (2) A törvényi bizonyítási jogszabályokhoz a bíróság e törvény által megszabott esetekben van kötve. A kommentárium szerint a tényállítás bizonyított, ha a felvett bizonyítékok alapján a bíróság *meggyőződött* arról, hogy az valós, azaz *igaz*. Ez azonban nem abszolút, mert nem zárja ki az ellenkezőt. A joggyakorlat kialakította a bizonyítottság különböző fokait, mint pl. a valószínűséget, vagy ennek magas fokát, kivételesen, ha a polgári perben szükséges az abszolút igazság kiderítése, ehhez a bíróságot az officialitás elve (Untersuchungsgrundsatz – nyomozási elv) segíti. Rendszerint a bizonyítottsághoz elegendő a bíróság meggyőződése arról, hogy egy tényállítás igaz, azaz magas szintűen valószínű. A német bírói gyakorlatban azonban ez korántsem egyszerű, mert a bíróságnak meg kell indokolnia miért tartotta hitelesnek és valónak az egyik tanú vallomását, a másik tanúét miért nem, vagy egyik szakértői véleményt miért fogadta el, a másikat pedig miért nem. Különösképpen az orvosi műhibákkal kapcsolatos szakértői véleményeket, a betegjogokra tekintettel, a bíróság kritikus gondossággal kell, hogy figyelembe vegye.¹⁷

14 NIKISCH, Artur: *Zivilprozessrecht*. Tübingen, JCB Mohr, 1952, 494. par. 125 (Rechts- und Tatfrage).

15 LENT, Friedrich–JAUERNIG, Ottmar: *Zivilprozessrecht* (dreizehnte Auflage). München–Berlin, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1966, 23. 1. a): A bírói függetlenség a hatalomági megoszlásból következik.

16 GOTTWALD, Peter: *Vorwort*. In: ZPO – Zivilprozessordnung, Gerichtsverfassungsgesetz, Rechtspflegegesetz, Kostenrecht, EuGVO (44. Auflage). München, Deutsche Taschenbuch Verlag, 2008, 146-151.

17 HEINZ–PUTZO i. m. 448.

Hogy a Legfelsőbb Bíróságnak elsősorban jogértelmezési, és jogegységesítési, előfordulóan azonban jogfejlesztési szerepköre is van, hasonlóképpen van az osztrák jogban is.¹⁸ Az osztrák polgári perrendtartásról szóló [időközben többször módosított törvény (Zivilprozessordnung, vom 1.8. 1895, pl. Bundesgesetzblatt I 2004/128)]¹⁹ 502. paragrafusának (1) bekezdése szerint a másodfokú ítélet ellenében a felülvizsgálati eljárás (a Legfelsőbb Bíróságon) csak akkor igényelhető, kezdeményezhető, ha az ítélet meghozatala jogkérdéstől függ és az eljárás szükséges valamely olyan anyagi jogi vagy eljárásjogi vitás kérdés megoldása céljából, amely a *jogegység, jobbiztonság vagy jogfejlesztés* szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír, különösképpen akkor, ha a másodfokú bíróság álláspontja eltér a Legfelsőbb Bíróság gyakorlatától, vagy amennyiben ilyen joggyakorlat hiányzik, avagy ugyan van, de nem egységes.²⁰ A Legfelsőbb Bíróság tehát egy vitás jogkérdés rendkívüli perorvoslat, felülvizsgálati kérelem (Revision) útján benyújtott igény eldöntésével foglalkozik, azzal, hogy ő az alsó, azaz másodfokú bíróságok által megállapított tényálláshoz kötve van. A Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe ezek szerint a jogegység, a jobbiztonság megőrzése és a jogfejlődés meghatározása tartozik („Leitfunktion.”),²¹ illetőleg hozzá, főként jogkérdések kapcsán lehet folyamodni. Tehát a Legfelsőbb

18 Az osztrák polgári perrendtartás, pontosabban igazságszolgáltatási jogszabályok első reformját Mária Terézia uralkodása idejében indítványozták, de meghozatalára majd csak halála után került sor (1781. évi Általános bírói eljárás – *Allgemeine Gerichtsordnung* – által). Ezt követően, 1796-ban. új törvény meghozatalára kerül sor, amely az előzőtől kevésbé különbözött, azzal a tervvel, hogy Nyugat Galíciában és Bukovinában nyerjen alkalmazást (*Westgalizische Gerichtsordnung*). E törvények meghozatalának történetéről, ld. CANSTEIN, Raban Freiherr von: *Lehrbuch der Geschichte und Theorie des Oesterreichischen Civilprozessrechtes* (I. Band). Berlin, Carl Heymann's Verlag, 1880, 163.

19 Gesetz vom 1. August 1895. über das gerichtliche Verfahren in bürgerlichen Streitigkeiten – Zivilprozessordnung – ZPO, BGBl 1895/113, zuletzt verändert, BGBl. I 2006/7, BGBl I 2009/30, *zuletzt novelliert*, BGBl (*Bundesgesetzblatt*) I 2013 (VfGH). Ld. e törvény megalkotójának XIX. századvégi munkáját: KLEIN, Franz: *Vorlesungen über die Praxis des Zivilprozesses*. Wien, Manz, 1900.

20 MAYR, Peter– BROLL, Hans: *Zivilverfahrensrecht* (6. Aktualisierte Auflage) Wien, Verlag Österreich, 2007, ZPO, Revision, 127.; DORALT, Werner (szerk.), bearbeitet von STUMVOLL, Heinrich: *Kodex des österreichisches Rechts, Zivilgerichtliches Verfahren*, 2012/13, Wien, Lexis Nexis, 2012, ZPO, Revision, Par. 502, (1) bekezdés, 157.

21 Ld. Walter H. *Rechberger*, Daphne Ariane *Simotta*, *Zivilprozessrecht, Erkenntnisverfahren*, 6. Auflage, Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 2003, 472. oldal; Georg E. *Kodek*, Peter G. *Mayr*, *Zivilprozessrecht*, 2. Auflage, facultas.wuf, Wien, 2013, 84-86. oldal, 142. széljegyzet; Walzel von *Wiesentreu*, *Der Bundesstaat und die ordentliche Zivil- und Strafergerichtsbarkeit – Rechtshistorische, verfassungsdogmatische und rechtspolitische Aspekte*, in: Schambeck (Hrsg), *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich*, Wien, 1997, S. 104.

Bíróságnak nincsenek egyes konkrét esetektől független, általános, alsófokú bíróságokra kötelező állásfoglalásai. Mégis, van, ugyan egyes esetekből eredő, jogfejlesztést, vagy helyes jogértelmezést jelentő gyakorlata.

Egyébként az osztrák polgári eljárás jogban az Alaptörvény (Art. 87 B-VG/ Bundesverfassungsgesetz, BGBl 1930/I) szavatolja a bíróság függetlenségét, tárgyilagosságát és konkrét esetben valamely fél irányában történő elfogultságának tilalmát, azaz pártatlanságát.²² A B-VG 94. szakasza szerint a bíróság a *közigazgatás minden instanciájától el van választva*. Ez azt jelenti, hogy a bírósági és közigazgatási szervek közötti jogorvoslati út kizárt, de ez nem akadályozza meg a *közigazgatási végzések anyagi jogi kontrollját a független bíróságok által*.²³

Más országokban, például a *volt II. Jugoszláviában, majd utódállamaiban*, Szerbiában, Horvátországban, Szlovéniában, Montenegróban, Bosznia-Hecegovinában, Macedóniában előfordult vagy előfordul az a jogforrási (alkotmányjogi) szabályozás, amely szerint a Legfelsőbb Bíróságnak nem konkrét jogesetre vonatkozó elvi állásfoglalása a későbbi hasonló jogesetekben csupán „ajánlási jellegű”, azaz érvelésével gyakorolt hatást az alsó fokú bíróságokra, tehát rájuk nézve nem volt strictu sensu kötelező jellegű.²⁴ (Igaz, a joggyakorlatban

22 Ld. Walter H. *Rechberger*, Daphne Ariane *Simotta*, Zivilprozessrecht, Erkenntnisverfahren, 6. Auflage, Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 2003, 19. oldal, 50. széljegyzet.

23 Ld. Walter H. *Rechberger*, Daphne Ariane *Simotta*, Zivilprozessrecht, Erkenntnisverfahren, 6. Auflage, Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 2003, 12-13. oldal, 27. széljegyzet. Ld. a további vonatkozó jogirodalmat: *Hellbling*, Die Trennung der Justiz von der Verwaltung in historischer Schau, Juristische Blätter, 1948, 610 oldal; *Schima*, Wandlungen in der Beziehung von Justiz und Verwaltung, österreichische Juristen Zeitung, 1955, 522. oldal; *Mayer*, Funktion und Grenzen der Gerichtsbarkeit im Rechtsstaat, 11. ÖJT (Österreichische Juristentag), 1991 I/1; *Novak*, Zivilprozess und Gewaltentrennung, Festschrift für Jellinek, Wien, 2002, 199. stb.

24 *Horvátországra*, azaz a Horvát Legfelsőbb Bíróságra nézve: TRIVA Siniša: *Građansko parnično procesno pravo*. Zagreb, Narodne Novine, 1980. 91-93.: „Egyéb feladatok mellett, a (Horvát) Legfelsőbb Bíróság, általános ülés keretében, elvi és jogi állásfoglalást fogad el, a törvények egységes alkalmazása céljából. A HLB jogi állásfoglalása kötelezi a Legfelsőbb Bíróság összes tanácsát és megváltoztatása csak a LB általános ülésén lehetséges. (Nota bene, tehát az elvi álláspontok az LB tanácsaira nézve kötelezőek). Triva megállapítja, hogy a korabeli jogszabályok értelmében a volt Jugoszlávia tagköztársaságai és tartományai (Kosзовó, Vajdaság) legfelsőbb bíróságai elvi állásfoglalásokat csak az akkori köztársasági és tartományi törvények kapcsán hozhattak, a korabeli Szövetségi Legfelsőbb Bíróság pedig elvi állásfoglalást csak a szövetségi törvényekre nézve alakíthatott ki. A horvát eljárási jogi irodalomban a szövetségi polgári eljárásjogi törvény Kommentárját és értelmezését: ZUGLIA, Srećko: *Građanski parnični postupak FNRJ (A JSZK polgári eljárásjoga)*. Zágráb, 1956.; ZUGLIA, Srećko – TRIVA, Siniša: *Komentar Zakona o parničnom postupku, sa objašnjenjima i sudskim odlukama (A Pp. Kommentárja, bírói gyakorlattal I–II. kötet)*.

az alsófokú bíróságok a legfelsőbb bíróságok konkrét esettől független, egy

Zágráb, 1957.; BAZALA, Branko: *Zakon o parničnom postupku sa objašnjenjima i sudskim odlukama (a Pp magyarázata és gyakorlata)*. Zágráb, 1969.; TRIVA, S.–BJELAJEC–DIKA M.: *Građansko parbeno procesno pravo (Polgári peres eljárás)*. Zágráb, 1986.; DIKA, Mihailo: Potreba donošenja saveznog zakona o izvanparničnom postupku i ujednačavanje republičkog i pokrajinskog zakonodavstva (A perenkívüli eljárásról szóló szövetségi törvény meghozatalának szüksége a köztársasági és tartományi törvények egységesítés céljából). *Pravni život*, 1990/1. A Pp első jelentős szlovén kommentárját illetően: JUHART, Jože: *Zakon o pravdnem postupku s pojasnili (A Pp. és kommentárja)*. Zágráb, 1969. A szlovén szerzők közül jelentős még: LUKIĆ, Wedam – POLAJNER–Pavčnik, Ada: *Nepravdni postupak (zakon sa komentarjem) (polgári perrendtartás, törvény és ennek értelmezése)*. Ljubljana, 1990.; UDE, Lojze: *Civilno procesno pravo (Polgári eljárásjog)*. Ljubljana, 2002. A korabeli (a XX. sz. nyolcvanas éveiben) Szerbiára nézve: POZNIĆ Borivoje: *Građansko procesno pravo*. Beograd, Savremena Administracija, 1978, 95., 142-143. széljegyzet; Uo. 10. kiadás, 1987, 101. 142-143. széljegyzet. Borislav Građanski, anno, az Újvidéki Egyetem Jogi Karának egyetemi docense, a XX. sz. hatvanas éveiben megírt jegyzetében utal arra, hogy a Legfelsőbb Bíróságok hatáskörébe nemcsak a jogorvoslatok mentén meghozandó határozatok kialakítása, hanem jogszabály hiányában az I. VH előtti jogszabályok alkalmazásának adaptálása, valamint a jogegység és a törvényesség biztosítása céljából, nemcsak egyes jogesetek eldöntése, hanem elvi álláspontok kialakítása is, amelyeket a legfelsőbb bíróságok általános vagy osztályülései hoznak meg. GRAĐANSKI, Borislav: *Građansko procesno pravo (polgári eljárásjog), sveska I, Predavanja u 1962-63. školskoj godini (I. füzet, Jegyzetek az 1962-63. évi előadásokhoz)*. Novi Sad (Újvidék), Izdanje studenata Pravnog fakulteta, 1962, 115-116. A hatályos szerb polgári perrendtartásról szóló törvény. SZK. *Hivatalos Lapja*, 2014/55, 180-181. szakaszainak értelmében, amennyiben az elsőfokú eljárás során, több jogeset kapcsán felmerülő jogkérdésről állásfoglalás szükségesnek mutatkozik, az elsőfokú bíróság vagy hivatalból, vagy a felek indítványára, a *Legfelsőbb Kasszációs Bírósághoz* fodulhat, a vitás jogi kérdés megoldása céljából. ALEKSIĆ, Nikola–JEVTIĆ, Nenad: *Zakon o parničnom postupku, sa najavljenim izmenama i dopunama, komentarima i sudskom praksom (Polgári peres eljárásról szóló törvény, kommentárja és gyakorlata)*, Smederevo (valamikor, történelmi Szendrő), 2014, 88. A hatályos bíróságok szervezéséről szóló szerb törvény (Zakon o uređenju sudova). SZK *Hivatalos Közlönye*, 2008/116, korábban: 2001/63, 2002/42, 2004/29, 2005/101) 41. szakasza szerint a Legfelsőbb Kasszációs Bíróság, többek között, általános ülésén, *elvi állásfoglalásokat* hoz meg. POZNIĆ, Borivoje–RAKIĆ–VODINELIĆ, Vesna: *Građansko procesno pravo (Polgári eljárásjog)*. Beograd, Savremena Administracija, 2010, 52. Továbbá: POZNIĆ, Borivoje *Komentar Zakona o parničnom postupku (Az 1976. évi Pp. kommentárja, későbbi változásaival és kiegészítéseivel)*. Belgrád, Službeni Glasnik, 2009. E kötet recenzense, Miodrag Orlić megállapította, hogy a törvények változnak, az eszmék nem évülnek el (Előszó. i. m. XXIV-XXV.). Hozzá fűzi, hogy a szerző (Poznić) terjedelmes kommentárjában (1200 oldal) kivételesnek, kiemelkedőnek tartható Szerbiában, mivel alapos elemzés alapján vette figyelembe nemcsak a szerbiai, hanem a nemzetközi, azaz komparatív jogirodalmat is, figyelemmel a bírói gyakorlatra. Orlić méltatásában kiemeli, hogy Poznić mélyen szántóan, alapos elemzését végezte el az adott jogintézménynek, mind a külföldi (mj.: főként német és olasz), mind a hazai (volt jugoszláviai és szerbiai) jogirodalom és praxis szemszögéből. Ebben ld., a legfelsőbb bíróságokhoz benyújtandó

meghatározott jogintézmény alkalmazásával kapcsolatos elvi állásfoglalását általában tiszteletben tartották). Ezekben az országokban, annak alátámasztásául, hogy a Legfelsőbb Bíróság elvi állásfoglalása az alsófokú bíróságokra nézve nem kötelező, hanem érveinek mentén, instruktív jellegű, *iura novit curia* vélelmére alapul, úgymond mind az alsófokú bíróságokat, mind az Legfelső Bíróságot a jogszabályok egyformán kötelezik. Másszóval, az alsófokú bíróságokat a törvény és nem a legfelsőbb bírósági 'utasítás' kötelezi. Ez persze, ezekben az országokban nem azt jelenti, hogy az alsófokú bíróság jogorvoslatok mentén, a kasszációs eljárásban a mulasztott perceselexmények megisméltésére, vagy egyéb eljárásjogi cselekményre nem kötelezhetőek (voltak). A Legfelsőbb Bíróság 'utasításszerű' kizárása a törvényen alapuló jogi álláspontra vonatkozott. Ám ez semmiképpen nem jelenti a Legfelsőbb Bíróság más jogi álláspontjának alátámasztásául szolgáló érvelés mellőzését.

A Trianon utáni, ún. 'királyi', eleinte Szerb-Horvát-Szlovén (parlamenttel rendelkező relatív monarchiában), majd a Karagyorgyevics szerb dinasztia által uralt parlament nélküli abszolút monarchia jellegét viselő Jugoszláv Királyságban (1929-től) az adott ország törvényei hiányában a régi (korábbi) jogszabályok alkalmazását engedélyezte, amelyek ezen ország létrehozatala előtt az illető területen hatályban voltak. Ez azonban korántsem volt olyan 'liberális', mint ahogyan az első szempillantásra tűnik, hiszen ezen I. Jugoszlávia idején hatalmas 'népvándorlást' idéztek elő a nagybirtokok korlátozását, kisajátítását és a 'fölös' mezőgazdasági telkek ún. dobrovoljacok, vagyis önkéntesek tömeges betelepítését lehetővé tevő jugoszláv törvények. Ilyenek voltak a II. ún. Titói Jugoszlávia idején is. Az 1946.-os évi törvény hatályon kívül helyezte a korábbi, háború előtti jogszabályokat, továbbá szavai szerint „az ellenséges okkupáció” alatt meghozott törvényeket (1941-1944), ezzel együtt az osztrák és magyar törvényeket, kivéve, ha az ország adott jogviszonyra nézve nem hozott hatályos törvényt, és feltéve, hogy ezek a háború előtti jogszabályok nem ellenkeztek az új – időközben

rendkívüli perorvoslatokról (felülvizsgálati eljárás, törvényességi óvás, perújítás), 382-428. paragrafusok. Uo. 951-1023. *Bosznia és Hercegovinára* nézve: KAMHI, Samuel: *Građanski sudski postupak (Polgári bírósági peres eljárás)*. Sarajevo, Veselin Masleša, 1957. Újabbban, a *Boszniai Szerb Köztársaságra* nézve: STANKOVIĆ, Gordana – RAČIĆ, Ranka: *Parnično procesno pravo*. Banja Luka, 2010. 467-481. Rendkívüli perorvoslatok: perújratétel és a per újratárgyalása.; RAČIĆ, Ranka: *Vanparnično procesno pravo (Peren kívüli eljárás)*. Pravni fakultet Istočno Sarajevo (Kelet Szarajevói Jogtudományi Kar) – Pravni fakultet Banja Luka (Banya- Luka-i Jogtudományi Kar), 2013. *Macedóniára* (Észak-Macedónia) nézve: JANEVSZKI Arszen – ZOROSZKA-KAMILOVSZKA, Tatjana: *Gragyanszko procesno pravo, knjiga prva, Parnično pravo (Polgári perrendtartás)*. Skopje, 2009, 467. Felülvizsgálati eljárás, mint rendkívüli perorvoslat.

a volt jugoszláv tagországok (1999-2006 közötti) önrendelkezése alapján megszűnt – ország közrendjével.

Egyébként az eljárásjog alapintézményei, elvei és a részletszabályok szerint a volt I. és II. Jugoszlávia polgári eljárásjogára nézve rendkívüli hatást gyakorolt a Klein-féle osztrák ZPO. Ez érthető, hiszen a volt Jugoszlávia Trianon utáni északi tartományaivá váló országrészek (Szlovénia, Horvátország, a Vajdaság) az osztrák-magyar Monarchia szerves részei voltak és ezzel együtt az eljárásjogi jogintézményekre az osztrák és magyar törvények jelentős hatást gyakoroltak, azok után is, hogy ezek a volt magyar országrészek más országokba kerültek.

Az 1895 évi osztrák ZPO hatását a szerbiai jogirodalom is kiemeli. A szerb 1853-as, majd az 1860. évi eljárásjogi szabályok a korábbi osztrák eljárásjogi szabályaihoz igazodtak. Tendenciálisan a bírósági pervezetés elvét követték. Ez utóbbi különösen kifejezésre jutott az 1929. évi, immáron Királyi Jugoszláviában meghozott első polgári eljárásjogi törvényben. Az ún. második Jugoszláviában a polgári perrendtartás szövetségi szinten szabályozott (1956., 1976.). Szerbia, önállósulása után meghozza saját Polgári eljárásjogi törvényét, 2004-ben, melynek módosítására 2011-ben került sor. Ezeknek az eljárásjogi törvényeknek az ihletője az osztrák Klein féle Pp. volt, azaz ez gyakorolt szembevető hatást. Ezeknek az eljárásjogi törvényeknek közös jellemzője, hogy a Legfelsőbb Bíróságokhoz egyedi törvényességi óvás, vagy perújrafelvétel útján lehetett fordulni, de a legfelsőbb bíróságok kibővített üléseken konkrét jogesettől független általános érvényű bírói állásfoglalásokat fogadhattak el jogegységi célzattal.

AZ 1952. ÉVI POLGÁRI PERRENDTARTÁS RENDSZERVÁLTOZÁST KÖVETŐ, TÁRGYALÁSI SZERKEZETET ÉRINTŐ VÁLTOZÁSAI

BARTHA BENCE
doktorandusz (KRE ÁJK)

Az 1989-90-ben lezajló rendszerváltozást követően a jogrendszer átalakítása során elmaradt a polgári perrendtartás újra-kodifikációja. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (továbbiakban: 1952-es Pp.) egészen 2017. december 31. napjáig hatályban volt, melyet követően hatályba lépett a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Pp.). Ebben a közel harminc éves időintervallumban kodifikáció hiányában is több novelláris és egyéb kisebb módosítás érte az 1952-es Pp.-t, amelyek egy része a szocialista eljárásjogi jegyek elhagyására irányult, másik része pedig a megváltozott társadalmi, gazdasági körülményekhez való igazodást igyekezett elérni.

A tanulmányban e módosítások közül az elsőfokú eljárás szerkezetét érintő változásokat vizsgáljuk. Kiemeljük azonban, hogy az eljárásjogi dogmatika által *egységes tárgyalási rendszerként* jellemzett tárgyalásszerkezet az 1952-es Pp. hatálya alatt végig megmaradt, jogalkotó csak azon belül tudott kisebb módosításokat véghezvinni, de rendszerszintű újítást nem tudott elérni. Kengyel Miklós meghatározása szerint az egységes tárgyalási rendszer a tárgyalást nem különíti el egymástól mereven elválasztott szakaszokra, hanem a tárgyalást *egységes folyamattak* tekinti, függetlenül attól, hogy a bíróság egy vagy több tárgyalási határnapon tart-e tárgyalást.¹ E rendszer egységesnek tekinti a perben a tárgyalási szakot, vagyis Szabó Imre szerint „műértelemben csak egy tárgyalásról beszélhetünk, amely azonban több határnapon való ’ülést’ is jelenthet [...] csakúgy ahogy beszélni lehet keresetindítási szakról, jogorvoslati szakról, tárgyalási szakról, amely egyetlen és egységes.”²

A tanulmány *célja* mindezzel, hogy bemutassa azt a fejlődési irányt, amely a rendszerváltozás óta megfigyelhető és melynek végpontja a Pp., amely kodifikációjának egyik sarokpontja, hogy a jogtudomány és a joggyakorlat eredményeire támaszkodva áttekinthetően, koherensen [...] szabályozza a

1 KENGYEL Miklós: *Magyar Polgári Eljárásjog*. 12. kiad., Budapest, Osiris, 2014, 245.

2 SZABÓ Imre: *A tárgyalás és határozatok*. In: OSZTOVITS András (szerk.): *Polgári eljárásjog* (I. kötet) – A Polgári per általános szabályai. Budapest, HVG-Orac, 2013, 236.

perjogi viszonyokat, megkönnyítve ezzel a jogkereső állampolgárok és a szakmai közönség helyzetét.³ A tanulmányban vizsgált szempontok egyértelműen a jogtudomány és a joggyakorlat Pp. kodifikációt megelőző kihívásait elemzik.

A bevezetés körében néhány formai kérdésről is szólni kívánunk. A konkrét perrendi paragrafusokra való hivatkozásokat a törzsszövegben, zárójelben vagy kapcsos zárójelben helyezzük el, ezzel csökkentve a lábjegyzetek megterhelését azzal, hogy azok mindvégig az 1952-es Pp.-re vonatkoznak, ezért ennek külön feltüntetését mellőzzük. Amennyiben kivételesen hivatkozunk a Pp.-re, akkor azt minden esetben külön jelezzük. Az egyes idézett műveknél, vagy perrendi módosításoknál, ahol ennek jelentősége van, ott az évszámot is feltüntetjük. A hivatkozott tudományos irodalom feldolgozása tekintetében törekedtünk arra, hogy a vizsgált időszakban keletkezett forrásokat használjunk. Kiemeljük, hogy a változásokat nem kronológiai sorrendben, hanem tematikusan vizsgáljuk, megtartva az 1952-es Pp. által alkalmazott fejezetbeosztást – 1952-es Pp. VIII. fejezet a *keresetindítás* és IX. fejezet a *tárgyalás* – követő címkiosztást, mely követi az eljárás linearitását is.

1. A polgári perrendtartás továbbélése, a változatlan rendelkezések

Az elsőfokú eljárás szerkezetét érintő változásokat megelőzően szólnunk kell az alapelvi fejezet változásairól. Kengyel Miklós szerint az 1952-es Pp. alapelveiben nyilvánult meg legerőteljesebben a szovjet hatás.⁴ A jogalkotó a kétezres években – különösen a VIII. Ppn.⁵ által – szinte teljesen *lecserélte e fejezetet*. A szocialista eljárásjogot jellemző anyagi igazság kiderítésének szándékát, a felek rendelkezési jogának korlátozását, a szocialista tárgyalási elvet (peranyag szolgáltatási elv) felváltották az új, jogállami alapelvek. Megváltozott a törvény célja (1. §), bekerült az eljárás tisztességes lefolytatáshoz és az ésszerű időn belül való befejezéshez való jog (2. §), háttérbe szorult a hivatalbóli bírói eljárás és megerősítésre került a kérelemhez kötöttség elve (3. és 4. §).⁶ Ezek az alapelvi szintű változások jelentősen kihatnak az egyes perrendi részletszabályokra. Leginkább a felek és a bíróság viszonyát értel-

3 A polgári perjogi kodifikációról szóló 1267/2013. (V. 17.) Korm. határozat.

4 KENGYEL Miklós: *Az ötvenéves Polgári perrendtartás – a törvény keletkezésétől a rendszer-változásig*. In: KENGYEL Miklós (szerk.): *50 éves a polgári perrendtartás* (tanulmánykötet). Dialog Campus Kiadó, Pécs, 2003, 103.

5 Az Országos Ítéltábla székhelyének és illetékességi területének megállapításáról, valamint az igazságszolgáltatás működését érintő egyes törvények módosításáról szóló 1999. évi CX. törvény.

6 Vö.: KENGYEL (2014) i. m. 55-66.

mezik újra, illetve növelik a felek perviteli felelősségét, amely megjelenik az egyes eljárási cselekmények teljesítése során, és így végső soron a tárgyalás szerkezetében is.

D. Novák István jellemzése szerint a VI. Ppn. „a bíró perbeli mozgásának ezt megelőző szabályait átrendezte. Az eljárásba sajátos kettősséget vitt be és ezzel a törvényben bizonyos ellentmondásosságot teremtett. A korábbi széles ívelésű – a hivatalból vizsgálódást favorizáló – igazságszolgáltatást beszűkítette. Közelebbről: a szocialista rendszertől örökölt paternalista szemléletet megszüntette, a felek perbeli magatartását rábízta magukra a felekre, ugyanakkor a bíró perbeli helyét és szerepét visszaszorította a bírói emelvény hűvösebb, semlegesebb világába.”⁷

Pribula László szerint az 1952-es Pp. az 1990-es években már koncepciójában jelentősen megváltozott: a peres felek nagyobb felelősségére épült, a tárgyalási elvet előtérbe helyezte, az anyagi igazság kiderítése helyett a felek által szolgáltatott joganyag alapján történő döntést vette alapul, a perhatékonyt és az ésszerű határidőn belül történő befejezést kiemelt érdeknek tekintette.⁸

Kiss Zoltán szerint az 1989-et követő 1952-es Pp. módosítások *szemléletváltást* is jelentenek, ezért fontos, hogy a perrend már korábban is hatályban volt rendelkezései az újonnan meghatározott elveknek és körülményeknek megfelelően legyenek értelmezve.⁹ Ennek fonalán haladva a változó rendelkezéseket vizsgáljuk. Mindvégig figyelembe vesszük, hogy az 1952-es Pp. részletszabályainak módosításai szemléletváltást is tükröznek, azonban éles szerkezeti változás a perrendben nem történt. Ezért a szocialista eljárásjog tudománya által kidolgozott és értelmezett *alapfogalmak*, amelyek a tárgyalás szerkezetét jelentik a továbbiakban is helytállóak.¹⁰

7 D. NOVÁK István: Polgári peres eljárásunk tévedhetetlenségi szindrómája. *Magyar Jog*, 2000/10, 585.

8 PRIBULA László: Fogyasztóvédelem az új polgári perrendtartásban. *Ügyészek Lapja*, 2018/4–5, 6.

9 Kiss Zoltán: A pervezetés elméleti és gyakorlati kérdései a Pp. legutóbbi módosítása után. *Magyar Jog*, 1997/3, 154.

10 Itt elsősorban az első tárgyalás, folytatódó tárgyalás és érdemi tárgyalás fogalmakra gondolunk, melyek Varga Gyula szerint „az egységes tárgyalás részben időbeli, részben meghatározott perbeli cselekményekhez kötött belső tagozódását jelentik.” E kulcsfogalmak adják az egységes szerkezet „belső szerkezetét”. Lásd: VARGA Gyula: *A tárgyalás (X. Fejezet)*. In: SZILBEREKY Jenő (szerk.): *Polgári eljárásjog (I. kötet)*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1980. Jelen tanulmánynak nem célja az összehasonlítás, azonban, a szerző korábban publikált az 1952-es Pp. szocialista eljárásjog hatálya alatti elsőfokú eljárását és annak szemléletét hasonló szempontrendszer szerint feldolgozó tanulmányt. BARTHA Bence: Az 1952.

2. A keresetindítás

2.1. keresetlevél változásai

A VI. Ppn.¹¹ hatálybalépését követően a felperesnek a keresetlevélhez új kellék-ként csatolni kell azt az okiratot, illetve annak másolatát (kivonatát), amelynek tartalmára bizonyítékként hivatkozik [121. § (2) bekezdés]. Az indokolás szerint ez a szabály a bizonyítási eljárás időbeli elhúzódása ellenében hat, így csökkentheti a perek futamidejét, ugyanakkor a felperest is gondos eljárásra kényszeríti. Mindez természetesen nem zárja el a felperest attól, hogy bizonyítási indítványát később – tehát nem a keresetlevélben –, a per folyamán is előterjeszthesse, akár okirati bizonyítás keretében is.¹² Az 1952-es Pp.-ben hatálybalépése óta szerepel a keresetlevélben a bizonyítékok feltüntetése [121. § (1) bekezdés c) pont, utolsó tagmondat], azonban az okiratcsatolás új elem. Éless Tamás szerint a bizonyítékok keresetlevélben történő előadása még korainak tűnhet, hiszen ekkor még az sem lehet ismert, hogy a bíróság befogadja-e a keresetlevelet. A megjelölés, előadás azonban a perhatékonyaság irányába hathat, az alperes felé egy előzetes tájékoztatás a tényállítások megalapozottsága tekintetében, így előmozdítja azt, hogy az alperes alaptalanul ne bocsátkozzon az állított tények tagadásába.¹³

E fenti rendelkezés beiktatásától eltekintve a keresetlevél szabályozásában további érdemi változás nem történt, a *szemléletben* azonban változás következett be. Haupt Egon szerint a pertartam hosszát leginkább befolyásoló tényező a per lényegét képező *vita* mibenlétének ismerete.¹⁴ A jogvita megjelölésében pedig a felperes mint döntést kérőnek van kiemelkedő szerepe. A bíróság tudomására kell hoznia, hogy álláspontja szerint mi az a jog, ami őt megilleti, vagyis a jogvita mibenlétének megállapításához *jogállításra* van szükség.¹⁵ További kötelezettsége a felperesnek, hogy az érvényesíteni kívánt joghoz kapcsolódó tényeket – és csakis azokat a tényeket, amelyek az érvényesíteni kívánt

évi polgári perrendtartás tárgyalási szerkezete a szocialista perjog idején. *Közjegyzők Közlönye*, 2020/1, 29-60.

11 A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról szóló 1995. évi LX. törvény.

12 VI. Ppn. indokolás a 11. §-hoz.

13 Éless Tamás: *A kereset nyilvánvaló megalapozatlansága*. In: VARGA István (szerk.): *Codificatio processualis civilis. Studia in Honorem Németh János II.* Budapest, ELTE, 2013, 22.

14 HAUPT Egon: A polgári per gyors befejezésének eszközei a hatályos eljárási törvény alapján. *Magyar Jog*, 2003/9, 546.

15 HAUPT (2003) i. m. 547.

jogot megalapozzák – és bizonyítékokat megjelölje.¹⁶ Nyilas Anna ugyanezt az álláspontot képviseli, szerinte az, hogy a felperes az érvényesíteni kívánt jog körében mit jelöl meg döntő jelentőségű, mert a jogcímhez kötött bíróságnak kizárólag az e jog alapjául szolgáló tények fennállását kell vizsgálnia. A jogvita megjelölése tehát kijelöli a bizonyítási eljárást.¹⁷

Parlagi Mátyás szerint az 1952-es Pp. rendelkezéseiből és alapelveiből arra lehet következtetni, hogy az érvényesíteni kívánt jog és az annak alapjául szolgáló tények és bizonyítékok megjelölése [121. § (1) bekezdés c) pont] tudatosan került együtt szabályozásra. Ebből továbbá következik, hogy nem az a lényeges, hogy a felperes pontos jogszabályi hivatkozást adjon elő, hanem az, hogy együttesen oly módon adja elő a tényeket és jelölje meg ez alapján az érvényesíteni kívánt jogot, hogy abból a bíróság a felek jogvitában való érdekeltségét és a felperesi igény pontos tartalmát olyan fokig megállapíthassa, hogy tájékoztatni tudja a feleket a bizonyítási teherről.¹⁸

Haupt Egon a jogállítás megkövetelésén keresztül erősen érvel *a jogcímhez kötöttség* mellett. Álláspontja szerint „a felperes a jogvitában kér döntést, a jogvita mibenléte meghatározásának módja pedig a jogállítás. A per alapját képező kérelem tartalma tehát: bírói döntés kérése arról, megilleti-e a felperest az általa az alperessel szemben érvényesíteni kívánt jog. Minthogy pedig a bíróság a kérelmekhez kötve van, ebben kell állást foglalnia. Ha válasza nemleges, a felperes pervesztes.”¹⁹ Ebből következően, *ami a per lényegét alkotja*, meghatározza az egész eljárást, irányt szab a felek és a bíróság cselekedeteinek: *a felperes által érvényesíteni kívánt jog*.²⁰

Az 1952-es Pp. hatálybalépéséhez képest a rendszerváltozás és a XXI. század időszakára gyökeresen megváltoztak a társadalmi, gazdasági, politikai folyamatok, amelyek az ötvenes években elterjedt „kereseti kérelemhez kötöttség nem jelent jogcímhez kötöttséget” elvet meghaladottá tették. Eltűnt az anyagi igazság kiderítésére való törekvés, a tárgyalási és rendelkezési elv új értelmet nyertek, a szocialista jogelveket leváltották a jogállami elvek. Lugosi József az előbbi gondolatokkal, illetve azzal érvel a kereseti kérelemhez (jogcímhez) kötöttség mellett, hogy a perrend nem ad

16 HAUPT (2003) i. m. 549.

17 NYILAS Anna: A bíróság és a felek percselekményei a gyorsaság és hatékonyság szemszögéből. *Jogtudományi Közlöny*, 2009/2, 70.

18 PARLAGI Mátyás: Az érvényesíteni kívánt jog elbírálása, különös figyelemmel a Polgári Perrendtartás alapelveire. *Magyar Jog*, 2013/4, 224.

19 HAUPT Egon: A jogcímhez kötöttség kérdése a polgári perben. *Magyar Jog*, 2000/10, 609.

20 HAUPT (2000) i. m. 610.

felhatalmazást a bíróságnak arra, hogy a fél által meghatározott jogalaptól, jogcímtől eltérjen.²¹

A 121. § (1) bekezdés c) pontja alapján tehát a fél már a benyújtáskor köteles követelése jogcímét megjelölni, a bíróságnak pedig még a tárgyalás kitűzése előtt, a keresetlevél alapján történő érdemi intézkedések között – akár hiánypótlás keretében – szigorúan meg kell követelnie a jogcímet. Ezzel elérhető, hogy még az első tárgyalást megelőzően a bíróság tudomására jusson a kereset jogalapja és a fél bizonyítási indítványai a kereset jogcíme által meghatározottak és célirányosak legyenek.²²

A tudományos irodalom egy része és a joggyakorlat azonban nem követelte teljes egészében ezeket a jogcímmel kötöttség melletti állásfoglalásokat. Kovács László szerint igaz, hogy a bíróság kötve van a jogcímmel, ez azonban nem azt jelenti, hogy a bíróság a konkrétan hivatkozott tételes jogi szabályhoz van kötve, hanem a *fél által a jogcselekményével elérni kívánt céljához van kötve a bíróság*, amely célt a jogcím fogalmával azonosít.²³ Kovács László megállapítja, hogy ha az érvényesített jogot csak a jogszabályhely megjelölése útján lehetne megjelölni és ennek hiánya a keresetlevél elutasításához vezetne, akkor a per kimenetele attól függne, hogy a félnek sikerült-e eltalálnia a bíróság által helyesnek tartott jogértelmezést.²⁴

A kereseti kérelemhez kötöttség nem jelent egyben jogcímmel kötöttséget (BH 2016. 172.). Annak eldöntése, hogy a felperest megilleti-e az általa érvényesíteni kívánt jog és az általa megjelölt tények, bizonyítékok elegendőek-e az anyagi jogi jogosultsága megállapításához, nem a keresetlevél eljárásjogi törvényben foglalt feltételei fennállásának vizsgálata körébe tartozik, hanem a kereseti kérelem érdemi elbírálása körébe tartozó kérdés (BDT 2012. 2647.). Ha a fél a keresete alapjául szolgáló tényekkel összhangban nem álló jogi minősítést alkalmaz, a bíróságnak a kereset tartalmának megállapítása és a jogvita érdemi eldöntése során az előadott tényekből kell kiindulnia. A fél által hivatkozott téves jogi minősítés, a követelés jogcímének hiányos vagy helytelen megjelölése a bíróságot nem köti; a felhozott és bizonyított tényekre a jogszabályt a bíróságnak kell alkalmaznia (BDT 2007. 1580.).

21 LUGOSI József: Gondolatok a kereseti kérelemhez kötöttségről. *Magyar Jog*, 2010/11, 677-678.

22 LUGOSI (2010) i. m. 679.

23 Kovács László tehát a jogcím fogalmát is másképp értelmezi, a szerzők közti ellentmondás ebből is adódik. Kovács László: Mit jelent a bíróság jogcímmel kötöttsége? – Észrevételek dr. Haupt Egon cikkére. *Magyar Jog*, 2003/9, 553-554.

24 Kovács i. m. 554.

2.2. A tárgyaláselőkészítés változásai

2.2.1. Lépések az alperesi írásbeli ellenkérelem irányába

Az 1952-es Pp. hatálybalépése óta fennálló tételmondat, hogy a keresetlevélre az alperesnek nem kell kötelezően,²⁵ a tárgyalást megelőzően írásban válaszolnia. Kengyel Miklós megállapítása szerint az 1952-es Pp. 124. § eredeti szövege még csak arra kötelezte az elnököt, hogy a keresetlevél alapján az ügyet tárgyalásra tűzze ki, kivéve, ha hiánypótlásnak, áttételnek vagy a keresetlevél tárgyalás nélküli elutasításának van helye. Ezek az intézkedések azonban kevésnek bizonyultak.²⁶

A VIII. Pp. novella beiktatta normaszövegbe majd a 2012. évi CXVII. törvény²⁷ 4. § módosította, hogy az alperest az idézésben arra is figyelmeztetni kell, hogy a kereseti kérelemre *legkésőbb a tárgyaláson vagy a bíróság által megjelölt határidőn belül* nyilatkoznia kell, és elő kell adnia a védekezésének alapjául szolgáló tényeket és ezek bizonyítékait, az ügyre vonatkozó okiratait pedig be is kell mutatnia. Továbbá, ha az ügy körülményei indokolják, bíróság az idézésben a fenti alperesi nyilatkozat megtételére a tárgyalás napját megelőző határidőt állapíthat meg, amely nem lehet rövidebb 15 napnál. A bíróság ezt követően – ha a tárgyalási határnapig rendelkezésre álló idő ezt lehetővé teszi – a felperest tizenöt napos határidővel az alperesi nyilatkozatban foglaltakra vonatkozó álláspontjának közlésére hívja fel [126. § (3) és (4) bekezdés]. Amennyiben az alperes fel lett hívva határidő tűzésével vagy önmagától nyilatkozik, akkor a bíróság a tényállással kapcsolatban már az első tárgyaláson rendelkezik bizonyos információkkal.²⁸ Haupt Egon szerint mivel a bíróságot

25 A „kötelezően” határozószó alatt itt értsd, hogy ha az alperes ellenkérelmet kíván előterjeszteni, akkor védekezését már itt elő kellene adnia a perrend ilyen irányú szabályozása esetén. Minthogy az alperesnek ez csak egy megengedett, de nem kötelezően előírt cselekménye lehetne az eljárásban, így a kötelezően helyett az *érdekében áll* helyesebben fejezi ki a cselekmény tartalmát. Lásd a Pp.-vel kapcsolatos ezirányú fogalommagyarázatot: UDVARY Sándor: *Obligation of the Parties, Lawyers and Judges. Acta Juridica (Hungarica Hungarian Journal of Legal Studies)*, 2017/1, 22.

26 KENGYEL Miklós: *Magyar Polgári Eljárásjog*. Budapest, Osiris, 2003, 226. [a továbbiakban: KENGYEL (2003a)]. Itt utalni kívánunk rá, hogy a szocialista eljárásjog ideje alatt is jelentős változásokon ment keresztül a tárgyaláselőkészítés szabályozása, mely folytatódott a rendszerváltozást követően is.

27 Az igazságügyi és közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CXVII. törvény.

28 KAPA Máttyás: *A tárgyalás (IX. fejezet)*. In: SZABÓ Imre (szerk.): *A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény magyarázata*. (II. kötet), Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2006, 613.

tájékoztatási kötelezettség terheli [3. § (3) bekezdés] az alperesi nyilatkozat az eljárás gyorsabb lefolytatását szolgálja. Ezáltal az első tárgyaláson a felek úgy jelennek meg, hogy a bizonyítás köréről tisztában vannak.²⁹

E módosítással a jogalkotó *erősítette a tárgyalást megelőző iratváltást*. Ezt eddig sem tiltotta a perrend, azonban még ez az ösztönző sem volt meg a bíróság számára, csupán a tárgyaláselőkészítés általános szabályaiból volt levezethető. Czoboly Gergely szerint azonban továbbra is felhívás hiányában az alperes szabadon dönthet arról, hogy a védekezését az első tárgyaláson, vagy azt megelőzően adja elő. Szerinte a szabályozás egyik hiányossága, hogy a bíróság az első tárgyalást megelőzően csak *felhívhatja* az alperest arra, hogy nyilatkozatait határidőre tegye meg de *nem kötelezi* arra.³⁰ Hiányzik a nyilatkozat elmaradásához fűződő jogkövetkezmény, amely biztosítani tudná a rendelkezés hatékonyságát. E felhíváshoz preklúziós hatást kell fűzni, amely biztosítja, hogy a felek pertaktikai okokból nem tartják vissza az információikat.³¹ Czoboly Gergely javaslata szerint a keresetlevél beérkezését követően minden esetben indokolt lenne nyilatkoztatni az alperest, hogy kíván-e védekezni. Amennyiben nem nyilatkozik úgy már itt indokoltnak tartja a bírósági meghagyás kibocsátását, amennyiben igen, akkor pedig meghatározott időn belül elő kell terjesztenie védekezését.³²

2.2.2. A tárgyaláselőkészítés egyéb változásai

Nyilas Anna 2009-es cikkében a tárgyaláselőkészítés céljaként a jogvita tárgyának konkretizálását, a per lefolyásának a megtervezését, a bíróság és a felek feladatainak meghatározását látja.³³ A keresetlevél megvizsgálásának célja, nevezetesen, hogy az alkalmas-e a tárgyalásra, nem változott.³⁴ Az 1952-es Pp. 2011-ben hatályba lépő módosítását követően, a 2010. évi CLXXXIII. törvény³⁵ 107. § szerint a jogi képviselővel eljáró fél esetén a bíróság a hiányos kereset-

29 HAUPT (2003) i. m. 550.

30 CZOBOLY Gergely: *A perelhúzóadás megakadályozásának eljárási eszközei*, Phd értekezés, Pécs, 2014, 165-166. <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/czoboly-gergely-istvan/czoboly-gergely-istvan-vedes-ertekezes.pdf> (2020. 07. 10.)

31 CZOBOLY Gergely: *A polgári perek elhúzóadása*. In: JAKAB András és GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 2016, 770.

32 CZOBOLY (2016) i. m. 770.

33 NYILAS (2009) i. m. 70.

34 KENGYEL (2014) i. m. 246.

35 Egyes törvényeknek a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló módosításáról szóló 2010. évi CLXXXIII. törvény.

levél esetén nem folytatja le a hiánypótlást, azt *nyomban idézés kibocsátása nélkül elutasítja*, ha nem tartalmazza a kötelező tartalmi elemeket, mellőzték a gazdálkodó szervezetek az egymás közti előtti kötelező egyeztetést, a jogi képviselő nem csatolta a meghatalmazását vagy a fél nem fizette meg az eljárási illetéket [124. § (2) bekezdés, 2011-től]. Imregh Géza szerint sajnálatosan kimaradt e felsorolásból az okiratcsatolással kapcsolatos mulasztás szankcionálása, mely korlátozza az előkészítést.³⁶ E módosítással tehát a jogi képviselővel eljáró felperes részéről a keresetlevél megfelelő előterjesztéséhez fűződő felelősség megnőtt.

Az alperesnek ezzel ellentétben – bírói felhívás hiányában – továbbra sincsen semmilyen teendője az előkészítés során. A felsorolt okok miatt Imregh Géza 2008-ban megjelent cikke szerint a gyakorlatban gyakran előforduló eset, hogy az első tárgyalás csak „ismerkedési találkozó” a felek számára, mert a bíróság feladatainak a felek előkészítési mulasztása miatt ténylegesen nem tudott eleget tenni.³⁷

3. A tárgyalás

A VIII. Ppn. törölte az a rendelkezést, hogy ha a keresetet az alperessel egyáltalán nem, vagy nem idejében (126. §) közölték, vagy ha a felperes a keresetet a tárgyaláson lényegesen módosította, a bíróság az ellenkérelem előterjesztésére az alperes kérelme esetén halasztást ad [139. §, hatályon kívül 2000-óta]. Emellett ez a novella jelentősen módosította az 1952-es Pp. 151. §-át. Az addig hatályos szabály szerint a bíróság kérelemre valamelyik *fontos ok* fennállása esetén halaszthatta el a tárgyalást. A tárgyaláson előterjesztett kérelemre a bíróság a tárgyalást csak akkor halaszthatja el, ha a keresetet az alperessel nem, vagy nem idejében közölték, vagy ha a felperes a keresetét a tárgyaláson megváltoztatta, vagy valamely más kérelmét lényegesen módosította és ezzel összefüggésben az ellenkérelem előterjesztésére az alperesnek megfelelő időt kell biztosítani [151. § (1) bekezdés, 2000-től]. Lényegében a novella áthelyezte a rendelkezést, de annak tartalmában érdemi változást azonban nem hozott.

Bár a tájékoztatási kötelezettség alapelvi szintű szabályozást kapott, az leginkább a bizonyítással és így a tárgyalással függ össze, ezért annak változásairól e körben értekezünk. A VI. Ppn. megszüntette az általános tájékoztatási kötelezettséget és azt csak az perbeli jogokra és kötelezettségekre szorította

36 IMREGH Géza: Gondolatok az előkészítésről. *Magyar Jog*, 2008/11, 790.

37 IMREGH (2008) i. m. 790.

[3. § (1) bekezdés]. Ez kizárja azt, hogy a bíróság a félnek jogértelmező tájékoztatást tudjunk adni, illetve a bíróság továbbá nem őrködik afelett, hogy a felek kérelmei megfelelnek-e méltányos érdekeiknek.³⁸ A VIII. Pp. novella az általános rendelkezések között a bíróságra telepítette a tájékoztatási kötelezettséget. A bíróság köteles a jogvita eldöntése érdekében a bizonyításra szoruló tényekről, a bizonyítási teherről, illetve a bizonyítás sikertelenségének következményeiről a feleket előzetesen tájékoztatni [3. § (3) bekezdés]. A Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának 2009-es véleménye szerint „ennek az a célja, hogy a fél a bizonyítási indítványait a jóhiszemű és célszerű pervitel követelményeinek megfelelően előterjeszthesse.”³⁹ Molnár Ambrus szerint e bírói kötelezettségnek értelemszerűen meg kell előznie a bizonyítási eljárást. Ennek teljesítése előzetesen az idéző végzésben, majd hangsúlyozottan és konkrétan a tárgyaláson, a felek személyes meghallgatása után történik. Továbbá, minden olyan perbeli fordulattal feléled, amellyel az előző tájékoztatásban foglaltakat meghaladó bizonyítás szükségéges.⁴⁰ Haupt Egon szerint azért, hogy a bizonyítási eljárás célirányos és kerülők nélküli legyen a tájékoztatásnak a bizonyítási eljárást megelőzően kell megtörténnie.⁴¹

A bíróságot ezzel a jogalkotó kötelezte, hogy aktívan és tevőlegesen tájékoztassa, orientálja a feleket a perben. Döme Attila szerint „bevezetése korszerű és célszerű kísérlet volt a felek jogérvényesítésének az elősegítéséhez, [...] a per koncentrációjához [...] mégsem tudta betölteni kellőképpen a rendeltetését, mert elmaradt a valóban hatékony működésének garanciáját jelentő szabályozási környezet megteremtése.”⁴²

3.1. Óvatos lépések a percezúra irányába

A VI. Ppn. módosította a 141. § (2) bekezdést. A bíróság – ha ez a tényállás megállapításához szükséges –, a feleket felhívja nyilatkozataik megtételére és lefolytatja a bizonyítási eljárást. *A fél köteles a tényállításait, nyilatkozatait, bizonyítékait* – a per állása szerint – *a gondos és az eljárást elősegítő*

38 NYILAS (2009) i. m. 66.

39 1/2009. (VI. 24.) PK vélemény – A Polgári perrendtartás tájékoztatási kötelezettségre vonatkozó szabályainak alkalmazásával kapcsolatos egyes kérdésekről.

40 MOLNÁR Ambrus: A bizonyításra vonatkozó tájékoztatási kötelezettség a polgári perben. *Magyar Jog*, 2009/3, 132.

41 HAUPT (2003) i. m. 550. Összekapcsolva ezt az alperesi válasz keretében tett érvelésével a tájékoztatást Haupt Egon már a tárgyaláselőkészítés keretében célszerűnek látja.

42 DÖME Attila: *A perkoncentráció kulcsa: a közbenszóló határozat*. In: VARGA István- NÉMETH János (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai*. Budapest, HVG-Orac, 2014, 393.

pervitelnek megfelelő időben előadni, illetve előterjeszteni. Ha a bizonyítás lefolytatása az első tárgyaláson ennek ellenére nem lehetséges, vagy csak részben lehetséges, a bíróság a tárgyalás elhalasztása mellett elrendelheti a per további előkészítését. Ez tekinthető az érdemi tárgyalás során a bizonyítékok és nyilatkozatok előterjesztésének általános szabályának.⁴³

Emellett a VI. Ppn. beiktatta a 141. § (2) bekezdés megsértéséért alkalmazott (6) bekezdésben szereplő *szankciót*. Ettől kezdve, ha a felek valamelyike tényállításának, nyilatkozatának előadásával, bizonyítékainak előterjesztésével – a (2) bekezdésben előírt kötelezettsége ellenére – *alapos ok nélkül késlekedik*, és e kötelezettségének a *bíróság felhívása ellenére sem tesz eleget*, a bíróság a fél előadásának, előterjesztésének *bevárása nélkül határoz*, kivéve, ha álláspontja szerint a fél előadásának, előterjesztésének bevárása a per befejezését nem késlelteti. Ezzel a perrend 141. § (6) bekezdése *jogvesztést eredményező szankciót* fűz a nyilatkozatok késedelmes megtételéhez, miszerint a bíróság a fél késedelmes nyilatkozata bevárása nélkül is határozhat.⁴⁴ A VI. Ppn. indokolása szerint e jogvesztő szankció az „eljárási fegyelem növelése irányába hathat, s a súlyos szankció kilátásba helyezésével kizárni igyekszik a hanyag felperesi magatartás, illetve az alperesi perelhúzás lehetőségét.”⁴⁵

Nyilas Anna szerint „a joghátrány élet tompítja alkalmazhatóságának két korlátja, illetve feltétele: a vétlen fél nem büntethető, és a szankció csak akkor alkalmazható, ha a fél a bíróság felhívása ellenére késlekedik.”⁴⁶ Molnár Ambrus a szankció alkalmazhatóságának négy feltételét állapítja meg, e szerint a) a fél alapos ok nélkül, b) bírói felhívás ellenére, c) késlekedik vagy mulaszt, d) és ezáltal a per befejezését hátráltatja.⁴⁷ Vagyis a félnek meg kell sértenie az 1952-es Pp. 141. § (2) bekezdést, illetve a bíróság figyelmeztetését is figyelmen kívül kell hagynia. Molnár Ambrus szerint a bíróság bizonyítási teherre vonatkozó tájékoztatási kötelezettség gyakorlása után a 141. § (2) bekezdése értelmében megfelelő határidő tűzésével felhívja a feleket a nyilatkozataik megtételére, illetve a (6) bekezdés megállapítja a határidő eredménytelen eltelte esetére a szükséges jogkövetkezményt.⁴⁸

43 KENGYEL (2014) i. m. 261.

44 KENGYEL (2014) i. m. 261.

45 VI. Ppn. indokolás 15. §-hoz.

46 NYILAS Anna: *A polgári per egyszerűsítésének és gyorsításának eszközei az európai jogrendszerekben, különös tekintettel a kis értékű követelésekre vonatkozó eljárásokra.* PhD értekezés, Debrecen, 2011, 98. https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/105207/teljesdolgozat_nyilas_pdf_titkosított.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2020. 08. 13.)

47 MOLNÁR (2009) i. m. 138.

48 MOLNÁR (2009) i. m. 133.

Kiss Gábor szerint a Pp. 141. § (2) bekezdése szintén nem az egységes jogalkalmazás irányába hat. A törvény szerkezetében a 141. § (2) bekezdés az első érdemi tárgyalásra vonatkozó szabályok között helyezkedik el. Ennek ellenére olyan általános követelményt fogalmaz meg, amely túlmutat az eljárás ezen szakaszán.”⁴⁹ Czoboly Gergely értelmezése szerint az általános kötelezettség megfogalmazása és a rendszertani elhelyezés közti ellentét feloldására a jogalkotónak lépnie kellene. „Amennyiben a jogalkotó tudatosan azt szeretné, ha a bíróságok már az első tárgyalást megelőzően – preklúziós fenyegetettség mellett – felszólítsák az alperest az érdemi védekezésének az előadására, úgy fontos lenne ennek a világos rögzítése.”⁵⁰

Németh János szerint az 1952-es Pp. rendelkezései *megfelelő keretet biztosítanak*: a Pp. 141. § (2) bekezdése értelmében a fél köteles a tényállításait, nyilatkozatait, bizonyítékait – a per állása szerint – a gondos és az eljárást elősegítő pervitelnek megfelelő időben előadni, illetve előterjeszteni, a Pp. 141. § (6) bekezdése szerint pedig, ha a felek valamelyike tényállításának, nyilatkozatának előadásával, bizonyítékainak előterjesztésével alapos ok nélkül késedelmeskedik, és e kötelezettségének a bíróság felhívása ellenére sem tesz eleget, a bíróság – a tárgyalás újbóli elhalasztása nélkül – a fél előadásának, előterjesztésének bevétele nélkül (is) határozhat.⁵¹

Kiss Zoltán szerint megállapítható, hogy a VI. Ppn. által újrafogalmazott 141. § (2) bekezdésben megfogalmazott általános eljárási kötelezettség és ennek a (6) bekezdésben foglalt eljárási szankciója, valamint az eljárásjogi tájékoztatási kötelezettség [3. § (1) bekezdés], a bírói gondoskodás felelősége, az officialitás kiszorítsa a polgári perből jelentősen meghatározza a bíróság (*szocialista*) szerepkörének megtisztulását és a felek rendelkezéseinek a helyreállítását.⁵²

Az iménti rendelkezéseken túl azonban valódi hatékony preklúzió nem ösztönözi a feleket a per anyagának mielőbbi bíróság elé tárására és a per kereteinek tisztázására, valamint véglegesítésére. A jogalkotó a problémákat észlelve próbált lépéseket tenni annak érdekében, hogy a jogvita ténybeli és jogi keretei minél előbb tisztázódjanak, ám azt nem tudta elérni. Amit a bíróságok korábbi gyakorlatának lendületén kívül az a körülmény is okozha-

49 Kiss Gábor: Még egyszer a Pp. 1995-ös módosításának a pervezetésére gyakorolt hatásáról. *Magyar Jog*, 1999/5, 288.

50 CZOBOLY (2014) i. m. 167.

51 NÉMETH János: *Alapvető elvek (I fejezet)*. In: Németh János–Kiss Daisy (szerk.): *A polgári perrendtartás magyarázata* (I. kötet, 3. átdolg. kiad.). Budapest, Complex, 2010, 69.

52 Kiss Zoltán: A bírói pervezetés és a felek rendelkezései a polgári perben a Pp. 1995. évi módosítása után. *Magyar Jog*, 1998/2, 89.

tott, hogy az 1952-es Pp. egységes tárgyalási szerkezetét már így is pattanásig feszítette az új elvárások sora. Valódi változást, ahogy a jogalkotó felismerte, már ebben a keretben nem lehetett megvalósítani.

3.2. A keresetváltoztatás szabályinak módosításai

Az 1952-es Pp. a szocialista eljárásjog idején általánosan megengedte a keresetváltoztatást. Ugyanakkor ezzel nem tudta kiküszöbölni az ebben rejlő perelhúzási lehetőséget. Kengyel Miklós szerint „a kötelező jogi képviselő visszaállítása után a jogirodalom és a joggyakorlat is sürgette a keresetváltoztatás parttalanságának a megszüntetését, amelyre a jogalkotó több óvatos kísérlet után csak 2010-ben szánta el magát.”⁵³ A változtatás két irányú volt, egyrészt a jogalkotó tartalmilag *szűkítette a keresetváltoztatás fogalmát*, másrészt *időhatárhoz kötötte* azt. Nem keresetváltoztatás az, ha a felperes a) a keresettel érvényesített jog megváltoztatása nélkül annak megalapozására *újabb tényeket hoz fel, vagy a felhozottakat kiigazítja*, b) az eredetileg követelt dolog helyett, utóbb beállott változás folytán más dolgot vagy kártérítést követel, c) a keresetét *leszállítja*, illetve az eredetileg nem követelt járulékokra vagy a követeléseknek, illetőleg járulékoknak *a per folyamán esedékessé vált részleteire is kiterjeszti*, d) megállapítás helyett teljesítést vagy teljesítés helyett megállapítást követel [146. § (5) bekezdés].

Jogi képviselő esetén pedig a felperes a keresetét – bizonyos kivételekkel – az alperes érdemi ellenkérelme előadását követő 30 napon belül változtathatja meg. Ha az alperes beszámítási kifogást, viszontkeresetet terjeszt elő, a felperes a beszámítási kifogás, viszontkereset közlésétől számított 30 napon belül változtathatja meg keresetét. Kivételként jelentkezik, ha az alperes hozzájárul a keresetváltoztatáshoz, ilyenkor a felperes keresetét bármikor megváltoztathatja, illetve ha a felperes olyan tényre, bizonyítékra, illetve olyan jogerős bírói vagy más hatósági határozatra hivatkozik, amely önhibáján kívül az első tárgyalást követően jutott a tudomására, és ezt igazolja. [146/A. § (1) és (2) bekezdés].

A VI. Ppn. a tájékoztatási kötelezettség eljárásjogi jogokra való szorításával megszüntette azt, hogy a bíró kioktassa a felet, hogy az általa előterjesztett kérelem nem meríti ki az őt megillető jogokat. Továbbá nem lehet kioktatni a felet a keresetváltoztatás lehetőségére sem, ha az anyagi jogi kioktatást jelentene.⁵⁴ Lugosi József a kereseti kérelemhez kötöttség új szabályaiból

53 KENGYEL (2014) i. m. 228.

54 KISS (1999) i. m. 287.

vezeti le, hogy a bíróság a fél javára többet nem ítélt meg, még akkor sem, ha tudja, hogy a fél nem meríti ki az őt megillető jogokat, jogszabály alapján több illett meg.⁵⁵

Kiss Zoltán az általánosan megengedett keresetváltoztatást leszűkítené és azt kizárólag az *első tárgyaláson* tenné lehetővé. Ugyanis véleménye szerint az ügy alapos tárgyalását nem szolgálja, hogy a felek a harmadik, negyedik tárgyaláson terjesztik elő kereset vagy viszontkereset-változtatásukat. Tapasztalata szerint a felek már az első tárgyaláson ismerik a peresített jogviszonyt és annak összefüggéseit. A keresetváltoztatás tilalma folytán elzárt igény külön perben érvényesíthető, ha annak tárgya pedig szorosan összefügg a korábban megindított perrel a bíróság egyesítheti azokat.⁵⁶

4. A kodifikáció szükségességéről

Kengyel Miklós már 1992-ben megjegyezte, hogy az újra-kodifikálás esetén a jogviták fokozódó bonyolultsága, illetve a perek elnehezülésére tekintettel esetleg ismét a jól körülhatárolható perfelvételi tárgyalást fogja támogatni a jogalkotó a rosszul előkészített és eredménytelen első tárgyalással szemben.⁵⁷ Kengyel Miklós szerint az 1952-es Pp. által „bevezetett egységes tárgyalási rendszer évtizedeken keresztül eredményesen funkcionált és formalizmusmentességével hozzájárult a pertartam rövidüléséhez. Ezért a perfelvételi tárgyaláshoz való visszatérés igénye a kilencvenes években sem merült fel. A perek elhúzódásának az oka ugyanis nem a tárgyalási rendszerben, hanem – más tényezők mellett – a tárgyalás előkészítésének hiányosságaiában keresendő.”⁵⁸ E 2003-ban írt véleményt követően azonban további változások⁵⁹ álltak be a magyar jogrendszerben és az 1952-es Pp. szabályait még jelentősebben meghaladták a társadalmi, gazdasági élet fejlődései. Osztovits András 2010-ben írt cikke szerint „a rendszerváltás óta szinte mindegyik nagy törvénykönyv (Ptk., [Áe.], Be, [Btk.]) helyett új kódexeket fogadott el az Országgyűlés. [...] Az 1952-es Pp. hatálybalépése, 1953. január 1-je óta – ezidáig 11 novelláris jellegű módosítást, és csak 1990 utántól több, mint hatvan egyéb módosítást élt át. Ennek a sok beavatkozásnak az eredményeként ugyan az 1952-es Pp. még életben van,

55 LUGOSI (2010) i. m. 675.

56 KISS (1998) i. m. 86-87.

57 KENGYEL Miklós: *Polgári Eljárásjog*. (II. kötet), Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1992, 64.

58 KENGYEL (2003a) i. m. 225.

59 Például az Európai Unió csatlakozás, az Alaptörvény elfogadása és hatálybalépése, a (később hivatkozott) jelentős anyagi és eljárásjogi törvények elfogadása.

de egyre nehezebb rajta kiigazodni. [...] Az 1952-es Pp. módosításainak eddigi gyakorlata ebben a formában nem folytatható: bármilyen nemes jogalkotói szándék merüljön is fel, a perek szabályainak kiszámíthatatlanságát, és így a jogbiztonságot veszélyeztetné ennek a folyamatnak a folytatása.”⁶⁰ Wopera Zsuzsa szintén hasonlóan vélekedik a kialakult helyzetről, szerinte „az utóbbi évtizedekben nyilvánvalóvá vált, hogy [az 1952-es Pp.] egységes tárgyalási rendszere nem nyújtja azokat a hatékonysági előnyöket, amelyeket az összetett, bonyolult jogviták elbírálása ma megkövetel. Az 1952-es Pp.-ben a '90-es évek közepétől döntően az 1995. évi LX. törvény hatálybalépésétől bevezetett eljárásgyorsító vagy preklúziós szabályok [...] jól példázzák a jogalkotó kitartó próbálkozásait a perrend hatékonyabbá tételére, amelyek azonban egyértelműen aláásták a kódex koherenciáját.”⁶¹

Pribula László szerint az 1952-es Pp. rendszerváltozást követően elért változásai ellenére „a koncentrált, felelősségteljes és professzionális pervitel megteremtése céljából mégis jelentkezett az igény mind a gyakorlatban, mind a jogtudományban, egy alapjaiban más koncepcióhoz igazodó új perjogi kódex megalkotására. Először, évtizedes munka eredményeképpen, a jogalkotó új polgári anyagi jogi kódexet hozott létre: [...]. A Ptk. szemlélete meghatározta az elismert anyagi jogok érvényesítésének koncepcióját is: előtérbe helyezte ugyanis az önálló, autonóm, döntéseiért felelősséggel tartozó jogalany emberképét – ezáltal egyértelműen állást foglalt a tudatos, felelősségteljes, felkészült és szakszerű igényérvényesítés mellett. Mindebből egyenesen következik az, hogy az új perjogi kódexnek is az önálló, felelősségteljes döntéseket hozó fél rendelkezési jogán alapuló perrendtartást kellett meghatároznia, ahol háttérbe szorul a bíró gyámkodó, kioktató szerepe.”⁶²

5. Záró gondolatok, a változásokból levonható következtetések és fejlődési irány

Találón úgy jellemezhetjük a rendszerváltozás óta a Pp. hatálybalépéséig eltelt időszakot, hogy a szocialista polgári perjogtudomány termékébe beoltották a modern, jogállami eljárásjogot. Ennek következtében, mind az alapelvi fejezeten, mind a konkrét eljárásjogi rendelkezéseken megfigyelhető kettősség jellemezte a perrendet. A jogalkotó és a jogalkalmazó törekedett

60 OSZTOVITS András: Új magyar Polgári perrendtartás szükségességéről. *Magyar Jog*, 2010/3, 158.

61 WOPERA Zsuzsa: Az új polgári perrendtartás elvi alapjai. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/4, 154.

62 PRIBULA (2018) i. m. 6.

a szemléletváltásra, amely meg is tudott valósulni, azonban a tárgyalás szerkezetén történt nagymértékű, rendszerszintű újítás hiányában a szocialista eljárásjogból örökölt hiátusok megmaradtak. A vizsgált időszakban a változások leginkább a Kengyel Miklós által is az 1952-es Pp. gyenge pontjaként értékelt tárgyaláselőkészítést és nem a tárgyalás szerkezetét érintették.

A változások irányait tételesen, pontszerűn vizsgálva megállapíthatjuk, hogy azok mindegyikére reagál a Pp. és meg is valósítja az 1952-es Pp. módosításaival elérni kívánt célokat: (a) A keresetlevélben tartalmában egyértelműen megköveteli a jogállítást és pontot tesz a jogcímhez kötöttség körében kialakult vita végére; (b) Megvalósítja az első tárgyalást (a Pp. rendszerében esetleges perfelvételi tárgyalás) megelőző alperesi ellenkérelem intézményét, és ennek elmaradásához köti a bírósági meghagyás kibocsátását; (c) A keresetlevél megvizsgálása körében a jogi képviselővel eljáró fél esetén a hiánypótlás lehetőségének visszaszorítása és az azonnali elutasítás (a Pp. terminológiájában visszautasítás) lehetőségének további kiterjesztése, melyen a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény módosításáról szóló 2020. évi CXIX. törvény (továbbiakban: Pp. novella) némileg finomít; (d) A késedelmesen megtett vagy a bíróság felhívása ellenére elmulasztott perbeli nyilatkozatok esetén alkalmazandó szankció további erősödése, mely a Pp.-ben megjelenik a perfelvételi szakon belül is de különösen a perfelvételt lezáró végzés preklúziós hatásában összpontosul; (e) A keresetváltoztatás esetén pedig az időbeli korlát, amely az 1952-es Pp.-ben egy 30 napos korlát volt a Pp.-ben szintén a perfelvételt lezáró végzésben fejeződik ki. Tartalmi oldal pedig a Pp. jelentősen kiterjesztette a keresetváltoztatás fogalmát, azonban a Pp. novella ezen finomít és csakúgy, mint az 1952-es Pp.-ben a új tények előadását vagy azok kiigazítását nem tekinti keresetváltoztatásnak.

Ez alapján levonható az a következtetés, hogy a Pp. újonnan bevezetett – e körben érintett – szabályai és a rendszerváltozást követő rövid időre visszatekintő magyar perjogtörténet kontinuitást mutat, az új szabályok igénye a vizsgált időszak gyakorlatából és jogirodalmából kiolvashatók.



Balla Ábel Ábrahám: Pandémia a játszótéren

A VÉGREHAJTÁSI ELJÁRÁS SORÁN IGÉNYBE VEHETŐ JOGORVOSLATOK, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A VÉGREHAJTÁSI KIFOGÁSRA

Végrehajtás lap visszavonása és végrehajtási záradék törlése, végrehajtási kifogások és nevesített végrehajtási kifogások, fellebbezés a végrehajtás elrendelése és foganatosítása során hozott végzésekkel szemben

BARATINÉ BODA GRÉTA
bírósági titkár (Sátoraljaújhelyi Járásbíróság)

1. Bevezető

A bírósági végrehajtási eljárással kapcsolatos titkári feladatok közül a végrehajtási kifogások elbírálása az egyik legjelentősebb, legösszetettebb és gyakran legnehezebb ügycsoport. Egy-egy végrehajtási kifogás eldöntése esetenként komoly mérlegelést, szakmai utánajárást igényelhet, a végrehajtási kifogásról döntő végzés meghozatala felérhet egy peres eljárásban hozott ítélet elkészítésének sokrétűségével.

Tovább nehezíti a végrehajtási kifogások elbírálását, hogy a felülvizsgálati eljárás kizártsága miatt néhány korábbi eseti döntést eltekintve jelenleg nincsenek Kúriai bírósági határozatok, amelyek a joggyakorlatot egységesíthetnék.

Jelen tanulmányban elsősorban a végrehajtási kifogással kapcsolatos gyakorlati ismereteket szeretném számba venni, előtte azonban kitérek a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény [Vht.] jogorvoslati rendszerére, az igénybe vehető egyéb jogorvoslati eljárásokra.

2. A jogorvoslati rendszer

A jogorvoslat eljárásjogi értelemben valamely sérelmes vagy sérelmesnek vélt határozat megtámadása a fél, vagy az erre jogosult más személy részéről azzal a céllal, hogy az arra feljogosított hatóság a határozatot bírálja felül és a jogsérelmet orvosolja.¹

1 BÍRÓ Noémi – GYEKICZKY Tamás – KAPA Mátyás – NÁDAS György – RAB Henriett – ZOLTÁN Hunor – ZOLTÁN Levente: *Nagykommentár a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényhez*. www.uj.jogtar.hu internetes kommentár. (2020. 10. 01.) Vht. 211. §-ához, első bekezdés.

A jogorvoslatokat több szempont alapján tipizálhatjuk. A Vht. a saját jogorvoslati intézményeit két nagy csoportja osztja. Megkülönbözteti a végrehajtás elrendelésével kapcsolatos és a végrehajtás foganatosítása során igénybe vehető jogorvoslatokat, majd számba veszi e két csoport közös szabályait. A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény [2016. évi Pp.] XL. fejezete pedig az egyes végrehajtási pereket szabályozza.

3. A végrehajtás elrendelésével kapcsolatos jogorvoslatok

3.1. Végrehajtási lap visszavonására vagy végrehajtási záradék törlése

A végrehajtási lap visszavonására vagy végrehajtási záradék törlésére törvénysértő elrendelés vagy kiállítás esetén kerülhet sor, azaz ha az elrendelés során a végrehajtás általános vagy különös feltételeinek egyike hiányzott, ezért eleve jogszabálysértő volt a végrehajtható okirat kiállítása.

Érdekessége e jogorvoslatoknak, hogy az elbírálásra maga az elrendelő hatóság, azaz a fizetési meghagyásos eljárásból indult végrehajtás esetén a közjegyző, egyéb polgári ügyben hozott marasztaló határozat végrehajtása esetén a bíróság jogosult, vagyis a jogorvoslat nem fellebbviteli, a végrehajtást elrendelő szerv saját maga háríthatja el a jogsértést. A végrehajtást elrendelő hatóság a végrehajtási lap visszavonásáról vagy a végrehajtási záradék törléséről végzéssel határoz, amely ellen a felek fellebbezéssel élhetnek, felülvizsgálatnak azonban nincs helye. A Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Értekezletének 2019. április 16-án elfogadott 37. számú állásfoglalása szerint a végrehajtási lap visszavonására vagy a végrehajtási záradék törlésére irányuló kérelmet elutasító végzéssel szemben is fellebbezésnek van helye.

A Vht. a végrehajtási lap visszavonására vagy a végrehajtási záradék törlésére irányuló kérelem előterjesztésére határidőt nem tartalmaz, az bármikor előterjeszthető, illetve annak a bíróság vagy a közjegyző bármikor hivatalból is eleget tehet. Fontos, hogy ilyen kérelmet csak a felek, azaz az adós vagy a végrehajtást kérő terjeszthet elő, egyéb érdekelt e jogorvoslattal nem élhet.

A végrehajtási lap visszavonásának vagy a végrehajtási záradék törlésének jogkövetkezménye a végrehajtási eljárás megszűnése; az addig elvégzett eljárási cselekmények a hatályukat veszítik, az eljárás költsége az alytalannak bizonyult eljárást kezdeményező végrehajtást kérőt terhelik. Kiemelném azonban, hogy a törvénysértő végrehajtási cselekmények nem a törvény erejénél fogva, azaz *ipso iure* veszítik el a hozzá fűződő joghatásokat, hanem akkor, ha az adott külön cselekményre vonatkozó, kellő időben előterjesztett

végrehajtási kifogás eredményeként a kifogásolt végrehajtási cselekményt a bíróság megsemmisíti. Ezt mondta ki a BDT2009. 2038. számú eseti döntés a törvénysértően elrendelt végrehajtási eljárásban foganatosított árverés kapcsán. A végrehajtási záradék törlése önmagában nem eredményezi az árveréshez fűződő joghatások elenyészését, ezért az árverés megsemmisítése hiányában az eredeti tulajdoni állapot visszaállítására nincs lehetőség, végrehajtási kifogás hiányában vagy annak sikertelensége esetén a törvénysértő végrehajtási cselekményekhez fűződő joghatások fennmaradnak. Ezen szigorúbb megközelítést képviselő bírói gyakorlatnak az indoka a jóhiszeműen jogot szerző másik fél, a jogesetnél maradva az árverési vevő érdekeinek védelme lehet. Az árverési vevő tulajdonszerzése önálló jogcímen, hatósági árverésen, azaz eredeti szerzőmódon alapul, ezért a tulajdonjogának az árverést megsemmisítő, külön bírósági végzés hiányában, a határidőhöz nem kötött végrehajtási lap visszavonásával vagy a végrehajtási záradék törlésével a törvény erejénél fogva való hatálytalanná válása, azaz elenyészése súlyosan sértené közvetlenül az árverési vevő érdekét, továbbá közvetetten a jogbiztonságot is.

Törvénysértő lehet a végrehajtási lap kiállítása *például*, ha az nem tartalmazza az adós személyi adatait és az adatok az alapiratban sem állnak rendelkezésre, azaz az adós egyértelműen nem beazonosítható [így a végrehajtási lap kiállítása a Vht. 11. § (2) bekezdés a) pontját sérti],² vagy ha azt a teljesítési határidő lejárta előtt bocsátották ki [Vht. 13. § (1) bekezdés c) pont].³ Marasztaló jogerős határozat nélkül önmagában a készfizető kezességvállalás ténye alapján nem lehet végrehajtást elrendelni [Vht. 13. § (1) bekezdés a) pont].⁴ Visszavonásra adhat alapot, ha a végrehajtás elrendelésének időpontjában az adós cég felszámolási eljárás hatálya alatt állt [a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (Cstv.) 38. § (1) bekezdése].⁵ A közös tulajdon árverés útján történő megszüntetése esetén nem mellőzhető a pénzkövetelés behajtására irányuló végrehajtási lapon a végrehajtandó határozat rendelkező részében feltüntetett ingatlan legkisebb árverési vételárának, az árverési feltételeknek és a befolyt vételár felosztása módjának feltüntetése.⁶

Figyelnünk kell a *kettős végrehajtás tilalmára* [Vht. 18. § (1) bekezdés], amely leggyakrabban gyermektartásdíj végrehajtása iránti kérelem esetén merülhet

2 Végrehajtási jogi szakmai tanácskozás a Fővárosi Ítéltáblán, 2013. április 8., 40. pont, <https://fovarosiitlotabla.birosag.hu>, szakmai anyagok, polgári kollégium, 2013-szakmai tanácskozás – végrehajtási jog – 2013. 04. 08., Pestovics Ilona. (2020. 07. 03.)

3 Legfelsőbb Bíróság Pf.VIII.23.539/1998/3. számú határozata.

4 BH2001. 25.

5 BH1997. 141.

6 Szegedi Ítéltábla Pkf.II.20.749/2010/1.

fel, amikor a korábban megállapított gyermektartásdíjat a perbíróóság felemeli. Ilyenkor csak a különbözetre lehet az újabb végrehajtási lapot kiállítani, ezért amennyiben esetlegesen a bíróság ismételen a teljes gyermektartásdíjra állította ki a végrehajtási lapot, azt részben vissza kell vonni,⁷ hiszen nem hajtható be kétszeresen a gyermektartásdíj alapösszege az adóstól.

A végrehajtás elrendelése során a végrehajtandó ítélet jogalapja már nem vitatható, továbbá végrehajtás *elrendelése során nem vizsgálható, hogy az adós teljesítette-e a tartozását vagy sem; a követelés időközben elévült-e vagy sem*. Amennyiben a végrehajtást kérő azt állítja, hogy az adós a végrehajtandó határozatban foglaltakat nem teljesítette és a végrehajtás elrendelésének általános és speciális törvényi feltételei fennállnak, a bíróság köteles a végrehajtást elrendelni függetlenül attól, hogy az adós a követelés megfizetésére vagy annak elévülésére hivatkozik,⁸ például végrehajtás elrendelése során történő jogutódlás megállapítása esetén.

Amennyiben az adós továbbra is azt állítja, hogy a végrehajtandó határozatban foglalt kötelezettségét maradéktalanul teljesítette, azaz nem adott okot a végrehajtási eljárásra, úgy e tényt közvetlenül bejelentheti a végrehajtónál és kérheti tőle a Vht. 41. §-a szerinti eljárás lefolytatását. Ennek sikertelensége esetén végrehajtási eljárás megszüntetése iránti peres eljárást indíthat a végrehajtást kérő ellen. Amennyiben egy végrehajtás megszüntetési perben a végrehajtást kérő azon állítása – miszerint az adós részére nem teljesített – megdől, azaz az adós pernyertes lesz, a végrehajtást kérő viseli a végrehajtás elrendelésével felmerült valamennyi költséget.

További gyakorlati probléma a végrehajtási eljárás során, ha a jogutódlás megállapítása iránti eljárásban az derül ki, hogy az adós a végrehajtási eljárás elrendelését megelőzően, még a végrehajtandó fizetési meghagyás jogerőre emelkedése előtt meghalt, azaz már eleve nem rendelkezett jogképességgel a fizetési meghagyásos eljárás során. Ez az eset fizetési meghagyások kapcsán fordul elő tömegesen, mivel a hozzátartozók sajnos gyakran átveszik az elhunyt személy nevében a fizetési meghagyást és a halál ténye ellentmondás hiányában a közjegyzői vagy korábban bírósági nem-peres eljárásban nem derült ki.

A Miskolci Törvényszék iránymutatása alapján ez esetben a végrehajtási eljárás folytatásának nincsen helye, eltérőek azonban a megoldások az eljárás 'megakasztása' kapcsán. Noha sem az 1952. évi Pp., sem a 2016. évi Pp., sem a Vht. nem tartalmaz arra kifejezett jogszabályi felhatalmazást, hogy ez

7 Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Értekezletének 2019. április 16. napján elfogadott 38. állásfoglalása, https://kuria-birosag.hu/hu/szakmai_testuletek_allasfoglalasai, civilisztikai kollégiumvezetők országos értekezletének állásfoglalásai, (2020. 10. 01.)

8 BDT2015. 3390, BH1997. 347, BH1985. 108.

esetben a bíróság vagy a közjegyző vonja vissza a fizetési meghagyás jogerősítő záradékát, véleményem szerint azonban nincs jobb megoldás, mint azon az alapon, hogy a jogerősítő záradékhoz, mint pervezető végzéshez a bíróság vagy a közjegyző kötve nincs [2016. évi Pp. 357. § (2) bekezdés], a jogerősítő záradékot töröljük, azaz saját hatáskörben hatályon kívül helyezzük [vagy ez iránt keressük meg a közjegyzőt] és jogerő, azaz a végrehajtás általános feltételének egyike hiányában a végrehajtási lapot visszavonjuk. Emellett nem mellőzhető a visszavonásról szóló határozat jogerőre emelkedése után a jogutódlásra irányuló kérelem elutasítása, vagy a végrehajtást kérő elállása esetén a jogutódlás megállapítására irányuló eljárás megszüntetése. Mások szerint semmiképpen sincs helye a jogerősítő záradék törlésének és a végrehajtási lapot vonják csupán vissza azon az alapon, hogy az adós nem volt jogképes és utasítják egyben el a jogutódlás iránti kérelmet. Szerintem ez utóbbi megoldás kevésbé helytálló, hiszen a végrehajtandó határozat jogszerűsége utóbb nem vitatható, a végrehajtásnak pedig sem általános, sem különös feltétele a felek jogképességének megléte, hiszen ennek vizsgálata fizetési meghagyás kibocsátására irányuló nemperes vagy egyéb peres eljárás tárgya. Ha esetlegesen a közjegyző a megkeresésünkre egyik megoldással sem ért egyet és a végrehajtási lapot egyáltalán nem vonja vissza, nem tehetünk mást, mint elutasítjuk pusztán a jogutódlás megállapítása iránti kérelmet.

A fentiekben ismertetett problémával részletesen foglalkozik a *Kézikönyv a bírósági végrehajtás foganatosításához* című kiadvány, amely a fizetési meghagyás kibocsátásakor jogképességgel nem rendelkező (a fizetési meghagyás kibocsátása előtt elhunyt vagy hibás adatok hiányában eleve nem is létező) adós esetén az alábbi eljárást tartja indokoltnak: ez estben „a fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelmet – szabályszerű kézbesítés nem történvén – el kell utasítani, értelemszerűen a jogerősítő záradék hatályon kívül helyezésével és a fizetési meghagyás hatályvesztésének megállapításával egyidejűleg. Természetesen ebben az esetben is vissza kell vonni a végrehajtási lapot.”⁹ Ez a megoldási javaslat még tovább mutat, hiszen a már kibocsátott fizetési meghagyás utólagos elutasítását, helyes terminológiával visszautasítását tartja indokoltnak jogképesség hiányában.

Meglátásom szerint indokolt lenne a fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény, a 2016. évi Pp. vagy a Vht. módosítása a tekintetben, hogy elegendő-e jogerősítő záradék hatályon kívül helyezése vagy szükséges-e

9 GYOVAI Márk – KISS-KONDÁS Eszter – KORMOS Erzsébet – LUKÁCS Tamás – NAGY Adrienn – SCHADL György: *Kézikönyv a bírósági végrehajtás foganatosításához*. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2016. 3.1.7.1. A kötelezett hibás személyi adatai a fizetési meghagyásban című fejezete.

a fizetési meghagyás visszautasítása is, vagy esetlegesen ezek hiányában pusztán a végrehajtási lap visszavonásának van helye abban az esetben, a végrehajtási eljárás során utóbb derül fény arra, hogy az adós már az alapeljárás során halott volt, vagy helytelen adatok hiányában eleve nem is létezett, azaz jogképességgel már a jogerős döntés meghozatalát megelőzően sem rendelkezett.

3.2. Fellebbezés végzés ellen

A végrehajtás elrendelésével kapcsolatban akkor van helye fellebbezésnek, ha a bíróság a végrehajtást végzéssel rendelte el (például átutalási végzés, közvetlen bírósági letiltó végzés, biztosítási intézkedést elrendelő végzés), a végrehajtható okiratot a kérelemtől eltérően állította ki (például a teljesítési határidő utolsó napját helytelenül jelölte meg a végrehajtást kérő, vagy a jogi képviselő több munkadíjat tüntetett föl a végrehajtható okiraton, mint amely jogszabály alapján megilleti és díjmegállapodást sem csatolt az iratokhoz), vagy a végrehajtható okirat kiállítását megtagadta.

3.3. Felülvizsgálat

Felülvizsgálatnak csak igen szűk körben, külföldi határozat végrehajtásának elrendelésével összefüggésben van helye.

Egy speciális esetben, csak a külföldi határozat végrehajtási tanúsítvánnyal való ellátásáról, illetőleg végrehajtásának elrendeléséről döntő, másodfokon jogerőre emelkedett végzés támadható felülvizsgálati kérelemmel. Az európai uniós szabályozás miatt biztosítani kellett a kétfokú jogorvoslatot, ezért került sor a felülvizsgálati út megnyitására a külföldi határozatok kapcsán.

Mivel a Vht. kifejezett felhatalmazást erre nem tartalmaz, a végrehajtási lap visszavonása, a végrehajtási záradék törlése és egyéb, a végrehajtás elrendelésével kapcsolatos végzések ellen felülvizsgálatnak nincs helye. A jogorvoslat kizártsága körében változatlan maradt a Kúria gyakorlata¹⁰ a felülvizsgálat tárgykörében történt, az 1952. évi Pp.-t érintő módosításokat követően, valamint a 2016. évi Pp. megalkotása után is.

¹⁰ BH1997. 305., BH1999. 315.

4. A végrehajtás foganatosítása során igénybe vehető jogorvoslatok.

4.1. Végrehajtási kifogás

A *végrehajtási kifogásról* általában elmondhatjuk, hogy egy rendes, kétfokú (kifogás és kifogást elbíráló végzés elleni fellebbezés), átszarmaztató hatályú, önálló, nem halasztó hatályú jogorvoslat. A végrehajtási kifogás jogszabálysértő eljárási cselekmények, illetve eljárási késedelmek okozta jog- és érdeksérelem orvoslására szolgáló bírósági jogorvoslati eljárás.¹¹ A bíróság a végrehajtási kifogáson keresztül törvényességi felügyeletet, szakmai kontrollt gyakorol a végrehajtó eljárása felett. A végrehajtási kifogás kiemelkedő jelentőségére utal, hogy arról soron kívül kell határozni. A végrehajtási kifogás legfőbb célja, hogy a végrehajtó törvénysértő eljárása bírói úton orvosolható legyen.

A Kúria BH2008. 120. számú eseti döntésében hangsúlyozta, hogy a Vht. nem általánosságban biztosítja a bíróság részére a végrehajtó eljárása feletti törvényességi ellenőrzést, hanem a végrehajtási kifogás, mint a rendes jogorvoslat útján, azaz akkor, ha a fél a végrehajtó eljárását vagy mulasztását végrehajtási kifogás útján sérelmezi. Mitöbb a bíróság a végrehajtási kifogást annak tartalmi keretei között bírálja el, azaz nem vizsgálhat felül a kérelemhez kötöttség elve alapján olyan végrehajtói intézkedéseket, amelyekre a végrehajtási kifogás nem terjed ki.

A következőkben 4.1.1.–4.1.6. alpontok alatt számba veszem, hogy a végrehajtási kifogás vizsgálata során milyen szempontok alapján kell eljárni.

4.1.1. A bíróság hatásköre, illetékessége

A végrehajtási kifogás elbírálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság a végrehajtást foganatosító bíróság [Vht. 225. § (6) bekezdés].

A megkeresett végrehajtó intézkedése elleni végrehajtási kifogást az ügygazda végrehajtó mellett működő foganatosító bíróságnak kell elbírálnia.¹² Ennek indoka, hogy a megkeresett végrehajtó általi eljárás esetén nem kerül sor új végrehajtási eljárás elrendelésére, nincs új végrehajtási ügy, hanem a megkeresett végrehajtó az ügygazda végrehajtó által foganatosított végrehajtási eljárás keretében jár el. Mivel egy végrehajtási ügyben egy végrehajtást foganatosító bíróság lehet, az ügygazda végrehajtó szerinti végrehajtást

11 BÍRÓ – GYEKICZKY – KAPA – NÁDAS – RAB – ZOLTÁN – ZOLTÁN i. m. Vht. 217. §-ához, első bekezdés.

12 A Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Értekezlete 2019. április 16-án elfogadott 2. állásfoglalása.

foganatosító bíróság jogosult elbírálni a végrehajtási ügyben keletkezett végrehajtási kifogásokat függetlenül attól, hogy a végrehajtási kifogások az ügygazda végrehajtó által, vagy a megkeresett végrehajtó által foganatosított intézkedésre vagy mulasztásra vonatkoznak.

4.1.2. A végrehajtási kifogás előterjesztésére nyitva álló határidő

A kifogás benyújtása határidőhöz kötött, azt a végrehajtó intézkedésétől számított tizenöt napon belül kell benyújtani a végrehajtónál. Későbbi tudomásra jutás vagy akadályoztatás esetén a 15 napos határidő szubjektív jelleget ölt, mivel ez esetben a 15 napos határidőt a tudomásszerzéstől vagy az akadály megszűnésétől kell számítani a tudomásszerzés vagy az akadályoztatás tényének kellő igazolása mellett, azaz a tizenöt napos határidő elmulasztása miatt a három hónap objektív határidőn belül igazolási kérelem terjeszthető elő. A végrehajtó intézkedésétől számított három hónap objektív határidő letelte után nincs helye igazolásnak, a kifogás határidőben nem terjeszthető többé elő.

A tizenöt napos határidőt tehát rendszerint a fél részére történt kézbesítés időpontjától számítjuk, azaz az egyes feleknél a kezdő időpont eltérő lehet. A három hónap objektív határidő azonban a végrehajtó intézkedésének keltétől számítandó, azaz mindenkiel szemben ugyanazon időponttól kezdődik. Eltérő a bíróságok gyakorlata a határidő utolsó napjának megítélése szempontjából is, azaz, hogy a tizenöt napos határidő utolsó napján elegendő-e postára adni a végrehajtási kifogást [eljárásjogi határidő],¹³ vagy az csak akkor tekinthető határidőben beérkezettnek, ha a határidő utolsó napján a végrehajtóhoz meg is érkezik (anyagilag jogi határidő),¹⁴ azaz a keresetlevelek vonatkozásában irányadó 4/2003. Polgári Jogegységi Határozat alkalmazandó-e a végrehajtási kifogás tekintetében vagy sem. Véleményem szerint az első álláspont a helyes, amely szerint a jogegységi határozat a végrehajtási kifogás esetén nem alkalmazható,

13 BENCZE-BÓZSÁR Stella: *A végrehajtási kifogás hatályos szabályozásának és jogalkalmazási gyakorlatának áttekintése*. II.3.4. rész: A kifogás előterjesztésének határideje. <https://www.mabie.hu/index.php/cikkek-tanulmanyok/107-dr-bencze-bozsar-stella-a-vegrehajtasi-kifogas-hatalyos-szabalyozasanak-es-jogalkalmazasi-gyakorlatanak-attekintese> (2020. 10. 01.)

14 MOLNÁR-BENCSIK Anett: *A végrehajtási kifogás, különös tekintettel az ingó- és ingatlan lefoglalásával és az árverési hirdetménnyel összefüggésben előterjesztett végrehajtási kifogás elbírálásának bírósági gyakorlatára*. III. 4. rész: a végrehajtási kifogás előterjesztésének határideje. <https://www.jogiforum.hu/publikaciok/888> (2020. 10. 01.); GYURIK Anita: *A végrehajtási kifogás, különös tekintettel a becsérték, a díjjegyzék és a felosztási terv kapcsán előterjesztett kifogások bírósági gyakorlata*. III. 3. rész: A végrehajtási kifogás előterjesztésének határideje. <https://www.jogiforum.hu/publikaciok/682> (2020. 10. 01.)

mivel ez egyfelől a Vht. 217. § (3) bekezdéséből nem következik, másfelől a végrehajtási kifogás nem egy kezdő irat jellegű keresetlevél, hanem egy jogorvoslat, amelynek előterjesztésére kizárólag már megindult végrehajtási eljárásban kerülhet sor, ezért a határidő eljárásjogi jellegű. Mindezek alapján álláspontom szerint határidőben beérkezett a kifogás, ha azt a tizenöt napos határidő utolsó napján a végrehajtónak postára adják.

A gyakorlatban gondot okoz, hogy hogyan számítsuk a kifogás előterjesztésének határidejét a végrehajtó mulasztása esetén. A határidő számításában a Vht. 217. § (6) bekezdése ad némi iránymutatást, ugyanakkor a c) pont szerinti „ésszerű idő” esetenként nehezen értelmezhető. Mulasztásos végrehajtási kifogás kapcsán véleményem szerint meg kell vizsgálni, hogy van-e a végrehajtó által elmulasztott konkrét határidő vagy sem, utóbbi esetben a 2016. évi Pp. 110. § (1) bekezdése szerinti harminc napos általános ügyintézési határidő az irányadó. A végrehajtó által elmulasztott, a Vht.-ben előírt, ennek hiányában az általános ügyintézési határidő leteltét követő naptól számítandó a tizenöt nap szubjektív jellegű és a három hónap objektív határidő. Ha a három hónap objektív határidőn túl terjesztette elő a kérelmét a kifogást előterjesztő, akkor a tizenöt napos határidőtől függetlenül a kifogása elkésztett.

Ezt a gyakorlatot tágtítja egy másik megközelítés, amely szerint az objektív határidő meg sem kezdődik, amíg a végrehajtó mulasztásban van az állapot bűncselekmény analógiájára, a mulasztásról való tudomásszerzésig meg sem kezdődhet az objektív határidő, azaz a mulasztás folyamatban léte alatt előterjesztett végrehajtási kifogás határidőben beérkezettnek tekintendő. Véleményem szerint ez utóbbi álláspont túlságosan tágan értelmezi a végrehajtási kifogás előterjesztésére nyitva álló határidőt és lehetővé teszi, hogy akár több év után is kifogást terjesszen elő az arra jogosult, amely értelmezés nem biztosítja azt a jogalkotói szándékot, hogy negyedéven (három hónapon) túl a végrehajtó eljárása már ne legyen kifogásolható.

Másik gyakorlati probléma, hogy határidőben beérkezettnek tekinthető-e a végrehajtási kifogás, ha azt nem a végrehajtóhoz, hanem a végrehajtást foganatosító bírósághoz terjesztik elő tizenöt napon belül. A Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Értekezletének 2019. április 16-án elfogadott 68. állásfoglalása szerint a Vht. 217. § (2) bekezdése alapján a végrehajtási kifogást a végrehajtónál kell benyújtani, ebből következően, ha a végrehajtási kifogás a Vht.-ban előírt szubjektív tizenöt napos határidőn belül nem a végrehajtónál nyújtják be, az elkésztettnek tekintendő, azonban igazolási kérelem előterjesztésének helye lehet. Egy másik álláspont szerint amennyiben a bíróságra való érkezés a tizenöt napos határidőn belül megtörténik, megfelelő

az az eljárás is, ha az eljáró titkár határidőben beérkezettnek tekinti és elbírálja végrehajtási kifogást és a kifogás előterjesztéséről értesíti az önálló bírósági végrehajtót. A többségi gyakorlat azonban az első megoldást követi annak analógiájára, hogy a fellebbezést is elkésettnek tekinti a bírói gyakorlat, amennyiben azt nem a jogorvoslati kioktatás szerinti bírósághoz terjeszti elő határidőben a fellebbező fél.¹⁵ Ugyanakkor amennyiben esetlegesen a végrehajtó jogorvoslati tájékoztatása hibás volt, az esetben a felet mulasztás nem terheli, kifogása határidőben beérkezettnek tekinthető.

Amennyiben a végrehajtási kifogás elkésett, a kifogás hivatalbóli elutasításának van helye, annak érdemi vizsgálata tehát meg sem kezdhető.¹⁶

4.1.3. A kifogásolt végrehajtói intézkedés vagy mulasztás

A végrehajtási kifogást a *végrehajtó intézkedése, vagy intézkedésének elmulasztása esetén* akkor lehet előterjeszteni, ha az

- a végrehajtási eljárás szabályait sérti, és
- a kifogást előterjesztő jogát vagy jogos érdekét sérti, valamint
- az intézkedés vagy mulasztás lényegesen jog- és érdeksértő, azaz a végrehajtási eljárás lefolytatására érdemi kihatással volt.

A harmadik feltétel fenn nem állása esetén a Vht. 217. § (5) bekezdése alapján a kifogás hivatalbóli elutasításának lehet helye, a gyakorlatban ezt azonban igen ritkán alkalmazza bíróság. Esetenként kell mérlegelni, hogy az adott intézkedés vagy mulasztás lényegesen jogszabálysértő-e, annak volt-e érdemi kihatása az eljárásra. Ha nyilvánvalóan nem, akkor hivatalból elutasíthatja a kifogást. Ha nem ennyire nyilvánvaló a jogsértés lényegtelensége, kifogást érdemben kell elbírálni.

A végrehajtási kifogás előterjesztése esetén pontosan meg kell jelölni a *sérelmezett végrehajtó intézkedést* lehetőleg sorszámra hivatkozással, vagy pontosan meg kell határozni, hogy mit mulasztott el a végrehajtó. Egyúttal *határozott kérelmet* kell előterjeszteni, azaz elő kell adni, hogy a kifogásolt végrehajtói intézkedés megsemmisítését vagy megváltoztatását kéri-e a fél, illetve mulasztás esetén milyen intézkedés megtételére kéri utasítani a végrehajtót.

A Vht. 217. § (3) bekezdése az 2016. évi Pp. hatályba lépésével módosult, kikerült a keresetlevél benyújtására és kellékeire vonatkozó rendelkezés.

15 BH2001. 47.

16 BH1998. 540.

Ennek alapján a 2016. évi Pp. 170. §-a nem alkalmazható, továbbá nem kell a kifogást formanyomtatványon előterjeszteni, elegendő a *beadványok formai követelményeinek megfelelnie* a kifogásnak.

A Vht. 217. § (4) bekezdése kimondja, hogy a végrehajtó intézkedése ellen bármilyen címen előterjesztett megtámadását végrehajtási kifogásnak kell tekinteni. Ezzel lényegében a 2016. évi Pp. által alapelvként rögzített tartalom szerinti elbírálás elvét rögzíti a jogalkotó a Vht.-ben is. Ha az ügyfél beadványát nem végrehajtási kifogásnak nevezi meg, abban azonban mégis a végrehajtó valamely intézkedését vagy annak elmulasztását sérelmezi, beadványát tartalma szerint végrehajtási kifogásnak kell tekinteni.¹⁷ Ha nem egyértelmű, hogy végrehajtási kifogást vagy más kérelmet kívánt a fél a bírósághoz előterjeszteni, célszerű hiánypótlási felhívás keretében tisztázni, hogy pontosan milyen kérdésben kéri a bíróságtól a döntéshozatalt.

A Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Értekezletének 2019. április 16-án elfogadott 10. állásfoglalása szerint a Vht. szerinti végrehajtási kifogás kizárólag a végrehajtó és nem más szerv intézkedése ellen terjeszthető elő, ezért amennyiben a mezőgazdasági hasznosítású földre az árverést a 191/2014. (VII. 31.) Kormányrendelet alapján a mezőgazdasági igazgatási szerv folytatja le, az árverésen hozott döntés a hivatkozott kormányrendelet 11. § (2) bekezdése és 12. § (1) bekezdése alapján közigazgatási eljárásban, fellebbezéssel támadható meg.

4.1.4. A végrehajtási kifogás előterjesztésére jogosultak köre

Végrehajtási kifogást a *feleken kívül más érdekelt* is előterjeszthet.

A végrehajtási eljárásban felek: a végrehajtást kérő és az adós. Egyéb érdekeltként járhat el például a végrehajtási eljárásba bekapcsolódni kívánó zálogjogosult, az árverési vevő vagy a közös tulajdonban lévő ingatlan árverése esetén az árverési értékesítést kérő, nem adós tulajdonostárs.

Itt jegyezném meg, hogy ha az egyéb érdekelt a végrehajtó által jogszerűen lefoglalt vagyontárgy foglalás alóli feloldását kéri tulajdonjoga vagy más olyan joga alapján, amely a végrehajtás során történő értékesítésnek az akadálya, akkor a végrehajtási kifogás megnevezésű beadványát tartalma szerint végrehajtási igényper iránti keresetlevélnek kell tekinteni. Ez esetben a foglalás során a végrehajtó törvénysértést nem követett el, végrehajtási igényperben az egyéb érdekeltnek, mint felperesnek kell bizonyítania, hogy a jogszerűen lefoglalt vagyontárgy az ő tulajdona. Ha a kérelmező egyéb érdekelt

¹⁷ BH2002. 21.

a végrehajtó eljárásának jogszerűségét is kifogásolja, azaz törvénysértésre hivatkozik, beadványa tekinthető végrehajtási kifogásnak is.¹⁸

4.1.5. A végrehajtási kifogás előterjesztése illetékköteles

A korábban illetékmentesen előterjeszhető jogorvoslat *illetékkötelessé vált*,¹⁹ annak mértéke az Itv. 43. § (8) bekezdése alapján 15.000 Ft tételes illeték.

A végrehajtási eljárásra kiterjed az alapeljárásban engedélyezett költségkedvezmény, illetve a végrehajtási eljárásban is engedélyezhető a fél részére költségmentesség. A költségmentesség a végrehajtási eljárásban ugyanakkor a Pp. 95. § (6) bekezdése alapján ténylegesen költségfeljegyzési jog kedvezményét jelenti, hiszen az állam által előlegezett költséget a „pervesztes fél” költségmentességére tekintet nélkül viselni köteles.

Szintén az Itv. 43. § (8) bekezdése rendelkezik arról, hogy ha a kifogás teljesen alapos, a tételes illeték a kifogást előterjesztő fél részére visszatérítendő, azaz az eljárás ez esetben utóbb illetékmentesség válik. Véleményem szerint amennyiben a kifogás csak részben alapos, nincs helye ezen visszatérítésre vonatkozó szabály alkalmazásának.²⁰

Az illetéket több végrehajtói intézkedés esetén intézkedésekként kell leróni. Ha például 40 ingatlan becsértékét kifogásolja az előterjesztő, akkor 40 alkalommal kell leróni a 15.000 forintot.²¹

A végrehajtási kifogást elbíráló végzéssel szembeni fellebbezés illetéke az Itv. 47. § (1) és (3) bekezdése alapján 7000 Ft.

Nem ritka az az eset, hogy a végrehajtó a végrehajtási kifogásnak haladéktalanul eleget tesz, a 2016. évi Pp. és a Vht. keretei között saját maga orvosolja eljárási hibáját, majd ezt követően terjeszti be az iratokat a bíróságra. Ezek az úgynevezett *okafogyott végrehajtási kifogások*.

A Civilisztikai kollégiumvezetők Országos Értekezletének 2019. április 16. napján elfogadott 30. és 31. állásfoglalásai alapján a végrehajtó saját hatáskörben csupán a jegyzőkönyvei kijavítására vagy kiegészítésére jogosult, az intézkedését

18 Ld. még: BDT2002. 690.

19 Beiktatta a 2011. évi CLVI. törvény 159. § (5) bekezdése, hatályos 2011. november 30-tól.

20 Így foglalt állást: SZENTMIHÁLYI-MOLNÁR Gréta: *A végrehajtási kifogás, különös tekintettel a becsérték elleni kifogás sajátosságaira*. 4. rész: Illetékfizetési kötelezettség vagy költségmentesség? <https://www.mabie.hu/attachments/article/153/A%20v%C3%A9grehaj%C3%A1si%20kifog%C3%A1s,%20k%C3%BCl%C3%B6n%C3%B6s%20tekintettel%20a%20becs%C3%A9rt%C3%A9k%20elleni%20kifog%C3%A1s%20saj%C3%A1t%C3%A1t%20jav%C3%A1s%C3%A1ra.pdf> (2020. 10. 01.)

21 Ezen álláspontot osztják: SZENTMIHÁLYI-MOLNÁR i. m. és MOLNÁR-BENCSIK i. m. III. 5. rész: a végrehajtási kifogás előterjesztésének költségvonzata.

saját hatáskörben nyilvánvaló jogszabálysértés esetén sem vonhatja vissza, a jogszabálysértő intézkedését kizárólag a végrehajtást foganatosító bíróság jogosult megsemmisíteni. Az ilyen végrehajtási kifogásról ezért a döntéshozatal nem mellőzhető. Felhívhatja a bíróság a felet, hogy eláll-e a kifogásról és elállás esetén megszüntetheti a végrehajtási kifogás kapcsán indult eljárást, de ez esetben a kifogást előterjesztő fél köteles viselni az elállás folytán a mérsékelt eljárási illetéket. A fél számára kedvezőbb, ha a kifogást érdemben bírálja el a bíróság, helyt adva a végrehajtási kifogásnak és megállapítva a jogsértés tényét és az indokolásban tér ki arra, hogy azt utóbb már a végrehajtó saját maga helyesbítette. Ez esetben a kifogás illetékét teljes egészében vissza tudjuk téríteni az előterjesztő részére, azaz a költségeket még részben sem viseli a fél, mint elállása esetén. Amennyiben a végrehajtó a kifogását saját maga orvosolta, a Sátoraljaújhegyi Járásbíróságon jellemző gyakorlat az, hogy a Vht. 217/B. §-a szerinti szankció nem került alkalmazásra a végrehajtóval szemben.

A végrehajtási kifogásról rendszerint a rendelkezésre álló iratok alapján dönt a bíróság. Döntéséhez további végrehajtói iratokat szerezhet be, vagy egyéb *bizonyítékok csatolására* hívhatja fel a feleket. Ha szükségesnek tartja a bíróság, a feleket és más érdekeltet meghallgathatja. A bizonyítási teher a Pp. általános szabályai alapján rendszerint a végrehajtási kifogást előterjesztő felet terheli, azaz akinek érdekében áll, hogy a releváns tényeket a bíróság valónak fogadja el.²²

4.1.6. A bíróság döntési jogköre a végrehajtási kifogások kapcsán

Korábban utaltam már arra, hogy a végrehajtási kifogás kapcsán a *bíróság kötve van a kifogást előterjesztő kérelméhez*, annak keretei között járhat el. Ez alól egy kivétel van, a Vht. 217/A. § (4) bekezdése ugyanis lényeges eljárási szabálysértés esetén lehetőséget ad a kérelem korlátaira tekintet nélkül a végrehajtó intézkedésének megsemmisítésére azzal, hogy a végrehajtót új végrehajtói intézkedés megtételére kötelezheti a bíróság.

A bíróságnak kasszációs és reformatórius jogköre egyaránt van, az alábbi *döntéseket* hozhatja a végrehajtási kifogás kapcsán:

1. A végrehajtó intézkedésének megsemmisítése és a végrehajtó új intézkedés megtételére való kötelezése a kérelem korlátaira tekintet nélkül.
2. A kifogásolt intézkedést részben vagy egészben megsemmisíti.

²² BH1998. 237, Megjegyzés: A 2016. évi Pp. a bizonyítási kötelezettség terminológia helyett a bizonyítási érdek terminológiát használja, tartalmában azonban az 1952. évi Pp. szabályozásával lényegében egyezően, ezért az 1952. évi Pp-n alapuló eseti döntés e körben továbbra is irányadó.

3. A kifogásolt intézkedést részben vagy egészben megváltoztatja.
4. A jogszabálysértés tényét megállapítja, és a végrehajtót az elmulasztott intézkedés megtételére utasítja.
5. A jogszabálysértés hiányában vagy azok nem lényeges sérelme esetén a végrehajtó intézkedését hatályában fenntartja és a végrehajtási kifogást elutasítja.

A költségek viseléséről a bíróság hivatalból határoz. Amennyiben az adós által előterjesztett végrehajtási kifogás eredményeképpen a bíróság a végrehajtói intézkedést megsemmisíti, azaz az adós végrehajtási kifogása eredményes lesz, az 1952. évi Pp. 78. § (1) bekezdése vagy a 2016. évi Pp. 83. §. (1) bekezdése alapján a költségeket az ellenérdekű félnek minősülő végrehajtást kérő viseli, nem pedig az adott esetben jogszabálysértően eljáró végrehajtó.²³

A végrehajtási kifogásról szóló döntés ellen *fellebbezésnek* van helye a Vht. 218. § (1) bekezdése alapján. A végrehajtó fellebbezési jogosultsága a Vht. 218. § (2) bekezdése alapján korlátozott, hiszen a végrehajtó nem fél az eljárásban, érdekeltsége túlnyomó részt a megismétlendő eljárásokhoz kapcsolódik vagy a saját költségei kapcsán áll fenn. Ez utóbbi jogszabályi rendelkezésen kívül a végrehajtónak nincs jogorvoslati joga, így például nem fellebbezhet, ha a bíróság a jogsértés megállapítása mellett a végrehajtót az elmulasztott intézkedés megtételére kötelezte, vagy a felosztási tervet nem a végrehajtási költségeket érintően megváltoztatta.

A végrehajtási kifogással szemben a felülvizsgálatot a Vht. kizárja.

Több bírósági határozat²⁴ foglalkozik a végrehajtói jogkörben okozott kárért való felelősséggel. A Vht. rögzíti a 225. § (2) bekezdésében, hogy a végrehajtó eljárása a bíróság eljárásával azonos, továbbá a 236. § (1) bekezdésében kimondja, hogy a végrehajtó a Ptk. alapján felel a működése körében, illetve az eljárása során okozott kárért a végrehajtói jogkörben okozott, szerződésen kívüli károkozás szabályai szerint.

Fontos hangsúlyozni, hogy a Ptk. 6:549. § (2) bekezdése alapján a kártérítés előfeltétele a rendes jogorvoslat kimerítése. Végrehajtói működési körben okozott kár esetén e rendes jogorvoslat a végrehajtási kifogás. A fél csak akkor tesz eleget a végrehajtási kifogással élés törvényi követelményének, ha abban annak a konkrét intézkedésnek vagy mulasztásnak az orvoslását is kéri, amely miatt károsodott. Amennyiben a károsult végrehajtási kifogás keretében meg sem próbálja elhárítani az őt ért konkrét jogsérelmet, utóbb

²³ BH1998. 33.

²⁴ BH2008. 120, BH2011. 309.

kárigényre előfeltétel hiányában nem hivatkozhat, hiszen nem merítette ki azon jogorvoslati lehetőséget, amelyben a végrehajtó jogszabálysértő tevékenysége vagy mulasztása esetleg eredménnyel orvosolható lett volna, ezáltal a kár bekövetkezte külön per nélkül elhárítható lett volna.

Mindezek alapján ha a rendes jogorvoslatot a fél nem merítette ki, a Ptk. speciális feltételének hiányában a kártérítési felelősség általános feltételeinek vizsgálata szükségtelen. Érdekes azonban, hogy ha a végrehajtó nem tájékoztatja a felet a kifogás előterjesztésének lehetőségéről, a rendes jogorvoslat hiánya a fél kártérítési igényét nem zárja ki.²⁵

Fontos továbbá, hogy a kártérítési perben eljáró bíróságot a kifogást elbíráló jogerős bírósági határozat köti, a végrehajtói jogkörben okozott kár megtérítésére irányuló per nem rendkívüli jogorvoslati eszköz, a jogerős bírósági határozat jogellenességének újbóli vizsgálata tehát a kártérítési perben kizárt.²⁶

A gyakorlatban előfordul, hogy a végrehajtási kifogással 'szinonim' fogalomként kezelik az önálló bírósági végrehajtó intézkedése ellen benyújtott panaszügyek intézéséről, a panaszügyek felügyeletéről és a fegyelmi eljárások nyilvántartásáról szóló 3/2015. (II. 15.) IM rendelet által rendszeresített panaszt, noha a két jogintézmény koránt sem azonos.²⁷ Míg a bíróság által elbírált végrehajtási kifogás a végrehajtó eljárási jogszabálysértésével megvalósuló jog- vagy érdeksérelem orvoslására irányul, addig a panasz a Magyar Bíróság Végrehajtói Kar által elbírált egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetését célozza (pl. a végrehajtó az ügyet nem etikusan intézi, nem megfelelő hangnemben beszél a féllel vagy nem nyújt megfelelő tájékoztatást), ezért a panasz nem illeszkedik a végrehajtással kapcsolatos jogorvoslatok rendszerébe. Mivel a panasszal a végrehajtó jogszabálysértő tevékenysége vagy mulasztása nem orvosolható, ezért a panasz álláspontom szerint a végrehajtói jogkörben okozott kártért való felelősség kapcsán nem minősül rendes jogorvoslatnak, azaz nem előfeltétele a kártérítési keresetnek.

4.1.7. Konkrét jogesetek bemutatása példálózó jelleggel

Mivel a végrehajtó bármely intézkedése vagy annak elmulasztása kifogásolható, így rengeteg példát lehet felsorolni a végrehajtási kifogások kapcsán.

Kifogással *gyakran támadják* például az adósok a *végrehajtó* azon, az eljárás *kezdeti* szakaszában kiadott *felhívását*, hogy a tartozásukat haladéktalanul

25 Debreceni Ítéltábla Pf.2.20.19/2008/4.

26 Legfelsőbb Bíróság Pf.V.25.656/2002.

27 GYOVAI – KISS-KONDÁS – KORMOS – LUKÁCS – NAGY – SCHADL i. m. 4.1. végrehajtási kifogás, 4.1.5. a végrehajtási kifogás és a panasz elhatárolása című fejezete.

fizessék ki a végrehajtást kérő részére. Amennyiben az adós azt állítja, hogy eleve nem tartozik a végrehajtást kérőnek, vagy tartozott, de a követelést időközben kiegyenlítette, nem feltétlenül végrehajtási kifogásnak, sokkal inkább perújításnak vagy végrehajtás megszüntetése iránti kérelem előterjesztésének van helye. Ilyenkor hiánypótlási felhívás keretében célszerű tisztázni, hogy az adós valóban végrehajtási kifogást kívánt-e előterjeszteni. Amennyiben ragaszkodik a végrehajtási kifogás elbírálásához, azt rendszerint el kell utasítani, hiszen a végrehajtónak a végrehajtható okirat alapján eljárási kötelezettsége van, jogszabálysértést a felhívással nem követ el, mi több, ennek elmulasztása vezetne törvénytörő végrehajtói mulasztáshoz.

Gyakran hivatkozott kifogási ok a fokozatosság elvének sérelme is, amelyet a Vht. 7. §-a rögzít. Egy ügyben a végrehajtást kérő a végrehajtási lapon azt választotta, hogy a végrehajtó elsősorban letiltás vagy hatósági átutalási megbízás útján kísérelje meg behajtani a követelést. Az egyetemleges adóstársak ez alapján azt kifogásolták, hogy a végrehajtó a végrehajtást kérő külön rendelkezése nélkül lefoglalta az autójukat, miután a munkabérre vezetett letiltás útján a követelés előreláthatólag csak aránytalanul hosszú időn belül térült volna meg. A kifogást a bíróság elutasította. A végzés indokolása szerint nem sérült a fokozatosság elve az ingó vagyon lefoglalásával, a végrehajtást kérőnek nem kellett kifejezetten kérni a végrehajtó eljárását, elegendő volt az, hogy a végrehajtást kérő nem korlátozta a végrehajtási eljárást meghatározott vagyontárgyakra, ezáltal nem zárta ki a vagyonban való fokozatos továbbhaladást a munkabérre vezetett letiltás vagy inkasszó eredménytelensége esetén. A végrehajtó a Vht. 7. § (2) bekezdése alapján köteles mindent megtenni a követelés behajtása iránt, ha a letiltás vagy az inkasszó nem, vagy nem kellő eredményre vezet, így jogszerűen járt el, amikor az eljárást az ingó vagyon lefoglalásával folytatta.

Nem ritka, hogy az adós a munkabérére vezetett letiltást, annak mértékét, letiltás alól mentes juttatások letiltását, hatósági átutalási megbízás kiadását vagy az inkasszó keretében levont összeg mértékét sérelmezi. Az egyes kifogások során az ügy konkrét körülményeit és a Vht. vonatkozó rendelkezéseit kell vizsgálni, a végrehajtói inkasszó kapcsán azonban a bíróság csak azt vizsgálhatja, hogy a végrehajtó eljárása megfelelő volt-e, azaz indokolt volt-e az inkasszó kiadása, továbbá az az adós bankszámlájára vonatkozott-e. Amennyiben esetlegesen a pénzügyintézet megsértette a hatósági átutalási megbízás mértékére irányuló szabályokat [Vht. 79/A. §], a mentes összegek levonásáért a pénzügyintézet felelős a Vht. 79/E. § (3) bekezdése alapján, amely igényét az adós azonban külön peres eljárásban érvényesítheti a pénzügyintézettel szemben. Amennyiben

a nem adós számlatulajdonost megillető pénzösszeg is levonásra került az inkasszó keretében, a másik számlatulajdonos a 79/C. § (3) bekezdése alapján végrehajtási igénypert indíthat a végrehajtást kérő ellen. Szokták sérelmezni az adósok azt is, ha a végrehajtó a munkabérré vezetett letiltás mellett, azzal egy időben inkasszálja a bankszámlájukat, azaz hatósági átutalási megbízást is kiad a pénzforgalmi szolgáltatónak. Főszabályként a végrehajtók igyekeznek a párhuzamos eljárást elkerülni, álláspontom szerint azonban kifejezett tiltó rendelkezés hiányában amennyiben azt a tartozás összege indokolja, nem kizárt e körben az egyidejű eljárás sem.

Kifogásolhatja az adós, hogy a végrehajtó a végrehajtás alól mentes vagyontárgyakat foglal le, vagy olyan vagyontárgyat is lefoglalt, amelyek nem az adós tulajdonában állnak. Az ingófogalás kapcsán a Vht. 86. §-a például törvényi vélelmet állít fel, hogy az adós birtokában lévő ingó dolgoknak ő a tulajdonosa is. Egy kifogásban az adós azt sérelmezte, hogy a végrehajtó olyan vagyontárgyakat foglal le az általa bérelt ingatlanban, ami a bemutatott bérleti szerződés alapján bérbeadó tulajdona volt. Az ügyben a végrehajtási kifogást a bíróság elutasította, mivel a bérleti szerződésben felsorolt ingóságok nem voltak kellően körülírva, minden bizonyítás nélkül, kétséget kizáróan nem lehetett megállapítani, hogy a bérleti szerződésben megjelölt hűtő azonos a bérelt ingatlanban lévő hűtőszekrényvel, azaz a törvényi vélelmet alkalmazva a bíróság álláspontja szerint a végrehajtó a foglalás során helyesen járt el. Tájékoztatta továbbá a bíróság az adóst, hogy a bérbeadó végrehajtási igényperben kérheti a végrehajtó által jogszerűen lefoglalt ingóságok kiadását. Egy másik, hasonló esetben az adós azt állította, hogy a gépjárműnyilvántartás szerint a tulajdonában álló tehergépjárművet időközben eladta egy cég részére, majd attól bérbe vette, ezért van még a munkagép jelenleg is a birtokában. Ez esetben is elutasította a bíróság a végrehajtói foglalást sérelmező végrehajtási kifogást figyelemmel arra, hogy a végrehajtó a gépjárműnyilvántartás adatai (Vht. 103. § (3) bekezdés) és a birtokállapot alapján a bíróság álláspontja szerint a törvényi vélelmet helyesen alkalmazva köteles volt lefoglalni az ingóságot, az új tulajdonos tulajdoni igényét ez esetben is végrehajtási igényperben érvényesítheti a végrehajtást kérővel szemben, azaz viselnie kell annak jogkövetkezményét, hogy a tulajdonosváltozás tényét a gépjárműnyilvántartásba nem jegyeztette be.

Érdekes végrehajtási kifogás volt egy meghatározott cselekmény végrehajtására irányuló végrehajtási eljárásban – ahol a végrehajtandó határozat szerint az adós meghatározott mennyiségű tűzifa és gallyfa kiadására volt köteles –, amikor az adós azt sérelmezte, hogy a végrehajtó a sikertelen helyszíni eljárás után, az adós

lakóhelyén a kiadni rendelt fát nem találta, annak pénzegyenértékére folytatta végrehajtást és az ítéletben meghatározott fa ellenértékének megfizetésére kötelezte az adóst. Ezt a kifogást is elutasította a bíróság Vht. 179. § (3) bekezdése alapján figyelemmel arra, hogy ha a helyszínen a kiadni rendelt ingóságok nem találhatóak, sem a végrehajtó, sem a végrehajtást kérő nem köteles az adós lakóhelyétől eltérő helyre kimenni (jelen esetben a közeli erdőbe) és a fát kitermelni, ezért helyesen járt el a végrehajtó, hogy a végrehajtást a fa értékének megfelelő összeg behajtása iránt folytatta.

Helyt adott ugyanakkor a bíróság az adós végrehajtási kifogásának és a végrehajtó ingatlan árverési hirdetményét megsemmisítette, továbbá a végrehajtót újabb ingatlanárverési hirdetmény kibocsátására kötelezte a BH2009. 114. számú eseti döntés alapján, amely általánosságban is iránymutatást ad arra, hogy az árverési hirdetménynek milyen pontossággal kell tartalmaznia az ingatlan jellemző tulajdonságait. Az árverés iránt érdeklődők – későbbi árverési vevők – vásárlási szándéka a hirdetményben közzétett adatok alapján alakult ki, az érdeklődők a közzétett árverési feltételek ismeretében döntenek abban a kérdésben, hogy vevőként jelentkeznék-e az árverésre, ezáltal a hirdetmény az árverésre, annak véleményére lényegesen kihat. Mindezek alapján az árverési hirdetménynek az árverés időpontjában fennálló valós és lényeges adatokat, tényeket és körülményeket kellő pontossággal és részletességgel kell tartalmaznia. Részletes információt kell adni a hirdetménynek arra vonatkozóan, hogy az ingatlan milyen állagú, milyen tartozékokkal és alkotórészekkel ellátott, valamint milyen lényeges tulajdonságokkal rendelkezik. Az adott ügyben a bíróság véleménye szerint az a tény, hogy az ingatlanon elvégzett átalakítási és bővítési munkálatok folytán az épület használatbavételi engedéllyel még nem rendelkezik, készütségi foka nem teljes és az ingatlan-nyilvántartási térképi helyzet sem a valóságot tükrözi, olyan lényeges információ, amely a potenciális árverési vevők vételi szándékát jelentősen befolyásolhatja. Egye leendő árverési vevőnek ilyen körülmények ismeretében számolnia kell azzal, hogy a használatbavételi engedély hiányában akár az épület részbeni lebontására is kötelezhetik, vagy amennyiben fennmaradási engedélyt kap az épület, úgy a tulajdonos a kár nagyobb összegű bírsággal is sújtható, így mindezen kötelezettségek terhe mellett vásárolja meg az ingatlant a vevő. Ezen indokok alapján a bíróság álláspontja szerint az adósok végrehajtási kifogása alapos volt, mivel az árverési hirdetmény az ingatlan jellemző sajátosságai körében lényeges tények vonatkozásában hiányos volt.

Helyt adott a bíróság annak az adósi végrehajtási kifogásának is, ahol az adós munka és tűzvédelmi előadói munkakörben dolgozott és az általa

előadottak, továbbá a becsatolt munkáltatói igazolás szerint az adós nem helyhez kötött irodai tevékenységet látott el, hanem gyakran a helyszínen tartotta az ügyfelekkel a kapcsolatot, ott végezte el balesetmegelőző munkaköri feladatait, továbbá kijárt a konkrét tüzeset, vagy baleset helyszínére, valamint egyeztetést végzett az érintett hatóságokkal. A kifogásban a bíróság a munkáltató nyilatkozatából, az adós által előadottakból, valamint a munka és tűzvédelmi előadói munkavállalói feladatokkal kapcsolatos köztudomású tényekből arra vont következtetést, hogy az adós foglalkozásának gyakorlásához a gépjárműve nélkülözhetetlen, annak hiányában nem, vagy csak rendkívül aránytalan megterhelés útján tudná ellátni munkaköri feladatait. Figyelemmel arra, hogy a gépjármű becsértéke nem éri el a 13/2001. (X. 10.) IM rendelet 1 § b) pontja szerinti 1,2 millió Ft értékhatárt, a becsértéke csupán 450.000 Ft, ezért a Vht. 103. § (6) bekezdése alapján az adós gépjárműve mentes a végrehajtás alól, a végrehajtó által nem lett volna lefoglalható, ezért a végrehajtó ingófogalásra vonatkozó jegyzőkönyvét a bíróság megsemmisítette.

Helyt adott a bíróság a végrehajtási kifogásnak és a végrehajtó ingatlanárverési jegyzőkönyvét megsemmisítette az ingatlanárverési hirdetemény megfelelő kézbesítésének és kifüggesztésének hiányában. A Vht. 159. §-a szerinti folyamatos ingatlanárverési hirdetemény közzététele nem jelenti formálisan az újabb árverés kitűzését és megkezdését, az első érvényes vételi ajánlat megtételéig tart az úgynevezett folyamatos licit lehetősége. Ha egy árverező ajánlatot tesz, akkor az eljárás átvált az általános szabályok szerint kitűzött árverés lefolytatására azzal, hogy ez esetben az újabb ingatlanárverési hirdetemény internetes közzététele automatikusan megtörténik, de ezen felül azt kézbesíteni kell a Vht. 144. és 145. §-aiban meghatározott feleknek és szerveknek, valamint intézkedni kell a hirdetemény kifüggesztése iránt. A fentiek alapján a bíróság véleménye szerint nem volt elegendő, ha a folyamatos licit után kitűzött újabb árverés kapcsán a végrehajtó az újabb árverési hirdeteményt az árverési rendszerben automatikusan közzétette, hanem a Vht. 144. §-a szerint az újabb ingatlanárverési hirdeteményt kézbesíteni kellett volna a feleknek, továbbá mindazon személyeknek, akiknek az ingatlanra vonatkozólag az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joguk van, valamint a jegyzőnek és az ingatlanügyi hatóságnak. A Vht. 145. §-a alapján szükséges lett volna továbbá az árverési hirdeteményt kifüggeszteni a bíróság, a polgármesteri hivatal és az ingatlanügyi hatóság hirdetőtábláján is.

A fentiekből látható, hogy a végrehajtási kifogások tárgya igen változatos lehet, annak számbavétele maradéktalanul nem lehetséges, a fenti felsorolás tényleges eseteken alapuló, példálózó jellegű. A végrehajtási kifogásokat

mindig a tényállás pontos ismerete és a vonatkozó jogszabályhelyek, valamint az irányadó bírói gyakorlat alapján egyedileg kell mérlegelni és eldönteni.

4.2. Nevesített végrehajtási kifogások

A Vht. több rendelkezése tartalmaz speciális szabályokat a végrehajtási kifogással kapcsolatban, mintegy nevesít néhány esetkört, amelyek kapcsán végrehajtási kifogás előterjesztésének lehet helye.

Ilyen nevesített végrehajtási kifogás a Vht.-ban például:

- a Vht. 52/A. § (8) bekezdése szerint a részletfizetési kérelemmel kapcsolatosan,
- a Vht. 140. § (7) bekezdése szerint az ingatlan becsértékével kapcsolatosan [ún. becsérték kifogás],
- a Vht. 171. § (4) bekezdése szerint a felosztási tervvel kapcsolatban,
- a Vht. 182/A. § (3) bekezdése szerint a lakóingatlan kiürítésének elhalasztásával kapcsolatban,
- a Vht. 217. § (6) szerint a végrehajtó mulasztásával kapcsolatban [ún. mulasztásos kifogás],
- a Vht. 254. § (5) bekezdése szerint a végrehajtó díjazásával kapcsolatban [ún. díjjegyzék kifogás].

Itt említeném meg, hogy az ún. elévülési kifogást a bírói gyakorlat nem kifogásként, hanem végrehajtás megszüntetése iránti kérelemként bírálja el figyelemmel arra, hogy ez esetben az adós nem a végrehajtó valamely intézkedésének jogszerűségét vitatja, hanem elévülésre hivatkozással azt állítja, hogy a követelés tőle már szabályszerűen nem követelhető, azaz már nem tartozik a végrehajtást kérőnek.

A nevesített végrehajtási kifogások közül a *becsérték kifogásokat* emelném ki azok gyakorisága okán. Fontos hangsúlyozni, hogy a becsérték kifogások esetén tulajdonképpen a végrehajtó nem követ el jogszabálysértést, nem szakszerűtlenül jár el, mégis megadja a Vht. kifogásolás lehetőségét azért, hogy az ingatlan becsértéke mind inkább a valós forgalmi értéken kerülhessen megállapításra. Ez az oka annak, hogy a becsérték kifogás esetén a Vht. 217/B. §-ában foglalt, a végrehajtóval szemben alkalmazandó vagyoni szankció a Vht. 217/B. § (2) bekezdése alapján nem szabható ki.

Nem hangsúlyozzák a kommentárok²⁸ azon fontos körülményt, hogy a

28 Sem a Nagykommentár a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényhez (BÍRÓ – GYEKICZKY – KAPA – NÁDAS – RAB – ZOLTÁN – ZOLTÁN i. m.), sem a bírósági végrehajtásról

becsérték kifogás csak ingatlan becsértékének megállapítása esetén van helye, ingó vagyontárgy esetében ilyen kifogás nem terjeszthető elő. A Vht. a becsérték kifogást kizárólag ingatlan esetén nevesíti, ingó becsértékének vitatása esetén a végrehajtó a fél kérelmére szakértő-becsüst köteles alkalmazni. A kifogás kizártsága természetesen csupán az ingó becsértékének összegszerűségére vonatkozik, a végrehajtó egyéb eljárása e körben is kifogásolható, például utasítható a végrehajtó, hogy alkalmazzon szakértő-becsüst az ingó becsértékének meghatározására. A bíróság egyet nem tehet az ingó dolgok kapcsán; nem értékelteheti fel az ingó becsértékét kirendelt szakértővel úgy, mint ingatlan esetén, ingók esetében ez a végrehajtó és az általa megbízott szakértő-becsüs feladata.

A 4.1. részben 4.1.1 – 4.1.6. pontban ismertettek becsérték kifogás esetén is irányadóak az alábbi kiegészítésekkel.

4.2.1. A határozott kérelem értelmezési kérdései

Kellően *határozott kérelemként* fogadja el a Miskolci Törvényszék gyakorlata a kérelmet, ha a kifogást előterjesztő fél csupán annyit mond, hogy álláspontja szerint az ingatlan becsértéke a végrehajtó által megállapított becsértéknél alacsonyabb, vagy magasabb, azaz nem konkrét összegben jelöli meg a megállapítani kért becsérték összegét.²⁹ Ezzel ellentétes álláspontra helyezkedett a Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Tanácskozása 2012. október. 18-19. napján 8. számú állásfoglalásában,³⁰ ahol azt mondta ki, hogy a becsérték megállapítását támadó végrehajtási kifogásban mindig összegszerűen meg kell határozni a megállapítani kért becsértéket.³¹

Véleményem szerint a megengedőbb gyakorlatot a követendő tekintettel arra, hogy a kifogást előterjesztő – például egy korábbi, az ingatlanra vonatkozó értékbecslés és a jelenlegi forgalmi értékek alapján – rendszerint csak arra tud következtetést vonni, hogy az ingatlan valós forgalmi értéke eltér a végrehajtó által megállapítottól, pontos értéket azonban csupán becsléssel

szóló 1994. évi LIII. törvény nagykommentárja [KISS Nikolett – OSZTOVITS András – POMÉISL András – VILLÁM Krisztián: *A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény nagykommentárja*. Opten Informatikai Kft. 2015, internetes kommentár, www.opten.hu, 10. 01.] nem tartalmazza.

29 Így foglalt állást: SZENTMIHÁLYI-MOLNÁR i. m. 3. rész: A kérelem tartalma.

30 Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Tanácskozásának 2012. október. 18-19. napján elfogadott 8. állásfoglalása. <https://kuria-birosag.hu>, szakmai testületek állásfoglalásai, civilisztikai kollégiumvezetők országos értekezletének állásfoglalásai. (2020. 10. 01.)

31 Ezen állásponttal értenek egyet: BENCZE-BÓZSÁR i. m. II.3.9. rész: A becsérték elleni kifogás, és GYURIK i. m. IV.1.3. rész: A becsérték kifogás tartalmi követelménye.

tud megállapítani, hiszen a végrehajtási kifogás előterjesztésére nyitva álló határidőn belül magánszakértői vélemény beszerzésére vagy előzetes bizonyítás lefolytatására nincs idő. A végrehajtási eljárás egy nemperes eljárás, annak keretein belül álláspontom szerint a peres eljárás szerinti határozott kereseti kérelem fogalma tágítandó, a végrehajtási eljárásban elfogadható az alacsonyabb vagy magasabb érték megállapítását kérő kérelem.

4.2.2. Az egyéb érdekelt felek személyi köre

A becsérték kifogást *más érdekeltként* minden olyan személy előterjesztheti, akinek az ingatlanra vonatkozóan az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joga van. Gyakori, hogy a végrehajtási eljárásba bekapcsolódni kívánó jelzálogjogosult terjeszti elő a becsérték kifogást. Ugyanakkor akinek még csak széljegyként került feltüntetésre az ingatlanra vonatkozó valamely joga, annak – még – nincs joga becsérték kifogást előterjeszteni, így vele a becsértéket közölni sem kell.³²

A Vht. 140. § (2) bekezdése külön nevesíti egyéb érdekeltként a Nemzeti Földalapot, mint becsérték kifogás előterjesztésére jogosult szervezet. Ennek indoka, hogy a Magyar Állam a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 35. § (6) bekezdése alapján a föld árverésének sikertelensége esetén köteles a végrehajtó vagy a bíróság által megállapított becsértéken a földet megvásárolni, ezért nem zárható el az állam a becsérték vitatásától.

4.2.3. Költségmentesség és egyéb eljárási szabályok

A Vht. 34. § (2) bekezdése törvényi szintre emelte a korábbi, az időközben hatályon kívül helyezett 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 4. § c) pontjából levezetett azon bírói gyakorlatot, hogy a végrehajtási eljárásra is kiterjedő vagy a végrehajtási eljárásban engedélyezett *költségmentesség és költségfeljegyzési jog nem terjed ki a szakértő közreműködésével felmerülő költségekre*, azaz a szakértői költséget a kifogást előterjesztő fél akkor is előlegezni köteles, ha egyébként költségmentességben vagy költségfeljegyzési jog kedvezményében részesült.

A becsérték kifogás további specialitása, hogy a kifogással egyidejűleg letétbe kell helyezni a szakértői költség azon részét, amelyet a 39/2012. (VIII. 27.) KIM rendelet előír. Ennek elmaradása a végrehajtási kifogás hivatalbóli elutasítását eredményezi. A gyakorlatban gond az, hogy a rendeletben meghatározott mértékű szakértői díjelőleg rendszerint nem fedezi a szakértő várható költségeit, ezért

32 BDT2000. 197.

a szakértői díjelőleg kapcsán hiánypótlásra kell felhívni a kifogást előterjesztő felet. A fenti jogszabály csak abban az esetben gyorsítaná az eljárás menetét, ha magasabb összegben határozná meg az előlegezendő díj mértékét.

Amennyiben a kifogást előterjesztő fél határozott összegben jelöli meg a megállapítani kért becsértéket és a bíróság felhívására azt a másik fél és az esetleges egyéb érdekeltek sem vitatják, akkor *szakértő kirendelése nélkül* meg lehet állapítani az ingatlan becsértékét a kifogást előterjesztő fél kérelme alapján. Az összeg vitatása vagy nem konkrét összeg megjelölése esetén a szakértő kirendelése nem mellőzhető.

Ha többen terjesztik elő a végrehajtási kifogást és a szakértő kirendelése nem mellőzhető, a szakértői költségek előlegezésére a kifogás előterjesztőit arányosan kell felhívni. Ha egyetemleges adóársak közös tulajdonban lévő ingatlana esetén a végrehajtó az egyes tulajdoni hányadok vonatkozásában külön-külön végrehajtási ügyben állapítja meg az ingatlan becsértékét, akkor elegendő csak az egyik ügyben kirendelni a szakértőt az ingatlan egésze becsértékének megállapítására azzal, hogy a felmerülő szakértői költségek viseléséről a kifogásról szóló érdemi döntésekben arányosan kell majd rendelkezni az egyes ügyek között.

Ha a becsérték kifogást előterjesztő a szakértő díját letétbe helyezte és a kifogás más szempontból is hiánytalan, legkésőbb a szakértő kirendelésével egyidejűleg célszerű a *végrehajtási eljárást felfüggeszteni* a Vht. 49. § (1) bekezdése alapján, mivel a végrehajtási kifogásnak a végrehajtó intézkedésére halasztó hatálya nincs. Rendszerint a végrehajtók becsérték kifogás esetén az eljárás felfüggesztésének hiányában sem intézkednek az ingatlan értékesítése iránt, de a végrehajtási eljárás felfüggesztésével lehet a legbiztosabban megakadályozni, hogy a becsérték kifogás elbírálása alatt a végrehajtó árverést az ingatlanra ne tűzzön.

A szakértő eljárása során gyakori probléma, hogy az *adós nem engedi be a szakértőt* az ingatlanába annak céljából, hogy azt a szakértő a helyszínen megtekinthesse. Ez esetben – akár ismételt vagy magasabb összegű – rendbírsággal sújtható az adós. Amennyiben ez sem vezet eredményre, fel kell hívni a végrehajtást kérőt, hogy hozzájárul-e ahhoz, hogy a szakértő külső szemrevételezés alapján állapítsa meg az ingatlan becsértékét. Ha ehhez a végrehajtást kérő nem járul hozzá, vagy a szakértő így nem tudja megállapítani a becsértéket, ismételten fel kell hívni az adóst, hogy tegye lehetővé az ingatlanba való bejutást azzal, hogy amennyiben azt továbbra sem biztosítja, a bíróság a becsértéket a végrehajtási kifogásban megjelölt összegnek megfelelően állapítja meg a 2016. évi Pp. 265. § (3) bekezdése alapján.

Előfordul, hogy a *szakértő költsége meghaladja az előzetesen letétbe helyezett összeget*. Ez esetben elsősorban fel kell hívni a kifogást előterjesztő felet, hogy a különbözetet is helyezte letétbe. Ha ezen felhívásnak a kifogást előterjesztő határidőben nem tesz eleget, a bíróság közvetlenül kötelezi a kifogás előterjesztőjét, hogy a szakértő részére a díjkülönbözetet fizesse meg. Ennek hátránya, hogy ha jogerős díjmegállapító végzés ellenére a kifogást előterjesztő a szakértő díját önként nem fizeti meg a szakértő részére, kénytelen a szakértő külön végrehajtást kezdeményezni az elmaradt díjkülönbözet behajtására.

A végrehajtási kifogásról csak az esetben tud a bíróság érdemben dönteni, ha a szakértői díjmegállapító végzés jogerőre emelkedett, hiszen a bíróság az érdemi végzésben a szakértői díj viseléséről is rendelkezni köteles.

4.2.4. Döntés a becsérték kifogásról

Ha a kifogást előterjesztő határozott összeget jelölt meg a kifogásban és a szakértő ezen összegnél *magasabb összegben* határozza meg az ingatlan becsértékét, érdemes felhívni a kifogás előterjesztőjét, hogy kívánja-e felemelni a kérelmét a szakvéleményben megállapított összegre. Amennyiben nem emeli fel a kifogást előterjesztő a kérelmét, a kérelemhez kötöttség elve alapján a kérelemben megjelölt összegben nem terjeszkedhetünk túl, a kifogásnak egészében helyt ad adhatunk, de a becsérték összegét a kifogásban megjelölt értéknél magasabb összegben nem határozhatjuk meg.

Alacsonyabb összeget állapít meg a szakértő, mint a kifogást előterjesztő, de ez az összeg a végrehajtó által megállapított becsértéket meghaladja, akkor a végrehajtási kifogásnak részben lehet helyt adni és ezt meghaladóan a kifogást el kell utasítani, hacsak a kifogást előterjesztő nem szállítja le utóbb a szakvélemény ismeretében a kérelmét.

Ha a szakértő által megállapított becsérték a végrehajtó által megállapított becsértéknél is alacsonyabb, és a végrehajtási kifogást előterjesztő a végrehajtó által megállapított összegnél magasabb összeget mondott, a végrehajtási kifogást egészében el kell utasítani és a végrehajtó intézkedését hatályában fenntartani.

A végrehajtási kifogás kapcsán a költségek viselése tárgyában eltérő a bírósági gyakorlat. Aki ragaszkodik a végrehajtási kifogásban a határozott összegű becsérték megjelöléséhez, az rendszerint az érdemi végzésben pernyertesség-pervesztesség arányt számol és a Pp. 83. §-a, mint általános költségviselési szabály alapján határoz a költségek viseléséről. Véleményem szerint a Pp. általános költségviselési szabálya helyett itt a Vht. 34. § (1)

bekezdése alapján minden olyan esetben az adóst kell kötelezni a költségek viselésére, ahol a végrehajtást kérő kifogása akár csak részben, vagy az adós kifogása akár egészében eredményes, hiszen az adós adott okot az eljárásra. Ez alól egy kivétel van, ha a végrehajtást kérő végrehajtási kifogása teljesen eredménytelen lesz, esetben egy esetben a 2016. évi Pp. 83. §-a alapján mint pervesztes fél, a végrehajtást kérő terhén maradnak a végrehajtási költségek. Az adóst terhelő költségeket, amennyiben azt a végrehajtást kérőnek kell megfizetni, elegendő csak megállapítani, mivel azokat az eljárás keretén belül a végrehajtó hajtja be. Amennyiben az adós egyéb érdekeltnek, például zálogjogosultnak köteles költséget megfizetni, annak viselésére külön kell kötelezni az adóst.

Amennyiben a végrehajtási kifogás előterjesztését követően bármely okból a végrehajtási *eljárás szünetel*, úgy ennek időtartama alatt nincs helye a bíróság eljárásának és a becsérték megállapításának.³³ Ez esetben tájékoztatja a bíróság a feleket, hogy a végrehajtási kifogásról a végrehajtási eljárás folytatása esetén határoz.

Ha a zálogjogosult a becsérték megállapítása iránti végrehajtási kifogásával egy időben kéri a végrehajtási eljárásba való bekapcsolódás engedélyezését is, nincs akadálya annak, hogy a bíróság a két eljárást párhuzamosan folytassa le.

4.2.5. A becsérték ismételt megállapítása

A *becsérték ismételt megállapításának lehetőségét* a jogalkotó a Vht. 140. § (8) bekezdésének módosításával 2012. szeptember 1. napjától három évente tette lehetővé. Ezzel megoldást kívánt adni a jogalkotó arra a problémára, ha a becsérték megállapítása után az ingatlan értékében jelentős változás állt be, például avulás miatt összedőlt az épület, akkor ismételten legyen lehetőség a becsérték újbóli megállapítása.

A gondot a továbbiakban az okozta, hogy a becsérték ismételt megállapítására csak három évente kerülhetett sor. Ezen időtartam bevezetésével a törvényalkotó azt kívánta megakadályozni, hogy az adósok indokolatlanul elhúzzák az eljárásokat azzal, hogy újabb és újabb – alaptalan – becsérték kifogásokat terjesztenek elő. Ugyanakkor a becsérték három évben történő rögzítése a gyakorlatban túl hosszú időnek bizonyult, ezen belül is változhat az ingatlan értéke oly mértékben, ami ismételt becsérték megállapítását indokolná. Noha a civilisztikai kollégiumvezetők úgy foglaltak állást,³⁴ hogy

33 BH1997. 33.

34 Végrehajtási jogi szakmai tanácskozás a Fővárosi Ítéltáblán, 2013. április 8., 64. pont,

ha az ingatlan értékében jelentős változás áll be, akkor kivételesen lehetőség van három éven belüli becsérték megállapítására, ez azonban a Vht. 140. § (8) bekezdéséből nem vezethető le.

Egy végrehajtási kifogásban az adós azt sérelmezte, hogy több mint három éve megállapított becsérték mellett a végrehajtó úgy tűzött árverést, hogy előzetesen nem tájékoztatta a jogi képviselő nélkül eljáró adóst a Vht. 140. § (8) bekezdésében foglalt azon lehetőségről, hogy a becsérték ismételt megállapítását kérheti. A bíróság az adós kifogásának helyt adott, de a végzést a törvényszék megváltoztatta és az adós kifogását elutasította. A másodfokú végzés indokolása szerint a Vht. alapján nem köteles a végrehajtó a feleket tájékoztatni az árverés kitűzése előtt a becsérték ismételt megállapításának lehetőségéről és e körben a 2016. évi Pp. 111. §-ában foglalt általános szabály sem hívható fel, ilyen kiterjesztően a végrehajtó tájékoztatási kötelezettsége nem értelmezhető.

A jogalkotó a fenti problémára reagálva 2020. július 16. napján ismételten módosította a Vht.-t és a három év időkorlátot két évre leszállította. Véleményem szerint a fenti joghézagot nem a három év mérték két évre történő leszállításával lehetett volna a leghatékonyabban orvosolni, hanem akként kellett volna a Vht. 140. § (8) bekezdését módosítani, hogy kivételesen indokolt esetben, jelentős változás esetén három vagy két éven belül is lehetőség legyen a becsérték újbóli megállapítására, azaz a bíróságnak indokolt lenne egyedi ügyekben a mérlegelés lehetőségét biztosítani.³⁵

4.3. A végrehajtás foganatosítása során hozott végzések elleni fellebbezés

A Vht. általánosságban kimondja 218. § (1) bekezdésében, hogy a bíróságnak a végrehajtás foganatosítása során hozott végzése ellen fellebbezésnek van helye.

Végzéssel határoz például a bíróság a végrehajtás foganatosítása során:

- a jogutódlásról [Vht. 39. §],
- a rendbíróság kiszabásáról [Vht. 45/A. §],
- a végrehajtási eljárás felfüggesztéséről [Vht. 48. §],
- a végrehajtási eljárás korlátozásáról és megszüntetéséről [Vht. 55. §],
- meghatározott cselekmény végrehajtása iránti eljárásban a végrehajtás módjáról [Vht. 174. §],
- a végrehajtási kifogás elbírálásáról [Vht. 217. §].

<https://fovarosiitlotabla.birosag.hu>, szakmai anyagok, polgári kollégium, 2013-szakmai tanácskozás – végrehajtási jog – 2013. 04. 08., dr. Pestovics Ilona. (2020. 10. 01.)

35 Hasonlóképpen foglalt állást: MATISZ Ágnes: *Árverés, de milyen áron?* <https://www.mabie.hu/index.php/cikkek-tanulmanyok/59-dr-matisz-agnes-arveres-de-milyen-aron> (2020. 10. 01.)

Ezen végzések ellen tehát a Vht. 218. § (1) bekezdése fellebbezési jogot biztosít. A végrehajtó fellebbezési joga a Vht. 218. § (2) bekezdése alapján korlátozott, amelyet a végrehajtási kifogás tárgyalása kapcsán a korábban már említettem jelen tanulmány 2.1.6. pontjában.

Természetesen a 2016. évi Pp. 365. § (2) bekezdés b) pontja szerinti mögöttes szabály alapján főszabály szerint csak érdemi végzések ellen van helye jogorvoslatnak, pervezető végzések (pl. hiánypótlások, megkeresések) ellen jogorvoslatnak nincs helye, kivéve ha a Pp. az adott végzés ellen a fellebbezést külön megengedi. Eltérő az egyes bíróságok gyakorlata a tekintetben, hogy érdemi, fellebbezhető végzésben, vagy pervezető, nem fellebbezhető végzésben döntenek-e a Vht. 51. §-a alapján a végrehajtási eljárás felfüggesztésének megszüntetéséről és a végrehajtás folytatásának elrendeléséről. E kérdés talán nyugvópontra jut a Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Értekezletének 2019. április 16. napján elfogadott 45. számú állásfoglalása alapján, amely szerint, ha a felfüggesztés határozott időre szól, akkor a határozott idő lejártát követően pervezető végzéssel kell rendelkezni a végrehajtási eljárás folytatásáról, megállapítva végzésben, hogy felfüggesztés oka megszűnt. Véleményem szerint az utóbbi gyakorlatot a követendő, hiszen a Vht. 51. §-a nem írja elő, hogy a bíróság alakszerű határozattal köteles dönteni e kérdésben. A folytatást elrendelő végzés álláspontom szerint is pervezető végzés, amely ellen a 2016. évi Pp. a jogorvoslati jogot kizárja.

4.4. Felülvizsgálati kérelem a végrehajtás foganatosítása során

A Vht. 219. §-a korábban lehetővé tette a felülvizsgálati kérelem benyújtását a végrehajtás foganatosítása során hozott azon végzések ellen, amelyek másodfokon jogerőre emelkedtek, és amelyekben a bíróság az ingatlanárverés megsemmisítéséről döntött.

Ezen jogszabály-helyet azonban a 2011. évi CLXXX. törvény 79. § m) pontja hatályon kívül helyezte, a rendelkezés 2012. március 15. óta hatálytalan.

Mivel korábban egy esetben nyitott volt a felülvizsgálat lehetősége, számos olyan bírósági határozat született, amely minden egyéb esetben a felülvizsgálat kizártságát mondta ki.³⁶ A módosítás óta azonban a Vht. általánosságban kizárja a végrehajtás foganatosítása során hozott végzések elleni felülvizsgálatot azzal, hogy egy esetben sem rendelkezik kifejezetten annak megengedéséről, így jelenleg a végrehajtás foganatosítása során hozott végzések ellen egyáltalán nincs helye rendkívüli jogorvoslatnak. Álláspontom szerint egyértelműbb

36 BH1997. 305, BH1996. 322, BH1999. 316, BH1998. 135.

lenne, ha a Vht. kifejezetten kimondaná, hogy a végrehajtás foganatosítása során hozott végzések ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

A felülvizsgálat kizártsága az oka annak, hogy nincsenek újabb bírósági határozatok például a végrehajtási kifogások kapcsán, csupán a korábbi ingatlanárverés megsemmisítése folytán hozott eseti döntések és a végrehajtó bírósági jogkörben okozott kártérítési felelősségét illetően hozott bírósági határozatok szolgálnak iránymutatásul.

Véleményem szerint indokolt lenne esetenként mérlegelve a felülvizsgálati út lehetőségének megteremtése a végrehajtás foganatosítása során hozott bonyolultabb jogkérdést elbíráló végzések, így különösen egyes végrehajtási kifogásról döntő végzések esetében a 2016. évi Pp. 409. §-a szerinti kivételes engedélyezési eljárás keretében, hogy a Kúria a végrehajtási eljárás során is kifejtse joggyakorlat egységesítő szerepét iránymutatást adva néhány vitatott kérdésben.

5. A Vht. belső jogorvoslatok egyéb szabályai

A jogorvoslatok közös szabályai kapcsán jogorvoslatok halasztó hatályáról tartalmaz speciális szabályokat a Vht.

A bírósági végrehajtási eljárás során is az a főszabály, hogy a *bíróság határozata ellen* benyújtott jogorvoslatnak halasztó hatálya van, azaz a jogorvoslat előterjesztése után a megváltoztatni kért határozathoz a jogorvoslat elbírálásáig, azaz a határozat jogerőre emelkedéséig nem fűződnek az általa elérni kívánt jogkövetkezmények.

A halasztó hatály főszabályától a Vht. eltérően rendelkezhet, egyes esetekben kimondja a halasztó hatály tilalmát. Így rendelkezik például:

- letiltó végzésnél [Vht. 24. § (3) bekezdése],
- végrehajtás felfüggesztésénél [Vht. 50. § (3) bekezdése],
- önkényesen elfoglalt lakás kiürítésénél [Vht. 181. § (1) bekezdés],
- biztosítási intézkedéseknél [Vht. 190. § (3) bekezdése].

Nincs halasztó hatálya azon bírósági határozat elleni fellebbezésnek sem, amely a rendőrség közreműködésének elrendelésével függ össze [Vht. 174. § d) pont].

Speciális rendelkezés továbbá, hogy a *végrehajtó és a rendőrség intézkedése elleni jogorvoslat*hoz nem fűzi a Vht. a halasztó hatály fő szabályát, így az ezek ellen benyújtott jogorvoslatnak halasztó hatálya nincs. Ebből következik, hogy a végrehajtási kifogásnak a végrehajtó intézkedésére nincs halasztó

hatálya. Ha a bíróság indokoltnak tartja, a végrehajtási kifogás előterjesztésére tekintettel a végrehajtási eljárást felfüggesztheti a Vht. 49. § (1) bekezdése alapján biztosítva ezzel azt, hogy a végrehajtási kifogás jogerős elbírálásáig a végrehajtó ne foganatosíthasson végrehajtási cselekményt. Például becsérték kifogás esetén, amennyiben azt a fél hiánytalanul terjesztette elő, vagy annak hiányait pótolta, legkésőbb a szakértő kirendelése előtt célszerű álláspontom szerint a végrehajtási eljárást felfüggeszteni.

A jogorvoslat közös szabályainál a Vht. 224. §-ában hangsúlyozza, hogy a Vht. által nem rendezett egyéb eljárási szabályokra a jogorvoslatok kapcsán is a Pp. rendelkezései az irányadóak. A Pp. szabályait azonban mindig a végrehajtási eljárás sajátosságait figyelembe véve kell alkalmazni és csak akkor, ha a Vht. *speciális szabályt az adott jogorvoslat kapcsán nem tartalmaz*. Így például a Vht. 9. §-a és a Vht. 224. §-át keresztül alkalmazandó Pp. 357. §-a szerint az egyszerű kötőerő szabálya az, hogy a bíróság a saját határozatához – a pervezető végzésektől eltekintve – kötve van. Ezen főszabályt töri át a Vht. speciális rendelkezése akkor, amikor kimondja a Vht. 45/A. § (4) bekezdésében, hogy az ott írt feltételek teljesítése esetén a rendbíróságot kiszabó végzés saját hatáskörben hatályon kívül helyezhető.

Ha az egyszerű kötőerő szabály alól azonban a Vht. nem tesz kivételt, az első fokon meghozott határozathoz a bíróság kötve van. Ezért ha a végrehajtást kérő olyan kérelmet terjeszt elő a jogutódlást megállapító végzés meghozatala után, hogy azt a bíróság helyezze saját hatáskörben hatályon kívül, mivel adminisztratív hibából, tévesen kérte a végrehajtást kérő a jogutódlást, ténylegesen ugyanis nem került sor a követelés engedményezésére, a kérelmét fellebbezésnek kell tekinteni, hiszen a bíróság a végzéséhez kötve van, a jogutódlást megállapító végzés saját hatáskörben való hatályon kívül helyezését sem a Pp., sem a Vht. nem teszi lehetővé.

6. Összegzés

A tanulmányban törekedtem a végrehajtás elrendelése és foganatosítása során előterjeszhető jogorvoslatok kapcsán felmerülő gyakorlati eljárásjogi problémákat számba venni, egyúttal megkíséreltem azokra megoldási javaslatokat felvázolni. Az eljárásjogi kérdések többsége az 2016. évi Pp. és a Vht. rendelkezései alapján megoldható, néhány esetben azonban indokolt lenne az adott eljárási kérdést szabályozó jogszabály módosítása.

A fizetési meghagyások kapcsán már a fizetési meghagyásos eljárás alatt elhunyt, ezáltal jogképeséggel nem rendelkező adós vonatkozásában

indult végrehajtási eljárásokban szükséges lenne az Fmh. tv.-t, a 2016. évi Pp.-t vagy a Vht.-t módosítani a tekintetben, hogy ez esetben is lehetősége legyen a bíróságnak vagy a közjegyzőnek a jogerősítő záradékot törölni és/vagy a végrehajtási lapot visszavonni. Feltétlenül indokolt lenne mulasztásos végrehajtási kifogás esetében a kifogásra nyitva álló határidő számításának egyértelmű szabályozása, továbbá ismételt becsérték megállapítása esetén a kettő éven belüli újabb értékbecslés megállapításának lehetővé tétele akként, hogy a bíróság mérlegelhetné, hogy történt-e olyan lényeges változás, amely a becsérték ismételt megállapítását kivételesen kettő éven belül indokolja.

Leginkább azonban a felülvizsgálati út megnyitásával lenne megteremthető a végrehajtási jogi szakterületen is a bírói gyakorlat egységesítése, amelynek szükségessége a végrehajtási eljárás során tömegesen, egyazon mintára hozott, egyszerű megítélésű ügyek kiszűrése mellett, a 2016. évi Pp. 409. §-a szerinti kivételes engedélyezési eljárás fenntartásával különösen a végrehajtási kifogások kapcsán lenne indokolt, mivel a végrehajtási jogterületen belül a végrehajtási kifogások igényelnek leginkább összetett mérlegelést, és az e tárgykörben hozott döntéseknek van a leginkább különleges súlya vagy nagyobb társadalmi jelentősége.

Ábrahám Bereniké:

Néma a világ

Zajos emlékektől visszhangzik az agyam, most csend van, most csend van.
Az üres laptop monitornak beszélek, s azon tűnődöm tán elmém ép e még?

Csend van körülöttem, magányos a lelkem.

Lassan telnek a napok az internet bűvös hálójában, újra és újra a teams
mókuskerekébe rángat.

Eltűnődöm vajon akartam e én ennyire ezt a csendet?!

Csend van, az utcákon éjjel csak a zord lámpák fénye pislákol, s a világ, a
világ némán ácsingóz.

A REGIONÁLIS ÁTFOGÓ GAZDASÁGI PARTNERSÉGRŐL

Az ázsiai és csendes-óceáni régió belüli kereskedelmi jogviták rendezésének lehetőségei

PAPP ESZTER
PhD-hallgató (KRE-ÁJK)

SIMAY ATTILA ENDRE
adjunktus (BCE MI & KRE ÁJK)

1. Bevezetés

Tanulmányunkban a szabadkereskedelem és a protekcionizmus örök harcának egy a közelmúltban történt jelentős momentumáról számolunk be. A Regionális Átfogó Gazdasági Partnerség (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 2020. november 15. napi aláírásával a világ gazdaság legjelentősebb szabadkereskedelmi egyezménye jött létre tizenöt ázsiai és a csendes-óceáni térségi (Asia-Pacific, APAC) – egymástól gazdasági fejlettség, valamint kül- és gazdaságpolitika tekintetében jelentősen különböző helyzetű – állam között. Az RCEP megszületését már csak a tagállamok extrém diverzifikáltsága miatt is joggal nevezhetjük a szabadkereskedelem egy sikertörténetének. Az eredményt tovább méltatja, hogy az RCEP nyolc évig tartó tárgyalásának végére a pont, az egyébként inkább a protekcionista gazdaságpolitikát erősítő, az Amerikai Egyesült Államok és Kína közötti kereskedelmi háború idején és a Covid-19 világjárvány közepette került sor.

Az RCEP jelentőségét mi sem mutatja jobban, mint hogy az egyezményben részes államok adják a globális GDP 29%-át és itt él a föld lakosságának 30%-a, körülbelül 2,2 milliárd fő.¹ Gazdasági méretét tekintve az RCEP nagyobb, mint bármely más eddig létezett szabadkereskedelmi egyezmény vagy egységes piac. Más piacokkal való összehasonlítás végett megjegyezzük, hogy az RCEP államok együttes GDP-je meghaladja mind az Átfogó és Előremutató Csendes-óceáni Partnerségnek (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP), mind az Európai Unió (EU) egységes piacának, mind a

1 Forrás: Asian Development Bank. Regional Comprehensive Economic Partnership: Overview and Economic Impact. In: ADB Briefs No. 164 (December 2020) (ADB Briefs No. 164) 1. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/664096/adb-brief-164-regional-comprehensive-economic-partnership.pdf> (2021. 02. 27.)

Dél-amerikai Közös Piacának (MERCOSUR)², mind pedig az Egyesült Államok, Kanada és Mexikó által 2018-ban kötött szabadkereskedelmi egyezmény, az USMCA tagállamainak együttes GDP-jét is.³

Az RCEP tagjai a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetségének (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) tíz tagállama⁴ és az ASEAN kereskedelmi partnerei közül öt APAC térségbeli állam: Kína, Japán, Dél-Korea, Ausztrália és Új-Zéland. Az egyezmény célja egy modern, átfogó, kölcsönös előnyök nyújtásán alapuló gazdasági együttműködés létrehozása, amely elősegíti a regionális kereskedelem működését, a térségbeli beruházások bővülését. A várakozások szerint, az RCEP erősíteni fogja a regionális értékláncokat, valamint piaci és foglalkoztatási lehetőségeket fog teremteni a régió vállalkozásai és lakossága számára, továbbá hozzájárul a gazdaságilag kevésbé fejlett tagállamok felzárkózásához. Az előrejelzések szerint az RCEP tagjai 2030-ra 174 milliárd USD reáljövedelmet szereznek, ami a tagok összesített GDP-je 0,4%-ának felel meg. A prognózisok szerint Kína, Japán és Dél-Korea profitál majd a legtöbbet az egyezményből és ezen országok között jelentős kereskedelem többlet keletkezik majd. Az ASEAN tagállamok között pedig Indonéziában, Malajziában, Thaiföldön és Vietnámban keletkezik jelentős RCEP nyereség.⁵

Tanulmányunkban a nemzetközi kereskedelem gazdasági háttere, alapvető elvei és mozgatórugóinak bemutatását (2. rész) követően összefoglaljuk az RCEP aláírásáig vezető rögzös út jelentősebb mozzanatait. E történeti áttekintésben nem mulasztjuk el bemutatni az RCEP tárgyalásokkal párhuzamosan folyó, másik jelentős APAC térségbeli szabadkereskedelmi egyezmény az Amerikai Egyesült Államok vezette Csendesóceáni Partnerség tárgyalási folyamatát sem (3. rész). Majd, a teljesség igénye nélkül, röviden vizsgáljuk, hogy milyen nyereséget várhatnak az egyes tagállamok az RCEP-től. Az ASEAN tagállamok közül, két egymástól – gazdasági fejlettség, humán erőforrás és jogállamiság szempontjából is – szignifikánsan különböző ország Kambodzsa és Szingapúr (4. rész), az ASEAN-on kívüli tagállamok köréből pedig az RCEP legnagyobb nyerteseinek kikiáltott Kína, Japán és Dél-Korea helyzetét, valamint az általuk realizálható gazdasági előnyöket mutatjuk be (5. rész). Az RCEP tartalmának rövid összefoglalója képet ad arról, hogy az egyezmény a szabad kereskede-

2 AMERCOSUR tagállamai: Argentína, Brazília, Paraguay és Uruguay. <https://www.mercosur.int/en/about-mercosur/mercosur-in-brief/> (2021. 02. 27.)

3 Az USMCA az új Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény (North American Free Trade Agreement, NAFTA).

4 Thaiföld, Szingapúr, Indonézia, a Fülöp-szigetek, Malajzia, Brunei, Vietnám, Mianmar, Laosz és Kambodzsa.

5 ADB Briefs No. 164, 6.

lem útjában álló vám- és nem vám jellegű akadályok lebontása felé vezető úton meddig jutott el (6. rész). Ehhez kapcsolódóan pedig kitérünk a szabad kereskedelem korlátai közül egyre, amely korlát meglétéén az RCEP nem sokat változtat, nevezetesen: a határokon átnyúló kereskedelmi jogviták szabályozásának jelen állapotára az RCEP tagállamok között. Vizsgáljuk, hogy az RCEP tagállamok mely a határokon átvívelő kereskedelmi jogviták jogi szabályozását, rendezésének egyszerűsítését célzó, nemzetközi magánjogi és nemzetközi polgári eljárásjogi tárgyú multi- és bilaterális egyezményeknek részesei. A tanulmányban számba vett egyezmények státus tábláin alapuló elemzés pedig pontosan rámutat arra, hogy mely RCEP tagállamok, mely további egyezményekhez való csatlakozásával lehetne megkönnyíteni a határokon átnyúló kereskedelmi jogviták rendezését, amelyek száma a külkereskedelmi ügyletek számának az RCEP hatálybalépését követően várható emelkedése miatt nagy valószínűséggel szintén emelkedni fog (7-8. rész).

2. A nemzetközi kereskedelem gazdasági háttere

A kontextus tágabb megértéséhez először a szabad kereskedelem és az ezzel szembenálló protekcionizmus fogalmait érdemes tisztázni, tekintettel az egyezmény szabad kereskedelmi jellegére. A külkereskedelemből nyerhető hasznok kérdése a nemzetközi gazdaságtan számára is az egyik legfontosabb elméleti téma, a jelek szerint örökké tartó harc a szabadkereskedelem és a piacok védelme között. Miközben a nemzetközi kereskedelem azért teszi lehetővé a világtermelés növekedését, mert minden egyes ország számára elősegíti, hogy annak a terméknek az előállítására szakosodjék, amelyben úgynevezett komparatív előnnyel rendelkezik. Amely komparatív előny azt fejezi ki, hogy egy országnak egy adott termék gyártásának más termékekben kifejezett alternatívaköltsége alacsonyabb abban az országban, mint más országokban. Vagyis két ország között a kereskedelem mindkettő számára hasznos lehet, ha mindkét ország azt a terméket exportálja, amelyben komparatív előnye van.⁶ Szabadkereskedelem esetén a nemzetközi árucseré szabad, nincsenek ezt gátló tényezők. A piacokon a belföldi és a külföldi termelők azonos elbánásban részesülnek, a termékeket nem különböztetik meg, ami azt eredményezi, hogy a piacra jutást csak az adott termék versenyképessége határozza meg. Ilyenkor a kereskedelem mindenféle akadálytól mentes és semmi nem gátolja a termelési tényezők szabad áramlását, így a komparatív előnyök logikája mentén a

6 KRUGMAN, Paul – OBSTFELD, Maurice: *Nemzetközi gazdaságtan – Elmélet és gazdaságpolitika*. Budapest, Panem Könyvkiadó, 2003, 1-10.

termelési tényezők megoszlását csak az befolyásolja, hogy melyik ágazat képes hatékonyan versenyképes termékekkel kielégíteni a piaci igényeket.⁷ Ezzel szemben a protekcionizmus abból indul ki, hogy a szabadkereskedelemnek sok káros hatása van, következésképpen a kormányoknak be kell avatkozniuk, és meg kell védeniük a hazai piacukat, a hazai munkahelyeket. Ráadásul az országok együttélésében jelentkező gondok, problémák (gazdasági, pénzügyi válság, lokális zavargások, politikai összeütközések, helyi háborúk stb.) mindig a protekcionizmus térnyerését erősítették.⁸

A globális szabadkereskedelem biztosítása érdekében az Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Megállapodás (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 1985-ben induló úgynevezett Uruguay-fordulója már nemcsak a vám, de a nem vámjellegű korlátozások kizárása is volt. Viszont például a mezőgazdasági támogatások terén a támogatásháború ezzel nem ért véget, és ebben jelentett később minőségi ugrást a Kereskedelmi Világszervezet (World Trade Organization, WTO) létrehozása 1995-ben, ami az egyetlen a nemzetek közötti kereskedelem szabályaival foglalkozó nemzetközi gazdasági intézmény. Tevékenysége a nemzetközi kereskedelem szabályait tartalmazó nemzetközi kereskedelmi egyezmények kezdeményezésére, kidolgozására, betartatására és ellenőrzésére, valamint az esetleges viták rendezésére irányul. Ezen állam- és kormányközi szerződések célja a termékek és szolgáltatások előállítóinak, az exportőrök és importőrök tevékenységének elősegítése.⁹

Mindezek mellett beszélhetünk még különböző regionális integrációs szervezetekről is, amelyek a szabadkereskedelmi társulásoktól kezdve a gazdasági unió különböző formáit öltik. A globalizáció ugyanis regionális integrációkkal strukturálódik, a globális és regionális integráció egymásra rétegződik, egymással szoros összefüggésben és kölcsönhatásban van, bizonyos vonatkozásokban akár ellentételezi is egymást. Miközben a globális és regionális integráció maguk is több dimenziós folyamatok. Mikroszinten a vállalati struktúrák transznacionalizálódása jelenti az integrációt, amely makroszinten regionális és globális integrációs szervezetekkel kapcsolódik össze. A regionális piaci integrációt szolgálják továbbá az egyes regionális szervezetek és külső országok közötti társulások, amilyen az ASEAN kereskedelmi megállapodása Kínával,

7 TOLNAI Ágnes: *Nemzetközi gazdaságtan*. Budapest, Grotius E-Könyvtár, 2010, 77-81. http://www.grotius.hu/doc/pub/LEGLKC/2010_193_tolnai_agnes_nemzetk%C3%B6zi_gazdas%C3%A1gtan.pdf (2021. 02. 27.)

8 REKETTÉ Gábor – TÓTH Tamás – MALOTA Erzsébet: *Nemzetközi marketing*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2015, 70-72.

9 BLAHÓ András – PRANDLER Árpád (szerk.): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2014.

Japánnal, Dél-Koreával, Indiával, Ausztráliával és Új-Zélanddal.¹⁰ Ezek az ún. ASEAN plusz egy szabadkereskedelmi egyezmények [ASEAN Plus One Free Trade Agreement(s), ASEAN Plus One FTA(s)]. A hat államot pedig, amelyekkel az ASEAN-nak van szabadkereskedelmi egyezmény, a szakirodalom mint az ASEAN 'kereskedelmi partnerei'-t említi.

3. Az RCEP megkötéséhez vezető út – a tárgyalások folyamata és kontextusa

Az RCEP kiinduló gondolata a 2011. novemberben megtartott 19. ASEAN csúcshoz köthető. Ekkor kezdődtek az első egyeztetések, amelyek lehetővé tették, hogy egy évvel később, 2012 novemberében, a kambodzsai Phnompenben tartott 21. ASEAN csúcsertekezleten a koncepció bemutatására sor kerülhessen. A phnompeni csúcson a tíz ASEAN tagállamon túl már részt vettek az ASEAN kereskedelmi partnerei, azaz: Kína, Japán, Dél-Korea, India, Ausztrália és Új-Zéland.

Az első tárgyalási fordulóra a Borneó szigetén található ASEAN tagállamban, a Brunei Szultanátusban került sor 2013-ban. Itt az ASEAN és hat kereskedelmi partnere megállapodtak, majd közös nyilatkozatba foglalták azokat a célokat és alapelveket, amelyek mentén a szabadkereskedelmi egyezmény tartalmára vonatkozó tárgyalásokat folytatni tervezték. Ezek között szerepelt például a WTO szabályai melletti elköteleződés, az annak való megfelelés iránti szándék. A felek megállapodtak, hogy az RCEP-et a már meglévő hat ASEAN Plus One FTA-re építik, azzal, hogy az ASEAN Plus One FTAs-ben foglalt kötelezettségeken az RCEP – mind az érintett tárgykörök száma, mind pedig a kötelezettségvállalások mélysége tekintetében – a már meglévő szabadkereskedelmi egyezményeken túl fog lépni. A Brunei forduló során elfogadott nyilatkozatban rögzítésre került az is, hogy az RCEP tárgyalópartnerek között meglévő szabadkereskedelmi egyezmények fenn fognak maradni, és azok szabályai elsőbbséget fognak élvezni az RCEP szabályaihoz képest. A felek megállapodtak továbbá abban, hogy a gazdaságilag kevésbé fejlett országokat az egyezményben majdan megfogalmazandó főszabálytól eltérő, kedvezményes elbánásban fogják részesíteni. Annak érdekében pedig, hogy a fejlődő országok az RCEP nyújtotta lehetőségekből a lehető legnagyobb mértékben részesülhessenek, ezen országok fejlesztési programok keretében támogatást fognak kapni. A tárgyalófelek rögzítették, hogy az egyezmény az áruk és

10 PALÁNKAI Tibor – KENGYEL Ákos – Kutasi Gábor – BENCZES István – Nagy Sándor Gyula: *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2016.; ASEAN Secretariat. https://asean.org/?static_post=rcep-regional-comprehensive-economic-partnership (2021. 02. 27.)

szolgáltatások szabad kereskedelmén, a külföldi működőtőke befektetések körülményeinek könnyítésén túlmenően ki fog terjedni a szellemi tulajdon védelmére és a fogyasztók érdekeit szolgáló verseny támogatására is. Az említett alapelveket rögzítő közös nyilatkozat szerint, a tárgyalásokat a felek 2015. év végére tervezték lezárni.¹¹ Azonban, mind ismeretes az aláírásra a tervezettnél csak öt évvel később, 2020-ban került sor.

Az APAC térségben zajló gazdasági tényezőkre és folyamatokra való átfogó kép megismeréséhez, mindenképpen meg kell említenünk, hogy az RCEP tárgyalásokkal párhuzamosan folyt a térség másik 'mega' egyezményének, a Csendes-óceáni Partnerségnek (Trans-Pacific Partnership, TPP) a tárgyalása az Amerikai Egyesült Államok és tizenegy további APAC térségbeli állam – Ausztrália, Brunei, Kanada, Chile, Japán, Malajzia, Mexikó, Új-Zéland, Peru, Szingapúr és Vietnám között. Ezen egyeztetések az Obama adminisztráció alatt indultak. A TPP célja, egy az RCEP szabályaihoz képest szorosabb gazdasági együttműködés és az RCEP koncepciónál fokozottabban liberalizált kereskedelmi blokk létrehozása. A TPP szabályozott olyan területeket is, mint a környezetvédelem, munkaerőpiac és az állami tulajdoni vállalkozások, amelyet az RCEP nem.¹² A TPP aláírására 2016-ban ugyan sor került, de mielőtt hatályba lépett volna, az akkor funkcióba lépő elnök, Donald Trump még annak ratifikációja előtt kiléptette az Egyesült Államokat az egyezményből. Trump ugyanis mindenféle nemzetközi kereskedelmi megállapodás újratárgyalásáért kampányolt, majd a hazai munkahelyek megóvására hivatkozva lépett ki az egyezményből.¹³ Így az USA a hazai piac védelme érdekében a szabadkereskedelem felől a protekcionista gazdaságpolitika irányába mozdult el a nemzetközi kereskedelemben.

A további tárgyalópartnerek – a fent említett tizenegy állam – végül abban egyeztek meg, hogy az egyezményt az Egyesült Államok nélkül is megkötik.¹⁴ Az egyezmény aláírására Átfogó és Előremutató Csendes-óceáni Partnerség (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership,

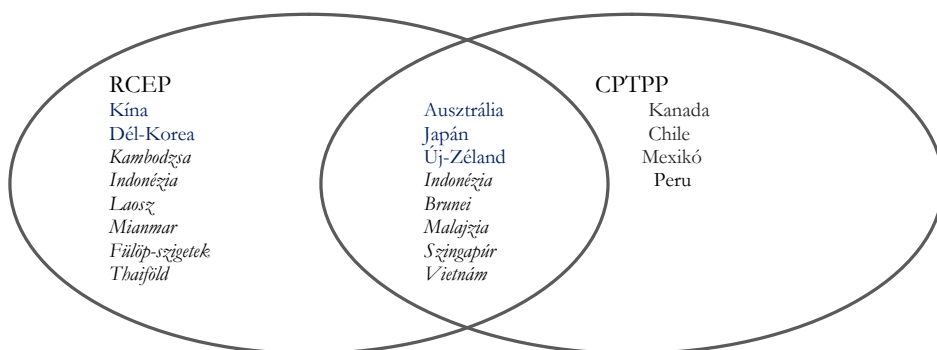
11 Guiding Principles and Objectives of Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership. <https://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/RCEP-Guiding-Principles-public-copy.pdf> (2021. 02. 27.)

12 Magyar Nemzeti Bank. Ázsiai szabadkereskedelmi egyezmények – Áttekintés. 2015. június 10. <https://www.mnb.hu/letoltes/azsiai-szabadkereskedelmi-egyezmanyek-attekintes.pdf> (2021. 02. 27.)

13 SMITH, David: Trump withdraws from Trans-Pacific Partnership amid flurry of orders. *The Guardian*, 23 January 2017. <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jan/23/donald-trump-first-orders-trans-pacific-partnership-tpp>(2021. 02. 27.)

14 STEVENSON, Alexandra – RICH, Motoko: Trans-Pacific Trade Partners Are Moving On, Without the US. *The New York Times*, 11 November 2017. <https://www.nytimes.com/2017/11/11/business/trump-tpp-trade.html> (2021. 02. 27.)

CPTPP) elnevezéssel, 2018. márciusában került sor. A CPTPP 2018. december 30-án lépett hatályba azzal, hogy azt az első hat tagállam ratifikálta. Ausztrália, Új-Zélandon és négy ASEAN tagállam (Brunei, Malajzia, Szingapúr és Vietnám) mind az RCEP-nek, mind a CPTPP-nek tagja. Érdeemes továbbá megemlíteni, hogy Európából elsőként az Egyesült Királyság az az ország, amellyel az CPTPP tagállamok érdemi tárgyalásokat kezdtek az Egyesült Királyság esetleges CPTPP-hez történő csatlakozásról. E tárgyalások 2020. szeptemberében kezdődtek.¹⁵



• ASEAN tagállamok • ASEAN öt „kereskedelmi partnere”

1. sz. ábra – Az RCEP és a CPTPP tagállamai.

Az RCEP világkereskedelemben betöltött szerepe megértéséhez szükséges megemlíteni, hogy az egyezmény tárgyalásának utolsó éve az amerikai-kínai kereskedelmi háború időszaka alatt zajlottak. E kereskedelmi háború a világgazdaság első és második legnagyobb gazdasága, az Egyesült Államok és Kína között zajlik. A kereskedelmi háború indokai között említhető, hogy az Egyesült Államok sérelmezi, hogy Kína, a második legnagyobb gazdasági hatalom a WTO-ban továbbra is a legkevésbé fejlett államoknak járó „különleges és megkülönböztetett elbánás” kedvezményt élvez, miközben az Egyesült Államok évről-évre jelentős kereskedelmi hiányt szenved Kínával szemben. A Trump adminisztráció ahhoz, hogy leszorítsa a kereskedelmi deficitet, 2018. januárjától 15% és 25%-os védővámot vetett ki a Kínai importra. Erre Kína azonos vámemeléssel válaszolt. Ennek eredményeként az amerikaiak által a kínai árura addig átlagosan 3,1%-os, a kínaiak által az amerikai árura

¹⁵ Az Egyesült Királyság kormánya. <https://www.gov.uk/government/news/uk-takes-major-step-towards-membership-of-trans-pacific-free-trade-area> (2021. 02. 27.)

8%-os vám, rövid idő alatt mindkét irányban 21%-ra nőtt.¹⁶ A kereskedelmi háborúknak általában viszont nincsenek abszolút nyertesei, csak kevesebbet veszítő nyertesei. Mivel a kereskedelmi vámok jobban károsítják Kínát, mint az USA-t, az exportvámok bevezetése komolyabb hatással voltak a kínai gazdaság növekedésére, mint az amerikaiéra és így az amerikai vezetés okkal bízhatott abban, hogy a gazdasági viszonyok hosszú távon az USA-nak kedveznek. Ugyanakkor azt is érdemes kiemelni, hogy amerikai részről a kereskedelmi háború csak részben szólt a kereskedelemről, de legalább ugyanannyira, ha nem jobban a szellemi tulajdonjogok védelméről. Az USA részéről véget vetni a kényszerített technológiai transzfernek a kínai vegyesvállalatokon keresztül.¹⁷

Kína azonban hiába panaszkolta be az USA-t a WTO-nál a korábbi kereskedelmi megállapodások megsértéséért.¹⁸ A szabad kereskedelem biztosítására hivatott WTO, amelynek mindkét gazdasági nagyhatalom a tagja, jelenleg nem képes a kötelező érvényű döntést hozni, mert az USA rendre blokkolta az új bírók kinevezését a Vitarendezési Testületbe (Dispute Settlement Body), amely ennek eredményeként 2019 végére határozatképtelenné vált, megbénítva ezzel a szabályok kikényszerítését a vitarendezések által.¹⁹ Ennek fényében még inkább nő a szerepe az olyan multilaterális gazdasági megállapodásoknak, mint a CPTPP és a RCEP. A témában gyakran idézett Petri-Plummer (2020) szerint a CPTPP és a RCEP fogja meghatározni az APAC térség gazdaságpolitikáját az amerikai-kínai kereskedelmi háború és a poszt-Covid érában.²⁰

Visszatérve az RCEP tárgyalásokhoz, a következő jelentős időpont 2019 novembere, amikor is Narendra Modi – indiai miniszterelnök – bejelentette India visszalépését szabadkereskedelmi egyezmény további tárgyalásától. India kilépésével megszűnt egy jelentős erő, amely gátja lehetett volna a Kínai dominanciának az RCEP-en belül. Egyes elemzők szerint ez a lépés hozzájárul Kína gazdasági és egyúttal politikai hatalmának a növeléséhez a délkelet-ázsiai

16 SIMAY Attila Endre: Bírói testület nélkül maradt nemzetközi kereskedelmi jog. *Glossa Iuridica*, 2020/1-2, 371-373.

17 KOVÁCS-DOBÁK Géza: Mutatjuk, hogy ki áll nyeresre az amerikai-kínai kereskedelmi háborúban. *Portfólió*, 2019. 10. 06. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20191006/mutatjuk-hogy-ki-all-nyeresre-az-amerikai-kinali-kereskedelmi-haboruban-400377#> (2021. 02. 27.)

18 Euronews. Bepanaszkolta az USA-t Kína a WTO-nál. 2019. 09. 02. <https://hu.euronews.com/2019/09/02/bepanaszkolta-az-usa-t-kina-a-wto-nal> (2021. 02. 27.)

19 SIMAY i. m. 365-377.

20 PETRI, Peter A. – PLUMMER, Michael G.: *East Asia Decouples from the United States: Trade War, Covid-19, and East Asia's New Trade Blocks*. Peterson Institute for International Economics. Working paper 20-9. June 2020. <https://www.piie.com/system/files/documents/wp20-9.pdf> (2021. 02. 27.)

térségben. India kilépésének az oka az, hogy nem látta biztosítottak a saját agrár, tejtermék piacának, valamint gyártási piacának a védelmét a kínai olcsóbb árukkal szemben. Erős belpolitikai nyomás alatt, ezt a kockázatot a kormány nem vállalta, holott elemzők szerint hosszútávon az RCEP-től való távolmaradás jelentősen árt India gazdasági növekedésének. Az indiai szolgáltatási szektorból különösen az e-kereskedelemnek és a pénzügyi szolgáltatóknak hozott volna hasznot, ha India csatlakozott volna a RCEP-hez. A csatlakozás a jelenleginél sokkal előnyösebb hozzáférést biztosított volna az ASEAN piacához, amely a világ ötödik legnagyobb gazdasága. India kilépése szembe megy a 90-es évek elején meghirdetett 'Act East' irányvonallal, amely lényege az India és a dél-kelet-ázsiai országok közötti együttműködés fokozása, Kína dominanciájának ellensúlyaként. A 2019. évi visszalépést követő India-ASEAN találkozáson India kifejezte a 2010-től hatályban lévő ASEAN-India Árukereskedelmi Egyezmény (ASEAN-India Trade in Goods Agreement) megújítása és felülvizsgálata iránti igényét. Erre az ASEAN vezetők azt válaszolták, hogy ők a maguk részéről inkább azt preferálnák, ha India folytatná a RCEP tárgyalásokat.²¹

Az RCEP egyeztetések nyolc éven keresztül folytak, amely során az eredetileg tárgyaló asztalnál ülő tizenhat ország szakemberei negyvenhat tárgyalást és tizenkilenc miniszteri szintű találkozót tartottak. Az egyezmény aláírására végül 2020. november 15. napján került sor India nélkül, 15 tagállam részvételével. Eltérően az eddigi WTO és ASEAN csúcspont ünnepélyes ceremóniáitól, az RCEP aláírására a Covid-19 világjárvány és az azzal kapcsolatos utazási korlátozások miatt egy Hanoi által megrendezett online konferencia keretei közt került sor.²²

Az RCEP jelenleg még nincs hatályban. A hatálybalépéshez az szükséges, hogy az legalább hat ASEAN tagállam és három nem ASEAN tagállam ratifikálja.²³ Az RCEP hatálybalépését követő tizennyolc hónap elteltével megnyílik a lehetőség arra, hogy az egyezményhez további államok csatlakozzanak. E tizennyolc hónapos moratórium alól egyedül India élvez kivételt, ezzel is jelezve, hogy az RCEP tagállamok továbbra is támogatnák India mihamarabbi csatlakozását.²⁴

21 CHANCE, Jennifer: *What will India's withdrawal from RCEP mean for Southeast Asia?* *Southeast Asia Globe*. 21 December 2020. <https://southeastasiaglobe.com/indias-rcep-southeast-asia/> (2021. 02. 27.)

22 ASEAN Secretariat. https://asean.org/?static_post=rcep-regional-comprehensive-economic-partnership (2021. 02. 27.)

23 RCEP, Chapter 20 (Final Provisions), Art. 20.6 (Entry Into Force) <https://rcepsec.org/wp-content/uploads/2020/11/Chapter-20.pdf> (2021. 02. 27.)

24 RCEP, Chapter 20 (Final Provisions), Art. 20.9 (Accession) <https://rcepsec.org/wp-con>

4. ASEAN és az ASEAN Gazdasági Közösség

Az ASEAN-t öt délkelet-ázsiai állam (Thaiföld, Szingapúr, Indonézia, a Fülöp-szigetek és Malajzia) alapította 1967-ben a thai fővárosban, Bangkokban, 10 évvel az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés után. 1984-ben Brunei, a 90-es években pedig elsőként Vietnám, később Laosz és Mianmar, végül pedig Kambodzsa csatlakozott a szövetséghez, amelynek így jelenleg tíz tagországa van. Az ASEAN Közösséget három pillérrel határozza meg a szervezet, ahol a politikai-biztonsági és a kulturális-társadalmi pillérek mellett már hangsúlyosan megjelenik a gazdasági közösség, amiként az ASEAN saját magát definiálja.²⁵

Ma a tíz ASEAN ország 650 milliós lakossága²⁶ adja a föld népességének 8,3%-át,²⁷ amely jelentősen meghaladja az Európai Unió (27), Brexit utáni, körülbelül 447,7 millió fős lakosságát.²⁸ Ugyanakkor a közösségen belül talán érdemes kiemelni Indonéziát, amely egyfelől a világ negyedik legnépesebb állama a közel 273 milliós lakosságával,²⁹ másrészt 2019-ben vásárlóerő paritáson a világ hetedik legnagyobb gazdasága volt,³⁰ miközben más ASEAN ország sem népesség, sem a nemzetgazdaság mérete alapján nem tartozik a világ élmezőnyébe. Viszont a nemzetközi kereskedelem szempontjából a világ élmezőnyében csak Szingapúr található meg az ASEAN tagok közül, amely 2019-ben 390 milliárd USD értékben exportált, amivel a 15. legtöbbet külfiacra eladó ország volt,³¹ és 359 milliárd USD értékben importált, amivel a 16. legtöbbet a külfiacokról vásároló ország is volt egyben.³²

tent/uploads/2020/11/Chapter-20.pdf (2021. 02. 27.)

25 ASEAN Secretariat. Overview. <https://asean.org/asean/about-asean/overview/> (2021. 02. 27.)

26 ASEAN Secretariat. ASEAN Economic Integration Brief (AEIB) November 2020. https://asean.org/storage/AEIB_No-s.png (2021. 02. 27.)

27 A világ teljes népességszámát 2020-ban 7,8 milliárd fő szerint kalkulálva. <https://worldpopulationreview.com/continents> (2021. 02. 27.)

28 EuroStat news release 111/2020, 10 July 2020. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11081093/3-10072020-AP-EN.pdf/d2f799bf-4412-05cc-a357-7b49b93615f1> (2021. 02. 27.)

29 Internet World Stats: The World Population and the Top Ten Countries with the Highest Population. 2020.06.30. <https://www.internetworldstats.com/stats8.htm> (2021. 02. 27.)

30 Világbank. GDP Ranking, PPP based. 2020.07.01. <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/gdp-ranking-ppp-based> (2021. 02. 27.)

31 Statista. Top 20 export countries worldwide in 2019. 2020.12.01. <https://www.statista.com/statistics/264623/leading-export-countries-worldwide/> (2021. 02. 27.)

32 Statista. Leading import countries worldwide in 2019. 2020.11.11. <https://www.statista.com/statistics/268184/leading-import-countries-worldwide/> (2021. 02. 27.)

Jövedelem tekintetében a tíz országból öt (Kambodzsa, Laosz, Mianmar, a Fülöp-szigetek és Vietnám) a Világbank besorolása szerint alsó közepes jövedelmű (lower middle income) országok, Thaiföld, Malajzia, és 2021-től már Indonézia is a felső közepes jövedelmű (upper middle income) országnak, míg Brunei és Szingapúr magas jövedelmű (high income) országnak minősül.³³ Az alsó közepes jövedelmű osztályba tartozó országok közül – a Délkelet-Ázsiában gyakran CLM országokként emlegetett országok – Kambodzsa, Laosz és Mianmar az ENSZ besorolása szerinti legkevésbé fejlett országok (Least Developed Countries, LDC) közé tartoznak.³⁴

E körülménynek az Európai Unióval való kereskedelmi kapcsolatok szempontjából jelentősége van, azáltal, hogy az LDC országok – fegyverek kivételével bármilyen árucikket – vám- és kvótamentesen exportálhatnak az Unióba (Everything But Arms, EBA).³⁵ Példaként említhető, Kambodzsa, amelynek legjelentősebb kereskedelmi partnere az Európai Unió volt, azzal, hogy a kambodzsai export több mint egyharmada Európába irányult.³⁶ Ez a helyzet ugyanakkor némileg változhat, mivel az Európai Bizottság 2020. február 12-i döntésével, amely 2020. augusztus 12-én lépett hatályba, felfüggesztette a Kambodzsának exportárúk tekintetében az EBA alkalmazhatóságát. Az Európai Bizottság, hosszas monitorozási eljárást követően úgy határozott, hogy az áruk egy része tekintetében felfüggeszti az EBA alapján biztosított vámmentességet, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában rögzített emberi jogok szisztematikus és súlyos megsértése miatt. E jogsértések közül az egyik legvitatottabb a CNRP nevű, legnagyobb ellenzéki párt feloszlata és tagjainak a politizálástól való eltiltása, amelyre még a 2018-as választásokat megelőzően került sor. Az EBA felfüggesztése, a kambodzsai textilipart, amely 2019-ben még körülbelül 800 ezer munkavállalót foglalkoztatott rendkívül súlyosan érintette/érinti. A vámtarifakedvezmény felfüggesztésének pontos hatását nehéz kiszámítani, mivel az EBA visszavonása éppen a Covid-19 világjárvány miatti általános gazdasági visszaesés idejére esik, azonban az egészen biztos, hogy az EBA felfüggesztése a Kambodzsából az Európai Unióba irányuló exportra kedvezőtlen hatással lesz.³⁷

33 Világbank. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> (2021. 02. 27.)

34 ENSZ Gazdasági és Szociális Ügyek Főosztálya. <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/lDCs-at-a-glance.html> (2021. 02. 27.)

35 Európai Bizottság. <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/everything-arms-eba> (2021. 02. 27.)

36 2018-ban.

37 Európai Bizottság. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1469 (2021. 02. 27.)

Az EBA visszavonásának döntése hosszú ideig tartó, morális dilemma volt az EU számára több okból kifolyólag. Egyrészt, az EBA megvonásával a kambodzsai textiliparban dolgozó egyébként is nehéz sorsú, javarészt női munkások, és a rájuk támaszkodó családtagok, becslések szerint kb. 1,5 millió ember megélhetését sodorta veszélybe. Másrészt, dilemmát okozott, hogy az intézkedés hatására várható volt, hogy még inkább erősödni fog Kambodzsának a Kínától való anyagi függése. Kína ugyanis, az EU-val ellentétben – az általa nyújtott támogatás vagy kölcsön feltételeként nem követeli meg, hogy Kambodzsa demokratikus jogállamként működjön. Így felmerülhet, hogy döntésével az EU pont azt érte el, amit annak idején – mikor Kambodzsának LDC államként vám- és kvótamentességet biztosított és annak feltételeként Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában és egyén emberi jogi egyezmények való megfelelést elvárta – el akart kerülni. Az európai piaci lehetőségek szűkülése miatt Kambodzsa fokozottan érdekeltté vált újabb piacok felé történő nyitás iránt, így részére az RCEP már csak ezen okból kifolyólag is a legjobb időpontban került aláírásra. Ugyanakkor, egyes hozzáértők már most hangsúlyozzák, hogy ahhoz, hogy a kambodzsai vállalkozások profitálni tudjanak az RCEP adta kereskedelmi lehetőségekből, szükséges, hogy megismerjék ezen lehetőségeket, amelyhez a megfelelő célcsoportokhoz intézett tájékoztatási programok nélkülözhetetlenek. A kambodzsai vállalkozások 95%-a kis- és középvállalkozás, amelyek nem rendelkeznek megfelelő kapacitással az RCEP számokra releváns területeinek kiszűrésére. Ez könnyű belátni, ha figyelembe vesszük az RCEP terjedelmét, amely körülbelül 14.000 oldal.³⁸

A CLM országok mellett az ASEAN-nak tagja a régió pénzügyi, gazdasági, kereskedelmi nagyhatalma, Szingapúr, amelynek az államapparátusa magas szinten van felkészülve a nemzetközi kereskedelmi ügyletekkel kapcsolatos adminisztráció kezelésére. A Világbanknak az egyes országokban az üzleti tevékenység folytatásának könnyedségét, illetve akadályait 11 különböző szempontból³⁹ mérő 2020-as Doing Business felmérése szerint Szingapúr a 190 országból – Új-Zélandot követő – 2. helyezést érte el, amelytől Kambodzsa 144., Laosz

38 SYED, Husain Haider: RCEP pact can be lucrative, but requires support. Khmer Times, 20 January 2021. <https://www.khmertimeskh.com/50805141/rcep-pact-can-be-lucrative-but-requires-support/> (2021. 02. 27.)

39 A Világbank 2020-as Doing Business felmérése alapján vizsgált szempontok a következők voltak: (i) vállalkozás alapítása, (ii) munkavállalók alkalmazása, (iii) építési engedély beszerzése, (iv) elektromosáramhoz jutás, (v) ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzés, (vi) hitelfelvétel, (vii) kisebbségvédelem, (viii) adófizetés, (ix) határokon átnyúló kereskedelem, (x) szerződések érvényesítése, (xi) fizetésektelenségi eljárások lefolytatása.

154. és Mianmar 165. helyezése nagyon távol áll.⁴⁰ Szingapúr nemcsak mint Délkelet-Ázsia kereskedelmi- és pénzügyi központja, de a komplex gazdasági-, pénzügyi jogviták magasszintű lebonyolítására alkalmas rendes- és választottbírói intézményrendszerrel is rendelkezik. A régióban ún. 'dispute resolution hub'-bá vált, azaz a nemzetközi vonatkozású kereskedelmi szerződésekben nagyon gyakran kötik ki Szingapúr rendes bíróságainak, különösen a Szingapúri Nemzetközi Kereskedelmi Bíróság (Singapore International Commercial Court, SICC), vagy a Szingapúri Nemzetközi Választottbírói Központ (Singapore International Arbitration Centre, SIAC) joghatóságát. Szingapúr ezen képessége fokozott jelentőséget kap, hiszen a kereskedelmi ügyletek számának növekedésével – amely az RCEP hatálybalépését követően erősen valószínűsíthető – a jogviták számának növekedése természetesen együtt jár.

Az ASEAN tehát egymástól rendkívül különböző gazdasági fejlettségű államok szövetsége és ez a különbség megmutatkozik a vallás (buddhista, mohamedán és kisebb részt keresztény), a nyelv (pl. burmai, bahasa, maláj, vietnámi, thai, laoszi és khmer), a jogállamiság (pl. Szingapúr és Kambodzsa közti különbség),⁴¹ a jogrendszer (kontinentális, angolszász, szocialista, sharia, mind a négy számottevő) szintjén is. Többek közt ebből adódik, hogy az ASEAN tagállamok közti politikai és gazdasági együttműködés nem tud olyan szoros, lenni, mint az EU tagállamai között.

Az együttműködésre törekvés azonban az ASEAN tagállamok között, annak minden nehézsége ellenére fennáll. A tanulmány szempontjából az ASEAN Gazdasági Közösség (ASEAN Economic Community, AEC) releváns. Az AEC annak ellenére, hogy a tagállamok közötti gazdasági együttműködés, mint cél már az ASEAN alapító okiratában, a Bangkoki Nyilatkozatban⁴² is szerepelt, a mostani intézményes formájában viszonylag későn, csak 2015-ben jött létre. Az ASEAN tagállamok az AEC-el kapcsolatos célkitűzéseiket az ún. AEC Blueprint 2025-ben fektették le, amelynek lényege, hogy 2025-re egy integrált, egységes piacot hozzanak létre az ASEAN tagállamok között.⁴³

40 World Bank. Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 Economies. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf> (2021. 02. 27.)

41 World Justice Project. Rule of Law Index 2020. A vizsgált 128 országból Szingapúr a 12. legjobb, míg Kambodzsa a 127., utolsó előtti helyezést érte el. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf (2021. 02. 27.)

42 The Asean Declaration (Bangkok Declaration), Bangkok, 8 August 1967. 2. pont. <https://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/> (2021. 02. 27.)

43 ASEAN Economic Community Blueprint 2025. https://www.asean.org/storage/2016/03/AECBP_2025r_FINAL.pdf (2021. 02. 27.)

Mindazonáltal az ASEAN tagállamok már az AEC létrehozását megelőzően is tettek lépéseket mind az ASEAN-on belüli, mind pedig az ASEAN és harmadok tagállamok közötti kereskedelem könnyítése és előmozdítása érdekében. Az előbbire példa az ASEAN Szabadkereskedelmi Övezet (ASEAN Free Trade Area, AFTA) és az ASEAN Beruházási Terület (ASEAN Investment Area, AIA) létrehozása, az utóbbira pedig az ASEAN Plus One FTA-k. Az ASEAN tehát ezen közös külgazdaságpolitikáján keresztül kapcsolódik az RCEP-hez. Ugyanakkor azt érdemes megemlíteni, hogy annak ellenére, hogy az ASEAN harmadik államok felé, mint egységes gazdasági tényező kíván fellépni, államszövetségi szinten nincs hatásköre a tagállamokra kötelező döntést hozni. Ezért az RCEP aláírásához mind a tíz ASEAN tagállam egyetértésére szükség volt.

5. Kína, Japán és Dél-Korea

Az ASEAN egyik legszűkebb nemzetközi együttműködési környezete az ASEAN+3 (ASEAN Plus Three, APT), amely az ASEAN nem intézményesített együttműködési fóruma Kínával, Japánnal és Dél-Koreával az 1997 decemberi második informális ASEAN csúcstalálkozó óta.⁴⁴ Így röviden kitérünk ezen három ország relációira is az RCEP-vel kapcsolatban.

A vélemény megoszlik a tekintetben, hogy az RCEP végleges szövege kínai érdekek mentén került végül megfogalmazásra, vagy sem. Számos forrás erre igenlő választ ad, amelyet különösen a CPTPP-vel történő összevetés során hangsúlyoznak, az egyiket, mint az Amerikai Egyesült Államok a másikat pedig Kína által vezetett szabadkereskedelmi egyezménynek titulálva.⁴⁵ Továbbá India kilépése okán is, amely országra többen, mint Kína befolyását az RCEP-en belül valamelyest ellensúlyozni képes tényezőre tekintettek.⁴⁶ Ugyanakkor létezik ezzel kifejezetten ellentétes álláspont is, amelyek szerint az RCEP egy ASEAN kezdeményezés és az ASEAN az egyezmény éveken át tartó tárgyalása során érdemi pozícióját mindvégig megőrizte, és akik a Kínai befolyást 'paranoid nyugati gondolatnak' tekintik.⁴⁷

44 ASEAN Plus Three: History. <https://aseanplusthree.asean.org/about-apt/history/> (2021. 02. 27)

45 Vu, Khan – NGUYEN, Phuong: Asia forms world's biggest trade bloc, a China-backed group excluding U.S. *Reuters*, 15 November 2020. <https://www.reuters.com/article/asean-summit-rcep-signing/update-1-asia-form-worlds-biggest-trade-bloc-a-china-backed-group-excluding-us-idINL1N2I101U> (2021. 02. 27.)

46 CHANCE, Jennifer: What will India's withdrawal from RCEP mean for Southeast Asia? *Southeast Asia Globe*, 21 December 2020. <https://southeastasiaglobe.com/india-rcep-southeast-asia/> (2021. 02. 27.)

47 Sok Siphana: The Regional Comprehensive Economic Partnership and Its Impact on

Az előbbi kérdéstől eltérően viszont teljesen egységes az álláspont a tekintetben, hogy a RCEP hozzá fog járulni Kína gazdasági befolyásának erősödéséhez az APAC térségben azáltal, hogy az eddigi vám- és nem vám jellegű akadályoktól jelentős mértékben mentesített szabadkereskedelmi övezetben könnyebben fejlődhetnek az értékláncok. Amennyiben a Biden adminisztráció alatt az Egyesült Államok nem erősíti meg pozícióit, úgy Kínával szemben piacot fog veszteni az APAC térségben. Ezzel kapcsolatban érdemes megemlíteni, hogy Kína gazdasági befolyását a térség számos országában a Xi Jinping elnök által 2013-ban meghirdetett Egy Út Egy Övezet (One Belt One Road, OBOR) majd 2015-től új néven Övezet és Út Kezdeményezés (Belt and Road Initiative, BRI),⁴⁸ szárazföldi és tengeri infrastruktúra építésére irányuló projekt, már eleve jelentősen megnövelte. Ezen túlmenően pedig egyes országokban, mint Kambodzsában és Laoszban a kínai politikai befolyás oly mértékű, amely e két országnak ASEAN-ből való esetleges kizárásának a kérdését is felvetette.⁴⁹ Miközben 2020 elején Mianmar és Kína is 33 bilaterális egyezményt írt alá többek között vasúti és kikötői infrastrukturális fejlesztésekkel kapcsolatban a BRI részeként a Kína-Mianmar Gazdasági Folyosóról (China-Myanmar Economic Corridor, CMEC), biztosítva Kína hozzáférését a Bengáli Öbölhöz, és tágabban az Indiai Óceánhoz.⁵⁰

A már hivatkozott Petri-Plummer tanulmány a RCEP gazdaságra gyakorolt jövőbeni hatását elemezve, arra jutott, hogy Kína, Japán és Dél-Korea lesznek az RCEP legnagyobb nyertesei.⁵¹ Ennek oka többek között, hogy ezen országok között jelentős kereskedelem folyik, amely fenntartására igény van, hiszen ezen országok gazdaságai jól kiegészítik egymást. Mind Japánnak, mind pedig Dél-Koreának Kína a legnagyobb kereskedelmi partnere. Kínának pedig

Cambodia. *Asian Vision Institute, Policy Brief*, 2021/02, 3. <https://asianvision.org/archives/publications/avi-policy-brief-issue-2021-no-02-regional-comprehensive-economic-partnership-rcep-and-its-impact-on-cambodia> (2021. 02. 27.)

48 A kezdeményezés célja a kínai Selyemút mintájára egy Ázsiát Európával összekötő kontinentális kereskedelmi út és egy tengeri selyemút kiépítése, amely Kína partjait összeköti Délkelet-Ázsiában a csendes óceáni térség déli részével, a Közel-Kelettel, Kelet-Afrikával és Európával. Forrás: Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank. <https://www.ebrd.com/what-we-do/belt-and-road/overview.html> (2021. 02. 27.)

49 STRANGIO, Sebastian: Could ASEAN Really Cut Laos and Cambodia Loose? The suggestion by a retired Singaporean diplomat has made waves among Southeast Asia watchers – but is it likely to happen? *The Diplomat*, 29 October 2020. <https://thediplomat.com/2020/10/could-asean-really-cut-laos-and-cambodia-loose/> (2021. 02. 27.)

50 Financial Times. China and Myanmar sign off on Belt and Road projects. 2020. 01. 18. <https://www.ft.com/content/a5265114-39d1-11ea-a01a-bae547046735> (2021. 02. 27.)

51 PETRI – PLUMMER i. m. 5.

Japán a harmadik, Dél-Korea pedig a negyedik legnagyobb kereskedelmi partnere. Az RCEP pedig az első szabadkereskedelmi egyezmény Kína, Japán és Dél-Korea között.

A koreai autógyártók az RCEP-től várják, hogy nagyobb hozzáférésük legyen az 650 milliós népességű ASEAN piachoz, amely 74%-át jelenleg Japán uralja. Japán természetes maga is növelni igyekszik saját eladásainak számát, amely végül az ASEAN piacon a verseny erősödéséhez járul hozzá és a piaci verseny révén várhatóan majd a fogyasztók hasznára válik.⁵²

6. Kereskedelmi akadályok lebontása az RCEP tagállamok között

Az RCEP húsz fejezetre bontva tartalmaz szabályokat, tagállami kötelezettségvállalásokat, amely a blokkon belüli kereskedelem egységesítését és könnyítését célozzák.⁵³

Az RCEP 1. fejezetében az egyezmény céljait tartalmazza. Itt került rögzítésre, hogy az egyezménnyel egy szabadkereskedelmi övezet jön létre, amelynek célja egy modern, átfogó, magas színvonalú, kölcsönösen előnyös gazdasági együttműködés, amely hozzájárul a regionális kereskedelem és beruházások volumenének növekedéséhez, valamint globális szinten is gazdasági növekedést, fejlődést eredményez. Az egyezmény figyelembe veszi az egyes tagállamok – különösen az LDC-k – eltérő gazdasági fejlettségét és ebből adódó különböző szükségleteit. Az RCEP célként fogalmazza meg az áru kereskedelem liberalizációját és könnyítését, többek között a vám- és nem vám jellegű kereskedelmi akadályok felszámolását. Az RCEP az áruk mellett szolgáltatások kereskedelmének liberalizációjára is kiterjed. A szabadkereskedelem szellemében az egyezmény célja a szolgáltatások tagállamok közötti kereskedelmére vonatkozó korlátozások és diszkriminatív intézkedéseket felszámolása. Az áruk és szolgáltatások liberalizációján túl az RCEP-nek céljai közé tartozik egy beruházás szempontjából versenyképes, beruházások létrehozását elősegítő és egyben védő gazdasági környezet létrehozása.⁵⁴

Az RCEP következő hat fejezete – a 2-től a 7. fejezetig – az áruk kereskedelméről és ehhez kapcsolódóan az egységes származási szabályok megal-

52 KENTARO, Iwamoto: RCEP: China to gain as trade pact ripples across post-Covid world. Japan and South Korea also likely winners; outsiders US and India eye next moves. In: Nikkei Asia, 5 January 2021. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/RCEP-China-to-gain-as-trade-pact-ripples-across-post-COVID-world> (2021. 01. 25.)

53 Az RCEP teljes szövege és az egyes fejezetek kivonatát tartalmazó összefoglalója az RCEP honlapjáról letölthető. <https://rcepsec.org/legal-text/> (2021. 02. 27.)

54 RCEP, Chapter 1 (Initial Provisions and General Definitions).

kötéséről (Rules of Origin, ROO), vámeljárássokról és a kereskedelem könnyítéséről, egészségügyi és növény-egészségügyi intézkedésekről, előírásokról, a megfelelőségértékelési eljárásról, a kiegyenlítő támogatásokról és egyéb dömping ellenes intézkedésekről szól.⁵⁵ A származási szabályok meghatározása más szabadkereskedelmi övezetek esetében, mint például az EU is kiemelten fontos eszköz, hogy meg lehessen azt az országot határozni, ahonnan az áru származik, azaz, nem azt az országot, ahonnan az árut feladták, hanem azt, ahol a terméket termelték vagy feldolgozták. Ennek révén biztosítható, hogy a kedvezményes származási szabályokat vagy a kedvezményes elbánást azon országból származó termék kapja meg, amelyiknek azt szánták.⁵⁶ Az egységes származási szabályok ezáltal biztosítják, hogy a szabadkereskedelmi övezet valóban az abban résztvevő tagországokra terjedjen ki.

Az RCEP 8. fejezete a szolgáltatások tagállamok közötti kereskedelmének szabályait tartalmazza, az úgynevezett 'negatív listás' elv alapján. Ennek értelmében a szerződő államok azokat a szolgáltatásokat határozzák meg, amelyeket külföldi szolgáltató az adott tagállamban nem nyújthatnak. Ez alól az RCEP hatálybalépését követő első hat évben nyolc állam – Kambodzsa, Kína, Laosz, Mianmar, Új-Zéland, a Fülöp-szigetek, Thaiföld és Vietnám – mentességet élvez. A felsorolt államok ezen kezdeti időszakban ún. 'pozitív listás' megközelítésben azon szolgáltatásokat határozzák meg, amelyeket korlátozó és diszkriminatív szabályok nélkül más tagállamok szolgáltatói is korlátozás mentesen nyújthatnak. E fejezet egy külön mellékletben rendezik a pénzügyi-, a telekommunikációs- és szakképesítést igénylő szolgáltatások nyújtásának szabályairól.⁵⁷

Az RCEP 9. fejezete arra vonatkozó kötelezettségvállalásokat tartalmaz, hogy tagállamok megkönnyítik más tagállamokban honos természetes személyek beutazásának és ideiglenes tartózkodásának szabályait, amennyiben e személyek áruk- vagy szolgáltatások kereskedelmével, vagy beruházások eszközzésével kapcsolatosan érkeznek az adott tagállamba. A tagállamok vállalják, hogy gyorsított eljárásban bírálják el a belépési kérelmeket és ezen engedélyek díjai nem lesznek olyan mértékűek, amely alkalmas lehet a be-

55 RCEP, Chapter 2 (Trade in Goods), Chapter 3 (Rules of origin), Chapter 4 (Customs Procedures and Trade Facilitation), Chapter 5 (Sanitary and Phytosanitary Measures), Chapter 6 (Standards, Technical Regulations and Conformity Assessment Procedures), Chapter 7 (Trade Remedies).

56 Nemzeti Adó- és Vámhivatal. Az EK kedvezményes származási szabályrendszere. https://nav.gov.hu/nav/vam/vaminformaciok/szarmazas/EK_szabalyrendszer.html (2021. 02. 27.)

57 RCEP, Chapter 7 (Trade in Services).

utazás korlátozására. A tagállamok továbbá kötelezettséget vállalnak, hogy nyilvánossá és könnyen hozzáférhetővé teszik a beutazással kapcsolatos szabályait.⁵⁸

A következő, 10. fejezet a tagállamok közötti beruházások négy alappillére – beruházás támogatás, -védelem, -könnyítés és -liberalizáció – mentén fektet le tagállami kötelezettségvállalásokat, amelyek jelentősebbek, mint az egymás felé az eddigi ASEAN Plus One FTA-k alapján vállalt ezirányú kapcsolatos kötelezettségek.⁵⁹

Az RCEP a 11. fejezetben szabályozza a szellemi tulajdon védelmére vonatkozó tagállami kötelezettségvállalásokat, amelyek messze túlmutatnak a TRIPS egyezmény⁶⁰ rendelkezésein, amelynek egyébként, WTO tagságuknál fogva mind a tizenöt RCEP állam tagja.⁶¹

Az egyezmény 12. fejezete az elektronikus kereskedelmet támogató tagállami kötelezettségvállalásokat tartalmazza, egyebekben pedig arra bízta a szerződő feleket, hogy a kereskedelem állami adminisztrációja során minél szélesebb körben használjanak elektronikus eszközöket. Az e fejezetben foglaltak szerint a tagállamok kötelesek megfelelő jogi környezetet biztosítani az elektronikus kereskedelem során keletkezett személyes adatok és az elektronikus kereskedelmet használó fogyasztók védelméhez.⁶²

A 13. fejezetben foglalt tagállami kötelezettségvállalások célja a tagállamok piacain való verseny támogatása a gazdaság hatékony működése és a fogyasztói jólét előmozdítása érdekében. A tagállamok vállalják, hogy rendelkezni fognak versenytörvénnyel és olyan jogszabályokkal, amelyek a versenykorlátozó magatartásokat tiltják, illetve ezen jogszabályok végrehajtására közigazgatási szervet hoznak létre, működtetnek.⁶³

Az RCEP 14. fejezete a kis- és középvállalkozások támogatására irányuló tagállami kötelezettségvállalásokat tartalmazza. A gazdasági növekedéshez és innovációban betöltött jelentős szerepüket felismerve a tagállamok vállalják, hogy elősegítik a kis- és középvállalkozások hozzájárását minden az RCEP-pel kapcsolatos releváns információhoz, ily módon lehetővé téve számukra, hogy az RCEP előnyeit a kis- és középvállalkozások is élvezhessék.⁶⁴

Az egyezmény 15. fejezete az RCEP tagállamok közötti gazdasági és technikai

58 RCEP, Chapter 9 (Temporary Movement of Natural Persons).

59 RCEP, Chapter 10 (Investment).

60 WTO. https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/intel2_e.htm (2021. 02. 27.)

61 RCEP, Chapter 11 (Intellectual Property).

62 RCEP, Chapter 12 (Electronic Commerce).

63 RCEP, Chapter 13 (Competition).

64 RCEP, Chapter 14 (Small and Medium Enterprises).

együttműködésről szól. Ennek célja az egyes tagállamok fejlettsége tekintetében fennálló egyenlőtlenség csökkentése, különösen a fejlődő országok és LDC-k részére nyújtandó technikai segítségnyújtás útján.⁶⁵

Az egyezmény 16. fejezete az RCEP tagállami kormányok közbeszerzéseiről szól. A közbeszerzések eddigi egyik ASEAN Plus One FTA-nek sem képezték a tárgyát. Felismerve, hogy a közbeszerzések hozzájárulnak a gazdasági növekedéshez és munkahelyeket teremtenek, a tagállamok az RCEP-ben már hangsúlyt helyeznek a közbeszerzések hatékonyabbá tételére. E fejezet támogatja egyrészt a közbeszerzéssel kapcsolatos jogszabályok, valamint eljárások átláthatóvá tételét. E tekintetben a tagállamok kötelezettséget vállalnak a közbeszerzésekkel kapcsolatos információk közzétételére az RCEP mellékletében részletezettek szerint. Másrészt, támogatja a tagállamok együttműködését a közbeszerzések lebonyolítása ügyében.⁶⁶

Az RCEP a 17. fejezetében az egyezmény által lefedett összes tárgykörben alkalmazandó általános szabályokat és az azokhoz kapcsolódó kivételeket fogalmazza meg. Így például azt, hogy a tagállamok kötelesek az RCEP által lefedett tárgykörökre vonatkozó jogszabályaikat és közigazgatási eljárásaik szabályait nyilvánossá, átláthatóvá tenni. Továbbá, a tagállamok kötelezettséget vállalnak a korrupció elleni harcra, az RCEP által érintett tárgykörökben.⁶⁷

A 18. fejezet az RCEP intézményrendszerét tárgyalja és a következő szerveket hozza létre: (i) RCEP Miniszterek Találkozója, (ii) RCEP Egyesített Bizottság, amely jogosult további albizottságokat létrehozni, valamint (iii) négy állandó bizottság: Áruk Bizottság, Szolgáltatások és Beruházások Bizottság, Fenntartható Növekedés Bizottság és az Üzleti Környezet Bizottság. Az RCEP Egyesített Bizottság felel az RCEP végrehajtásáért és erről jelenteni köteles RCEP Miniszterek Találkozója felé.⁶⁸

A 19. fejezet a tagállamok között esetlegesen felmerülő, az egyezmény megsértéséből eredő jogviták rendezésének módjáról szól. Az RCEP a vitában érintett panaszos tagállam számára lehetővé teszi a választást a tekintetben, hogy az az RCEP vitarendezési mechanizmusa alkalmazásával, vagy az alperes tagállammal fennálló egyéb egyezményen alapuló vitarendezési mechanizmusban kívánja igényét érvényesíteni. Az RCEP mechanizmusban

65 Angolul: technical assistance. Szakmai támogatás, segítség, amelyet a fejlett országok, fejlesztési ügynökségek a fejlődő országoknak nyújtanak az államigazgatás feladatainak magasabb szintű ellátásának megvalósításához. RCEP, Chapter 15 (Economic and Technical Cooperation).

66 RCEP, Chapter 16 (Government Procurement).

67 RCEP, Chapter 17 (General Provisions and Exceptions).

68 RCEP, Chapter 18 (Institutional Provisions).

kötelező a panaszos tagállam számára a mediáció, békéltetés vagy jószolgálat igénybevétele és csak akkor kerül sor döntéshozatali testület felállítására, ha az imént említett vitarendezési módok nem vezetnek eredményre. Az RCEP rendelkezik arról is, hogy a vitában érintett harmadik felek véleménye milyen módon kerül figyelembevételre. Említést érdemel a tagállamok azon kötelezettségvállalása, hogy a lehetséges mértékig tartózkodni fognak attól, hogy LDC-vel szemben igényt érvényesítsenek.⁶⁹

Végül, a záró rendelkezésekről szóló 20. fejezet tartalmazza az RCEP már korábban említett hatálybaléptetésével kapcsolatos szabályokat.

7. Határokon átnyúló kereskedelmi jogviták az RCEP tagállamokban

Az ASEAN tagállamok közötti szabadkereskedelmi egyezmények, az ASEAN Plus One FTA-k és az RCEP is a külkereskedelem útjában álló akadályokat hivatott lebontani. Ezen akadályok egy része vám- és kvóta jellegű, amelyek megszüntetése irányában mindegyik egyezmény jelentős lépést hozott. Az RCEP abba az irányba mutat, hogy a régió belüli kereskedelem fokozódni fog. Ha pedig nő a határokon átnyúló kereskedelmi ügyletek száma, akkor feltételezhetjük azt is, hogy nőni fog az ilyen ügyletekből eredő jogviták száma is. Kérdésként merül fel, hogy milyen hatékonysággal kezelhetők ezek a jogviták a RCEP tagállamainak rendes bíróságai és alternatív vitarendezési (Alternative Dispute Resolution, ADR) intézményei előtt? Erre a kérdésre keressük a választ ebben a fejezetben.⁷⁰

Az EU-n belüli kereskedelemmel foglalkozó cégek, illetve az ilyen ügyfeleket képviselő EU-ban dolgozó ügyvédek számára nem okoz különösebb nehézséget, hogy ha egy külföldi/más tagállami elemet tartalmazó kereskedelmi szerződés nem tartalmaz arra vonatkozó kifejezett rendelkezést,

69 RCEP, Chapter 19 (Dispute Settlement).

70 A vizsgálatunkat az egyik leggyakoribb kereskedelmi ügyletre, az áruk adásvételére modellezzük. Kereskedelmi ügylet alatt, e fejezetben tehát ingó dolog, dolgok (áru) adásvételét értjük, amely különböző RCEP tagállamokban honos kereskedők között zajlik. E tanulmány keretében nem foglalkozunk egyéb szintén a kereskedelmi jog tárgykörébe eső más ügyletekkel, mint a fogyasztóval kötött szerződések megszegéséből, szellemi tulajdon megsértéséből eredő, valamint a beruházó és állam közötti jogvitákkal. Az itt tárgyalt, hiányolt, a kereskedelmi jogviták elbírálását elősegítő nemzetközi magánjogi tárgyú egyezmény, egyezményrendszer nem összetévesztendő az RCEP-ben foglalt tagállami kötelezettségek megsértése esetén alkalmazható vitarendezési mechanizmussal, amelyről az RCEP 19. – vitarendezésről szóló – fejezete rendelkezik. A tanulmány e pontja kifejezetten a kereskedők egymás közötti, például szerződészegéséből eredő jogvitáira és nem a tagállamok egymás közötti jogvitáira vonatkozik.

hogy a szerződésből eredő jogvitát mely bíróság előtt kell megindítani, mert joghatósággal rendelkező rendes bíróság az Átdolgozott Brüsszel I. Rendelet⁷¹ alapján megállapítható. A Róma I. Rendelet⁷² pedig rámutat arra az anyagi jogra, amely alapján a szerződő felek polgári-, illetve kereskedelmi jogi tárgyú vitás ügyleteit el kell bírálni. A felperesnek nem kell aggódnia amiatt, hogy az alperes a per folyamán a vagyonát a végrehajtás alól elvonja, mert az egyik tagállamban elrendelt biztosítási intézkedést az alperes más tagállam területén található vagyonára is végre lehet hajtani és ugyanez áll a perben hozott jogerős ítéletre is (Átdolgozott Brüsszel I. Rendelet). Amennyiben a perben szükségessé válna, valamely peres irat más tagállamba való kézbesítése vagy más tagállamban való bizonyítás felvétele, úgy az ezt egyszerűen lehetővé tevő eszközök az Európai Unió megfelelő rendelete alapján az eljáró bírósághoz rendelkezésre állnak.⁷³ A követelések egyszerűbb érvényesítését segíti elő továbbá az európai fizetési meghagyásos eljárás lehetősége⁷⁴ etc.

Az Európai Unióban meglévő, a határokon átnyúló polgári és kereskedelmi ügyletekből keletkező, rendes bíróságok előtt folyó ügyek gyors és hatékony elbírálását lehetővé tevő szabályozás az RCEP tagállamok között nem létezik, még az ASEAN-on belül sem.⁷⁵ E körülmények között, egy kereskedelmi szerződés megszegéséből eredő jogvita esetén, ha az alperesnek több RCEP vagy ASEAN országban is van végrehajtás alá vonható vagyona, akkor ugyanabból az ügyből kifolyólag sokszor 2-3 tagállamban is folyhatnak egymással párhuzamos eljárások, amely kimenetele – pervesztesség-pernyertesség szempontjából

71 Az Európai Parlament és a Tanács 1215/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról.

72 Az Európai Parlament és a Tanács 593/2008/EK rendelete (2008. június 17.) a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról (Róma I.).

73 Az Európai Parlament és a Tanács 1393/2007/EK rendelete (2007. november 13.) a tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről (iratkezelés), és az 1348/2000/EK tanácsi rendelet hatályaon kívül helyezéséről, illetve a Tanács 1206/2001/EK rendelete (2001. május 28.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyításvétel tekintetében történő, a tagállamok bíróságai közötti együttműködéséről.

74 Az Európai Parlament és a Tanács 1896/2006/EK rendelete (2006. december 12.) az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról.

75 Az itt tárgyalt, hiányolt, a kereskedelmi jogviták elbírálását elősegítő nemzetközi magánjogi tárgyú egyezmény, egyezményrendszer nem összetévesztendő az RCEP-ben foglalt tagállami kötelezettségek megsértése esetén alkalmazható vitarendezési mechanizmussal, amelyről az RCEP 19. – vitarendezésről szóló – fejezete rendelkezik. A tanulmány e pontja kifejezetten a kereskedők egymás közötti, például szerződészegésből eredő jogvitáira és nem a tagállamok egymás közötti jogvitáira vonatkozik.

– egymástól eltérő is lehet. Az alkalmazandó jog kérdése az egyes államok nemzetközi magánjogi törvényeinek alapján lesz meghatározva, amely – az alkalmazandó anyagi jog harmonizálásának hiánya miatt – arra vezet, hogy ugyanazon felek között ugyanazon szerződésből létrejött jogvitát a különböző fórumok előtt különböző anyagi jog alapján bírálják el. Mivel polgári- és kereskedelmi ügyekre vonatkozó jogsegély egyezmény sem az RCEP, sem az ASEAN szintjén nem létezik, a tanúknak, szakértőknek minden esetben meg kell jelenniük a különböző országokban folyó párhuzamos eljárásokat folytató rendes bíróságok előtt. Ez a szerződésből eredő igényérvényesítés idejét és költségét jelentősen növeli, amelynek terhét végső soron a fogyasztók viselik, hiszen a kereskedők a szerződésből eredő igényérvényesítéssel járó kockázatot beépítik a termékek árába.

Bár a nemzetközi peres eljárások szabályozásának hiánya, mint az AEC Blueprint 2025-ben foglalt célkitűzések (például: integrált, egységes piac létrehozása) akadály a több szakmai fórumon is szóba került,⁷⁶ ugyanakkor ilyen rendszer létrehozására irányuló kormányközi cselekvési terv az ASEAN-on belül jelenleg nincsen. A tágabb RCEP régiót tekintve sem az ASEAN Plus One FTA-k, sem az RCEP nem tartalmaz szabályokat, amelyek a határokon átnyúló kereskedelmi ügyletből eredő jogviták átlátható, gyors megoldásához szükséges kérdésekre vonatkoznának. Ilyen kérdések például, hogy egy külföldi elemet is tartalmazó jogvitában: Mely állam rendes bíróságainak van joghatósága eljárni? Az eljáró bíróság által hozott ítélet egy másik államban végrehajtható lesz-e? Mely állam jogát alkalmazza a joghatósággal rendelkező állam bírósága? Amennyiben külföldi jogot kell alkalmazni, akkor annak tartalmát milyen módon tudja az eljáró bíró megismerni? A bíróság, hogyan idézi meg a külföldi alperest és hogyan hallgatja meg a külföldön tartózkodó tanút? Egy külföldön kelt meghatalmazást milyen formai kellékekkel (pl. aláírás-hitelesítéssel, felülhitelesítéssel) fogad el az eljáró bíróság?

Ugyan Ázsiában, Délkelet-Ázsiában nincs RCEP vagy ASEAN szintű egyezmény, amely a fenti kérdésekre választ adna, felmerül a kérdés, hogy szükséges-e ez egyáltalán? Léteznek ugyanis olyan nemzetközi multilaterális egyezmények, amelyekhez az RCEP, vagy az ASEAN tagságtól teljesen függetlenül csatlakozhatnak országok. Ezen egyezmények, jellemzően a Hágai Nemzetközi Magánjogi

76 Hsu, Locknie: *Legal Obstacles to Trade and Investment in ASEAN*. In: YEO, Justin – See, Alison (eds.): *The ASEAN Law Conference 2018: A Compendium of Speeches, Papers, Presentations and Reports*. Singapore, Academy Publishing, 2019.; NGUYEN, Thi Son: *Cross-border Obstacles in ASEAN and Solutions*. In: YEO, Justin – See, Alison (eds.): *The ASEAN Law Conference 2018: A Compendium of Speeches, Papers, Presentations and Reports*. Singapore, Academy Publishing, 2019.

Konferencia (HCCH), illetve az ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottságának (United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL) égisze alatt jöttek létre. Közülük most azokat említjük meg, amelyek az olyan egyszerű és tömegesen előforduló kereskedelmi ügyletek, mint az áruk adásvétele szempontjából relevánsak lehetnek. Azt vizsgáltuk, hogy ezekhez a releváns egyezményekhez az RCEP tagállamok csatlakoztak-e? A HCCH egyezmények közül figyelembe vettük a külföldön felhasználásra kerülő közokiratok felülhitelesítésének mellőzését lehetővé tevő 1961-es Apostille egyezményt,⁷⁷ az 1965-ös hágai kézbesítési egyezményt,⁷⁸ az 1970-es külföldön történő bizonyításvételről szóló egyezményt,⁷⁹ illetve a 2005-ös joghatósági megállapodásokról szóló egyezménynek.⁸⁰ Az UNCITRAL-hoz köthető eljárásjogi tárgyú egyezmények közül vizsgáljuk a külföldön hozott választottbírói ítéletek elismerését és végrehajtását lehetővé tevő 1958-as New York-i egyezményt⁸¹ és a kereskedelmi ügyekben hozott mediációs egyezmények elismerését és végrehajtását lehetővé tevő szingapúri mediációs egyezményt.⁸² Végül pedig vizsgáljuk, az áruk nemzetközi adásvételére vonatkozó egységes anyagi jogi szabályokat tartalmazó 1980-as Bécsi Vételi Egyezményt.⁸³ Ugyanakkor a joghatósági és elismerési/végrehajtási kérdéseket egyaránt rendező 2019-es hágai egyezményt figyelmen kívül hagyjuk, tekintettel arra, hogy annak hatálybalépése még kérdéses, hiszen e tanulmány írásakor még csak két tagja van és egyik sem RCEP vagy ASEAN tagállam.⁸⁴ Az 1. számú táblázatban az imént említett egyezményeket, illetve azt jelöljük, hogy azokhoz az ASEAN, RCEP tagállamok csatlakoztak-e, az egyezmény az adott országban hatályba lépett-e, vagy csak az egyezmény aláírása történt meg, de az hatályba még nem lépett.

77 The Hague Convention of 5 October 1961 Abolishing the Requirement of Legalisation for Foreign Public Documents

78 The Hague Convention of 15 November 1965 on the Service Abroad of Judicial and Extrajudicial Documents in Civil or Commercial Matters

79 The Hague Convention of 18 March 1970 on the Taking of Evidence Abroad in Civil or Commercial Matters

80 The Hague Convention of 30 June 2005 on Choice of Court Agreements

81 United Nations Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards (New York, 10 June 1958)

82 United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation (New York, 2018) (Singapore Convention on Mediation)

83 United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (Vienna, 1980) (CISG)

84 Convention of 2 July 2019 on the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Civil or Commercial Matters. Az egyezmény még nem hatályos. Egyelőre két aláírója van: Ukrajna és Uruguay.

RCEP ÁLLAMOK MULTILATERÁLIS NEMZETKÖZI EGYEZMÉNYEKBE VALÓ 'BEKÖTÖTTSÉGE'							
	HCCH Egyezmények				UNCITRAL Egyezmények		
	Eljárásjog (rendes bíróság)				Eljárásjog (ADR)		Anyagi jog
ASEAN	Apostille	Kézbesítés	Bizonyítás felvétel	Joghatósági megállapodás	New-York-i vál. bír.	Szingapúri mediációs	Bécsi Vételi
Brunei	hatályos	--	--	--	hatályos	hatályos	--
Kambodzsa	--	--	--	--	hatályos	--	--
Indonézia	--	--	--	--	hatályos	--	--
Laosz	--	--	--	--	hatályos	hatályos	--
Malajzia	--	--	--	--	hatályos	hatályos	--
Mianmar	--	--	--	--	hatályos	--	--
Fülöp-szigetek	hatályos	--	hatályos	--	hatályos	hatályos	--
Thaiföld	--	--	--	--	hatályos	--	--
Szingapúr	aláírta	--	hatályos	hatályos	hatályos	hatályos	hatályos
Vietnám	--	--	hatályos	--	hatályos	--	hatályos
ASEAN + 5 (RCEP)							
Ausztrália	hatályos	hatályos	hatályos	--	hatályos	--	hatályos
Új-Zéland	hatályos	--	--	--	hatályos	--	hatályos
Kína	hatályos	hatályos	hatályos	aláírta	hatályos	hatályos	hatályos
Dél-Korea	hatályos	hatályos	hatályos	--	hatályos	hatályos	hatályos
Japán	hatályos	hatályos	--	--	hatályos	--	hatályos

1. számú táblázat: RCEP államok multilaterális nemzetközi egyezményekbe való 'bekötöttsége'. Forrás: saját adatgyűjtés, az egyezmények honlapjain közzétett státus táblázatok alapján (2021. január 15.)

A táblázatban foglalt adatokból az ASEAN tagállamok vonatkozásában megállapítható, hogy a határokon átnyúló kereskedelmi jogviták rendes bíróságok előtti hatékony lebonyolítását és az ítélet végrehajtását segítő eljárásjogi (ideértve: joghatóság, elismerés, végrehajtás, jogsegély) tárgyú multilaterális egyezményeknek, illetve a Bécsi Vételi Egyezménynek csak viszonylag kevés ASEAN tagállam részese. Míg a +5 országok vonatkozásában hiányosság inkább csak a 2005-ös joghatósági megállapodásokról szóló hágai egyezmény vonatkozásában mutatkozik.

Abból adódóan, hogy a fent említett, a határokon átnyúló kereskedelmi jogviták szempontjából releváns, multilaterális egyezmények nem fedik le RCEP minden országát, a tagállamok közötti elenyésző számban létező bilaterális egyezmények, illetve az egyes tagállamok belső nemzetközi magánjogi

jogforrásai – már amennyiben van ilyen⁸⁵ – adnak választ arra, hogy mely állam bírósága, milyen anyagi jog alapján járjon el, továbbá, hogy egy külföldön hozott bírósági ítéletet az adott állam elismer, illetve végrehajt-e. Ennek tanulmányozására azonban ezidáig kevesen vállalkoztak, mivel az egymástól nagyon eltérő jogi kultúrák és nyelvek miatt ez igen nehéz feladat, amit tovább nehezít hogy egy-egy felmérés mindig csak az aktuális állapotot tudja rögzíteni, és a vonatkozó tagállami jog, a bilaterális egyezmények, illetve viszonyossági gyakorlat folyamatosan változik.

A legutóbbi és minden eddiginél legátfogóbb tanulmány a szingapúri Ázsiai Kereskedelmi Jogi Intézet (Asian Business Law Institute, ABLI) szervezésében készült Adeline Chong professzor vezetésével. Az ABLI 'külföldi ítéletek projektje' keretében az ASEAN és annak öt legnagyobb kereskedelmi partnere⁸⁶ belső jogát vizsgálta, hogy azok a külföldön hozott határozatokat milyen feltételek mellett, milyen eljárást követően ismerik el, hajtják végre. A projekt első fázisában a tizenöt államból egy-egy szakértő foglalta össze a releváns jogszabályi rendelkezéseket, joggyakorlatot, amelyet 2017-ben publikált az ABLI.⁸⁷ A projekt második fázisában, az összegyűjtött információ elemzése alapján állítottak össze egy alapelvi szintű listát, amelyről – a szerzők álláspontja szerint – az egyes tagállamokban hozott bírósági ítéletek más tagállamban való elismerése és végrehajtása szabályozásának közös nevezőjeként szolgálhatna.⁸⁸ Az ALBI által végzett kutatás a nemzetközi magánjog szempontjából rendkívül érdekes, hiánypótló tudományos munka, amely mostanra az Ázsiában dolgozó gyakorló jogászok számára sokat hivatkozott művé vált. Az pedig, hogy a jogegységesítéshez, jogharmonizációhoz mennyiben járul hozzá, a jövő kérdése.⁸⁹

85 Például Kambodzsza jogfejlődése, amelyet a Vörös Khmer rezsim és az azt követő egy-két évtizedes polgárháborút követően teljes egészében újra kellett építeni, még nem jutott el abba a fázisba, hogy a nemzetközi magánjog minden egyes kérdése (pl. joghatóság, alkalmazandó jog) szabályozásra kerüljön.

86 A kutatás az ASEAN Plus One FTAs figyelembevételével indult és az ASEAN-ra, illetve annak öt legnagyobb kereskedelmi partnerére irányult. Így Új-Zéland nem került bele a vizsgált országok közé. Helyette viszont India, amely végül az RCEP-et nem írta alá, a vizsgált országok között van.

87 CHONG, Adeline (szerk.) *Recognition and Enforcement of Foreign Judgements in Asia*, Szingapúr. 2017. <https://abli.asia/PROJECTS/Foreign-Judgments-Project> (2021. 02. 27.)

88 CHONG, Adeline (szerk.): *Asian Principles for the Recognition and Enforcement of Foreign Judgements*, Szingapúr, ABLI, 2020. <https://abli.asia/PROJECTS/Foreign-Judgments-Project> (2021. 02. 27.)

89 Lásd bővebben: PAPP Eszter: Cross-border Commercial Disputes in the Association of Southeast Asian Nations. *Glossa Iuridica*, 2020, 7(3-4), 49-51.

A határokon átnyúló kereskedelmi jogviták és követelésérvényesítés rendes bíróságok előtti érvényesítésének kisebb hatékonyságát némiképp ellensúlyozza, hogy mind a tizenöt RCEP tagállam részese a külföldön hozott választottbírói ítéletek elismerését és végrehajtását lehetővé tévő 1958-as New York-i egyezménynek és mind a tíz tagállamban működik állandó választottbírói bíróság. Ezek között van olyan nagy múlttal rendelkező, prominens intézmény, mint a Singapore International Arbitration Centre (SIAC), amely jelenleg a legnépszerűbb ázsiai ADR intézmény, éves ügyszáma mára meghaladta az Ázsiában szintén nagyon népszerű állandó választottbírói bíróságét, a Hong Kong International Arbitration Centre (HKIAC)-ét. Ugyanakkor a fiatalabb ADR intézmények, mint például a kambodzsai National Commercial Arbitration Centre (NCAC) – gyakran szingapúri vagy hongkongi választottbírói tanácsstagok segítségével – képesek kereskedelmi ügyletekből eredő komplex jogvitákat, megfelelő szakmai színvonalon elbírálni. Említést érdemel az is, hogy a tizenöt RCEP tagállamból hét csatlakozott a szingapúri mediációs egyezményhez, amely a kereskedelmi ügyekben hozott mediációs egyezmények elismerését és végrehajtását biztosítja a csatlakozott tagállamok mindegyikében. A szingapúri mediációs egyezmény ázsiai népszerűsége azért is figyelemre méltó, mert ahhoz jelenleg még egyetlen EU tagállam sem csatlakozott.⁹⁰

8. Összegzés

Az RCEP-pel létrejött a világ legnagyobb szabadkereskedelmi egyezménye, amelyből számtalan előny származik az abban résztvevő tagállamok, – elsősorban Kína, Japán és Dél-Korea – de azon túlmenően a világkereskedelem számára is. A gazdasági növekedés mellett, a RCEP várhatóan hozzájárul az LDC államok RCEP tárgykörök által érintett jogszabályainak, közigazgatási gyakorlatának fejlődéséhez és ezáltal gazdasági felzárkózásukhoz. A globális gazdaságot pedig talán közelebb mozdítja a szabadkereskedelem megvalósításának állapotához a protekcionista gazdaságpolitikai gyakorlatokkal szemben.

Azon túlmenően, hogy néhány ország, mint az Amerikai Egyesült Államok és India piacot, pozíciót veszíthet az APAC térségben, az RCEP megítélése általábanosságban rendkívül pozitív. A pozitívumok közül különösképpen azt emeljük ki, hogy az RCEP tárgyalásokra és az egyezmény aláírására az Amerikai Egyesült Államok és Kína között, valamint a Japán és Dél-Korea között zajló kereskedelmi háború és protekcionista gazdaságpolitika térnyerése idején

⁹⁰ United Nations Treaty Collection. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?s-rc=TREATY&mtdsg_no=XXII-4&chapter=22&clang=_en (2021. 02. 28.)

került sor, olyan egymástól gazdasági fejlettségben nagyon nagy mértékben eltérő államok között, amelyek gazdasági érdekei és politikai nézetei egymástól jelentős mértékben eltérnek. Ennek ellenére nyolc éven keresztül tartó tárgyalássorozat eredményeként, rengeteg kompromisszum vállalása mellett eljutottak egy olyan pontra, amely már elfogadható volt mind a 15 tagállam számára és ezzel megteremtették a régión belüli kereskedelem, beruházások szabályokhoz kötött és ezáltal kiszámítható működésének kereteit.

A térségen belüli határokon átnyúló kereskedelmi jogviták rendezésének jobb szabályozása, főként az ASEAN országoknak a releváns multilaterális egyezményekhez való csatlakozása a kereskedelem ezen akadályá felszámolása irányában is jelentős lépés lenne. Az 1. számú táblázatban foglalt adatokra még egyszer visszatekintve említést érdemel, hogy a 15 országból csak egy van, amely mindegyik említett multilaterális egyezménynek a tagja: ez pedig Kína.



Balla Ábel Ábrahám: Egészségügyi séta

MAGÁNBIZTONSÁGI HELYZETÉRTÉKELÉS 2019-2020

Kutatási jelentés

CHRISTIÁN LÁSZLÓ
egyetemi docens (NKE RTK)

ROTTLER VIOLETTA
egyetemi tanársegéd (NKE RTK)

1. Bevezetés¹

A XXI. században a magánbiztonsági szektor szereplői globálisan meghatározóvá léptek elő a közrend, közbiztonság fenntartásában, a bűnmegelőzésben, a veszteségmegelőzésben, valamint az állami stabilitást biztosító gazdasági szereplők és az állampolgárok személyének és vagyonának védelmében. George-Button meghatározásában a magánbiztonság esszenciális szerepét ezekben a funkciókban ragadja meg.²

Hazánkban a rendszerváltás után megjelent magántulajdon védelmének rohamos ütemben növekvő igénye szükségszerűen életre hívta az üzleti alapon működő biztonsági vállalkozásokat, amelyek mára – szakmai és üzleti tapasztalataik növekedésével – egyre meghatározóbb jelentőséggel bírnak az érték- és vagyonvédelem szinte minden területén. Különösen fontos, hogy a magánbiztonsági tevékenységek mindenkori normatív szabályozása teljeskörű és szakmailag megalapozott legyen, továbbá gyakorlati működése és annak színvonala képes legyen az aktuális piaci igényeket kielégíteni, mivel ezek alapvető kulcselemei ezen újonnan létrejött szolgáltatási iparág megfelelő társadalmi elismertségének hazánkban.

Előbbi célok elérése érdekében komoly jelentősége van annak, hogy legyen valós helyzetképünk az érintett vállalkozásokról, a legmeghatározóbb problémákról, a cégvezetők nézőpontjáról, a számukra legmeghatározóbb kérdésekről, ezáltal érdemi visszacsatolást kaphatunk a szektor működéséről. Eddig ilyen jellegű empirikus kutatás tudomásunk szerint nem készült, ezt a hiátust szeretnénk a magunk szerény eszközeivel pótolni. Egyúttal egy olyan problématerkép felvázolására is törekszünk, amely segíthet a döntéshozóknak,

1 Ezúton köszönjük a közreműködő szakértők segítségét: Szigeti Ákos, Héra Gábor.

2 GEORGE, Bruce–BUTTON, Mark: *Private Security. Volume 1*. Leicester – Comanche, Perpetuity Press, 2000, 10.

a jogalkotónak és a szakmában dolgozóknak a jövőben a biztonsági szakma megújításában. A kutatás során dedikált (azaz nem anonim) kérdőívvel kerestük meg a legmeghatározóbbnak tartott hazai személy- és vagyonvédelmi cégeket, melynek eredményeként 30 kitöltött kérdőív érkezett vissza. Olyan magánbiztonsági cégeket kerestünk meg, amelyek vegyes profilúak, azaz nem kizárólag egy tevékenység típusal foglalkoznak. A kutatáshoz szükséges vezetői vélemények begyűjtése online kérdőív formájában történt Google-kérdőív segítségével. A kutatáshoz használt kérdőív összesen 31 kérdést tartalmazott.

A kérdőíves felmérés mellett több személyes interjú és fókuszbeszélgetést is folytattunk, annak érdekében, hogy tisztábban lássuk a cégvezetők nézőpontjait és a működés kulcselemeit. Megkérdeztünk magyar alapítású és tulajdonú cég vezetőjét és felvettük a kapcsolatot külföldi alapítású multinacionális cég vezetőjével is, javaslataikat figyelembe vettük a kérdőív megszerkesztésében. Különösen fontosnak tartottuk megismerni és rendszerezni azokat a nehézségeket, amelyekkel a piacvezető cégek küzdenek. A jobb megismerés, az átfogó helyzetértékelés elősegítheti személy- és vagyonvédelem valós problémáinak a feltárását, támpontként, alapként szolgálhat a jövőbeli változtatási irányokhoz.

2. A kutatás célja, előzmények, a választott téma újszerűsége, a disszemináció társadalmi-gazdasági/tudományos jelentősége

Célunk a magánbiztonsági terület hazai helyzetének megismerése tudományos igényű empirikus vizsgálattal. A magánbiztonság mint speciális rendészeti tevékenység a rendészet egyik legfiatalabb, ugyanakkor intenzív fejlődésben lévő részterülete, amely a rendészettudomány érdeklődési körébe tartozik. A magánbiztonsági szektor jövőbeli prioritásainak, stratégiai céljainak meghatározása érdekében különösen fontos annak tudományos igényű feltárása, hogy mit gondolnak a legjelentősebb cégek szakmai vezetői, melyek azok a kérdések, problémák, amelyek leginkább foglalkoztatják őket, melyek a működés fogaskerekeiben a 'porszemek', akadályozó és gátló tényezők, amelyek hátráltatják a szektor hatékonyabb működését és fejlődését, nehezítik a professzionalizmus érvényesülését és negatívan befolyásolják a társadalmi percepciót.

A rendészettudományi kutatások között kiemelt kutatási terület a magánbiztonsági vállalkozások és a civil önvédelem bevonásának módja, a közösségi részvétel vizsgálata, valamint az együttműködések kérdése a rendészet területén.³

3 BODA József – FINSZTER Géza – IMRE Miklós – KEREZSI Klára – KOVÁCS Gábor – SALLAI János:

A rendészettudomány elméletének fejlődése, vizsgálati területének kijegecesedése csak a kiemelt fontosságú alap kutatások elvégzésével érhető el. Ezek többek között feltárják a közigazgatás és a rendészet sajátos kapcsolatrendszerét, a magánbiztonság helyét, szerepét a közbiztonság rendszerében, a civil szféra rendészetbe történő bevonásának lehetőségeit, irányait, valamint a településbiztonság egyes aspektusait.⁴

A rendszerváltás óta eltelt három évtizedben a magánbiztonság területén tevékenykedők szerepvállalása, tevékenységeik köre és volumene ugrásszerűen megnőtt. Jelentőségük, valamint a magán- és közbiztonságra gyakorolt hatásuk pedig vitathatatlanul megerősödött. Ennek ellenére az alapos, mélyreható tudományos vizsgálódások eddig elkerülték ezt a területet. A biztonsági vezetőkre fókuszáló kutatás nem készült, ezért alapként és kiindulásként szolgálhatnak a jelen tanulmányban publikált eredmények a jövőbeli kutatásokhoz.

A rendészetet olyan közigazgatási tevékenységként foghatjuk fel, amelynek a jog csak a kereteit adja, de tényleges működését nem határozza meg.⁵ A rendészet küldetésének teljesítése, a társadalom minden szintjén megvalósuló biztonság megteremtése társadalmi kooperáció és kollektív munka eredményeként teljesíthető, amelyben a rendvédelmi szervek, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, valamint a civil önvédelmi szervezetek is. Ezt nevezhetjük komplementer rendészeti rendszernek, amelyben tehát az állami szervek tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki, támogatják, segítik.⁶

Balla Zoltán úgy fogalmaz, hogy a közhatalmi jogosítvánnyal nem rendelkező rendészeti jellegű szervezet a civil szférában található. Ezek a szereplők mivel közhatalommal nem rendelkeznek, ebből kifolyólag legitim fizikai erőszakkal sem élhetnek, de tevékenységük szervesen kapcsolódik a közbiztonsághoz. Ide sorolja a polgárőrök és magánnyomozók mellett a személy- és vagyónőrköt is.⁷

A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai. *Államtudományi műhelytanulmányok*, 2016/17, 1-24.

4 KEREZSI Klára – PAPP András László: Rendészet, tudomány, doktori iskola. *Magyar Rendészet*, 2015/4, 67-69.

5 CHRISTIÁN László: A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása. *Iustum Aequum Salutare*, 2010/1, 175-192., 178.

6 CHRISTIÁN László: *Rendészeti szervek*. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/rendeszeti-szervek> (2020. 11. 05.)

7 BALLA Zoltán: *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017, 45.

Az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) által rendelkezésünkre bocsátott legfrissebb, 2020. december 31-ei statisztikai adatok szerint Magyarországon 6461 érvényes céges működési engedély és összesen 96008 érvényes igazolvány van kiadva, ebből 91923 db a kibocsátott érvényes személy- és vagyonőri igazolványok száma.⁸ Az előző negyedévhez képest kismértékű csökkenés érzékelhető.

3. A lekérdezés módszere, releváns körülmények

3.1. A mintavétel

A kutatáshoz használt kérdőív összesen 31 kérdésből állt, a szakmai kérdéseken túl természetesen tartalmazott kérdéseket a kitöltő személyére és a megkérdezettek által képviselt cég jellemzőire vonatkozóan egyaránt. (A kérdőív kérdéseit a tanulmány vonatkozó fejezetei tartalmazzák.)

A kérdőíves kutatás és minden más elemzés és adatgyűjtési módszer alapvető kritériuma, hogy a mérni kívánt alapsokaság jellemzése reprezentatív mintavétel alapján történjen. Mintának nevezzük a mérni, megkérdezni kívánt alapsokaságból kiválasztott egyedet, amelyeket bevontunk a vizsgálatba. A mintavétel kulcsfontosságú, mert csak akkor lesz reprezentatív a minta, vagyis akkor fedi le a sokaság minden jellemzőjét, ha főbb tulajdonságai megegyeznek az alapsokaságéval.⁹ A kutatás során nem valószínűségi, azaz nem véletlen mintavételt alkalmaztunk. Ennek oka az volt, hogy a valószínűség törvényei szerint a minta mutatói ugyanolyanok lesznek, mint az alapsokaságé. A *nem valószínűségi* mintavételen belül a *szakértői kiválasztás* (valamilyen szakmai szempont alapján választ egy annak megfelelő listából) és *hólabda-mintavétel* (a megkérdezettek javaslatai alapján újabb személyeket kiválasztanak) almódszereket alkalmaztunk. Az esetleges mintavételi hibák elkerülése végett elvégeztük az ún. *total survey error* vizsgálatot.¹⁰

3.2. Hipotézisek

A magánbiztonsági terület sajátos küldetéssel bír, jogállását tekintve pedig különleges szereplő, ezért az ide tartozó tevékenységek számos specialitással

8 ORFK által nyújtott hivatalos adatszolgáltatás az NKE RTK MÖR Tanszék megkeresése alapján, 2021. 02.

9 HORNYACSEK Júlia: *A tudományos kutatás elmélete és módszertana*. Budapest, NKE HHK, 2014, 98-99.

10 MARTON Ádám: A reprezentatív módszer alkalmazásának néhány kérdése a külkereskedelmi árindekszámitásban. *Statisztikai Szemle*, 1961/2, 147-159.

rendelkeznek. A kutatás kiindulási pontját a hazai és nemzetközi szakirodalom elemzése és értékelés adja. A kutatás tudományos alaposággal vizsgálja a magánbiztonsági terület küldetését, szerepét, valamint azt, hogy a jogalkotó által teremtett szabályozási keretben miként működnek az érintett vállalkozások.

3.2.1. A kutatás két alapkérdése

1. *Mi a magánbiztonsági ágazat helye/szerepe/küldetése a rendészet komplex rendszerében?*
2. *Melyek a magánbiztonsági tevékenységek szabályozásának hiányosságai és gyakorlati működés aktuális problémái, miként tehető hatékonyabbá az ágazat?*

3.2.2. A kutatás hipotézisei

1. *A magánbiztonsági ágazat a rendszerváltás óta nem tudta betölteni azt a szerepet, amelyet betölthetne a rendészet komplex rendszerében.*
2. *A magánbiztonsági szféra szereplői a jövőben növekvő mértékben kerülhetnek bevonásra a rendészeti feladatok ellátásába, mint tehermentesítő tényezők a rendőrség és az egyéb rendészeti szereplők mellett.*
3. *A magánbiztonsági tevékenységek szabályozása nem kellően naprakész, nem elég cizellált (számos szabályozási 'rés' van) és nem követi a nemzetközi trendeket.*
4. *A magánbiztonsági területeket érintő képzési rendszerek (OKJ szinttől az egyetemi szintig) fejlesztésre szorulnak.*
5. *A rendőrség magánbiztonságot érintő szakmai felügyeleti tevékenysége felülvizsgálatra szorul.*
6. *A Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara szerepe, érdekérvényesítő és szakmai tevékenysége újra gondolásra szorul.*

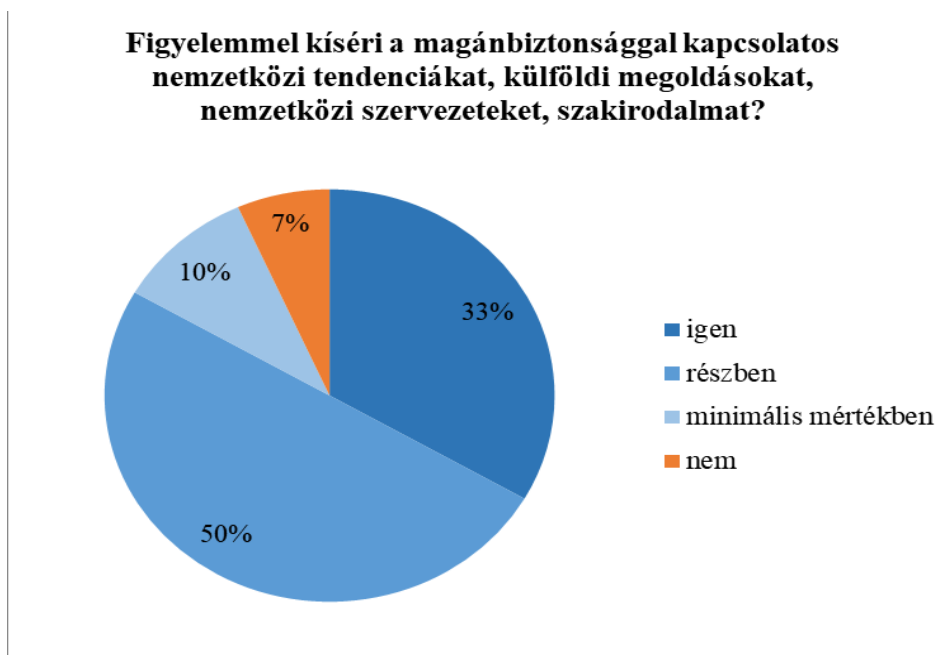
A magánbiztonsági szféra tudományos igényű alapos vizsgálata egyszerre szolgálja a magánbiztonsági ágazat, mint fiatal rendészettudományi diszciplína tudományos megalapozását és a terület egyetemi szintű oktatását az alap (BA), mester (MA) és doktori képzésben (PhD) egyaránt. Jelenleg az Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) Rendészettudományi Kar (RTK) rendészeti igazgatási alapszak biztonsági szakirányán egyre nagyobb népszerűségnek örvend a képzés mind nappali, mind levelező munkarendben. 2019. novemberében a MAB akkreditálta a biztonsági szervező mesterképzést, amely a 2020 szeptemberében

többszörös túljelentkezés mellett indult el. Ezen túl már több PhD hallgató fordult a magánbiztonsági témák irányába, akik szorosan kapcsolódnak az NKE RTK Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszéken (NKE RTK MÖRT) folyó oktató- és kutatómunkához. A kutatás eredményei reményeink szerint szakmai publikációkon és konferencia előadásokon keresztül fokozatosan a szakmai diskurzusok részévé válhatnak és ösztönözhetik a szakma megújítását.

4. Az egyes kérdésekre kapott válaszok elemzése

4.1. Tudományos háttér

A kérdőív első kérdése arra irányult, hogy a szakmai vezetők milyen mértékben tartják fontosnak a magánbiztonság tudományos és elméleti háttérének kidolgozását. A magánbiztonság elméleti és tudományos háttérének kidolgozását a válaszadók 77 %-a kiemelten fontosnak tartotta. A 4.2. pontban ismertetett SWOT analízis a gyengeségek között említi az elméleti, tudományos megalapozás hiányát. A kérdésre adott egyértelmű elvárás igazolása annak a törekvésnek, amelyet az NKE RTK MÖR Tanszéke 2013 óta a zászlajára tűzött. Ennek részeként a Tanszék közössége a szűk értelemben vett oktatási tevékenységen jelentősen túlmutató tudományos aktivitást mutatott, ami egyebek mellett kutatásokban, publikációkban, tudományos közéleti tevékenységben, tehetséggondozásban, képzésfejlesztésben, valamint hazai és nemzetközi együttműködési hálózat építésében öltött testet. Így kevésbé meglepő a nemzetközi fejleményekre történő nyitottság sem, amivel kapcsolatban a következő diagramm mutat világos képet. A válaszadó biztonsági vezetők túlnyomó része (93%) fontosnak tartja, hogy nyomon kövesse a nemzetközi tendenciákat, külföldi megoldásokat. Ez nyilván köszönhető egyebek mellett a piacon értékesíthető szolgáltatás nemzetközi jellegének, valamint a számos külföldi érintett szereplőnek (szolgáltatói és megrendelői oldalon egyaránt) (1. ábra).



1. ábra: Nemzetközi tendenciák. Forrás: saját szerkesztés.

4.2. Magánbiztonsági SWOT-analízis

A kutatás részeként SWOT analízist készítettünk (1. táblázat), amely révén az erősségek, gyengeségek, lehetőségek és veszélyek, mentén kirajzolódik egy jól felhasználható kép a személy- és vagyonvédelem jelenlegi helyzetéről. Az analízis egyes megállapításai felbukkannak a kutatás egyes részkérdései kapcsán is, ezért itt nem kezdünk ezek részletes elemzésébe.

Erősségek	Gyengeségek
<ul style="list-style-type: none"> • Képzés: elindult a főiskolai szintű képzés¹¹ • Szakmai tapasztalat a jelenlegi felső/középvezetői generációban • Megoldásközpontú szemlélet • Proaktivitás (szűk szakmai vezetői réteg) • Kitűnő logisztikai megoldások • A változtatásokra irányuló egységes akarat • Kapcsolati tőke (a magánbiztonsági szektorban a meghatározó cégek együttműködnek) • Önálló magánbiztonsági törvény • Jelentős piac (komoly igény van a magánbiztonsági szolgáltatásokra) <p>Humán tényezők</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vezető nagyfokú rugalmassága • Vezetői elhivatottság, • Lojalitás a megbízó felé • Motivált munkavállalók • Fegyelmezett munkavállalók¹² • Elhivatott, felelősségtudatos vagyondőrök 	<ul style="list-style-type: none"> • Képzés: gyenge képzési rendszer (főleg a végrehajtó (vagyondőri) állomány képzettsége, felkészültsége, feladatmegoldó képessége gyenge) • Elméleti, dogmatikai alapok hiánya • “Ügyeskedő” szemlélet (jogi kiskapuk) • Az üzleti élet mechanizmusait/igényeit nem ismerik • Érdekképviselet hiánya (Kamara) • Korrupció • Jogi szabályozás: hiányos, elavult • Finanziális nehézségek <p>Megbízói oldalon: forráshiány (árérzékenység miatt)</p> <p>Szolgáltatói oldalon: alacsony vállalási díjak (alacsony profitráta, rezsióradíj nem megfelelő kialakítása)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kiegyenlített versenyhelyzet (alvállalkozó vs. saját alkalmazott) • Túl sok szereplő a szolgáltatói oldalon • Bürokrácia • Foglalkoztatási anomáliák (illegális: igazolvány / engedély nélküli) • A szakma presztízse alacsony (anyagi és társadalmi megbecsültség is) • A karrier- és pályamodell hiánya <p>Humán tényezők</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alacsony szintű magánbiztonsági szervezeti kultúra • Motiválatlan, igénytlen, szakmaiatlan, elöregedő, fluktuálódó, túlterhelt¹³ vagyondőri állomány

11 Az NKE MÖRT egyfajta szakmai-szellemi műhellyé válhat, amiből az ágazat megújulása kiindulhat, párbeszéd, konferenciák a szakma és az elméleti szakemberek között, erősödő egyetemi aktivitás, legjobb gyakorlatok megismerése.

12 Ennek magyarázata, hogy korábban sokan fegyveres testületekben szolgáltak.

13 Magyarországon gyakran 240-300 óra a vagyondőrök havi munkaóráinak a száma. Külföldi példa: Dél-Koreában már másodszer vizsgálják felül a foglalkoztatásról szóló jogszabályt. Két évvel ezelőtt maximálták a hetente végezhető munkaórák számát 52 órában, majd utóbbit a legfrissebb módosítással 40 órára csökkentették. (Labor Standards Act, No. 8372, 50. §) Ez nagyban érintette a koreai vagyondőrök munkáját is, sokan ellenezték a jogszabályt, mert így nem teljesíthetnek annyi órát, mint korábban és kevesebb a jövedelmük.

Lehetőségek	Veszélyek
<ul style="list-style-type: none"> • A technikai fejlődés magával hozza: -élőerő csökkenés -adminisztratív terhek csökkennek -komplex védelmi megoldások (adat-, munka-, tűzvédelem) • Képzési rendszerek fejlesztése • Presztízs javítása • Belső megtisztulás és őszinte önvizsgálat után a piaci igények kielégítésére fókuszálás • Szakmai színvonal és jövedelmezőség növekedése • Specializáció a szakmán belül (A tapasztalatokra építve) • Értéktermelés központba helyezése • Reális hatósági vállalási díj, alvállalkozói láncolat kiiktatása • Gondosabb kiválasztási folyamat és gyakorlat-orientáltabb képzés • Magánbiztonság megismerttetése szélesebb körben a lakossággal • Együttműködés erősítése a hatóságokkal, tanácsadói hálózat építése. • Új, adekvát jogi szabályozás • A jogsértő vállalkozásokat alkalmazó megbízókat szankcionálni kell. • A magánbiztonság kiemelkedő erőforrásává válhat a bűnmegelőzésnek és általánosságban a rendészetnek 	<ul style="list-style-type: none"> • A technikai fejlődéssel lényegesen csökkeni fog az élőerős őrzés létszáma, egyes területeken azonban nélkülözhetetlen az élőerő, pl. rendezvénybiztosítás • A szakember- és munkaerőhiány magával hozhatja a bűnözés növekedését, a fokozódó terrorizmusveszélyt • A jelenlegi korrupt rendszer fenntartása¹⁴ • Rosszabb minőségű termékek forgalmazása • A megrendelő saját szolgáltatási körébe vonja be a vagyont • Foglalkoztatási anomáliák 1. Irreális elvárások az alvállalkozókkal szemben 2. Folyamatosan romló szakmai színvonal 3. Csökkenő jövedelmezőség 4. Tovább hanyatló társadalmi megbecsültség¹⁵ 5. Lojalitás hiánya¹⁶ 6. Pénzügyi nehézségek • Erősen átpolitizált a szektor • Elöregedő vagyonőri állomány • Nincs új perspektíva, karrier-és pályamodell • Érdekcsoportok kezében marad a terület a Kamara elégtelen működése miatt • Veszély a magánbiztonsági terület degradálódása, és a piac további 'hígulása'.

1. táblázat: SWOT analízis a személy- és vagyonvédelem jelenlegi helyzetéről.

Forrás: saját szerkesztés.

4.3. A magánbiztonsági szakma presztízse

Ön szerint miként lehetne javítani a magánbiztonság társadalmi megítélését, szakmai presztízsét?

Érdekes módon a válaszadók külső és belső presztízst is megkülönböztettek és az összegző megállapításuk az volt, hogy ezek mindegyike a szakma jobb anyagi megbecsülésével tudna javulni. Teljesen „újra kellene definiálnia” magát a szakmának. A szakma presztízsének javítása generációváltással (kamara, szakmai szervezetek), egyszerű, átlátható szabályzókkal, minőségbiztosítási szempontból

14 Ma szakmai berkekben folytatott beszélgetések alapján becslések szerint hozzávetőleg 50 ezer illegálisan foglalkoztatott vagyonőr dolgozik Magyarországon.

15 Sokan a gyors meggazdagodás reményében alapítanak céget, és nem a tisztas megélhetés reményében. A hozzáállásuk befolyásolhatja az egész szakma megítélését.

16 A magas fluktuáció negatív információáramlással is jár pl. a korábbi munkaadórol.

különösen fontos cégminősítési eljárással, a képzési rendszer átalakításával, a Kamara és érdekképviseltek talpra állításával, kommunikációval, szakmában dolgozók közötti együttműködéssel, a pozitív médiavisszhanggal, intenzív marketing tevékenységgel és a lakosság tájékoztatásával lehetséges.

Korszerű szolgáltatással, a megelőzésre irányuló biztonság tudatosság fejlesztésével érhető csak el a szakma megbecsülése. A képzési rendszer átalakítása jól képzett, -felkészített és -irányított munkavállalók alkalmazását jelenti, kellő színvonalú érdekképviseléssel, a szakmai felügyelet erősítésével. Szakmailag relevánsak legyenek a képzések minden szinten, kezdve az alapoktól egészen a felsőoktatásig. Fontos az NKE biztonsági felsőfokú képzéseinek további fejlesztése, naprakész-és gyakorlatias jellegének fenntartása, láthatóságának növelése.

Az egyik válaszadó szerint ideje meglátni az összefüggéseket és a tisztességes piaci versenyt kell ösztönözni. Ebből hatékonyabb üzleti folyamatok, jobb vezetők, jobb munkaerő és minőségibb szolgáltatás következik. Talán akkor több lesz a pozitív hír, illetve szakmai siker a médiában.

Mind a szolgáltató, mind a megrendelői oldal egyaránt felelős azért, hogy a jövőben korrekt, perspektivikus bért, illetve egyéb juttatásokat, karrierlehetőséget kapjon a végrehajtó állomány. Szakmai összefogásra és jogalkotói támogatásra, valamint támogató, érdemi szakmai felügyeleti tevékenységre van szükség. Másfajta tulajdonosi szemléletre, paradigmaváltásra van szükség. Meg kell teremteni a megfelelő anyagi megbecsültséget és tiszta foglalkoztatást, ami lehetővé tenné a szolgáltatók és megbízók részére a szakmát tudatosan választó, arra hivatott emberek megtartását a kényszerpályások helyett. Ezt követően a képzési- és kontroll elemek fejlesztésével a szakma tovább tisztulna, perspektívát kínálna.

4.3.1. Élőerős vagyonvédelem

A magánbiztonsági tevékenységeket tekintve az élőerős vagyonvédelem presztízsének javítása a legnehezebb, ugyanakkor a szakma megítélése szempontjából alapvető jelentőségű, hiszen leggyakrabban ez alapján ítélik meg a vagyonvédelmet. A szakmának professzionális marketingszakemberekre lenne szükség, hiszen az élőerős ágazat presztízse nagyon alacsony. Állaspontunk szerint ehhez olyan teljesítményre lenne szükség marketing területen, mint ahogy a magyar pálinkafőzést divatossá, trendivé és vonzóvá tették. Azt is figyelembe kell venni, hogy a technika előretörésével egyre kevesebb élőerőre lesz szükség. A magánbiztonság szerepvállalását fokozni kellene a katasztrófa-

védelemben, nemzetbiztonságban, a rendészeti és szociális közösségépítésben. Célszerű lenne egy alapítványt létrehozni erre a célra.

A társadalom védelme, a közrend és közbiztonság fenntartása és javítása érdekében százezres nagyságrendben van szükség vagyionőrökre, a társadalom megítélésében is kedvező változás indulhatna el. A vagyionőri állománynak konfliktuskezelési gyakorlatokat kellene szervezni. A megfelelő embert a megfelelő helyre kell alkalmazni és folyamatosan képezni, vonzó fizetésért jól (magasan) képzett, önmagukra igényes, nyelveket beszélő, kommunikatív, önfejlesztésre nyitott, a munkaadó felé lojális és megbízható szakemberek alkalmazására van szükség. Legyenek képesek önálló, állandó kontroll nélküli, ugyanakkor felelősségteljes és hatékony munkavégzésre.

A szakmaiság előtérbe helyezése és az átlátható foglalkoztatási viszonyok a legfontosabb tényezők. Ha ezek a tényezők előtérbe kerülnének a szakma történetének elindulását jellemző minőségi szintet újra sikerülne elérni és a megítélés jóval pozitívabb lenne.

A vagyionőrök esetében persze fontos előfeltétel a munka elvégzéséhez szükséges fizikai adottságok és jó kiállás is. A jelenlegi piaci órabérek mellett fentiekben definiált optimális munkaerőt lehetetlen találni. Sajnos napjainkban az jelentkezik vagyionőrnek, akit máshová nem vesznek fel. Ez elfogadhatatlan, hiszen elsődlegesen a végrehajtó állomány alapján ítélik meg a vagyionvédelmi vállalkozásokat. Sajnos az állampolgárok egyszerű ránézésre is levonja a következtetést, hogy nagy többségben alkalmatlan személyek végzik ezt a felelősségteljes munkát. Leginkább versenyképes bérezéssel és jó munkakörülményekkel lehetne újra az elvárásoknak megfelelő személyeket a szakmába vonzani, akikkel a szükséges képzéseket, oktatásokat követően és folyamatos kontroll mellett, minőségi szolgáltatást lehetne nyújtani.

A személyi állomány érdemi szűrésével is emelhető lehetne a szakma presztízse. Továbbá motivált, jól felszerelt, magasan kvalifikált személyek bevonásával, fiatalabb munkavállalókkal, a lakosság irányába történő nyíltabb kommunikációval is előrelépést lehetne elérni. Korszerű jogi szabályozással, szigorítással, a piaci szereplők számának drasztikus csökkentésével is növelhető a szakma megbecsülése. Jogkövető, megbízható vállalkozások legyenek a szektorban, amelyek kevesebb számú, de annál jobban képzett, ápoltságú megjelenésű munkavállalóval dolgoznak.

4.3.2. Biztonságtechnika

A biztonságtechnikai terület presztízsének megítélése érdekes módon megosztó. Egyes válaszadók szerint megfelelő, míg mások szerint nem kielégítő. Ez a megrendelői kontroll- és szakmai irányítás hiányával hozható összefüggésbe. A biztonságtechnikai szolgáltatók ugyanis megrendelői kontroll- és szakmai irányítás nélkül végeznek tevékenységet, ami nem minden esetben kellően szakszerű. Ugyanakkor itt persze felmerülhet a megrendelő körütekintő gondossága, hiszen nyilván szerződés alapján, az abban részletezett szakmai feladat végrehajtására irányuló módon végzi a tevékenységét a szolgáltató. A felek közötti szerződéses jogviszony révén a megrendelőnek széles eszköztárával van a kezében arra vonatkozóan, hogy minőségi munkavégzésre ösztönözze a szolgáltatót. Ugyanakkor egyrészt nagyon érzékeny terület, ebből kifolyólag olcsóbb és gyengébb minőségű termékek kerülnek kiválasztásra és telepítésre, másrészt talán a megrendelő sem fordít kellő figyelmet a szakmai szempontok és a saját érdekeinek érvényesítésére. Horváth Tamás 2018-ban az Óbudai Egyetemen írt doktori értekezésében¹⁷ rávilágít, hogy szükséges egy egységes minimum-követelményrendszer kidolgozása, amely mind a szakembereket, mind a megbízói oldalt segíti. A jövőben ennek szoftverrel támogatott verziója is elérhető lesz.

4.3.3. Magánnyomozási tevékenység

A kérdés kapcsán jelezniünk kell, hogy a magánnyomozás egy különösen érzékeny terület a magánbiztonságon belül. Meg kell említeni, hogy a magánnyomozás elméleti és tudományos megalapozása is töredékes, a személy- és vagyonvédelmi szakmai törvény¹⁸ és a végrehajtási rendeletei sem definiálják, hogy mit jelent a magánnyomozás. Több szakmai magánnyomozó szervezet is létezik, de egységes szakmai koncepcióról, összefogásról érdekképviseletről nem beszélhetünk. Ezek után talán nem meglepő, hogy egy érettségivel és egy 'bizonytalan eredetű' okj-s végzettséggel bárki lehet magánnyomozó. Azonban, ha valaki az előbbi minimum követelményekkel sem rendelkezik, akkor sem valószínű, hogy bárki is kérdőre fogja vonni, ha magánnyomozóként hirdeti magát.

17 HORVÁTH Tamás: *Elektronikus megfigyelő-, és ellenőrző rendszerek objektumorientált kialakítása különös tekintettel a biztonsági kockázatok rendszerére*. Doktori (PhD) értekezés, Óbudai Egyetem, 2018. http://www.lib.uni-obuda.hu/sites/lib.uni-obuda.hu/files/Horvath_Tamas_ertekezes.pdf (2020. 09. 10.)

18 2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól (Szvtm.)

Ezt a tevékenységet a jelen jogszabályi környezetben (GDPR) jogszerűen és hatékonyan végezni nem lehet, így ennek a presztízseről a válaszadók szerint nem is érdemes vitázni. Egy magánnyomozó ugyanis a jogszabályi kötöttségek miatt egy átlag állampolgárhoz képest semmilyen jogosítvánnyal, felhatalmazással nem rendelkezik.

A GDPR-kapcsán talán kis pozitív elmozdulásként értékelhetjük, hogy a 2019. évi XXXIV. törvénnyel módosult a személy- és vagyonvédelmi szakmai törvény 35. §-a. Korábban a magánnyomozás csak akkor irányulhatott a megfigyelt személy személyes adataira, ha ő ehhez írásban hozzájárult. A módosítás óta a *jogos érdek* causa alapján kezelhetők a nyomozással érintett adatai, sőt tájékoztatni sem kell az adatkezelésről, mert a magánnyomozó ex lege hivatásbéli titkokat kezel.

A magánnyomozás koncepcionális újragondolása kapcsán érdemes lenne mérlegelni, hogy egyrészt a több, mint 1200 igazolvánnyal rendelkező hazai magánnyomozó (köztük nagy számban nyugállományú tapasztalt rendőrs nyomozók) miként segítheti, támogathatja szaktudásával a bűnügyi igazságszolgáltatást? Erre külföldön sok helyen olyan megoldást dolgoztak ki, hogy szigorúbb belépési feltételeket határoznak meg a magánnyomozóvá váláshoz, de utána érdemi felhatalmazást kapnak, sőt egyes országokban hivatalosan is bevonhatók a bűnügyi igazságszolgáltatás munkájába, ami jelentős tehermentesítést jelent a hatóságoknak.

4.3.4. A Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara (SZVMSZK) tevékenységének megítélése

A szakmai kamara a válaszadók meglátása szerint nem tudja ellátni az alapküldetését, a szakma tényleges érdekképviselőt, míg az egyik válasz megfogalmazásában a „megcsontosodott” kamarai vezetés miatt maga a szervezet nem tud megújulni.

A többség elégedetlen a kamara érdekérvényesítésével, a 10-es skálán átlagosan 3,33-ra értékelték azt. A rendkívül negatív megítélés okai abban keresendők, hogy az elmúlt években a kötelező kamarai tagság időszakát is érintően sajnos elmaradt a kamarai tagdíjak 'eltűnésének' kivizsgálása, illetve az minden jogkövetkezmény nélkül maradt. Egyetlen korábbi kamarai vezető ellen sem indult eljárás, vagyonosodási vizsgálat. Amíg elszámoltatásra nem kerül sor a szakma sem fog 'kifehéredni'.

Egy válaszadó distinkciót fogalmazott meg a szakmai kamara tevékenységének értelmezésével kapcsolatban az érdekérvényesítés és érdekképviselő fogalmak

között. Az SZVMSZK csak érdekképviselőt gyakorol(na), de azt sem teszi. Az érdekérvényesítést kizárólag a munkavállaló-munkaadó relációjában tartotta értelmezendőnek.

Azt is érdemes megjegyezni, hogy az utóbbi években az SZMSZK az 'életben maradásáért' küzd és ebben a küzdelemben szinte nem is jut kapacitás másra, pláne koncepcionális kérdésekre. Nem látszik átfogó, kiérlelt, a szakma egészét érintő fejlesztési koncepció, stratégiai gondolkodás, alapozó kutatások, hatásvizsgálat, külföldi jó gyakorlatok implementálásának megvalósíthatósága, hanem egy hosszú évek, sőt évtizedek óta tartó helyben járás zajlik. Az is kérdés, hogy a belügyi kormányzatnak felmerül-e a felelőssége a kialakult helyzet kapcsán, de ne felejtjük el, hogy egy profitorientált piaci tevékenységről beszélünk, amelynek önerőből kellene megoldania számos alapproblémát. A döntéshozóknak és a jogalkotónak a hatékony és törvényes működéshez szükséges keretek megteremtése és legfeljebb bizonyos ellenőrzési mechanizmus működtetésében merülhet fel a felelőssége.

5. A kutatás összefoglaló értékelése, konklúziók

5.1. A kutatás célja, küldetése és megvalósulása

Magyarországon az 1989-es rendszerváltozást követően megjelent magántulajdon életre hívta a magánbiztonsági szakmát. Az eltelt három évtized alatt a számokat tekintve és a vagyonvédelmi szolgáltatások iránti igény vonatkozásában a magánbiztonsági szektor expanziója figyelhető meg. A magántulajdont védő cégek az élet minden területén jelen vannak, ugyanakkor tudományos kutatások alig készültek ezen a területen. Ezért fontosnak és időszerűnek tartottuk, hogy a szakma gyakorlati működésének problémáit feltárjuk, megismerjük és ezen túlmenően megoldási javaslatokat fogalmazzunk meg, összegyűjtsük a külföldi legjobb gyakorlatokat, amelyek alkalmazása szélesebb körben is megfontolandó lehet. Mindezt elsőkézből kapott adatokkal valósítottuk meg, a piacon meghatározó cégek sokéves tapasztalattal bíró vezetőit kérdeztük meg kérdőívvel, alapos előkészítő munka után. A friss, valós helyzetkép volt a célkitűzésünk, ez maradéktalanul megvalósult. Összesen 31 kérdést tettünk fel, ezek egy része rangsorok felállítását célozta, másik részük az adott témára vonatkozó vezetői véleményt kérdezte. Összesen 30 kitöltött kérdőív érkezett vissza, jelen kutatási jelentés ezen adatok feldolgozásával keletkezett. A teljes kép feltárása és a legteljesebb tisztánlátás érdekében személyes interjúkat is folytattunk.

5.2. A kutatás két alapkérésének megválaszolása

5.2.1. Mi a magánbiztonság helye/szerepe/küldetése a rendészet komplex rendszerében?

A kutatás igazolta, hogy a magánbiztonság meghatározó szereppel bír és a jelentősége a jövőben nagy valószínűséggel tovább növekedhet, ugyanakkor a bővülés útjában állnak éppen azok az alapproblémák, amelyeket jelen kutatás a felszínre hozott. A magánbiztonság Magyarországon egy jól körülhatárolható tevékenységi kört, biztonsági szolgáltatások körét, szolgáltatói és megrendelői oldalt, valamint az azokat rendező jogszabályok összességét jelenti.

A biztonság megteremtése komplex, kollektív kooperációs termék. Ebben a feladatban jelentős szerepe van a magánbiztonsági vállalkozásoknak. Kiegészítik a rendőrség, önkormányzat és polgárőrség munkáját a komplementer rendészeti modellben. Azon belül is a magánbiztonság szerepe elsődlegesen az állami szféra tehermentesítése és a bűnmegelőzés erősítése. Nyilvánvalóan a rendőrség jogszabályban rögzített feladata a kriminálprevenció, de a rendőrhatalóság reagáló, eseménykövető, a büntetőjogi felelősségre vonást előkészítő funkciója a hangsúlyosabb (a közrendvédelmi járőr és nyomozó elfogják az elkövetőt, a vizsgáló elemzi, rendszerezi, összegyűjti a bizonyítási eszközöket, majd vádemelési javaslattal megküldi az ügyész részére stb.).

A kutatás igazolta, hogy a kitöltők álláspontja szerint is nagyon fontos a magánbiztonság szoros együttműködése a rendőrhatalósággal és komplementer rendészet további szereplőivel, úgymint önkormányzati rendészet/közterület felügyelet, egyes rendészeti feladatokat ellátók, Polgárőrség és egyéb társadalmi bűnmegelőzési kezdeményezések.

A közbiztonság és közrend fenntartása az Alaptörvényben deklarált alkotmányos értékek. A kutatás is igazolta, hogy a magánbiztonsági piac a bővülő szolgáltatások köre révén egyre aktívabban járul hozzá a közbiztonság fenntartásához, erősítéséhez. Azt, hogy a közbiztonság adott helyen és időben megvalósult-e, az állampolgárok szubjektív biztonságérzete mutatja meg. Finszter Géza rámutat, hogy a közbiztonság adott helyen és időben megvalósult-e, az állampolgárok szubjektív biztonságérzete mutatja meg. Finszter Géza rámutat, hogy a közbiztonság mint objektív tény a mindennapi tudattal megismerhető. Lehet, hogy a statisztikákat nem ismeri vagy téved, de a jogsértések növekedését illetve csökkenését jól érzékeli az ember, ez tudat alatt befolyásolja magatartását, ezáltal hozzájárul a közbiztonság alakításához, tehát egyszerre termelői és megismerői a közbiztonságnak az egyes állampolgárok.¹⁹ A magánbiztonsági szolgáltatásnak direkt és indirekt hatása is van, az első a

19 FINSZTER Géza: *A rendészet társadalomelmélete II.* Budapest, Rendőrtisztai Főiskola, 2003, 33.

védelmi szint növekedése, és bűnmegelőzés, míg a második a bűnügyi statisztikák csökkenése és az állampolgárok biztonság-percepciójának javulása.

A magánbiztonság körébe kiszervezett tevékenységek esetében ugyanolyan fontos a megfelelő garanciarendszer és panaszmechanizmus kiépítése és működtetése mint az állami rendészet körében. Például a vagyonvédelmi cégek munkatársai által végzett ruházat- és csomagátvizsgálás esetében kiemelt jelentőségű az alapvető jogok, különösen az emberi méltósághoz való jog és a megalázó bánásmód tilalmának biztosítása, továbbá az ellenőrzésekkel kapcsolatosan felmerülő panaszok kivizsgálása.

5.2.2. Melyek a magánbiztonság szabályozásának hiányosságai és gyakorlati működés aktuális problémái, miként tehető hatékonyabbá az ágazat?

Ezen alapvető jelentőségű kérdés kapcsán adott válaszokból az alábbi válaszok emelhetők ki, ami egyfajta konklúzióként is szolgálhat.

A válaszadók majd fele (44%-a) szerint elő kellene írni jogszabályban, hogy kötelező legyen a magánbiztonsági cégek menedzsmentjében releváns egyetemi végzettségű személy alkalmazása. Ennek indoka, hogy a felsőfokú szakmai végzettséggel rendelkező szakemberek komplex ismeretanyaggal, szakmai látásmóddal és problémamegoldó képességgel rendelkeznek. Széleskörű elméleti és gyakorlati tapasztalatok megszerzésére, továbbá az elmélet és gyakorlat ötvözésére hazánkban csak az NKE RTK biztonsági szakirányon van mód. Nagyon fontos a gyors reagálókészség, döntésképeség, adekvát, gyors döntéshozatali képesség minden körülmények között. Ez hosszú távon jelentősen emelheti a szakma presztízsét is. A magánbiztonsági területen sokan tevékenykednek olyanok, akik korábban valamely rendvédelmi szerv hivatásos állományában dolgoztak, de jelentős részükre, akik nem képezték magukat ilyen téren, jellemző, hogy csak a hivatásos oldalhoz értenek, a polgári vagyonvédelemhez viszont nem. A hazai magánbiztonsági szolgáltató cégek menedzsmentjében leginkább éppen ez az üzleti- és menedzsment tudás az, ami hiányzik, ezen a területen lenne a leginkább szükség a fejlesztésre. Elsősorban képzéssel, valamint megfelelő (korszerű, adekvát) szabályozással lehetne növelni az ágazat hatékonyságát, továbbá a szakmai felügyelet rendszerét is felül kellene vizsgálni és erősíteni és ezek után talán a szakma megkopott presztízse is újjáépítésre kerülhetne.

Laáb Ágnes közgazdász²⁰ (ELTE, BME) szerint napjainkban polihisztor vezetők

20 http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WXIb5CvoCMAJ:www.laabagnes.hu/wp-content/uploads/2007/03/02_a-csapatmunka-szerepe-a-kontroler-munkajaban.PPS+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=hu (2020. 09. 23.)

már nem léteznek. Mi ezt nem kívánjuk cáfolni, ugyanakkor a biztonsági szakirányon olyan felelősségteljes biztonsági vezetők képzésére törekszünk, akik biztonsági 'polihisztorok', széles látókörrrel és tudással rendelkeznek. Nevezett szerző a Belbin-féle vezetői csapat szerep-típusokról tartott előadásában hangzott el, hogy a modern menedzsment lényege a több egyenrangú, csak más-más szerepű csapattag döntése, ugyanakkor gyakran elsikkad a felelősség ilyen esetekben. Párhuzam vonható az ázsiai menedzsment modellel, amelyet ha szembe állítunk az európai (különösen a precíz német), de akár az amerikai modellel, akkor az látszik, hogy feltehetően a kollektívizmus miatt elmosódnak a felelősségi határok, míg a nyugati országokban tisztán körvonalazódnak a felelősség határai. Ázsiában egyedül Japán jelent kivételt, mert ott valóban hagyománya van a felelősség önkéntes felvállalásának.

5.3. A kutatás hipotéziseinek igazolása

1. A magánbiztonság a rendszerváltás óta nem tudta betölteni azt a szerepet, amelyet betölthetne a rendészet komplex rendszerében.

Ez a hipotézis teljes mértékben megerősítést nyert. A demokratikus átalakulás egy jogi rendszerváltást is megkövetelt, a rendészet jogi szabályozását és a szervezeti reformot. Világossá vált, hogy kizárólag közigazgatási elméleti módszertannal nem írható le egy olyan speciális terület, mint a magánbiztonság.²¹ Sőt egyes válaszadók a rendszerváltás előtti időket rendezettebb, nyugodtabb időknak tartják, mivel akkor az állami ellenőrzés minden területet lefedett. A válaszokból világosan kiolvasható, hogy a magánbiztonság megerősödésének, kiteljesedéséhez a hiányzó vagy hiányos feltételrendszer megteremtése a kulcsa.

2. A magánbiztonság a jövőben növekvő mértékben kerülhet bevonásra a rendészeti feladatok ellátásába, mint tehermentesítő tényező a rendőrség és az egyéb rendészeti szereplők mellett.

Ez a hipotézis részben nyert megerősítést, mert csak akkor tudja a magánbiztonság betölteni hatékonyan ezt a funkciót, ha az állomány képzése megfelelő színvonalú, a jogszabályi környezet kedvező, hézagmentes és naprakész, továbbá fokozódik a kölcsönös bizalom és szorosabbá válik az együttműködés a magán-és állami rendészeti szektor között.

Számos hatóság, hivatal tehermentesítésére kerülhetne sor jól képzett vagyonvédelmi szakemberek, cégek bevonásával. A szakmát azonban, talán előzőekből következően is ellepték a hozzá nem értők.

21 FINSZTER Géza: *Bevezetés a rendészettudományba*. Budapest, Rendőrtisztai Főiskola, 2008, 13.

3. *A magánbiztonság szabályozása nem kellően naprakész, nem elég cizellált (számos szabályozási 'rés' van) és nem követi a nemzetközi trendeket.*

Ez a hipotézis teljes mértékben megerősítést nyert. Egészen pontosan a válaszadók 6,7%-a elégedett csak teljes mértékben a jelenlegi szabályozással, míg 93,3% változtatna. Fontos, hogy létezik külön vagyonvédelmi törvényi szabályozás, de azt mindenképpen korszerűsíteni kell. Egyesek szerint elég lehet a vagyonvédelmi törvény átfogó módosítása, más jogszabályok (adó, tb, közbeszerzés) egyidejű módosításával. A válaszadók 33%-a kisebb reformokkal is beérné, míg 43%-a nagyobb, átfogó, koncepcionális módosításokat szorgalmaz. A válaszadók 17%-a szerint áttörő reform csak egy teljesen új koncepciójú kódex megalkotásával érhető el, ennek lenne egy általános része és egy különös része a hazai tevékenységfajták szerint. A minimális szolgáltatási rezsiradíjról szóló Kormányrendelet megjelenése minden kétséget kizáróan megemelte a megbízási díjakat. A közbeszerzések ehhez azonban meglehetősen lassan idomulnak és kezdenek közelíteni a kívánt mértékhez, az évtizedes lemaradást azonban csak lassan sikerül behozni.

A 2020-2022 közötti időszakra szóló Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia véleményezésekor a Legfőbb Ügyészség több javaslatot tett a Belügyminisztériumnak, például arra vonatkozóan, hogy a megbízhatósági vizsgálatokat terjesszék ki a köz- és magánszféra kapcsolódási területeire, például a közbeszerzésekre, amely pontosan egy olyan terület, amelyet a köznyelvben a korrupcióhoz sorolnak.²²

A Kormány által kiadott elkészült középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia végül a következőképpen szól: „*A közintézmények és a magánszektor találkozásából fakadó kockázatértékelés kiterjeszhető a hatósági jogkörök, közbeszerzések, az állam és a magánszereplők között kialakított üzleti kapcsolatok, szakértők alkalmazásának tekintetében.*”²³

Ugyanakkor az összefoglaló részben a Stratégia optimista módon leszögezi, hogy „*2010 óta sokkal felelősebb, fegyelmezettebb és átláthatóbb az állam működése, a közpénzek, uniós források felhasználása, átláthatóbbak a közbeszerzések.*” Tehát pozitív tendencia látszik, de még van hová fejlődni.

Balla Zoltán tanulmányában felhívja a figyelmet arra, hogy sok esetben egykori

22 Fazekas Géza, a Legfőbb Ügyészség szóvivőjének nyilatkozata, 2020. 11. 02. Kálmán Attila interjúja, napi.hu, Forrás: *Legfőbb Ügyészség: Nem objektív adatokon, hanem benyomásokon alapul, hogy korrump az ország.* <https://24.hu/belfold/2020/11/02/legfobb-ugyeszseg-korrupcio/> (2021. 03. 07.)

23 A 1328/2020. (VI. 19) Korm. határozat a 2020-2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról

vezető beosztású nemzetbiztonsági és rendőr főtisztok, tábornokok dolgoznak a személy- és vagyonvédelmi szektorban, akiknek kiterjedt kapcsolatrendszere, személyi- és tárgyi ismerete szintén biztonsági kockázatot jelenthet.²⁴

Szikinger István már 1998-ban megjelent munkájában jelezte, hogy a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 24. szakasza, nevezetesen a rendőri védelem kiterjesztése a magánérdekekre előmozdítja a korrupciót.²⁵ Egy másik anomáliára is rámutatott a magánbiztonsági szektorral összefüggésben, arra, hogy mivel a rendőrség maga is jogosult ellenérték fejében szolgáltató tevékenységet végezni, így engedélyező hatóságként van jelen azon a piacon, amelyen egyúttal konkurencia is az ott működő vállalkozások számára.²⁶

4. A magánbiztonság képzési rendszere (OKJ szinttől az egyetemi szintig) fejlesztésre szorul.

Ez a hipotézis részben nyert megerősítést. Valóban reformálni kell, kivéve a felsőoktatást. A FEOR jegyzékben szükséges rendet tenni és a képzést is erre alapítani. A válaszadók kötelezővé tennék a vagyonőri képzés tanórái/vizsgái előtt az alkoholszonda alkalmazását. A képzés előfeltételévé tennének egy rövid szűrő beépítését és egy intelligenciatesztet. Ennek az lenne a célja, hogy már be se iratkozhasson, aki funkcionális analfabéta (el tudja olvasni a szöveget, azonban megérteni nem képes). Az „alkalmas ember a megfelelő beosztásban”–Taylorig elv napjainkban alapvetően sérül. Egy általános iskolát és egy 40+16 órás vagyonőri tanfolyamot végzett vagyonőrt szinte minden pozícióra alkalmaznak az őrző-védő cégek.

A legjobb értékelést a Nemzeti Közzolgálati Egyetem RTK biztonsági szakiránya kapta. A legrosszabb értékelést az 5 éves kötelező megújító képzés kapta. Az NKE biztonsági szakirány folyamatosan megújul, állandó kapcsolatot tart a szakmával, bevonja a képzésbe a legkiválóbb gyakorlati szakembereket és figyeli az piac igényeit, hogy az elvárásoknak megfelelő biztonsági vezetők kerüljenek ki padosraiból. Nagy felelősség ez, mivel az egyetlen felsőfokú biztonságszervező képzés az országban. Az NKE mesterképzésének 2020. szeptemberi elindulásával a követelmények és elvárások szintén tovább emelkednek.

5. A rendőrség magánbiztonságot érintő szakmai felügyeleti tevékenysége felülvizsgálatra szorul.

Ez a hipotézis teljes mértékben megerősítést nyert. A rendőrhatalóság kapacitás hiányában nem képes megfelelően ellátni ezt a feladatot. Amíg

24 BALLA Zoltán: A rendészet és a közigazgatás tartalmi összehasonlítása. *Magyar Rendészet*, 2014/4, 21.

25 SZIKINGER István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Budapest, Sík Kiadó, 1998, 42-44.

26 SZIKINGER i. m. 45.

pluszfeladatként tekintenek rá, a valóságban csak adminisztrációs feladat marad. Nincsen súlya és érdemi hatása az ellenőrzésnek. A kutatás eredményei azt mutatják, hogy a legtöbben közepesre értékelik rendőrség munkáját. Egyetlen válaszadó sem elégedett teljes mértékben a rendőrség szerepével, azonban hangsúlyozzuk, hogy ez nem a rendőrhatalom hibája, mert a rendőrség mindent megtesz, ami tőle elvárható a jelenlegi jogszabályi környezet és rendelkezésre álló erőforrások mellett. A megoldás a szakmai felügyelet kérdésében egy jól működő szakmai kamara lehetne.

6. A Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara érdekérvényesítő és szakmai tevékenysége újragondolásra szorul.

Ez a hipotézis teljes mértékben megerősítést nyert. A válaszadók szerint kötelezővé kellene tenni a kamarai tagságot a vállalkozások részére. Továbbá szükséges lenne a cégek számára kötelezően előírni egy előminősítést, amit a szakmai kamara végezne el. Az etikai szabályok kidolgozása és szigorú betartatása, komplex képzési rendszer összefogása, életpálya-modell kidolgozása is a kamara feladata lenne. Az érdekérvényesítés és érdekképviselés (munkaadó-munkavállaló relációban) mellett hatékony szakmai érdekvédelemre is szükség lenne a munkaadók és munkavállalók részére egyaránt.

Azért is szükséges új perspektívát, karrier-és pályamodellt alkotni, mert előregszik az állomány, ha nem vonzó a fiatalok számára. Jövőbeni kutatás tárgyát képezheti, hogy megrajzoljuk a vagyonőri demográfiai 'korfát', ebből világosan látni lehetne a helyzetet és a tendenciákat. Nemcsak a vagyonőri állomány öregszik el, hanem a magas beosztású biztonsági vezetők állománya is.²⁷ Érdeemes tehát a jövőben a magánbiztonsági szektort demográfiai szempontból is tovább elemezni.

27 Lásd részletesen: MAJOR László: *A biztonsági vezető*. In: CHRISTIÁN László – MAJOR László – SZABÓ Csaba (szerk.): *Biztonsági vezetői kézikönyv*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2019, 65-81.

Más szempontokat vizsgált az említett kutatás, viszont annyiban megegyezett jelen kutatás eredményével, hogy rávilágított, hogy a képzésben nagyobb hangsúlyt kell fektetni a vállalati közegben is jól helytállni képes biztonsági vezetők képzésére, mert a válaszadók kétharmada ilyen cégnél dolgozik. Ebben az anonim kérdőíves kutatásban a MBVE 19 tagja vett részt. Életkorukat tekintve kétharmaduk 60 év körüli, harmaduk 41-50 év közötti volt. A 30-as korosztály hiányzott, az alatt pedig mérés határon volt az érték. Ez utóbbi érthető, mivel magas beosztású vezetőket szólított meg a kutatás. A 30-as korcsoport hiánya viszont már némi aggodalomra adhat okot.

6. Konklúzió, a kutatás fő megállapításai

A magánbiztonság megítélése tapasztalatokból és elvárásokból tevődik össze. Fontos szerepe van a médiának és a szakmai színvonalnak az állampolgári percepció pozitív befolyásolásában. A kutatás mindkét alapkérdésére választ kaptunk, a kiinduló hat hipotézisből négy teljes egészében, kettő részben igazolást nyert:

- Nem lehet egyszerre hatékonyak, szabályszerűnek és profitábilisnak lenni a tevékenység végzése során.
- Prioritást kellene biztosítani a valós tevékenységet magas színvonalon és kizárólag saját állománnyal (alvállalkozó nélkül) végző társaságok számára. Szükséges lenne a vállalási díjminimum meghatározása. Nagy előrelépés lenne a minimális vállalási díjak törvényi szabályozása és az alvállalkozói rendszer teljes megszüntetése.
- Érdekes és értékes megállapítás, hogy a magánbiztonsági szektorban kiemelten hangsúlyos a jogszabálykövetés, még akkor is, ha ez versenyhátrányt jelent. Fontos a felelősségvállalás, elszámoltatás, szankcionálás. Mindez növeli a szakma presztízsét.
- Hangsúlyt kell helyezni a képzés során a kommunikációra. Kiemelten fontos ez a különböző vezetői kompetenciák (időgazdálkodás, csapatépítés stb.) mellett. A 6461 cégből ma Magyarországon összesen kb. 40 alkalmas arra, hogy nagyvállalati környezetben képes legyen kommunikálni. A 'vezető mint coach' szemlélet elfogadtatására is szükség lenne.
- Komplex minőségi szolgáltatást kell nyújtani a megrendelő részére, elméleti-jogi-gyakorlati háttértámogatással. A cégen belül a fő értékek az önfejlesztés, kontroll, csapatmunka, tapasztalat, becsület, kreativitás, lojalitás a cég és a megbízó irányába, rugalmasság, megbízhatóság, gyors- és hatékony reagálás, professzionalizmus. A magas minőség csak folyamatos képzéssel, csúcstechnológia alkalmazásával érhető el. Törekedni kell a nemzetköziségre és a folyamatos fejlődésre.
- A válaszadók szükségesnek tartják a vagyonőrzés specializációját és ennek alapján a minimális vállalási díjak meghatározását, célszerű lenne a közbeszerzésekre vonatkozó minimális rezsioradíjat valamennyi területre kiterjeszteni. Fontos, hogy a minimális rezsioradíj munkavállalói költségei ne a bérminimumból induljanak ki.
- Ahhoz, hogy egy vállalat döntéshozó vezetése megfelelő biztonság-tudatossági szintet érjen el és vagyonvédelmi koncepcióját, stratégiáját a modern kornak megfelelő, a célterületre szabott biztonsági folyamatokra

és az azok alkalmazását költséghatékonyan támogató innovatív biztonságtechnikai megoldásokra alapozva tudja kialakítani, olyan biztonsági vezetőre van szüksége, aki szakmai felkészültségével hatékony szakmai támogatást tud nyújtani ezen törekvések maradéktalan megvalósításához.



Molnár Péter: Pandémia idején –
2020-as életkép egy önkormányzati hivatalban

KRIMINALISZTIKAI ALAPKÉRDÉSEK

Kérdések és válaszok a nyomozás során

KOVÁCS GYULA

mb. oktató (KRE ÁJK Továbbképzési Központ)

1. Bevezetés

Azt szinte senki nem vonja kétségbe, hogy egy büntetőjogi tilalomba ütköző cselekmény, vagyis *a történeti tényállás elemei* különböző megközelítésből másféleképpen értelmezhetők, ezért többféle módon tehetnek szert relevanciára. Sokan azonban úgy vélik, miszerint az úgynevezett *kriminalisztikai alapkérdések* csupán egy emberi cselekvéshez tartozó történés értelmes leírásához szükséges bővített mondat elemeire kérdeznek rá. A tudományos bűncselekmény-fogalom ugyanezeket az elemeket ettől eltérő rendszerben értelmezi, az eljárásjog ismét másféle szemszögből tulajdonít egyiknek-másiknak esetenként jelentőséget. Azt a kételkedők sem vitatják, hogy a kriminalisztikai alapkérdésekre nyilvánvalóan hasznos felhívni például a rendészeti tanintézetek hallgatóinak a figyelmét, mert ezzel látóköriük és jogi kulturáltságuk bővül. Ennek ellenére – és annak dacára, hogy példának okáért *az általános törvényi tényállási elemek és a kriminalisztikai alapkérdések egyértelműen egymásra vetíthetők* – e kérdéseket a bizonyítás tárgyának¹ meghatározásakor mégsem tartják olyannyira lényeges szempontnak.²

Felmerül a kérdés: *mégis, mire valók ezek a kriminalisztikai alapkérdések?*

E tanulmány célja, pontosan a fenti felvetés megválaszolása. Az első bevezető rész után szó esik általában a kriminalisztikai alapkérdésekről (második rész), a harmadik rész pedig a hét kriminalisztikai alapkérdéssel foglalkozik. A negyedik rész a nyolcadik alapkérdés és a kiegészítő kérdések jelentőségét vizsgálja. A mű összegzéssel és sorrendben a következő mellékletekkel

1 A *bizonyítás tárgya* [a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 163-164. §] kriminalisztikai értelemben *az, amire a bizonyítás irányul*, vagyis, *amit a büntetőeljárás* (és azon belül a nyomozás) során *bizonyítani kell*. Másképpen fogalmazva a bizonyítás tárgya a *bizonyítandó tények* körét öleli fel. A nyomozás során lényegében (és némiképpen leegyszerűsítve) a bizonyítandó tények bizonyítására alkalmas *bizonyító tényeket* keressük. A bizonyító tényekhez pedig a *bizonyítékforrásokon* keresztül jutunk. Vesd össze Kovács Gyula – NAGY József: *A kriminálmetodika elméleti kérdései*. Egyetemi jegyzet. Budapest, Nemzeti Közszerződési és Tankönyv Kiadó Zrt., 2013, 26-30.

2 Uo. 30.

zárul: a kriminalisztikai alapkérdések (1); a kriminalisztika piramis modellje (2); a kriminalisztikai alapkérdések (3.); a verziók csoportosítása (4.); az ügytől a személyig és a személytől az ügyig modell (5.).

2. A kriminalisztikai alapkérdésekről általában

A kriminalisztikai alapkérdéseknek a nyomozás során nem csupán a bizonyítás tárgyának meghatározásakor van kiemelt jelentősége. A büntetőeljárásban *a tanú és a terhelt* (nyomozási szakban gyanúsított) *kihallgatásakor az egybefüggő vallomástételt követően feltett kérdéseket is úgy kell összeállítani, hogy választ kapjunk ezekre az alapkérdésekre.* Kiváltképpen igaz ez akkor, amikor a tanú vagy a gyanúsított vallomása információszegény, vagy a nyomozás addig megállapított adataival ellentétes.

Megjegyzendő, hogy *a kriminalisztikai alapkérdések sorrendje* – nagyon úgy tűnik – *nincs kőbe vésvé.* Dobos János a hét kriminalisztikai alapkérdést a következők szerint rendezte:

1. Hol történt?
2. Mikor történt?
3. Mivel történt?
4. Hogyan történt?
5. Miért történt, mi célból követték el?
6. Mit követtek el, mi történt?
7. Ki, kivel követte el?³

Fenyvesi Csaba A kriminalisztika piramis modellje felállításakor (vagy felépítésekor) a *'Mivel?'* kérdést kihagyta, a *'Ki?'* mellett pedig külön szerepeltette a *'Kivel?'* kérdést (megítélésem szerint, helytelenül, ugyanis ez utóbbi kettő összetartozik). Fenyvesinél a rangsor tehát:

1. Mi történt?
2. Hol történt?
3. Mikor történt?
4. Hogyan történt?
5. Ki követte el?
6. Kivel követte el?
7. Miért követte el?⁴

3 DOBOS János – KOVÁCS Gyula: *Kis nyomozástan.* Harmadik kiadás. Budapest, Dr. Kovács Gyula [KGyul@], 2020, 96-97. Lásd az 1. mellékletet (A kriminalisztikai alapkérdések I.).

4 FENYVESI Csaba: A kriminalisztika alapkérdései. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények,* 2013, XIV, 343. Lásd a 2. mellékletet (A kriminalisztika piramis modellje – A kriminalisz-

A Fenyvesi Csaba által felállított, hiányos sorrendet preferálja a Rendészet-tudományi Szaklexikon, amelynek meghatározása szerint a „kriminalisztikai alapkérdések: a múltbeli esemény megismerésében kiemelkedő jelentőségű kérdések csoportja”.⁵

A kriminalisztikai alapkérdéseket Dobos János és Fenyvesi Csaba bizonyára sajátos szakmai szempontok szerint rangsorolták. Jómagam ugyan-csak így jártam el, amikor a *’Mi történt?’* után a *’Ki, kivel?’* kérdést állítottam az első, illetve a második helyre. Az okot itt és most nem magyarázom, de később kitérek rá. Egyelőre maradjunk annyiban, hogy – mint azt már említettem volt – *a kriminalisztikai alapkérdések sorrendje nincs kőbe vésve.*

Megítélésem szerint, az alapkérdések helyes sorrendben a következők:

1. Mi történt (*Quid accidit*)?
2. Ki (kivel) követte el (*Quis hoc fecit*)?
3. Hol történt (*Ubi est*)?
4. Mikor történt (*Quando accidit*)?
5. Hogyan (mi módon) történt (*Quid factum*)?
6. Mivel (milyen eszközzel) történt (*Quid est*)?
7. Miért történt (*Cur mihi hoc accidit*)?⁶

A következő fejezetben vizsgáljuk meg a kriminalisztikai alapkérdéseket részletesebben.

3. Kriminalisztikai alapkérdések – az elsőtől a hetedik kérdésig

Általánosságban annyit leszögezhetünk (én meg is teszem), hogy a hét kriminalisztikai alapkérdés megválaszolása nélkül nincs eredményes nyomozás, valamint a kérdésekre adott/kapott feleletek határozzák meg azokat a további kérdéseket, amelyekre a nyomozás során még választ várunk. Vegyük górcső alá tehát ezeket a kriminalisztikai alapkérdéseket.

1. kérdés: *mi történt?*

A *’Mi történt?’* vizsgálata során *egyfelől* – már amennyiben ez nyomban a cselekmény tudomásra jutását követően lehetséges – *a történeti tényállást kell megállapítani, vagyis a valóságban megnyilvánuló valamely emberi*

tikai alapkérdések II.).

5 BODA József (főszerk.): *Rendészettudományi szaklexikon.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019, 355.
6 DOBOS – KOVÁCS i. m. 97-98. Lásd a 3. mellékletet (A kriminalisztikai alapkérdések III.).

*magatartás büntetőjogi szempontból jelentőséggel bíró körülményeinek az összességét.*⁷ Nézzünk egy példát: a helyszín a sértett hobbitelke. Az elkövető Horváth úr, a sértett telekszomszédja, egyben haragosa. Horváth úr összevitatkozott a telekszomszédjával, megütötte, az illető elesett, és a kútkávéba verte a fejét stb. *Esetünkben a tudomásra jutást követően arra keressük a választ, hogy – az elsődleges információk alapján – a kérdéses emberi magatartás megvalósított-e bűncselekményt,* és ha igen, akkor az a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) Különös Részének melyik törvényi tényállásába, vagyis szakaszába (§) ütközik?

A történeti tényálláshoz, tehát a 'Mi történt?' kérdéshez tartozik az eredmény vizsgálata (szinte látom, hogy a büntető anyagi jogi elméleti jogászok felkapják a fejüket), amely sokféle lehet (biológiai, vagyoni-gazdasági, társadalmi típusú és a veszély mint eredmény). *Az eredmény nem más, mint a bűncselekmény elkövetési magatartásával okozati összefüggésben, a külvilágban bekövetkező olyan változás, amelyet a törvényi tényállás leír.*⁸ Ha tehát minipéldánk sértettje, aki a kútkávéba verte a fejét, a helyszínre érkező mentőorvos elsődleges véleménye alapján koponyaalapi törést szenvedett, akkor már tudjuk, mert tudnunk kell – tanultuk, hogy *a sérülésre tekintettel a cselekmény a Btk. 164. § (1) bekezdésébe ütköző és a (8) bekezdés szerint minősülő életveszélyt okozó testi sértés gyanújának a megállapítására lehet alkalmas.*

Megjegyzendő azonban, hogy *kriminalisztikai szempontból nem minden eredmény tényállásszerű:* például a lopás (Btk. 370. §) immateriális deliktum, de a befejezett bűncselekménynek köznapi értelemben mégis van eredménye. A bűncselekmény elkövetési tárgya, vagyis az idegen, ingó, meghatározott értékkel bíró dolog kikerül a sértett (kriminalisztikai terminológiával károsult) birtokából, és végső soron ezzel a sértett vagyonában értékcsökkenés következik be. *A kriminalisztikai értelemben vett eredmény számos esetben megegyezik a büntető anyagi jogi értelemben vett eredménnyel, azonban nem feltétel, hogy azt a külvilágban beállott bizonyos változást a törvényi tényállás tartalmazza.*

Nem melleleg, *a 'Mi történt?' kérdésre a válasz, amelybe beletartozik a cselekmény büntetőjogi megítélése (minősítése), egyben meghatározza a nyomozó hatóság hatáskörét,*⁹ és vegyük észre azt, hogy *a példának felhozott*

7 BLASKÓ Béla: *Magyar Büntetőjog Általános Rész.* Budapest, Rejtjel Kiadó, 2013, 154.

8 BLASKÓ i. m. 166.

9 A Rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről a 25/2013. (VI. 24.) BM rendelet rendelkezik. A hatáskör megállapítását a 2. § szabályozza.

*cselekmény 'több-, de legalább kétesélyes', vagyis okot szolgáltatathat a minősítési verziók felállítására is (amit másképpen alapverzióknak nevezünk).*¹⁰

2. kérdés: *ki, kivel követte el a bűncselekményt?*

A második kérdés felvetésekor alapvetően arra keressük a választ, hogy *ki (és kivel) követte el a bűncselekményt: ismert vagy ismeretlen elkövetővel van-e dolgunk, egyedül volt-e, avagy sem?* Nagyon nem mindegy ugyanis, hogy a nyomozás kezdeti szakaszában felderítünk-e (ennek során a meg-alapozott gyanú megállapításához szükséges mértékben fel kell deríteni az elkövető személyét),¹¹ vagy pedig vizsgálunk (amikor – szükség esetén bizonyítási eszközök beszerzése és megvizsgálása útján – az ügyészség dönt a gyanúsítottal szemben folyamatban lévő nyomozás befejezésének kérdésében).¹² *A felderítést, vagyis az ismeretlen tetteses bűncselekményt az 'ügytől a személyig', a vizsgálatot, amikor az elkövető eleve ismert, vagy a felderítés eredményeképpen ismertté vált, a 'személytől az ügyig' modell jellemzi* (erre a két modellre a téma behatároltsága és terjedelmi korlátok miatt nem áll módomban kitérni).¹³

A *'Ki (kivel) követte el?'* kérdés vizsgálatakor *tisztázni kell az elkövető és a sértett közötti kapcsolatot, és – különösen több elkövető esetén – az elkövetői minőséget is:* az elkövető lehet tettes, közvetett tettes és társtettes (ők a tettesek), valamint felbujtó és bűnsegéd (ők pedig a részesek).¹⁴ Az elkövető és a sértett közötti hozzátartozói kapcsolat – mint a büntetőjogi felelősségre vonás egyéb akadályá [Btk. 30. § a) pontja és 31. §] –, akár a büntetőeljárás megindulásának a gátja lehet [Be. 4. § (6) bekezdése]. Például „lopás, rongálás, sikkasztás, csalás, információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás, hűtlen kezelés, jogtalan elsajátítás, orgazdaság,¹⁵ illetve jármű önkényes

10 A *verzió* latin eredetű szó, köznapi értelemben változatot jelent. A *nyomozási verzió* olyan feltevés, amely a rendelkezésre álló adatok logikai feldolgozása alapján reálisnak tekinthető magyarázatot ad az eljárás tárgyát képező (bűn)cselekmény egészére vagy annak egy részére. LAKATOS János (szerk.): *Kriminalisztika (I. kötet)*. Budapest, Rendőrtisztí Főiskola – Rejtjel Kiadó, 2004, 46. A verziókról részletesebben: DOBOS – KOVÁCS i. m. 95-114. és 137-146. Lásd a 4. mellékletet (A verziók csoportosítása és a nyomozási terv fajtái).

11 Vesd össze a Be. 348. § (3) bekezdésével.

12 Vesd össze a Be. 348. § (4) bekezdésével.

13 Az *'ügytől a személyig'* és a *'személytől az ügyig'* modellről részletesebben: Dobos – Kovács i. m. 156-164.

14 Btk. 12. §; részletesebben 13-14. §.

15 Az orgazdaság törvényi tényállását (Btk. 379. §) 2021. január 1-jétől hatályon kívül helyezi

elvétele miatt az elkövető csak magánindítványra büntethető, ha a sértett a hozzátartozója. Ez a rendelkezés nem alkalmazható, ha az elkövető egyben a sértett gyámja vagy gondnoka” (Btk. 382. §).

3. kérdés: *hol történt a bűncselekmény?*

A harmadik kérdés esetében az *elkövetés helyét, a 'helyszínt' keressük. E kérdés megválaszolása* – függetlenül attól, hogy a bűncselekmény helyszíne az esetek többségében ismert – alapvető feladat a büntetőeljárás során: *egyfelől megalapozza a nyomozó hatóság* (és a büntetőügyekben eljáró más hatóságok) *illetékességét*.¹⁶ *Másfelől* – és ez a nyomozás eredményessége szempontjából fontosabb megítélés alá esik – *a bűncselekmény helyszíne 'beszél', és nem csupán az ott felkutatott tanúk által: a szemle végrehajtásakor a helyszínen felkutatott és rögzített nyomokat, anyagmaradványokat, valamint tárgyi bizonyítási eszközöket is 'szóra lehet bírni'* (csak tudni kell beszélni a nyelvükön).¹⁷ Harmadrészt *az adatgyűjtést és a tanúkutatást* – főszabály szerint – *a helyszínen, illetve onnan kiindulva kell elkezdni.*

*Az elkövetés helyszíne jelentőséggel bír az alibi*¹⁸ *ellenőrzése során, de ezt a témát a következő alapkérdésnél részletesebben kifejtem.*

Végezetül *bizonyos bűncselekmények megvalósulása* (vagy tényállás-szerűsége) *meghatározott helyszínhez kötött* [pl. háborús fosztogatás (Btk. 154. §) vagy nemzetközi szerződés által tiltott fegyver alkalmazása (Btk. 155. §) alapesetben hadműveleti vagy megszállt területen követhető el], illetve *alkalmasint a helyszín a bűncselekmény minősített tényállásának a megálapítását eredményezi* [pl. a közveszély helyszínén megvalósított lopás: Btk. 370. (3) bekezdés c) pontja; (4) bekezdés b) pontja; (5) bekezdés b) pontja; (6) bekezdés b) pontja].

4. kérdés: *mikor történt a bűncselekmény?*

A negyedik kérdés *az elkövetés idejét veszi górcső alá.* Ez az ismérv ugyan-csak lényeges szempont a nyomozás során, ugyanis *a harmadik kérdésnél már említett helyszíni, illetve a helyszínről kiinduló adatgyűjtést, tanúkutatást az elkövetés idejével azonos vagy közel azonos időpontban kell meg-*

a 2020. évi XLIII. törvény 59. § c)-d) pontja.

16 25/2013. (VI. 24.) BM rendelet 3. §.

17 Vesd össze: DOBOS – KOVÁCS i. m. 57-62.

18 Az *alibi* másholletet jelent: a tettes azzal védekezik, hogy az elkövetés helyén és idején máshol tartózkodott.

kezdeni: ez örökérvényű krimináltaktikai szabály (természetesen emellett lehet a nap bármely szakában is adatot gyűjteni stb.). *Az elkövetés idejének kiemelt szerepe van az alibi ellenőrzése során.* Hangsúlyozom: *ha a tettes alibit igazol, azt is meg kell állapítani, hogy az inkriminált időszakban hol tartózkodott valójában* (ha akkor nem ott volt, akkor hol, mikor, kivel volt, és ezt mivel bizonyítja). Ez esetben a bizonyítási teher 'átfordul'.

A 'Mikor történt?' kérdésnek büntető anyagi jogi és eljárásjogi vetülete is van. Egyrészt gondoljunk csak a Btk. időbeli hatályára (2. §), vagy az elévülésre mint a büntethetőséget megszüntető okok egyikére [Btk. 25. § d) pontja; 26-28. §], és az ehhez kapcsolódó büntetőeljárásjogi rendelkezésekre: az elévülés a feljelentés elutasítását [Be. 381. § (1) bekezdés d) pontja] és az eljárás megszüntetését [Be. 398. § (1) bekezdés e) pontja; 492. § (1) bekezdés c) pontja; 597. § (1) bekezdés a) pontja] vonja maga után.

5. kérdés: *hogyan követték el a bűncselekményt?*

Az ötödik kérdés arra irányul, hogy a tettes *mi módon, milyen módszerrel követte el* a bűncselekményt? *A módszer az elkövetési magatartással szorosan összefügg*, olyannyira, hogy a külvilágban, külső szemlélő számára e két tényállási elem általában nem különül el egymástól. *A módszerekből következtethetünk az elkövető személyes kvalitásaira*: az elkövető egyfajta 'modus-képet'¹⁹ fest magáról. Épp ezért az elkövetés módszerének a felderítés, vagyis az ismeretlen tetteses ügyek nyomozása során van kiemelt jelentősége. Nem melleleg e kérdés megválaszolásával *a bűncselekmény elkövetését* (közvetlenül) *lehetővé tehető okokra és körülményekre is fény derülhet.*

Az elkövetés módszerének büntető anyagi jogi szempontokból ugyan csak meghatározó szerepe lehet: az élet vagy a testi épség elleni közvetlen fenyegetéssel történő elkövetés például a szexuális erőszaknál [Btk. 197. § (1) bekezdése] és a rablásnál [Btk. 365. § (1) bekezdés a) pontja] *alapeseti tényállási elem*, míg ugyanez a zsarolásnál [Btk. 367. § (2) bekezdés b) pontja] a *minősített eset* megállapítására szolgáltathat okot. A különös kegyetlenséggel történő elkövetés pedig minősített esete az emberölésnek [Btk. 160. § (2) bekezdés d) pontja] és a testi sértésnek [Btk. 164. § (6) bekezdés e) pontja].

19 Vesd össze az elektronikus Modus Operandi Nyilvántartás működésével kapcsolatos egyes feladatokról rendelkező 12/2014. (V. 16.) ORFK utasításban foglaltakkal.

6. kérdés: *mivel, azaz milyen eszközzel követték el a bűncselekményt?*

Az elkövetés eszköze, valamint az *eszközhasználat szorosan kapcsolódik az elkövetés módszeréhez*. Ezért az *eszközhasználat* – hasonlóképpen az előző kérdésnél kifejtettekhez – *elválaszthatatlan az elkövetési magatartástól*. Önmagában már maga az *eszköz* (típusa, beszerzési lehetősége, fogyasztói ára, használatának speciális szakismerethez kötöttsége stb.) *utalhat az elkövetőre*, és használatának módszerével az elkövető ugyancsak *'modus-képet'* fest magáról (egyfajta *'modus-önarcképet'*). Gondoljuk tovább (vagy másképpen) az előző példát: az elkövető (Horváth úr) összevitakozott a haragosával. A vita hevében egymásnak estek, dulakodtak, birkóztak, amelynek során Horváth a haragosát kézzel megfojtotta. Ezt követően kihúzta az áldozat övéből a nadrágszíjat, majd az áldozatot a nyakára hurkolt nadrágszíjánál fogva a fészker mögötti fa alacsonyabb ágára felhúzta (felakasztotta). Mi történt? Emberölés – nyilvánvalóan. Mit látunk elsőre a helyszínen? Önakasztással elkövetett öngyilkosságot. Mi történt valójában (vagy részleteiben)? A tettes kézzel megfojtotta a sértettet (a *módszer* a kézzel fojtás), majd az áldozatot a nyakára hurkolt nadrágszíjánál fogva egy közeli fa alacsonyabb ágára felakasztotta (*az emberölést öngyilkosság látszatának keltésével leplezte* – ez is egyfajta módszer).

Az *elkövetés eszköze* egyfelől (tárgyi) *bizonyítási eszköz* [Be. 165. § e) pontja], sőt, *nyomhordozóként* kétszeresen az, így fontos szerepet tölt be a nyomozásban: a bűncselekmény elkövetésének vagy a bűncselekmény elkövetésével összefüggésben az elkövető nyomait hordozza [Be. 204. § a) és c) pontja]. Például a *betöréses lopásnál használt feszítővas* térfogati nyomot hagy az ajtón és az ajtófélfán, valamint rajta lehet a tettes ujjlenyomata, biológiai anyagmaradványa vagy a ruházatából néhány textil elemi szál. Az *emberölés eszközéül használt baltán* rajta lehet az áldozat biológiai anyagmaradványa (vér, agyvelőzúzalék, bőrfoszlányok, hajsálak), illetve ugyancsak a tettes ujjlenyomata stb. Nem mellesleg a balta mint eszköz, térfogati nyomot hagy az áldozat fején (koponyáján) is.

Az *elkövetés eszköze* – amely csak az elkövető testétől függetlenül létező tárgy lehet – a *bűncselekmények törvényi tényállásában jellemzően minősítő körülményként szerepel*. Például lopásnál a hamis vagy lopott kulcs [Btk. 370. § (2) bekezdés *bg*) pontja]; emberrablásnál, valamint személyi szabadság megsértésénél a fegyver vagy az élet kioltására alkalmas eszköz [Btk. 190. § (2) bekezdés *c*) és *d*) pontja és 194. § (2) bekezdés *e*) és *f*) pontja]. Megjegyzendő, hogy ahol a lopást dolog elleni erőszakkal követik el [Btk. 370. § (2) bekezdés *bc*) pontja], ott szinte minden esetben feltételezni kell az eszközhasználatot.

7. kérdés: *miért történt a bűncselekmény?*

A hetedik kérdés arra keresi a választ, hogy miért követték el a bűncselekményt, vagyis az elkövetőt tettének megvalósításakor mi motiválta, milyen cél vezérelte? A motívumhoz és a célzathoz szorosan hozzátartozik (akár 'szükségképpen' kiegészítő kérdés is lehetne) a 'Cui bono?' (Kinek jó, vagy kinek használ?), vagy másképpen a 'Cui prodest?' (Kinek az érdeke, illetve, kinek fontos?) felvetés. Ez utóbbi latin kifejezést Seneca²⁰ Medea drámájából ismerhetjük: „Cui prodest scelus, is fecit” (A kinek jól jött ez a véték, na éppen az követte el). *E kérdésre adott válasz szűkítheti az elkövetői kört, és gyakran eredményezi az ismeretlen tettes kilétének a megállapítását. A 'Cui prodest?' kérdésnek jellemzően az ismeretlen tetteses, befejezett emberölés nyomozásakor van jelentősége, különösképpen, ha a bűncselekmény elkövetésének az oka ismeretlen: kinek, vagy kiknek állhatott érdekében az áldozat halála? (Minden 'gyilkossági' nyomozó 'rémálma' a 'háromismeretlenes egyenlet': egyaránt ismeretlen az elkövető, az ok, a motívum vagy célzat és az áldozat kiléte.)*

A motívumnak és a célzatnak büntető anyagi jogi vetülete is van: bizonyos bűncselekményeknél az alapeseti tényállás is tartalmaz célzatot. Ilyenek például a vagyon elleni erőszakos bűncselekmények (Btk. XXXV. Fejezet, 365-369. §)²¹ és számos vagyon elleni deliktum (Btk. XXXVI. Fejezet).²² Más bűncselekményeknél a célzat minősített esetet valósít meg. Például nyereségvágyból, illetve aljas indokból vagy célból történő elkövetés: emberölés [Btk. 160. § (2) bekezdés b) és c) pontja]; testi sértés [Btk. 164. § (4) bekezdés a) és (6) bekezdés a) pontja]; személyi szabadság megsértése [Btk. 194. § (2) bekezdés b) pontja]; rágalmozás [Btk. 226. § (2) bekezdés a) pontja] stb.

A nyolcadik (Hasonló történt-e?) kérdés fontosságát a következő részben fejtem ki, ezért itt bővebben nem ejtek róla szót.

Végezetül adós vagyok a kriminalisztikai alapkérdések sorrendje megváltoztatásának (legalábbis Dobos Jánoshoz és Fenyvesi Csabához képest) a magyarázatával: mi okból soroltam az első két helyre a 'Mi történt?' és a 'Ki, kivel kö-

20 Lucius Annaeus SENECA (Córdoba, a mai Spanyolország – i. sz. 65. április 12. Róma, a mai Olaszország): római stoikus filozófus, drámaíró és államférfi. BECK Mihály – PESCHKA Vilmos (főszerk.): *Akadémiai Kislexikon II. kötet*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1990, 56.

21 A vagyon elleni erőszakos bűncselekmények (Btk. XXXV. Fejezet): rablás (365. §); kifosztás (366. §); zsarolás (367. §); önbírászkodás (368. §).

22 Alapesetben célzatos vagyon elleni bűncselekmények (Btk. XXXVI. Fejezet): lopás (370. §); csalás (373. §); gazdasági csalás (374. §); információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás (Btk. 375. §); 2020. december 31-ig az orgazdaság (379. §); jármű önkényes elvétele (380. §).

vette el?’ kérdéseket. Azt gondolom, és egyben remélem, a fenti okfejtések után a válasz nyilvánvaló. Ennek ellenére engedtessek meg nekem néhány gondolat.

A bűncselekmény nyomozása során a kiinduló alaphelyzetet mindig a *‘Mi történt?’* kérdésre adott válasz határozza meg. Az elkövetés helye (Hol?), ideje (Mikor?), módja (Hogyan?) és eszköze (Mivel?) a *‘levegőben lóg’* a történeti tényállás akárcsak hozzávetőlegesen részletes ismerete nélkül. *‘A Bosnyák téren, tegnapelőtt egy baltával’*. Vajon mit kezd a nyomozó hatóság ezzel az információval? *Mi történt* ott a Bosnyák téren tegnapelőtt azzal a fránya baltával? Ráadásul a *‘Mi történt?’* tisztázásakor a *‘Hol?’* kérdésre is választ kapunk (ha mégsem ott történt a bűncselekmény, mert például az áldozatot nem a téren ölték meg vagy rabolták ki, akkor is van egy helyszín, amelyhez a bűncselekmény köthető).

Amennyiben tehát nem tudjuk, mi történt (a történeti tényállás jogsértés vagy nem az; ha jogsértés, szabálysértés, avagy bűncselekmény-e; nem jogsértés esetén, van-e a nyomozó hatóságnak bárminemű intézkedési kötelezettsége), *az olyan, mintha semmi nem történt volna: ‘nincs miről beszélnünk, mindenki mehet haza’*. Ahhoz tehát, hogy a hatóság bármilyen, jogilag alátámasztott érdemi tevékenységet végezzen, tisztában kell lennie – legalább megközelítőleg pontosan – a cselekmény (büntető)jogi megítélésével, és az első kérdésnél részletezett körülményekkel (pl. a sértett sérülésének jellegével stb.). Szerintem.

Miután sikerült megfejtteni, hogy a valóságban megnyilvánuló inkriminált emberi magatartás milyen bűncselekmény megállapítására alkalmas, akkor az elkövetőtől (vagy az elkövetőktől) függ a folytatás (a *Hogyan tovább?*): amennyiben a kiléte ismeretlen, felderítünk (az *‘ügytől a személyig’* modell), ha pedig ismert, vizsgálunk (a *‘személytől az ügyig’* modell) – főszabály szerint (tudom, a két modell magyarázatával még mindig adós vagyok, de sajnos az is maradok, de az 5. melléklet tartalmazza mindkettő vázlatos felépítését).²³

4. Kriminálisztikai alapkérdések – a nyolcadik kérdés és a kiegészítő kérdések

A nyolcadik, a *‘Hasonló történt-e vagy része lehet-e sorozatnak?’* kriminálisztikai alapkérdést a szakma Dobos Jánosnak tulajdonítja. E kérdés „fontossága nem csupán az esetleges és jellemző sorozatos elkövetés felismerésében, az azonos tetteshez, tettesekhez tartozó ügyek behatárolásában van. Nyilvánvaló, hogy ez sem érdektelen. Ugyanúgy fontos, hogy az így felfedett

23 A 4. fejezet elkészítésekor – a lábjegyzetben írt hivatkozások mellett – felhasználtam: DOBOS – KOVÁCS i. m. 99-105.

előzmények – és azok az ügyek is, amelyeket a felderítés közben kell azonos elkövetőkre utaló ismérvek miatt az alapügyhöz és már bemért előzményeihez csatolni – szélesítik azt az információs bázist, amelyre így az adott ismeretlen tetteses ügyünk felderítését is biztosabban alapozhatjuk”.²⁴

A nyolcadik alapkérdés felvetésekor tehát *arra keressük a választ, hogy az inkriminált bűncselekmény része lehet-e egy sorozatnak, illetve az ismert vagy ismertté vált (felderített) tetteshez kapcsolható-e további bűncselekmény(ek) elkövetése? A sorozatelkövetés felderítése eminens bűnüldözői érdek, épp ezért a 'Hasonló történt-e?' kérdést a nyomozás során mindig fel kell tenni, kiváltképpen, ha egy bizonyos területen hirtelen megnövekednek az azonos vagy azonos típusú bűncselekmények; olyan deliktumok szaporodnak el, amelyeknek elkövetése eddig nem volt jellemző; a korábban rendszeresen előforduló bűncselekmények végrehajtása ismétlődően új és azonos módszerekkel történik (pl. a 'béke szigetének' aposztrofált vendéglátóegység környékén – különösen fizetésnapokon és hétvégeken – megjelenik, majd egyre növekszik az úgynevezett klasszikus, útonállásszerű 'leütéses' rablások száma, vagy a tolvajok a lakótelepi társasházak előterébe már nem ajtóbefeszítés módszerével, hanem a bejárati ajtók elektronikus zárjainak dekódolásával hatolnak be).*²⁵

4.1. A kiegészítő kérdések

A kriminalisztikai alapkérdésekhez szükségképpen kapcsolódnak a *kiegészítő kérdések*, amelyek *jellege*, milyensége *függ* egyfelől *a nyomozás tárgyát képező cselekmény büntetőjogi megítélésétől* (a minősítéstől); másfelől *az elkövetés körülményeitől*; végül *a nyomozás során megállapított tényektől*.

A *lopás nyomozásakor* például óhatatlanul felmerül a *'Mit vitt el?'* vagy a *'Mire követte el?'* kérdés, valamint a *'Kinek és/vagy hogyan, mi módon, hol és mennyiért értékesített?'* kérdést ugyancsak vizsgálni kell. Sőt, amennyiben a gyanú meghatározott személyre terelődik, akkor az úgynevezett *'költekezési vonalat'* szintén muszáj ellenőrizni: ilyenkor a *'Mire, mennyit és vajon miből költ?'* kérdés merülhet fel.

Betöréses lopás esetén vizsgálni tanácsos azt is, hogy *ki tudhatott az eltulajdonított dolog őrzési-tárolási helyéről*, illetve *volt-e (lehetett-e) tippadó?* Az egészséges kételkedésre tekintettel²⁶ esetenként felmerülhet az is, miszerint *egyáltalán létezett-e az a dolog, amelyet a sértett szerint eltulajdonítottak?*

24 DOBOS János: *Kis nyomozástan*. Első kiadás. Budapest, BM Könyvkiadó, 1988, 56.

25 DOBOS – KOVÁCS i. m. 121.

26 Az egészséges kételkedés a kriminalisztikai gondolkodásmód sajátja.

Egyfajta kiegészítő kérdésként *vizsgálni kell a bűncselekmény elkövetését közvetlenül lehetővé tevő okokat és körülményeket, sőt, azt is, hogy terhel-e bárkit – akár büntetőjogi – felelősség a bűncselekmény bekövetkezéséért* (a felelőség vizsgálata nem ritkán egy újabb jogsértés megállapítására adhat alapot)?

Végezetül *vizsgálat tárgyát képezi a* számos esetben tabuként kezelt *sértetti közrehatás*, amely minden híreszteléssel ellentétben nem a sértett vagy az áldozat hibáztatásával azonos.²⁷ Az áldozattan (viktimológia) ugyanis olyan tudományág, amely a bűncselekmény áldozatává válás folyamatával foglalkozik, az elkövető és az áldozat kapcsolatainak felkutatása útján.²⁸

Az elkövetést közvetlenül lehetővé tevő okok és körülmények, a felelőség és a sértetti közrehatás vizsgálata összhangban áll *a teljesség* igényével, *amely a nyomozás egyik alapelve*.²⁹

5. Összegzés

A kriminalisztikai alapkérdéseknek a büntetőeljárás (és azon belül a nyomozás) során egyfelől a bizonyítás tárgyának meghatározásakor van kiemelt jelentősége. Másfelől e kérdések a büntetőeljárásban a tanú és a terhelt kihallgatásakor nélkülözhetetlenek. Az egybefüggő vallomástételt követően a kihallgatotthoz intézett kérdéseket ugyanis úgy kell összeállítani, hogy választ kapjunk ezekre az alapkérdésekre.

A kriminalisztikai alapkérdések nem változtathatók, de sorrendjük felcserélhető (nincsenek kőbe vésve). Mindezek ellenére – megítélésem szerint – a bűncselekmény hatósági tudomásra jutásakor *a kiinduló alaphelyzet utáni teendőket mindig a 'Mi történt?' kérdésre adott válasz határozza meg.* Ráadásul a *'Mi történt?'* tisztázásakor a *'Hol?'* kérdésre is választ kaphatunk.

A hét kriminalisztikai alapkérdés megválaszolása nélkül nincs eredményes nyomozás, valamint a kérdésekre adott/kapott feleletek határozzák meg azokat a további kérdéseket, amelyekre a nyomozás során még válaszokat keresünk.

A nyolcadik (Hasonló történt-e?) alapkérdés felvetésekor arra keressük a választ, hogy az inkriminált bűncselekmény része lehet-e egy sorozatnak, il-

27 Vesd össze Kovács Gyula: *A szőnyeg alá söpört sértetti közrehatás*. In: Kovács Gyula (szerk.): Dobos-könyv. Emlékkönyv dr. Dobos János születésének 80. évfordulója tiszteletére. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2015, 77-93.

28 Másképpen fogalmazva „a viktimológia (áldozattan): a kriminológiának a bűncselekmények sértettjeivel, a bűncselekmény bekövetkezésében játszott szerepükkel, a sértettek tipizálásával foglalkozó része”. BODA i. m. 609.

29 A nyomozás alapelvei: törvényesség, tárgyilagosság, teljesség és titkosság. Bócz Endre (szerk.): *Kriminalisztika 1*. Budapest, BM Duna Palota és Kiadó, 2004, 129-136.

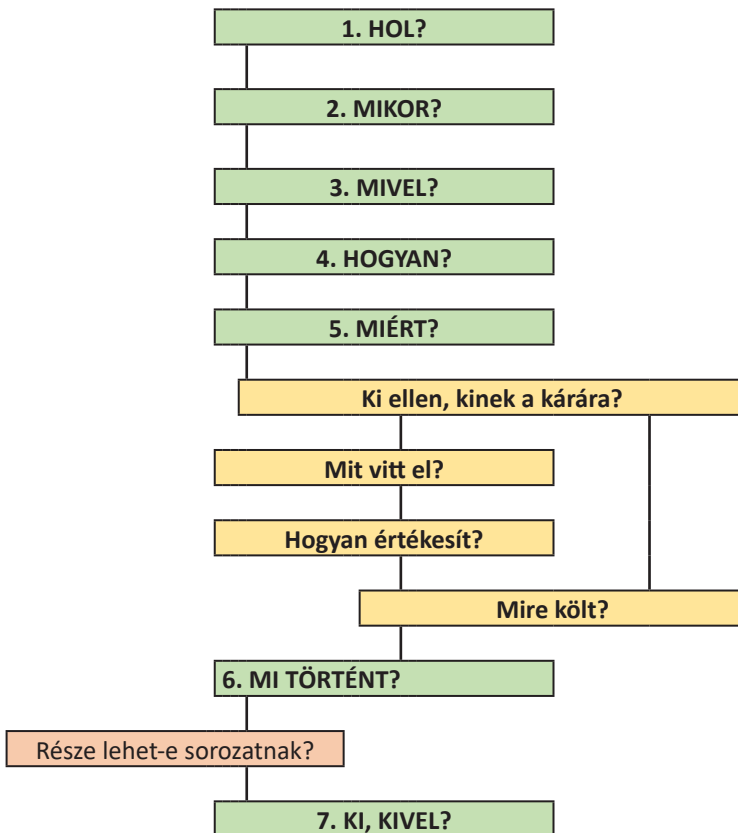
letve az ismert tetteshez kapcsolható-e további bűncselekmény(ek) elkövetése? A sorozatelkövetés felderítése eminens bűnüldözői érdek, épp ezért a nyomozás során a nyolcadik kérdést mindig vizsgálni kell.

A kriminalisztikai alapkérdésekhez szükségképpen kapcsolódnak a kiegészítő kérdések, amelyek jellege, milyensége függ egyfelől a nyomozás tárgyát képező cselekmény büntetőjogi megítélésétől (a minősítéstől); másfelől az elkövetés körülményeitől; végül a nyomozás során megállapított tényektől.

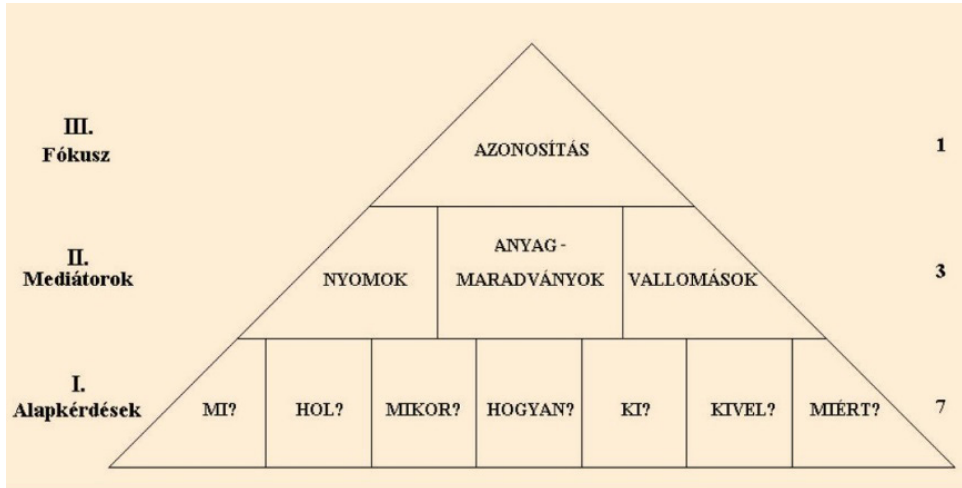
A nyomozás során lényegét tekintve a kriminalisztikai alap- és kiegészítő kérdésekre keressük a választ, tehát nem csupán egy emberi cselekvéshez kapcsolódó történés értelmes leírásához szükséges bővített mondat elemeire kérdezzük rá.

6. Mellékletek

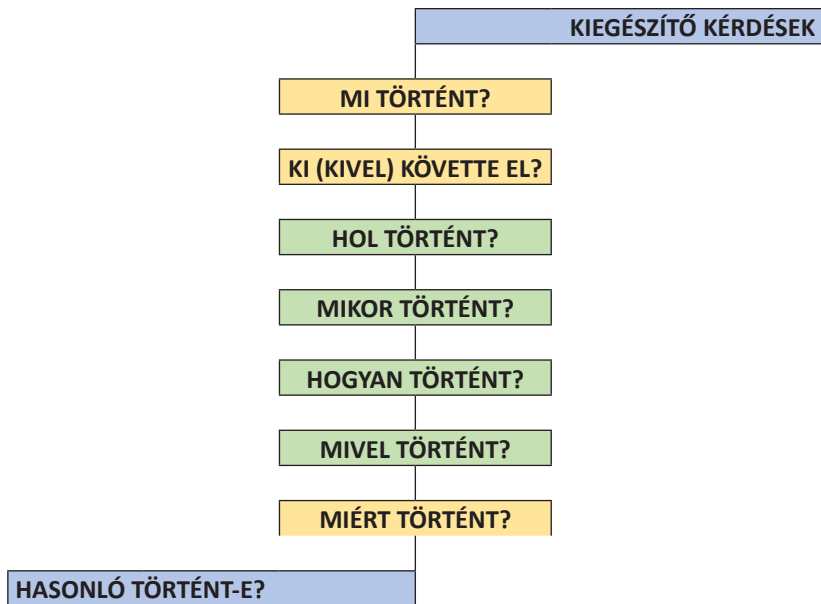
6.1. A kriminalisztikai alapkérdések I.



6.2. A kriminalisztika piramis modellje (A kriminalisztikai alapkérdések II.)³⁰



6.3. A kriminalisztikai alapkérdések III.



30 FENYVESI i. m. 343.

6.4. A verziók csoportosítása

A VERZIÓK CSOPORTOSÍTÁSA	
Alapverziók	Mi történt?
	Ki, kivel követte el ?
Verziók, terjedelmük szerint	Általános verziók
	Részverziók
Verziók, tárgyakra tekintettel	Történeti verziók
	Minősítési verziók
	Munkaverziók
Verziók, készítőjük alapján	A nyomozó hatóság tagja által készített verziók
	Az eljárás egyes szereplői álláspontját tükröző verziók

A NYOMOZÁSI TERV FAJTÁI	
Tartalmi szempontok szerint	A nyomozás egészét átfogó terv
	Részterv
Formai szempontok alapján	Gondolati terv
	Feljegyzésszerű terv
	Írásbeli nyomozási terv
	Típusterv

6.5. Az ügytől a személyig és a személytől az ügyig modell

AZ ÜGYTŐL A SZEMÉLYIG ÉS A SZEMÉLYTŐL AZ ÜGYIG MODELL		
	Az ügytől a személyig	A személytől az ügyig
1.	A bűncselekmény gyanúja, amely meghatározott személyhez nem köthető	A bűncselekmény gyanúja, amely meghatározott személyhez köthető
2.	A bűncselekmény gyanújára vonatkozó információk ellenőrzése	A személyre szabott megalapozott gyanú (és indokolt esetben a bűncselekmény gyanújának) megerősítése
3.	Az ellenőrzés eredményének megfelelő intézkedések foganatosítása	A bizonyítás tárgyának a meghatározása és a nyomozás tervezése
4.	Nyomozás az ismeretlen elkövetők kilétének a megállapítása érdekében (felderítés)	Bizonyítás, másképpen maga a vizsgálat
5.	Az ismeretlen elkövetők kilétének a megállapítása (a felderítés befejezése)	A bizonyítékok értékelése és a nyomozás befejezése

Nagy Krisztián:

Égi jelek

Hullócsillag - dermedt tűz;
-foszladozó; régen űz
valami embertelen,
romos reinkarnáció.

Mit akarhat? - éget, fűz;
- Lelkem rajta! Nem betűz
szavakat szépeket,
csak lángviharba›.

Bűnös szárnyak - életek;
- Képek ára! Éveknek
múló holnaputáni
jelorgiája.

Rejtett jelen - eleven;
- Hol van a fény? Meglelem,
utamat keresgélve
az éj rejtekén.

Ködfoltokban - szaporán;
- Mit kutattok? Szétoszlik
majd, s kapujában
térdeplő csillagok.

Lélek vándora - az ég;
- Meglátod! Ha kibuggyan
felhőkbe burkolózva
kékszemű barátod.

ROBOTOK EMBERI ÉLET KIOLTÁSÁRA VALÓ FELHASZNÁLÁSÁNAK JOGI KÉRDÉSEI

TÓTH ANDRÁS
egyetemi docens, (KRE-ÁJK)

1. Bevezetés

Az embert a történelem során mindig is foglalkoztatta a saját maga által létrehozott tárgyak életre keltésének gondolata. A XXI. századra elért technológiai fejlődés a mesterséges intelligenciának köszönhetően legalábbis elvi közelségbe hozta az autonóm módon eljáró robotokat, amely miatt az ezzel kapcsolatos jogi gondolkodás már nem tartozik a sci-fi világába.

Mint minden technológiai vívmánynak, a robotoknak is csak annyiban van értelmük, amennyiben az emberiség javát szolgálják. Ezek következik a technológiai fejlődést is az emberi méltóság alá helyező megközelítésből. A robotok esetében ez konkrétan az emberi képességek kiterjesztését jelenti. Jelen tanulmányukban a robotok bűnüldözési és védelmi célú olyan felhasználását vesszük górcső alá, amely magában hordozhatja az emberi élet szándékolt kioltását is. Az robotok ilyen célú felhasználását is általában a robotok emberénél gyorsabb és precízebb eljárásával szokták indokolni. Tanulmányukban azt vizsgáljuk, hogy ez a jogi elvárások fényében is tartható indoka-e a robotok emberi élet kioltására is alkalmas felhasználásának.

2. A robot fogalma, előnyei és kockázatai

A robot fogalmának az alábbi megragadható elemei vannak:¹

- autonómia elérése érzékelők révén és/vagy a környezettel folytatott adatcsere, illetve ezen adatok elemzése révén;
- önálló tanulás, tapasztalás és interakció útján (opcionális kritérium);
- fizikai megjelenés;
- magatartása és cselekedetei környezethez történő igazítása;

1 European Parliament resolution of 16 February 2017 with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103(INL)) European Civil Law Rules in Robotics – Study, 8. (a továbbiakban: EP Study) [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571379/IPOL_STU\(2016\)571379_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571379/IPOL_STU(2016)571379_EN.pdf) (2021. 11. 01.)

A robotok biztonságosabbá tehetik a közlekedést (önvezető autók), javíthatják az egészségügyi ellátás (sebészi robotok) vagy az idősgondozás (ápoló robotok) hatékonyságát és minőségét. Vannak azonban kockázatok is, amelyek a robotokat működtető algoritmusok adott esetben nem világos döntéshozatali folyamatából, az esetleges diszkriminációból vagy az illetéktelen kezekbe kerülés miatti fenyegetettségéből fakadnak. Az algoritmusok ráadásul hozhatnak téves döntéseket is, kibertámadás célpontjaivá válhatnak. Ezen túl számolni kell az emberek nyugaton meglévő robotokkal kapcsolatos előítéleteivel, amelyeket az ember kreálánya feletti hatalom elvesztésétől való félelem táplál.² Emiatt beszél Tranter a Frankenstein-mítoszról, amely mögött a társadalmi kontextust nem ismerő, saját találmánya iránt mélyen elfogult tudós képe húzódik meg.³

3. A jog szerepe a robotok kapcsán

Abban, hogy a robotok az emberiség javát szolgálják, nem csak a jognak van szerepe (szakemberképzés, kutatások és beruházások támogatása), de a jognak meghatározó szerepe van abban, hogy a technológia társadalmi elfogadottságát annak megbízhatóságának növelésén keresztül elősegítse. A megbízhatóság erősítése tehát jogi feladat, egyúttal a félelmet keltő ugyanakkor emberiség javára fordítható technológiák (például a nukleáris energia hasznosítása) szabályozási vezérelve is, amelynek kulcsa egy olyan alapállás, amely a kockázatokat nem pusztán feltételezi, hanem azok létéről tudományos alapon meggyőződik (*precaution principle*).⁴ Az elővigyázatosság elvének lényegét egyfajta kockázat értékelő szabályozási hozzáállás jelenti, amelynél fogva az adott technológia meg is tiltható, ha a tudományos szempontok szerint azonosított magas kockázat szabályozási eszközzel megnyugtatóan (biztonságosan) nem küszöbölhető ki. Másként, a technológia tiltható, ha a vele tudományosan azonosított kockázatok szabályozási elvárásokkal nem szoríthatók le egy még vállalható szintre. A kockázatokat

2 EP Study, 6.

3 TRANTER, Kieran: Nomology, Ontology and Phenomenology of Law and Technology. *Minnesota Journal of Law, Science & Technology*, 2007, 8(2), 449.

4 Az EU környezetvédelmi politikája a Rio-i Nyilatkozatra való hivatkozással szentesítette ezt az elvet, eszerint amikor komoly és visszafordíthatatlan károkozás veszélye áll fenn, akkor a teljes tudományos bizonyosság hiánya nem lehet az oka a környezetszennyezést megakadályozó költséghatékony intézkedések alkalmazásának. VERSLUIS, Esther – VAN ASSELT, Marjolein – FOX, Tessa – HOMMELS, Anique: *Calculable Risks? An Analysis of the European Seveso Regime*. In: GOODWIN, Morag – KOOPS, Bert-Jaap – LEENES, Ronald (eds.): *Dimension of technology Regulations*. [s. l.] Wolf Legal Publishers, 2010. 264.

szektorális szempontok (pl. egészségügy, közlekedés, energetika, közigazgatás, rendészet és rendvédelem) és a szándékolt használat alapján felmerülő kockázatok (pl. biztonság, fogyasztói jogok, alapvető jogok) alapján lehetne felmérni és a magas kockázatú robotok esetében előzetes megfeleléség ellenőrzést lehetne előirányozni már a fejlesztés fázisában az algoritmusra és adatokra is kiterjedően.⁵ Ez a megoldás biztosítaná, hogy az államok kontroll gyakorolhassanak afölött, hogy valóban csak az emberiség javát, az ember képességeinek kiterjesztését szolgáló robotok kerüljenek forgalomba, amely etikai követelmény is.

4. Robotetika és emberi méltóság

A kockázatok felmérése és szabályozási kezelése szempontjából meghatározó szerepe van az etikai elveknek. Az etikai elveket az emberi méltóság támasztja alá, ráadásul egyfajta iránytűként a jogi keretrendszer finomhangolását is segíthetik újszerű szabályozási kérdésekben és megmutatják, hogy adott esetben milyen irányba kell a szabályozást kialakítani.⁶ Az Európai Parlament is hangsúlyozza, hogy mindennemű robotetika központi elemének a sérthetetlen emberi méltóságnak kell lennie.⁷ Asimov robot törvényeinek középpontjában is az ember védelme áll, nevezetesen, hogy a robot nem okozhat kárt az emberiségnek és az egyes embernek. Úgyszintén a robotnak tiszteletben kell tartania az ember döntéshozatali szabadságát, amely az emberi méltóság sérthetlenségéből fakad.⁸

Meg kell jegyezni, hogy meg kell különböztetni a robotetikát a gépek etikájától vagy másként robotjogtól:⁹ előbbi a robotok tervezőire, gyártóira, működtetőire vonatkozik utóbbi pedig magukra a robotokra.¹⁰ Miután még az autonóm robotok sem képesek morális döntésekre, így a gépi etika

5 Lsd. az EU Bizottság hasonló javaslatát a mesterséges intelligencia kapcsán: European Commission: White Paper on Artificial Intelligence – A European approach to excellence and trust, Brussels, 19.2.2020 COM(2020)65 final.

6 Az Európai Bizottság által 2018 júniusában létrehozott, mesterséges intelligenciával foglalkozó magas szintű független szakértői csoport megbízható mesterséges intelligenciára vonatkozó etikai iránymutatása. Brüsszel, 2019. április. 14. https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=60429 (2020. 11. 01.)

7 EP Study, 20.

8 EP Study, 21.

9 PETIT, Nicolas: *Law and Regulation of Artificial Intelligence and Robots – Conceptual Framework and Normative Implications* (March 9, 2017) 3. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2931339 (2020. 11. 01.)

10 EP Study, 20.

(robotjog) hipotetikus. Asimov törvényei a robotokra vonatkoznak, de erre figyelemmel azokat a robotok tervezőire, gyártóira, működtetőire, üzembe helyezőire kell vonatkoztatni.

A robotetika fentiek szerinti legfontosabb következménye, hogy a robot nem irányulhat ember ellen. Emberi méltóság a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya szerint az emberi jogok forrása az emberi méltóság,¹¹ amely az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata szerint minden ember elhidegíthetetlen joga.¹² Mivel a robotnak se érzelmi se pedig erkölcsiége nincsen, ezért sem az emberi élet értékét, sem annak veszteségét nem tudja felmérni. A robot erkölcsiségének és halálának értelmezhetetlensége miatt emberekkel szembeni alkalmazása alábbiak szerint felveti az ember elidegeníthetetlen, vele született méltóságának fogalmi semmibe vételét, értékének fogalmi devalválódását, amely miatt robot ember felett nem lehet élet-halál ura.

5. Az ember erkölcsiségének és érzőképességének szerepe a robotok ember ellen való felhasználásának tilalmazásában

Az autonóm robotok bűnüldözésben és harcászaton való felhasználása meghaladja a távolról irányított drónokat, mert ez esetben a robot már emberi közreműködés nélkül látja el a feladatát. A robotok ilyen célú felhasználása mellett érv szokott lenni, hogy ezzel meg lehet kímélni a katonák és rendőrök életét, másfelől a robot – a beépített algoritmusának köszönhetően – hatékonyabban képes az ártatlan áldozatok megóvására. E helyen utalunk arra, hogy jelen tanulmányunkban a robotok kifejezetten emberi élet kioltására alkalmas felhasználását vizsgáljuk. A robotok bűnüldözésben, harcászaton történő felderítési, információ szerzési és egyéb olyan célú felhasználása, amelyre ugyan emberekkel szemben kerül sor, de amely nem foglalja magába emberi élet szándékolt kioltását, legalább fogalmilag nem ellentétes a robotetika emberi képesség (jelen esetben közérdeket, közbiztonságot, nemzetbiztonságot) növelését és kiterjesztését – emberi méltóságból következő – kívánalmával. A fogalmi ütközés ellenére ettől még a robotok ilyen célú felhasználásnak is vannak robotetika, emberi méltóságból fakadó követelményei, így nem tévesztheti meg az embert (az embernek mindenkor tudnia kell, hogy robottal áll szemben, vö. GDPR 13.

11 Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 2. preambulumban bekezdés.

12 Universal Declaration of Human Rights (UDHR), adopted December 10, 1948, G.A. Res. 217A(III), U.N. Doc. A/810 at 71 (1948), 1. preambulumban bekezdés.

cikk (2) bek. f) pont) és csak akkor terjedhet ki emberre a robot döntése, ha ahhoz az ember kifejezetten hozzájárult (vö. GDPR 22. cikk). Továbbá, mint mindennemű félelmet ébresztő technológiák kapcsán, úgy a felderítő, információszerező robotok esetében is kívánalom a megbízhatóság biztosítása, az adat-és kibervédelem megteremtése és a robottal okozott károk megtérítése felelősségi szabályainak meghatározása.

Visszatérve arra, hogy a robot adott esetben embernél precízebb működése lehet-e érv a robot olyan harcászati vagy bűnüldözési felhasználására, amely adott esetben az emberi élet kioltását is eredményezheti: ezzel kapcsolatban fel kell hívni a figyelmet, hogy az emberi élet kioltása minden esetben súlyos erkölcsi kérdés, amely tekintetében az ember legalább tud az erkölcsiségére és az érzelmeire támaszkodni, amely egy robot esetében teljesen és fogalmilag hiányzik. Ezen kívül az emberi érzelmeknek lehet szerepe az áldozatoknak az elkövető megbüntetéséhez fűződő érdeke kapcsán is.

5.1. Az emberi érzelmek jelentősége az élethez való jog szempontjából

Nem csak azért, mert lehetetlen minden élethelyzetet előre a robot algoritmusába táplálni, de azért is mert az emberölés súlyos morális dilemma, felmerül, hogy az emberi élet morális mérlegelésre képtelen robot általi kioltása önkényes lesz, amely ellentétes a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával (6. cikk (1) bekezdés). Természetesen ez nem jelenti, hogy az emberek általi ölés minden esetben nélkülözni tudja az önkényességet. Sőt, akár azt is lehet mondani, hogy az emberi élet kioltásával kapcsolatos objektív mérlegelés terén egy robot még akár nagyobb megbízhatóságot is nyújthat az emberhez képest (pl. lehet egy robot az emberi testbeszédet, a szándékot jobban meg tudja ítélni a belé táplált objektív ismérvek alapján, mint egy ember). Ugyanakkor tény, hogy olyan helyzetekben, amikor emberi életet kell kioltani, akkor legalább az embernek az érzelmei és a morális mérlegelési képessége segítséget tud nyújtani. Az sem segít, ha ilyen helyzetben a robot legalább nem tesz semmit, mert lehet éppen ezzel veszélyezteti az emberi életet.

Embert ölni (i) szükség esetén, (ii) végső esetben és (iii) arányosan alkalmazva lehet.¹³ Nemzetközi ajánlások szerint a rendőr fegyverhasználata akkor szükséges, ha önmagát vagy más életét védi közvetlen halállal

13 International Committee of the Red Cross: Violence and the Use of Force, July 2011, http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0943.pdf (2020. 11. 01.) 17.

vagy súlyos sérüléssel járó helyzetben, ha súlyos bűncselekmény elkövetését akadályozza meg vagy ilyen veszélyt jelentő személyt kell letartóztatni vagy elszökését megakadályozni.¹⁴ Más nemzetközi ajánlás hangsúlyozza, hogy fegyvert olyan esetben lehet használni, mikor más eszköz nem lenne hatásos vagy célravezető, ezért ajánlott nem csak élet kioltására alkalmas önvédelmi eszközzel felruházni a rendőrt.¹⁵ Ennek során adott esetben a célszemély felszólítása is elvárt lehet a lövés leadása előtt. Harmadrészt az alkalmazott erőnek arányban kell állnia a fenyegető helyzettel. Ebben az arányossági mérlegelési körben lehet jelentősége az érzelmeknek, az együttérzésnek, amely egy emberi döntést az arányos beavatkozásra készítheti. Az arányosság mást jelent a humanitárius és az emberi jogokban. Fegyveres konfliktusban az önkényes emberölés a humanitárius jogba ütközik, civilekkel szemben pedig háborús bűntett. A civilek védelme érdekében a humanitárius jog megköveteli a megkülönböztetést és az arányosságot. Előbbi előírja a civilek és harcosok megkülönböztetését annak érdekében, hogy ne lehessen olyan háborús eszközöket vagy módszereket alkalmazni, amelyek ugyan katonai célpontokra irányulnak, de hatásuk azon túlterjedhet és ezáltal ún. válogatás nélkülinek minősül. Míg az emberi jogban az arányosság válaszerő szintjének helyes megválasztását jelenti, addig a humanitárius jogban az arányosság a támadó és védekező katonai akciók közötti választást megfelelőségét, amelynek során szintén szerepe van az emberi érzelmeknek és morális mérlegelésnek.¹⁶

5.2. Az érzelmek jelentősége az áldozatok elkövető megbüntetéséhez fűződő érdeke kapcsán

A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 2. cikk (3) bekezdés a) pontja, de az Emberi Jogok Európai Egyezmény 13. cikke is előírja, hogy akinek a jogai sérültek, az kérhesse a jogsérelme hatékony orvoslását. Mindez az egyén elszámoltathatóságát jelenti az emberi jogok (mind

14 United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials, adopted December 17, 1979, G.A. res. 34/169, annex, 34 U.N. GAOR Supp. (No. 46) at 186, U.N. Doc. A/34/46 (1979)

15 Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (1990 Basic Principles), Havana, August 27 to September 7, 1990, U.N. Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 at 112 (1990)

16 The Human Rights Implications of Killer Robots. <https://www.hrw.org/report/2014/05/12/shaking-foundations/human-rights-implications-killer-robots> (2020. 11. 01.)

fegyveres konfliktusban mind bűnüldözés körében való) megsértése esetén, amelynek elmulasztása szintén nemzetközi emberi jogi egyezményekben ütközik.¹⁷ A 4. Genfi Egyezmény is előírja, hogy az államok lépjenek fel azok ellen, akik tudatosan civilek életére törnek háborús konfliktusban vagy aránytalan támadást indítanak.¹⁸ A hatékony jogorvoslat nem csak büntetőjogi következmények alkalmazását írja elő, hanem kártérítést, elégtételt, rehabilitációt és az ismétlődés veszélyének elkerülésére vonatkozó garanciákat.¹⁹ Az áldozatok elkövetők megbüntetéséhez fűződő érdekét sértheti, hogy magát a robotot nem lesz értelme megbüntetni a szenvedésre képtelensége miatt. Ez persze nem azt jelenti, hogy a robot által okozott érdeksérelem miatt ne lehetne felelősségre vonást eszközölni.

6. A felelősség kérdése a robotok ember elleni felhasználása kapcsán

A hatékony jogorvoslat nem csak elégtételt ad az áldozatnak, hanem el is rettent a jövőbeli jogsértéstől. Bár a robotot nem lesz értelme a szenvedésre képtelensége miatt megbüntetni, ettől még lesz olyan ember vagy emberi közösség, akik érdekében a robot működik és akiknek a felelőssége megállapítható lehet. Ehhez azonban ilyen tartalmú szabályozást kell kidolgozni, hasonlóan az önvezető autókhoz, objektív és nem vétkességi alapon. Az USA-ban ugyanis például a fegyvergyártók felelőssége kizárt a fegyverrel elkövetett jogsértésekért.²⁰ Nemzetközi ajánlások szerint pedig a parancsnok nem felelős az alárendelt autonóm döntéséért, csak ha tudott róla vagy tudnia kellett volna arról, hogy erőszakhoz és lőfegyverek jogellenes használatához folyamodtak és nem tett meg mindent, hogy megelőzze, vagy jelentse.²¹ Ettől azonban még lesz valaki, aki döntést hoz az autonóm fegyver konkrét felhasználásáról, végső soron lesz olyan, aki érdekében működni fog és aki felelősségre lenne vonható. Ehhez meg kell teremteni az

17 Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law (2005 Basic Principles and Guidelines), UN General Assembly, Resolution 60/47, December 16, 2005, 4. cikk (a továbbiakban: 2005 Basic Principles and Guidelines)

18 Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (Fourth Geneva Convention), adopted August 12, 1949, 75 U.N.T.S. 287, entered into force October 21, 1950, art. 146; Protocol I, 86. cikk

19 2005 Basic Principles and Guidelines, 4. cikk

20 The Human Rights Implications of Killer Robots: <https://www.hrw.org/report/2014/05/12/shaking-foundations/human-rights-implications-killer-robots> (2020. 11. 01.)

21 1990 Basic Principles, 24. cikk.

objektív felelősség alapjait pusztán azon az alapon, hogy valaki kockázatos eszközt helyezett működésbe. Ilyenkor a felelősség a működtető személyé. A károsultnak ezért csak azt kellene bizonyítania, hogy a robot okozta a kárt, anélkül, hogy azt kellene alátámasztania, hogy ez pontosan mire is volt visszavezethető.

Az Európai Parlament is fontos követelményként rögzíti a felelősség kizárásának a tilalmát, vagyis azt a szabályozási elvárást, miszerint jövőbeni jogalkotási aktus semmilyen körülmények között nem korlátozhatja a megtéríthető károk típusát és mértékét, illetve nem korlátozhatja a károsultnak felkínálható kártérítés formáit pusztán azon az alapon, hogy a kárt nem emberi lény okozta.”²²

A robotok ember elleni felhasználása során tehát elvileg nem kizárt a humán felelősségre vonás, még ha ennek jogi alapjai most hiányoznak is. Ettől még a robot szenvedésének hiánya miatt sérülhet az áldozatok megbüntetéshez fűződő érdeke, de az elrettentés még megvalósulhat a robotot működésbe helyező szintjén. Mindezek alapján a robot emberek elleni felhasználása kapcsán nem feltétlenül a felelősség kérdése az, amely iránymutatóul szolgál a robotok ilyen irányú felhasználásának jövőbeli tilalmazásához. Ugyanakkor fentiek alapján látható volt, hogy ehhez kellő érvet szolgáltat az emberi méltóság talaján álló robotetika, amely fogalmilag teszi elfogadhatatlanná, hogy robot ember felett legyen élet halál ura. Az emberi élethez való jog biztosítása körében megkövetelt arányosság elve ugyanis adott helyzetben olyan emberi érzelmi, illetve erkölcsi mérlegelést igényelhet, amely robotok esetében kizárt.

7. Következtetések

Mint minden technológiai vívmánynak a robotoknak is csak úgy van értelmük, ha az emberiség javát, az emberi képességek kiterjesztését szolgálják. Ez következik a technológia haladásnak az emberi méltósághoz képest alávett helyzetéből is, amelyet a robotetika is magáénak vall. A robotok fentiek szerinti hasznosulása ugyan nem csak jogi feladat, de a jognak meghatározó szerepe lehet a robotokkal kapcsolatos előítéletek és félelmek eloszlatásában. Ez a jogalkotó részéről egy kockázatértékelési alapállás felvételét feltételezi. Azokon a területeken, ahol szabályozási eszközökkel sem

22 Az Európai Parlament 2017. február 16-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a robotikára vonatkozó polgári jogi szabályokról. 52. pont. http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051_HU.html?redirect (2020. 11. 01.)

szorítható le egy társadalmilag még elfogadható szintre a technológia jelentette kockázat, ott a technológia tiltásának van helye. A robotok emberi élet kioltására is alkalmas felhasználása kapcsán arra jutottunk, hogy az emberi élet kioltásával járó erkölcsi dilemma a robotot nem terheli. Ilyen helyzetekben az ember számára rendelkezésre áll az érzelmi és morális mérlegelés lehetősége. Robot ezért nem kerülhet emberrel szemben olyan helyzetbe, hogy élet-halál felett döntsön. Ennek oka, hogy a robot fogalmilag híján van együttérzésnek és bármilyen más érzelmi és erkölcsi megfontolásnak, amely az olyan helyzetekben, amikor emberi élet kioltásáról van szó, az árnyosság kapcsán szükségképpen felmerül, így az emberi élet kioltása önkényesnek bizonyulhat.

Oláh Georgina:

Művészi magatartás

Megjelent egy kor mely aljas módon beszivárgott,
az általunk alkotott világkép hirtelen szétmállott.
Legyőzhetetlennek hittük magunkat mi emberek,
mekkorát tévedtünk. Apró kicsiny foltok vagyunk a csillagos égbolton.
Az emberiség ott találta magát váratlanul a mélyponton.
Milyen nem várt már csak hideg kegyetlen sötétség.

Eltűnt a személyes kontakt, keletkezett egy töréspont.
Így önmagunk fakó árnyékává lettünk,
rettegés, pánik, bánat, fájdalom járta át testünk.
Be íródott csontokba erekbe maga a szövetbe
nyakunk köré erős sötét hurok került,
melyet az aggodalom magány érzése font.

Mindeközben élt egy fiatal művésznő Zsáklakban
kinek lelke hervadt, majd összetört mint egy kiszáradt rönk.
Mások szemében azonban, magabiztosság remény szimbóluma lett.
Miért pont ő? Mert dacolt sorsával s kereste a boldogságot.
Ez miatt az emberek szemében a sötétségben fáklyaként éget,
utat mutatott.

Felismerve fontosságát élen járt a boldogságért való harcban.
Művész társai látva bátorságát csatlakoztak hozzá.
A Zsáklaki lány és művész társai a sötétség erőivel álltak hadban.
Mikor eljött a második hullám falba ütközött, megtört.
Az ár lecsendesült, nem tombolhatott csak lassan szivárgott
át a művészek által alkotott gáton, mely az emberiségre vigyázott.

Egyként álltak ki a népért melyet a kor meggyötört
Felesküdtek örökké szembe fognak szállni a sötétséggel.
Védik az embereket, bölcsességgel, hűséggel.
Színt csempésznek a zord sivár napokba s őrizik a fény szikráját,
mely beragyogja az életet még világ a világ.

A MESTERSÉGES INTELLIGENCIA EGYES GAZDASÁGI ASPEKTUSAINAK RÖVID ÁTTEKINTÉSE

WEI YULING
PhD-hallgató (BCE MI)

SIMAY ATTILA ENDRE
adjunktus (KRE ÁJK & BCE MI)

1. Bevezetés

Napjaink egyik jelentős technológiai fejlesztési iránya a mesterséges intelligencia lett, amely részévé vált mind a hétköznapi, mind a szakmai diskurzusnak. A tanulmány szerzői arra tesznek kísérletet, hogy tömören áttekintsék azt, hogy hogyan határozható meg a mesterséges intelligencia fogalma, milyen technológiai fejlesztések tartozhatnak bele ebbe a fogalomba és miért tekinthetők intelligensnek ember alkotta technológiák. Majd a fogalmi áttekintés után különböző korábban publikált szakmai anyagok segítségével igyekeznek vázolni, hogy melyek lehetnek a mesterséges intelligencia várható hatásai a társadalomban, különös tekintettel annak gazdasági és jogi aspektusaira. Az ugyanis biztosnak látszik, hogy a mesterséges intelligencia, mint technológiai vívmány sok tekintetben megváltoztathatja a hétköznapokat. A negyedik ipari forradalom beköszöntével átalakulhat a társadalom szerkezete is, amelyből a jelen tanulmány számára elsősorban a gazdasági és jogi aspektusok érdekesek, hiszen a hatalmas adatmennyiség kezelése és felhasználása kihat a gazdaság szereplőinek viselkedésére mind a vállalatok szintjén, mind az egyedi fogyasztók és azok befolyásolásának szintjén. De mindez a hatalmas adatmennyiség felveti az adatkezeléssel kapcsolatos szabályok kérdését, valamint a jövőben akár az ember alkotta intelligens szerkezetek és rendszerek felelősségi kérdéseit is.

2. A mesterséges intelligencia fogalmi körbejárása

Évezredek óta emberként elég intelligensnek gondoljuk magunkat ahhoz, hogy jobban működtessük a vállalkozásainkat, de még mindig csak igyekszünk megérteni hogyan gondolkodunk. Közben törekszünk intelligens dolgokat is építeni, hogy azok megtegyenek mindent, amit akarunk. Sok éven át tartó kemény munka után új területként a mesterséges intelligencia (MI) jelent meg ennek

a törekvésnek az eredményeként az életünkben, mint a mérnöki tudományok egyik legújabb területe. Számos intelligenciát igénylő feladat esetén az MI már relevánssá tudott válni, mint a sakkozás, matematikai problémák bizonyítása, versírás, zsúfolt utakon történő autózvezetés, betegségek diagnosztizálása vagy konkrét kérdések online megválaszolása. A mesterséges intelligencia meghatározások négy jellegzetesség mentén összegezhetők: emberszerű gondolkodás, racionális gondolkodás, emberszerű cselekvés és racionális cselekvés.¹

Az emberszerű gondolkodás megközelítésében a mesterséges intelligencia, mint az elme tervezése határozható meg, amelyben egy új izgalmas feladat, hogy számítógépeket tegyünk képessé gondolkodni, és a gépeket értelemmel ruházzuk fel.² Amihez Bellman megjegyzése is kapcsolható, miszerint az MI a cselekvések automatizálása, amelyet az emberi gondolkodással lehet társítani, amilyen a döntéshozás, gépi tanulás és probléma megoldás.³

Mindazonáltal a racionális gondolkodás megközelítésében a mesterséges intelligencia egyfajta tanulás, a mentális képességek elemzése számítógépes modellek felhasználásával.⁴ Winston szerint az MI az olyan számítások tanulása, amelyek racionális gondolkodást eredményeznek, és ezáltal képessé válik az MI az okok és cselekvések észlelésére. Másfelől az emberközpontú megközelítések azok, amelyek magukban foglalnak megfigyeléseket és feltevéseket az emberi cselekvésekről.⁵

Az emberszerű cselekvés megközelítésével Kurzweil úgy fogalmazott, hogy mesterséges intelligencia lehet, amikor a gépek emberi feladatokat tudnak intelligensen végrehajtani.⁶ Hasonló elképzelés, hogy az MI egyfajta tanulás, amelynek eredményeként a számítógépek vagy más gépek jobb dolgokat csinálnak az embereknél.⁷ Az emberszerű viselkedés mellett a számítógépeknek még négy képességgel is rendelkezniük kell: természetes nyelvfeldolgozás, tudásábrázolás, automatizált érvelés és gépi tanulás.⁸

1 RUSSELL, Stuart J. – NORVIG, Peter: *Artificial Intelligence: A Modern Approach*. 3. kiadás. Essex, Pearson, 2010, 3-8.

2 HAUGELAND, John (szerk.): *Artificial Intelligence: The Very Idea*. Cambridge, MIT Press, 1985. 287.

3 BELLMAN, Richard: *An introduction to artificial intelligence: Can computers think?* San Francisco, Boyd & Fraser Pub. Co., 1978. 146.

4 CHARNIAK, Eugene–MCDERMOTT, Drew: *Introduction to Artificial Intelligence*. Addison-Wesley, 1985. 701.

5 WINSTON, Patrick Henry: *Artificial Intelligence* (3. kiadás). Massachusetts, Addison-Wesley, 1992. 737.

6 KURZWEIL, Raymond: *The Age of Intelligent Machines*. Cambridge, MIT Press, 1990.

7 RICH, Elaine–KNIGHT, Kevin: *Artificial Intelligence* (2. kiadás). McGraw-Hill, 1991. 621.

8 RUSSELL – NORVIG (2010) i. m. 3-8.

A racionális cselekvés azt jelenti, hogy a számítógépes intelligencia képes felépíteni intelligens összetevőket.⁹ Emellett a mesterséges intelligenciáról szintén feltételezhető az intelligens cselekvés az eredmény létrehozásakor.¹⁰ A számítási folyamatokban az MI egy olyan tudományterület, amelynek célja az intelligens viselkedés magyarázata és utánzása.¹¹ Továbbá a számítástechnika egyik ága, amely az intelligens viselkedés automatizálásával foglalkozik szintén meghatározható mesterséges intelligenciaként.¹²

A mesterséges intelligencia kutatása lehet egyfajta számítógépes tudomány is, amely fejlett módszereket és technikákat tartalmaz, és egy intelligens számítógépes rendszert épít fel ezzel egy időben. Ez a rendszer az emberi és állati megismerés szimulációja, amely magában foglalja a problémamegoldást, tanulást, észlelést, cselekvést és kommunikációt.¹³ Másképpen elgondolva a mesterséges intelligenciával rendelkező gépek felismerik az emberi arcokat, nyelveket, beszédet és képeket, valamint számítógépes modellekkel pontos elképzeléseket formálnak arról, hogyan tudnak az emberek végrehajtani egyes feladatokat. A mesterséges intelligencia magában foglal egy számítógépes nyelvet és el van látva programozási módszerekkel és eszközökkel is, hogy a nyelvfeldolgozás és a megismerés más aspektusaira egy működő modellt építsen.¹⁴

Miközben a mesterséges intelligencia elsődleges célja, hogy az embereknél okosabb intelligens gépeket alkosson, addig fő céljának igazából az intelligens lények megértése tekinthető. Amíg a filozófia és a pszichológia tudományai szintén az intelligenciával foglalkoznak, addig a mesterséges intelligencia intelligens entitásokat próbál létrehozni és megérteni.¹⁵ Mások szerint a mesterséges intelligencia csak egy az emberi tevékenységekkel megbirkózó

9 POOLE, David – MACKWORTH, Alan – GOEBEL, Randy: *Computational intelligence: A logical approach*.

Oxford, Oxford University Press, 1998. 576.

10 NILSSON, Nils: *Artificial Intelligence: A New Synthesis*. San Francisco, Morgan Kaufmann, 1998. 513.

11 SCHALKOFF, Robert J.: *Artificial Intelligence: An Engineering Approach*. New York, McGraw-Hill, 1990. 646.

12 LUGER, George F. – STUBBLEFIELD, William A.: *Artificial Intelligence: Structures and Strategies for Complex Problem Solving* (2. kiadás). Redwood City (California), Benjamin/Cummings, 1993. 740.

13 COPELAND, Jack: *Artificial Intelligence: A philosophical introduction*. Wiley-Blackwell, 1993. 315.

14 DAELEMANS, Walter – DE SMEDT, Koenraad – GAZDAR, Gerald: Inheritance in natural language processing. *Computational Linguistics*, 1992, 18(2), 205-218.

15 GOZTEPE, Kerim: Artificial Intelligence Applications; Do Army Need It? *Journal of Military and Information Science*, 2014, 2(2), 20-21.

program lesz, amely nem fog az embereknél rosszabbul teljesíteni egy önkényes világban.¹⁶ A mesterséges intelligencia inkább mentális, mintsem fizikai feladatokra fókuszál, és így ez lehet a következő 'általános célú technológia', amelyet különböző szektorokban és foglalkozásokban széleskörben használhatnak.¹⁷ Ez ugyanakkor egyértelműen robotizációt is eredményez, amely jelentős negatív hatással járhat a foglalkoztatásra.¹⁸

Az MI azonban olyan gépekkel foglalkozik, amelyek képesek szimulálni az intelligens viselkedést vagy utánozni az intelligens emberi viselkedést. A vezető márkák számára a legnépszerűbb mesterséges intelligencia alkalmazás valójában inkább a gépi tanulás alkalmazása. Ugyanakkor lényegi különbség a mesterséges intelligencia és a gépi tanulás között, hogy a gépi tanulásos rendszerek mintázatokat képesek felismerni az adathalmazokban, tanulni a hozzáférhető adatokból és előrejelzéseket készíteni.¹⁹ Továbbá a gépi tanulás a mesterséges intelligencia egy alesetének is tekinthető, amely elsősorban arra fókuszál, hogy a számítógépek rendelkezzenek tanulási képességgel specifikus kézzel bevitt programozás nélkül.²⁰

3. Társadalmi hatások

Van, aki abban látja a minőségi újdonságot, hogy a mesterséges intelligencia a technológia forradalmát jelenti. Az egyes folyamatok algoritmizálása mind teljesebb mélységben, a big data-n alapuló tapasztalati alapú tanulásra képes mesterséges intelligencia kifejlesztése eljuttat minket annak a határára, hogy a mechanikus szerkezeteket immár valamilyen tudatszerű állapottal ruházzuk fel. Ezek a szerkezetek korábban is alkalmasak voltak meghatározott tevékenységek, jellemzően egy folyamat egy részének az elvégzésére. De a

16 DOBREV, Dimiter: *A Definition of Artificial Intelligence*. Bulgarian Academy of Sciences. 2004. <https://arxiv.org/pdf/1210.1568.pdf> (2021. 02. 15.)

17 FURMAN, Jason – SEAMANS, Robert: *AI and the economy*. *NBER Working Paper Series No. 24689*, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2018. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24689/w24689.pdf (2021. 02. 15.)

18 ERNST, Ekkehard – MEROLA, Rossana – SAMAAN, Daniel: *The economics of artificial intelligence: Implications for the future of work*, International Labour Organization. 2018. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_647306.pdf (2021. 01. 10.)

19 BAYERN, Macy: *How AI can save the retail industry*. *TechRepublic*, 2019. 09. 13. <https://www.techrepublic.com/article/how-ai-can-save-the-retail-industry/> (2021. 02. 10.)

20 POCHENCHUK, Galyna – BABUKH, Ilona – BARANIUK, Diana: *Innovations of The Digital Era and Economic Choice*. *The USV Annals of Economics and Public Administration*, 2018, 18(1) 63-69.

mesterséges intelligencia szemben a mechanika fejlődésével, nem csak az egyes részcsелеkmények automatizálására ad kiváló módot. Bár a mesterséges intelligencia által irányított egységek még nem tudnak olyan döntéseket hozni, nem tudnak feltétlenül még úgy tanulni, ahogy az ember, viszont mivel ez hamarosan bekövetkezhet, így ennek jogi szabályozásával kapcsolatban is elkezdtek elképzelések formálódni.²¹

A mesterséges intelligenciának létezhetnek lehetségesek fokozatai is. A gépi értelem erős mesterséges intelligencia alakja azt a fokozatot jelzi, amikor a mesterséges intelligencia az emberi értelem szintjét eléri, majd azt ezerszeresen és milliószorosan meghaladja, szemben a gyenge MI ma ismeretes teljesítményével. Az erős MI kifejlesztése után annak emberi ellenőrzéstől való elszakadása egyes megítélések szerint idővel egyszerűen következik a mai tendenciákból. Így az erről gondolkodó kutatók az ember fölé növekvő, hatalmas mesterséges intelligencia társadalomra veszélyességének megfékezésére legalább programjának kezdeti algoritmusában igyekeznek olyan működési elveket elhelyezni, melyek biztosíthatják az emberi társadalom számára a veszélyes fordulatokat elkerülni.²²

Az innováció fő forrásaként is megjelenhet a mesterséges intelligencia, és az emberi intelligenciát megjelenítő gépek egyre inkább hasznosulhatnak a szolgáltatások és a humán erőforrás menedzsment területein.²³ Például az okos autók, drónok, orvosi egészségügyi ellátás, otthoni okoseszközök, házi robotok, hotelek és éttermek automatizálhatnak számos feladatot mint az ügyfél kiszolgálását önkiszolgálóvá tevő virtuális botok.²⁴ A big data-t felhasználó MI applikációk a pénzügyi és banki szolgáltatások terén helyettesíthetik a banki ügyintézőket, ügyfélszolgálatot és kockázatkezelési menedzsereket,²⁵ és a társasági robotok az emberek helyett üdvözölhetik az ügyfeleket a nekik nyújtandó szolgáltatásoknál.²⁶ A mesterséges intelligenciával találkozhatunk

21 UDVARY Sándor: A gépi identitás látszatáról. *Glossa Iuridica*, 2018, 5(3-4), 51-67.

22 POKOL Béla: Emberi értelem, mesterséges intelligencia – a társadalom értelmi felépítettségének változásai. *Jogelméleti Szemle*, 2016/3, 107-145.

23 RUST, Roland T. – HUANG, Ming-Hui: The Service Revolution and the Transformation of Marketing Science, *Marketing Science*, 2014, 33(2), 206-221.

24 FLUSS, Donna: The AI Revolution in Customer Service. *Customer Relationship Management*, 2017/január, 38.

25 JAVELOSA, June: Major Firm Announces It's Replacing Its Employees with A.I. *Futurism*, 2017. 03. 30., <https://futurism.com/major-firm-announces-its-replacing-its-employees-with-a-i> (2021. 02. 10.)

26 CHOUDHURY, Saheli Roy: SoftBank's Pepper Robot Gets a Job Waiting Tables at Pizza Hut. *CNBC*, 2016. 05. 26. <https://www.cnn.com/2016/05/24/mastercard-teamed-up-with-pizza-hut-restaurants-asia-to-bring-robots-into-the-pizza-industry.html> (2021.02.10)

az önvezető járművekben is, melyek alkalmazása az autóipart állítja számos kihívás elé.²⁷ Az egyik technológiai alapú innovációként a mesterséges intelligencia jelzi a negyedik ipari forradalom érkezését, amelyben a gépek további számos emberi munkát helyettesítenek az MI-vel. Lévéen az MI vagy a gépek kapacitásuk révén képesekké válnak előrejelzéseket összeállítani nagy mennyiségű adatból összetett, strukturálatlan környezetben.²⁸ Ami azt sejteti, hogy inkább a szellemi munkakörökre jelenthet kihívást a mesterséges intelligencia megjelenése. Megítélésünk szerint ugyanakkor etikai kihívásokat is jelent az embereket helyettesítő vagy munkájukból kiszorító technológiai fejlődés.

A fogyasztók, munkavállalók, menedzserek és munkáltatók mind szükség-szerűen szembenéznek összetett döntési problémákkal és összefüggő problémákkal, amelyeket egészen mostanáig csak a természetes intelligencia segített megoldani. Ugyanakkor azt már jóval a modern, szilícium alapú számítógépek feltalálása előtt Alan Turing és Alonzo Church egymástól függetlenül felfedezték, hogy a formális érvelés bármely folyamata, amilyen a közgazdaságtan és a menedzsment problémái a digitális gépekkel szimulálhatók.²⁹ Turing később azzal érvelt, hogy a számítógép és az emberi agy közötti különbség inkább mennyiségi, és nem az alapelveikben különböznek. Így idővel bekövetkezhet egy olyan állapot, amikor az emberek már nem fognak tudni különbséget tenni egy másik emberrel vagy egy digitális géppel történő interakció között.³⁰ A mesterséges intelligenciával foglalkozó cégek közelmúltbeli eredményeinek fényében ez az idő már talán nincs is olyan messze.³¹

Az MI alkalmazások fókuszába háromfajta feladatcsoport került, az illeszkedési (matching), a besorolási és a folyamat menedzsment feladatok. Az illeszkedési feladatok főként a szolgáltatások esetében jelennek meg a kereslet és kínálat menedzselésekor, különösen nagyon különböző termékeket tartalmazó piacokon, mint a közúti személyszállítási szolgáltatások, a szállodai szolgáltatások, a kereskedelem és az emberi erőforrás menedzsment. A gépek ezeken a piacokon hatékonyabban azonosítják az illeszkedéseket, vagyis a kereslet és kínálat összepárosítását, mint más piacokon. Másfelől elősegítik a vállalatok számára a költségek csökkentését több vevő és eladó

27 Pónusz, Mónika – NAGY, Judit: Innovative solutions of Industry 4.0 – special attention to green logistics and autonomous vehicles. *Glossa Iuridica*, 2019, 6(3-4), 299-306.

28 AGRAWAL, Ajay – GANS, Joshua – GOLDFARB, Avi: *Prediction Machines: The Simple Economics of Artificial Intelligence*. Boston, Harvard Business Review Press, 2018. 272.

29 ERNST – MEROLA – SAMAAN – (2018) i. m.

30 TURING, Alan M.: Computing machinery and intelligence. *Mind*, 1950/49, 433-460. <https://www.csee.umbc.edu/courses/471/papers/turing.pdf> (2021. 02. 10.)

31 ERNST – MEROLA – SAMAAN (2018) i. m.

megtalálásával, és az alacsonyabb árak révén szélesítik a vásárlói kört. A Gig platformok mikrotevékenységeire ez különösen igaz, amely platformokon rövidtávra egy kisebb feladatra lehet felbérelni munkaerőt akár a nemzeti minimum követelmények alatt is.³² Viszont a munkások magánszféráját (privacy) hatékonyan védeni kell az illeszkedési feladatoknál is.³³

A besorolási feladatokban az MI feladatai a kép és szövegfelismerésre fókuszáltak kezdetben, különösen az arcfelismerésre. Később nagy számban jelentek meg MI alkalmazások orvosi területen, amilyen a röntgen képdiagnosztika. Egyéb ilyen alkalmazása lehet jogi dokumentumok beolvasása és besorolása a jogi szolgáltatások területén. Ezáltal viszont az MI alkalmazások növekvő száma sok iparágban jelentős számban veszélyeztetnek jól fizetett munkavállalókat.³⁴

A folyamatmenedzsment feladatok magukban foglalnak illeszkedési és besorolási feladatokat is. Például egy nagy ellátási lánc menedzsmentje igényli a mintázatok beazonosítását, illetve különböző eladók és vevők összehozását is.³⁵ Az MI megoldások használhatók elektromos hálózatok, komplex infrastruktúra és építkezési projektek folyamat menedzselésére is. Összességében az MI alkalmazások hatása ennek a három feladat típusnak az egymáshoz viszonyított arányától is függ. A technológiai fejlődés iránya a fő befolyásoló tényezője lesz az üzleti fejlődésnek a jövőben. Mindezek mellett ugyanakkor a politikai behatások, adózási ösztönzők, a magán és állami technológiai kutatások szintén befolyásolják a közelebbi jövő MI fejlesztéseit.³⁶

32 BERG, Janine – FURRER, Marianne – HARMON, Ellie – RANI, Uma – SILBERMAN, M. Six: *Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world*. Geneva, International Labour Office, 2018. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_645337.pdf (2021. 02. 10.)

33 DE STEFANO, Valerio: *“Negotiating the algorithm”: Automation, artificial intelligence and labour protection*. Employment Working Paper No. 246. Geneva, International Labour Office, 2018.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_634157.pdf (2021. 02. 10.)

34 COCKBURN, Iain. M. – HENDERSON, Rebecca – STERN, Scott: *The Impact of Artificial Intelligence on Innovation*. NBER Working Paper Series, No. 24449. Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2018. <https://www.nber.org/papers/w24449> (2021. 02. 10.)

35 CULEY, Sean: *Transformers: Supply chain 3.0 and how automation will transform the rules of the global supply chain*. *The European Business Review*, 2012. 11. 10. <https://www.europeanbusinessreview.com/transformers-supply-chain-3-0-and-how-automation-will-transform-the-rules-of-the-global-supply-chain/> (2021. 02. 10.)

36 MAZZUCATO, Mariana: *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. London, Anthem Press, 2013.

4. Egyes gazdasági és kereskedelmi hatások

A mesterséges intelligencia széleskörű használatának növekedésével, ennek több gazdasági és társadalmi hatása is lehetséges, beleértve a helyettesítő alkalmazásokat, már létező feladatok kiegészítőit vagy bővítményeit. Lévén a mesterséges intelligencia alapvetően digitális, ezért nem annyira versenyzik más javakkal, hanem inkább más digitális termékekhez és szolgáltatásokhoz hasonlít. Például digitális szolgáltatásokat használhat úgy egyszerre több személy is, hogy ne egymást befolyásolják az igénybevétel során. Általánosságban a mesterséges intelligencia célja, hogy gazdasági kérdésekben egyéni megoldásokat biztosítson, ne csak a termékek és szolgáltatások diverzifikációját növelje, hanem kiegyensúlyozza az árdiszkriminációt is a már létező piacokon. Továbbá az MI használata segít csökkenteni a piaci súrlódásokat, és több lehetőséget biztosít a piaci összekapcsolódásokhoz és cserékhez. Így az MI rendszerek a technológia gyors fejlődését és a készség alapú formák sajátos hatásait testesítik meg a gazdasági fejlődésben.³⁷

Továbbá a mesterséges intelligencia alapú rendszerek eredményezhetik a különböző fogyasztói csoportok közötti sokkal jobb megkülönböztetést, mert az MI képes lehet előre jelezni a vásárlási magatartást és árérzékenységet az adatgyűjtés révén. A korábbi fogyasztási és keresési mintázatokra építve, mint az online vásárlási platformok és bankkártya tranzakciók, az eladók egyedileg alakíthatják az árakat vagy nyújthatnak személyre szabott ár-szolgáltatás kombinációkat annak érdekében, hogy többletbevételre tegyenek szert. Az MI alapú rendszerek emellett az emberi erőforrás menedzsmentben is jelentős szerepet játszhatnak, mivel alapvetően csökkenthetik a súrlódásokat a munkaerő és a pozíciók között, segíthetik nagyszámú jelentkező közül a megfelelő jelölteket kiválasztani. A jobb munkaköri illeszkedés eredményeként pedig csökkenhet az egyes foglalkozások, szektorok vagy helyszínek között mozgó munkaerő fluktuációja.³⁸ Miközben az MI vezérelte illeszkedési/kiválasztási rendszerek segítik a vállalatokat abban, hogy beazonosítsák a legmegfelelőbb külső és belső képességeket, amely az új termékek és szolgáltatások fejlesztésében való közös munkához szükségesek. Valójában az MI már megváltoztatta a vállalat határait abba az irányba, hogy több külső forrást legyenek hajlandók

37 ERNST – MEROLA – SAMAAN (2018) i. m.

38 BUNKER, Nick: Why declining US labour mobility is about more than geography. *World Economic Forum*, 2016. 09. 27. <https://www.weforum.org/agenda/2016/09/why-declining-us-labour-mobility-is-about-more-than-geography> (2021. 02. 10.)

használni, amilyen a már említett Gig platformokon keresztül elérhető mikrotevékenységek igénybevétele.³⁹

Ugyanakkor Korinek és Ng azzal érvelt, hogy a közelmúlt technológiai változásai a gazdaság egyre növekvő számú szektorát alakítják át úgynevezett „szupersztár” szektorrá, miközben a vállalkozók és szakemberek egy része inkább a fogyasztók jelentős részének igényeivel foglalkozik. Például ez tapasztalható a high-tech, sport, zene, menedzsment és pénzügyi szektorokban.⁴⁰ Noha egyes vállalatok képesek digitális termékek és szolgáltatások előállítására anélkül, hogy ezen „szupersztár” dinamikáktól függenének, de ez mégis befolyással lehet egyes potenciális szektorokra és foglalkozásokra. E folyamatok eredményeként ugyanakkor a munkajövedelmek aránya csökken, a különféle úgynevezett szupersztár vállalatok és alkalmazottak, valamint a gazdasági többi része közötti rés kitágul.⁴¹

Azt is érdemes észben tartani, hogy a nagyvállalatok számára a digitális gazdaságban nehézséget jelent átállni termékek előállításáról a szolgáltatások nyújtására. A digitális szolgáltatás átalakítás azért nehéz, mert alapvető különbség van az IT alapú és a digitális transzformáció összetettsége között. Amennyiben az IT alapú transzformációt fejlődésnek tételezzük fel, akkor a digitális transzformáció ehhez képest inkább technológiai forradalom, tulajdonképpen maga a negyedik ipari forradalom. Ennek a forradalomnak a kulcsfontosságú megkülönböztető jegye, hogy a teljes üzleti modell és a vásárlói élmény alakul át vagy módosul. Ahhoz, hogy a negyedik ipari forradalom változásaihoz igazodjanak, a vállalatoknak képesnek kell lenniük az IT alapú és a digitális transzformációk közötti kapcsolatok megfelelő kezelésére, és gyorsan alkalmazkodniuk kell az új körülményekhez is. Az IT alapú fejlődés koncepciója magában foglalja a hatékonyabbá válást és a haszonmaximalizálást automatizált folyamatok és a gyors információcsere révén. Viszont a digitális transzformáció inkább a digitális technológiáról szó, mint amilyen a dolgok internete (Internet of Things, vagy röviden IoT), felhő és mobil technológiák, és hatalmas mennyiségű információ elemzése, különösen a személyes és az IT környezetek közötti együttműködés megerősítése érdekében.⁴² Általában mindez a technológiai innovációval kap-

39 BERG – FURRER – HARMON – RANI – SILBERMAN, M. (2018) i. m.

40 KORINEK, Anton – NG, Ding Xuan: *Digitalization and macroeconomics of superstar*. 2019. <https://drive.google.com/file/d/1inCe3I17YeWY177U8GA93wB6IkJPMyrc/view> (2021. 02. 10.)

41 ACEMOGLU, Daron – RESTREPO, Pascual: Robots and jobs: Evidence from US labor markets. *NBER Working Paper Series*, No. 22252. Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2017. <https://www.nber.org/papers/w23285> (2021. 02. 10.)

42 ZAKI, Mohamed: Digital transformation: harnessing digital technologies for the next

csolatos, és a technológiai átállás fontos lehetőségeket biztosít a vállalatok számára, ahogy a mesterséges intelligencia és az automatizáció, az intelligens asszisztensek használata a szolgáltatásnyújtásban javíthatja a szolgáltatásminőséget és csökkentheti a költségeket.⁴³

Sőt ahogy a legújabb digitális technológiák egyre népszerűbbé és ismeretebbé válnak, a digitális transzformáció megannyi szolgáltató iparágban került a globális figyelem középpontjába. Különösen az MI mint új technológia fogja várhatóan átalakítani azt, ahogyan élünk és dolgozunk. Ezek a technológiai innovációk nagyságukban, sebességükben és összetettségükben hozzájárulnak a negyedik ipari forradalomhoz. A vállalatok számára még kritikusabb tényezővé válik a piaci folyamatokra adott gyors és pontos válasz. Ugyanakkor a fogyasztói magatartás is megváltozik a digitális transzformáció révén a szolgáltatási szektorban. Az új üzleti körülményekhez való alkalmazkodáshoz a vállalatok a digitális technológiákkal kísérleteznek és igyekeznek a versenyképességüket digitális stratégiaépítéssel növelni. A jövő vállalatai számára kulcskérdés a megfelelő ügyélmény megtervezése, a digitális transzformáció és az akadályok kezelése.⁴⁴

Az olyan technológiai vívmányok, mint az MI, a big data, a felhő alapú megoldások (cloud computing) és az IoT elhosszítják tehát a negyedik ipari forradalmat, vagy más néven ipar 4.0-át.⁴⁵ Amely ipari forradalomban az MI játszik alapvető szerepet azzal, hogy más technológiák teljesítményét is feljavitja. Mindemellett a mesterséges intelligencia elősegítheti az ember és gép közötti interakciókat, megváltoztatja az üzleti modellek stratégiáit, átalakíthatja az életstílusunkat és életszínvonalunkat. Nem véletlen, hogy az online kereskedelem (e-commerce) üzleti modelljeit is átalakítja a bevezetése és használata. Szervezetek jelentős számban döntöttek a hagyományos módszerek átalakításáról, nyitva az új elektronikus módszerek felé, annak érdekében, hogy több terméket és szolgáltatást legyenek képesek eladni.⁴⁶ Az MI és a gépi tanulás felkapott kifejezés (úgynevezett buzzword) lett az e-kereskedelemben a chatbotok és a személyre szabott eszközök révén.⁴⁷

generation of services. *Journal of Services Marketing*, 2019, 33(4), 429-435.

43 KONKOLEWSKY, Hans-Horst: Digital economy and the future of social security. *Administration*, 2017, 65(4), 21-30.

44 ZAKI (2019) i. m.

45 SCHWAB, Klaus: *The fourth industrial revolution*. New York, Crown Publishing Group, 2017, 19-27.

46 SONI, Neha – SHARMA, Enaksi Khular – SINGH, Narotam – KAPOOR, Amita: *Impact of Artificial Intelligence on Business. Impact of Artificial Intelligence on Business and Society, May 2019*. <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1905/1905.02092.pdf> (2021. 02. 10)

47 THAKKAR, Harry: The Key Trends for Retail and E-Commerce in 2021. *Total Retail*, 2021.

Az automatizáció és a mesterséges intelligencia egyben erősíti is ezt az üzleti modellt az eladások előrejelzésével, ajánlási motorokkal, egy innovatív e-kereskedelmi platformmal és a raktárak automatizálásával. Több e-kereskedelmi vállalat szintén részt vesz ebben a technológiai játszmában, mint az Amazon, az Alibaba és az eBay, amelyek az online kiskereskedelem népszerű márkáinak számítanak. Ezek az e-kereskedelmi platformok az MI eljárásokkal nagyon sikeresen alakították át a piacot. A fogyasztókat személyre szabott digitális hirdetések, kuponok, ingyenesen javasolt ajánlatok, egyedi e-mailek vagy üzenetek vezetik a termékek megvásárlásához. Ezek az eszközök az ügyfelek korábbi vásárlási magatartásától, keresési kulcsszavaiktól és egyéb paramétereiktől függenek, amik alapján különböző javaslatokkal látják el a vásárlókat.⁴⁸

Az e-kereskedelmi rendszereknek a termékeik megjelenítését is személyre kell szabniuk, de a személyre szabás elérése függ az ajánlási rendszertől is.⁴⁹ Amely ajánlási rendszer célja, hogy képes legyen személyre szabott megjelenést kialakítani minden vásárló számára.⁵⁰ A gépi tanulási technikák nagyon fontosak a felhasználók preferenciáinak előrejelzéséhez az ajánlási rendszerben.⁵¹ Másfelől az ajánlási rendszer hiányosságai pontatlan ajánlásokat eredményezhetnek, amelyek lehetnek tévesen pozitív ajánlások vagy negatív tévedések, amikor valami releváns terméket vagy szolgáltatást mégsem ajánl a rendszer egy adott fogyasztónak. Ezek közül a téves pozitív ajánlásokat szükséges elsősorban elkerülni, nehogy felbosszantsák a vásárlókat.⁵²

Az MI viszont nem csak az online boltok, hanem a fizikai üzletek számára is hasznosítható. A legtöbb fizikai üzlet ugyanis szintén a boltban belüli és háttérfeladatok (back office) automatizálása, valamint a jobb ellátási lánc menedzsment használata mellett döntött. A bolti automatizálás négy nagyobb területet foglal magába, az automatikus fizetést (check-out), a rádiófrekvencia azonosítókat

01. 27. <https://www.mytotalretail.com/article/the-key-trends-for-retail-and-e-commerce-in-2021/> (2021. 02. 10.)

48 SONI – SHARMA – SINGH – KAPOOR (2019) i. m.

49 BAE, Jae Kwon – KIM, Jinhwa: Integration of heterogeneous models to predict consumer behaviour. *Expert System with Applications*, 2010, 37(3), 1821-1826

50 SCHAFER, Ben J. – KONSTAN, Joseph A. – RIEDL, John: E-commerce recommendation applications. *Data Mining and Knowledge Discovery*, 2001, 5(1-2), 115-153.

51 CHEUNG, Kwok Wai – KWOK, James T. – LAW, Martin H. – TSUI, Kwok-Ching: Mining customer product rating for personalized marketing. *Decision Support Systems*, 2003, 35(2), 231-243.

52 SARWAR, Badrul – KARYPIS, George – KONSTAN, Joseph – RIEDL, John: *Analysis of recommendation algorithms for e-commerce*. In.: JHINGRAN, Anant – MACKIE MASON, Jeffrey – TYGAR, Doug (eds.): *Proceedings of the 2nd ACM Conference on Electronic Commerce*. New York, Association for Computing Machinery, 2000, 158-167.

(RFID), a polcfeltöltést és a polcok egymásra halmozását (stacking). Az automatikus fizetési rendszer képes felismerni a vásárlókosárban lévő elemeket a vásárló vagy az alkalmazottak segítségével nélkül. Ennek folyamán azzal egyidőben, amikor a vásárló a terméket a kosarába teszi egyben ki is fizeti azt a digitális fizetési rendszerben, amely így fejlettebbnek tekinthető az egyszerű önkiszolgáló rendszereknél. Az RFID címkék segítségével a termékek automatikusan azonosíthatóvá válnak. A polcfeltöltés a várható kereslet előrejelzésénél alkalmazható, ahol az MI képes előre jelezni a kínálat és leltár változásait. A polcok egymásra halmozása esetén az MI képes utasításokat adni a raktárnak, hogy pontosan hova helyezték a dobozokat egy teherautóba, hogy aztán automatikusan a megfelelő sorrendben lehessen azokat kipakolni, és az alkalmazottaknak ne kelljen a dobozok keresésével tölteniük az idejüket. A háttér folyamatok automatizálása olyan MI alapú eszközöket foglal magába, amelyek emberi segítség nélkül képesek számlákat feldolgozni és kifizetéseket intézni, ráadásul valós időben tehetik mérhetővé az üzleti teljesítményt. Az ellátási lánc menedzsment automatizálása nem csak a dolgozók számát, hanem az ellátási lánc költségeit is csökkenti azáltal, hogy a termékáramlás automatizálásra kerül a gyárból az elosztási központba, majd a kereskedőkhöz. Automatikus a rendelések kiszolgálása és robotok mozgatják a raklapokat a raktárakban.⁵³ Az MI ebben az aspektusában ugyanakkor kihívást jelent a fizikai dolgozók munkahelyére nézve is a robotizáció és a munkafolyamatok optimalizálása révén, hiszen mindez kevesebb élő emberi munkaerőt eredményez a folyamatokban.

5. Néhány szabályozási aspektus

Amennyiben a mesterséges intelligencia nem maga a cél, hanem egy az embereket szolgáló eszköz, melynek végső célja az emberi jólét növelése, amely javítja az emberi képességeket, de nem helyettesíti magukat az embereket, akkor szükség van olyan biztosítékokra, amelyek az MI ilyen irányú hasznosulását, fejlődését biztosítják. Ennek megvalósítása érdekében gondoskodni kell arról, hogy a mesterséges intelligencia megbízható legyen, amelyet elősegíthet a szabályozás. A szabályozás ebben az olvasatban egy eszköz ahhoz, hogy az MI a társadalom javát szolgálja. Ahhoz, hogy meglegyen a szükséges bizalom az MI technológiákban, az MI-nak az értékeinken, az alapvető jogokon, az emberi méltóságon és a magánszféra védelmén kell alapulnia.⁵⁴

53 AI: Not Just for Online Stores. *Journal of Retail & Consumer*, 2019. <https://www.oliver-wyman.com/our-expertise/insights/2019/dec/retail-consumer-journal-vol-7/ai-not-just-for-online-stores.html> (2021.02.10)

54 Tóth András: A mesterséges intelligencia szabályozásának paradoxonja és egyes jogi

Az EP álláspontjának kidolgozásához már születtek alapvető ajánlások a mesterséges intelligencia szabályozásával kapcsolatban. Amely ajánlások alapján a szabályozásnak emberközpontúnak kell lennie annak érdekében, hogy biztosítsa a biztonságot, átláthatóságot, elszámoltathatóságot, és az alapvető jogok tiszteletben tartását, elkerülve a diszkriminációt. A második ajánlás a károkozás esetén bekövetkező felelősségvállalásra koncentrál, amelynek keretében egységes szabályoknak kell vonatkoznuk a vállalkozásokra. Továbbá a szellemi tulajdon jog kérdéseivel is foglalkozni kell a szabályozás kialakításakor, mert a megoldandó kérdések közül az egyik legfontosabb azt meghatározni, hogy ki a tulajdonosa a teljes mértékben mesterséges intelligencia által létrehozott újításnak.⁵⁵

Az MI jogi megítélése kapcsán a szakirodalomban három irányzat rajzolódik ki, amelyekben az MI mint szoftver, mint jogalany, illetve az MI mint dolog nyer értékelést. Az MI dologként való értékelése viszont jogi szempontból nem igazán megfelelő, hiszen a dologi minőség egyik legfontosabb feltételeként a fizikai megjelenés hiányzik. A technológia immateriális jellege, testi kiterjedéstől független volta a szoftver léte alapján értékelhető. Míg a jogalanyiság kapcsán fontos kiemelni, hogy az önálló cselekvésre és fejlődésre való képessége okán állítható párhuzamba a biológiai lényekkel. A jogalanyiság kérdése ugyanakkor meglehetősen komplex az említett technológia vonatkozásában, mert az MI hiába viselkedik emberszerűen, mégsem minősül annak, mivel mesterségesen, vagyis nem biológiai úton létrehozott entitásról beszélhetünk. Egyesek kifejezetten szeretnék, hogy az MI valamilyen formában önálló jogalanyiságot, jogi személyiséget nyerjen, míg mások ezt ellenezve a technológia tekintetében inkább óvatosságra intenek.⁵⁶

A felelősségi kérdések tekintetében az MI szoftver működéséért a szerződéses jogviszonyokban a felelősséget több jogalany is viselheti. Annak eldöntése kapcsán, hogy ez épp melyiknek a kötelessége (fejlesztő, forgalmazó, felhasználó stb.), mindig a probléma természetéből kell kiindulni, és hogy az melyikük mulasztásával van okozati összefüggésben. Ez viszont a jelenlegi gyenge MI szintjén tűnhet megalapozottnak. Ha a jövőben az emberiség eljut arra a szintre, hogy sikerül létrehoznia az erős, önálló tudattal rendelkező MI-

vonatkozásainak alapvető kérdései. *Infokommunikáció és Jog*, 2019/72, 3-9.

55 EURÓPAI PARLAMENT: A mesterséges intelligencia szabályozása: az EP álláspontja. *Európai Parlament Hírek*,

2021. 01. 21. <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/society/20201015S-TO89417/a-mesterseges-intelligencia-szabalyozasa-az-ep-allaspontja> (2021. 02. 10.)

56 STEFÁN Ibolya: A mesterséges intelligencia fogalmának polgári jogi értelmezése. *Pro Futuro*, 2020, 10(1), 28-41.

t, akkor ez nem állná meg a helyét.⁵⁷ Az MI szabályozási paradoxonja abból fakad, hogy miközben az MI egyik legfőbb kihívása a kiszámíthatatlanságából fakad (black box hatás) addig szabályozási oldalról bízunk abban, hogy ez kiküszöbölhető.⁵⁸

6. MI és adatkezelés

A marketing és a reklámozás gazdasági és jogi aspektusát valamelyest jobban górcső alá véve érdemes megemlíteni, hogy 2018-ban készült el az első mesterséges intelligencia által készített reklám. A forgatókönyvet az IBM szoftvere írta a Lexus autógyártó cég megrendelésére, az utóbbi 15 év díjnyertes reklámfilmjei alapján, figyelembe véve a potenciális nézők érzelmi intelligenciáját, médiafogyasztási szokásait és megérzéseit is.⁵⁹ Mindez ugyanakkor azt is jelenti, hogy a mesterséges intelligencia ebben az esetben számos fogyasztói adatot felhasznált annak érdekében, hogy számukra megszerkessze a reklámüzenetet.

A rendkívül részletes fogyasztói adatok felhasználásával a marketing számára megnyílik az út az egyénileg célzott és akár egyénekre szabott hirdetésre is (úgynevezett micro-targeting) az adatbázis-menedzsment és a különböző analitikai rendszerek révén. A digitális adatbázisok nagyban javíthatják a hirdetési kampányok hatékonyságát és hatásosságát.⁶⁰ Megítélésünk szerint, ha (vagy amikor) mindezek kiegészülnek a tanuló algoritmusok és a mesterséges intelligencia által biztosított technológiákkal, akkor ezek automatizálása is tovább javítható. A másik oldalról ugyanakkor rendkívül részletes felhasználói adatok kerülhetnek így a mesterséges intelligencia számára elérhetővé és felhasználhatóvá.

A vállalatok a mesterséges intelligencia segítségével térképezhetik fel az egyéni preferenciákat és fogyasztási szokásokat annak érdekében, hogy a fogyasztók számára releváns tartalmakat kínáljanak. A technológiai innováció így egyfelől a személyre szabott élmény új korszakát hozza el, amelyben az MI és az 5G kombinációja különösen hatásossá válhat, mivel ez lehet a vi-

57 ESZTERI Dániel: A mesterséges intelligencia fejlesztésének és üzemeltetésének egyes felelősségi kérdései. *Infokommunikáció és Jog*, 2015/3, 47-57.

58 TÓTH (2019) i. m. 3-9.

59 TEOL: Elkészült az első reklám, amit mesterséges intelligencia talált ki. 2018. 11. 29. <https://www.teol.hu/egyperces/elkeszult-az-első-reklam-amit-mesterseges-intelligencia-talalt-ki-1390105/> (2021. 03. 14.)

60 NEWCOMB, Jim: Making sense of micro-targeting. *Financial Management*. 2019. 08. 02. <https://www.fm-magazine.com/issues/2019/aug/micro-targeting-marketing.html> (2021. 03. 14.)

deójáték- és virtuális valóság (VR) szegmens gyors növekedésének motorja. Másfelől a személyes adatok védelme és az adatminőség kulcsfontosságúvá válik a szórakoztató- és médiaipari ökoszisztéma egésze számára. A jogszabályi megfelelésen túl ez magában foglalja a bizalomépítést, aminek záloga az ügyfelek adatainak átlátható és felelősségteljes kezelése.⁶¹

A hatalmas és gyorsuló ütemben bővülő adatmennyiség hasznosítása komoly üzleti lehetőségeket rejt, így középpontba került az adatbányászati technológiák fejlesztése is. A technológiai szakajtóban megfigyelhető a Big Data kifejezés előtérbe kerülésével az adatvédelmi szakirodalomban is megjelent a kifejezés. Ez is hozzájárulhatott ahhoz, hogy az európai szintű szabályozás súlypontja már a rendeletalkotás tervezésekor az érintettek jogai felől az adatkezelők kötelezettségei felé tolódott el. Vagyis az információs önrendelkezési jog egyéni jogérvényesítést és az érintett tudatosságát feltételező koncepciója mellett/helyett fokozottan előtérbe került az adatkezelők kötelezettségeit, felelősségét, illetve elszámoltathatóságát is kidomborító jogi megközelítés.⁶²

Amely jogalkotási munkának az egyik lényeges eredménye a GDPR (General Data Protection Regulation), azaz Általános Adatvédelmi rendelet, amely az Európai Unió általános adatvédelmi rendelete. A rendeletet 2016-ban fogadták el, majd 2018. május 25-étől lett kötelező az alkalmazása is.⁶³ Az online platformokra egyben további szabályok várhatnak, ahogy az Európai Parlamentben napirenden van a célzott reklámok szigorúbb szabályozása és a nagyobb felhasználói kontroll az online tartalmak felett. A képviselők nagyobb beleszólást adnának a felhasználóknak abba, hogy mit szeretnének látni online, mivel az elképzelések szerint az emberek akár a tartalmak személyre szabott összeállításának teljes visszautasítása mellett is dönthetnének, mindezzel nagyobb kontrollt biztosítva számukra az algoritmusok működése felett.⁶⁴

Az adathasználat a mesterséges intelligenciával kapcsolatban fontos szabályozási kérdés. Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030 is lényeges szempontként kezeli az adatfelhasználást, az EU jogi kereteire is

61 PWC: A fogyasztók számára a legfontosabb a személyre szabhatóság. 2019. 06. 28. https://www.pwc.com/hu/hu/sajtoszoba/2019/media_outlook_20181.html (2021. 03. 14.)

62 SZŐKE Gergely László: Az adatvédelem szabályozásának történeti áttekintése. *Infokommunikáció és Jog*, 2013/3, (56), 107-112.

63 GDPR: What is GDPR, the EU's new data protection law? <https://gdpr.eu/what-is-gdpr/> (2021. 03. 14.)

64 EURÓPAI PARLAMENT: Digitális világ: a képviselők szerint meg kell alkotni az online platformok szabályozási normáit. 2020. 10. 21. <https://www.europarl.europa.eu/hungary/hu/aktualis/2020-hirek/2020-oktober/digitalis-vilag-a-kepviselok-szerint-meg-kell-alkotni-az-online-platformok-szabalyozasi-normait.HTML> (2021. 03. 14.)

tekintettel célul tűzve ki az adatvagyon szabályozási keretének kialakítását. Ezen belül célként a magyar stratégia az Adatvagyon kerettörvény megalkotását, az adatok vagyonosítását és MI célú felhasználását lehetővé tevő szabályozási környezet szektorspecifikus megteremtését, és a közadatok felhasználásával kapcsolatos szabályrendszer megteremtése, a vagyonosításukkal kapcsolatos koncepció és szabályok kidolgozását jelöli ki.⁶⁵

A mesterséges intelligenciát érintő szabályalkotás, az ilyen technológiák adathasználatára vonatkozó jogi környezet kialakítása tehát még folyamatban van. Megítélésünk szerint ebben a kialakítandó szabályozási környezetben fontos az emberek személyes adatainak védelme, az adatkezelés átláthatósága és megbízhatósága, különösen amikor a digitális térben algoritmusok tudják illetve fogják kezelni ezeket az adatokat különböző mesterséges intelligenciát alkalmazó rendszerekben. Mindezzel hozzájárulva, hogy az MI rendszerek is szem előtt tartsák az emberek egyéni jogait, tágabban értelmezve a talán magát a közjót is.

7. Konklúziók

A mesterséges intelligencia tehát ma még inkább annak gyenge formájában létezik. Egyelőre ez inkább a gépi tanuláshoz áll közelebb, mintsem valóban gondolkodó, 'érző' gépekhez, digitális algoritmusokhoz. Ugyanakkor a technológia fejlődése, a negyedik ipari forradalom kibontakozása már most is aktuális és releváns kérdéssé teszi a mesterséges intelligencia rendszereket, amelyek kihatással vannak a társadalmi, és ezen belül a gazdasági és szabályozási közegre.

Az automatizálás, robotizálás és a gépi tanulás átalakít különböző gazdasági szektorokat, feljavíthatja vagy más esetekben kiválthatja a humán munkaerőt bizonyos feladatkörökben. Mindez a munkakörök, foglalkozások átalakulását vonja maga után. A bemutatott eredmények alapján ez egyszerre jelentkezik a fizikai és a szellemi foglalkoztatottak körében egyszerre. Vállalati oldalról pedig a technológiák alkalmazása a feladatok hatékonyabbá tételét is jelentheti, amely a költségek mérséklése révén eredményez nagyobb profitot. Az emberek kiváltása gépekkel ugyanakkor a szerzők szerint etikai kérdéseket is felvet, amelyeket emberi erőforrás menedzsment szempontból érdemes mérlegelni.

65 *Digitális Jólét Program. Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030.* <https://digitalisjoletprogram.hu/files/6f/3b/6f3b96c7604fd36e436a96a3a01e0b05.pdf> (2021. 03. 14.)

A gazdasági aspektusok mellett nem elhanyagolandók a különböző jogi és szabályozási kérdések sem. A technológia fejlődésével annak jogi szabályozása is napirenden van, és már formálódnak a szabályozás alapelvei a világban. Ha a technológia fejlődése egy napon eléri az úgynevezett erős mesterséges intelligencia szintjét, vagyis önmaguktól tanuló és gondolkodó technológiáról beszélhetünk, akkor kiemelten fontossá válnak az ezzel kapcsolatos felelősségi kérdések, és a szellemi tulajdonjogok kérdéseinek szabályozása összefüggésben azzal, hogy egy ember alkotta rendszerként a mesterséges intelligencia mennyiben lehet önálló jogalany. Továbbá napirendre került az adatfelhasználás szigorúbb szabályozása is, ami jogi kereteket jelölhet ki a mesterséges intelligenciát alkalmazó technológiák számára.

Nagy Krisztián:

Frontátvonulás

Lehet, hogy a világvége közeleg?
Sötét az ég. Betelt a pohár gyerekek!
Kopott téglafalak között ücsörögve
az égbe kiáltok, hogy más is megértse:

Nincs már Noénk, csak Ararátunk,
májusi esőben mi aranyat látunk,
s a béke galambját, mi jelezne,
hibernáltuk a jövőnek üzenve.

A klasszikus fahajók kora is lejárt,
vasból készül a bárkanaszád.
Víz alatt is képesek repülni,
világukat kínzó mélység őrzi.

Ott lent, az ősleves sűrűjéből
meríthet az Isten egy új világ méhéből,
s lajhár millió évek, ha elmúlnak
újból áldozhatunk a Nap véres házának.

De nem végezhetjük be ilyen fiatalon:
a második évezred utáni hajnalon.
- A teremtés nyolcadik napján ülve
itt a világvége! - vagy a világbéke?...

... Lehet, hogy csak esőfelhő közeleg?
Sötét az ég. Vérszemet kaptak a gyerekek.
Az emberiség karján csüngnek a döglegyek;
Civilizáltak vagyunk! Mi, emberek.

A JÁRVÁNYHELYZET KEZELÉSÉNEK KÉRDÉSEI AZ EGÉSZSÉGÜGYI ELLÁTÓRENDSZERBEN

HOMICKÓ ÁRPÁD OLIVÉR
habilitált egyetemi docens (KRE ÁJK)

Tanulmányomban a jelenlegi járványhelyzetnek az egészségügyi ellátórendszerre gyakorolt hatását kívánom feltárni. Ennek érdekében bemutatásra kerül a járványhelyzet esetében irányadó jogszabályi környezet, illetve a járványhelyzettel összefüggésben azok az intézkedések, amelyek érintik az egészségügyi ellátórendszert. Úgy gondolom a XXI. században, valamint az ezt követő századokban is egyre inkább fontos lesz a felbukkanó járványoknak a kezelése, amelyekre minden országnak megfelelő választ kell tudnia adni. A járványhelyzetek hatékony és megfelelő kezelése az egész társadalom érdeke. Fontosak a közegészségügyi szempontok, és minden ország fokozott szerepvállalása a járványok elleni küzdelemben. A XXI. században az államnak továbbra is feladatának kell tekintenie, hogy a járványok elleni küzdelemhez a szükséges anyagi erőforrásokat biztosítsa. Az egészségügyi ellátórendszernek alkalmasnak kell lennie arra, hogy mind a közegészségügyi, járványügyi szempontok kezelésének, mind az általános betegellátásnak eleget tudjon tenni.

1. Bevezetés

A járványhelyzet kezelése az egészségügyi szolgáltatások nyújtásának egészére kihatással van. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) az alapelvei között rögzíti, hogy az egészségügyi szolgáltatások és intézkedések során biztosítani kell a betegek jogainak védelmét. A beteg személyes szabadsága és önrendelkezési joga kizárólag az egészségi állapota által indokolt, az Eütv.-ben meghatározott esetekben és módon korlátozható.¹ Az Eütv. céljai tekintetében kimondásra kerül, hogy hozzá kell járulnia a társadalom tagjai esélyegyenlőségének megteremtéséhez az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférésük során,² valamint meg kell teremteni annak feltételeit, hogy minden beteg megőrizhesse emberi méltóságát és önazonosságát, önrendelkezési és minden egyéb joga csorbítatlan maradjon.³ Ebből a jogszabályi rendelkezésből látható, hogy a betegeket azonos módon

1 Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 2. § (1) bekezdés.

2 Eütv. 1. § b) pont.

3 Eütv. 1. § c) pont.

kell egészségügyi ellátásban részesíteni, és nem lehet közöttük különbséget tenni az alapján, hogy mi az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságuk jogalapja. Az Eütv. rendelkezéseit alkalmazni kell minden Magyarország területén tartózkodó természetes személyre.⁴ Különösen most a járványhelyzetben hangsúlyozni szükséges, hogy az egyénnek, illetőleg betegnek is van szerepe, felelőssége az egészségi helyzetével összefüggésben, így az egészségüggyel kapcsolatos társadalmi kötelezettségek az egyén saját és környezete egészségi állapotáért viselt felelősségével együtt biztosítják a lakosság egészségének védelmét és egészségi állapotának javítását.⁵ Különösen is fontos ennek a rendelkezésnek a megtartása járványhelyzet esetén, tehát, hogy az egyén, illetőleg beteg, amennyiben vírusos megbetegedés tünetei jelentkeznek nála, vagy alapos okkal feltételezhető, hogy olyan csoportban vett részt, ahol a vírus megjelent, úgy a lehető legrövidebb időn belül vizsgáltassa ki magát, illetőleg lehetőség szerint ne menjen közösségbe, amíg az egészségügyi állapota nem tisztázódik. Szintén alátámasztja a kötelező maszkviselés szükségességét, illetve más egyéni védőeszközök, így a rendszeres kézmosás szükségességét, amelyre minden egyénnek figyelnie szükséges. Ehhez szorosan kapcsolódik az az előírás is, miszerint mindenki köteles tiszteletben tartani mások jogait egészségük fejlesztéséhez, védelméhez, a betegségek megelőzéséhez, a gyógyuláshoz és az orvosi rehabilitációhoz.⁶ Az Eütv. kimondja, hogy mindenkinek joga van olyan ismeretek megszerzéséhez, amelyek lehetővé teszik számára az egészsége védelmével és fejlesztésével kapcsolatos lehetőségek megismerését, valamint megfelelő tájékoztatáson alapuló döntését az egészséggel kapcsolatos kérdésekben.⁷ Fontos tehát, hogy az egyén is informálódjon a számára rendelkezésre álló egészségügyi lehetőségekről. Szintén mindenkinek joga van ahhoz, hogy tájékoztatást kapjon az egészségügyi szolgáltatók által nyújtott egészségügyi ellátások jellemzőiről, azok elérhetőségéről és az igénybevétel rendjéről, továbbá a betegeket megillető jogokról és azok érvényesíthetőségéről.⁸ A járványhelyzetben is tudnia kell az egyénnek, a betegnek, hogy kihez fordulhat, ha esetlegesen panaszai lennének, milyen eljárásrendben, hogyan történik meg a kivizsgálása. Saját egészségi állapotáért a tőle elvárható módon felelősséggel kell tartoznia az egyénnek,⁹ tehát maga is hozzájárulhat az egészségügyi kezelésének sikerességéhez azzal, hogy

4 Eütv. 4. § (1) bekezdés a) pont.

5 Eütv. 5. § (1) bekezdés.

6 Eütv. 5. § (2) bekezdés.

7 Eütv. 5. § (3) bekezdés a) pont.

8 Eütv. 5. § (3) bekezdés b) pont.

9 Eütv. 5. § (3) bekezdés c) pont.

milyen életmódot folytat, illetőleg mennyiben figyel az általános egészségi állapotára. Az egyénnek kötelessége tartózkodni minden olyan magatartástól és tevékenységtől, amely a társadalmilag elfogadható kockázati szinten felül, köztudottan mások egészségét veszélyezteti.¹⁰ Az is kötelessége – a tőle elvárható módon –, hogy adott esetben segítséget nyújtson, és a tudomása szerint arra illetékes egészségügyi szolgáltatót értesítse, amennyiben sürgős szükség vagy veszélyeztető állapot fennállását észleli, illetve arról tudomást szerez.¹¹ Abban az esetben tehát, ha például felmerül a vírusos megbetegedés lehetősége az egyén környezetében, akkor az ezzel kapcsolatos szükséges intézkedéseket meg kell tennie.

A járványhelyzettel összefüggésben ki kell emelni, hogy a fertőző betegségek megelőzése a védőoltásokon és az egyéb megelőzést szolgáló kezeléseken, a járványügyi érdekből végzett szűrővizsgálatokon, az általános járványügyi feladatok teljesítésén, az egyéni védőeszközök alkalmazásán, valamint az egészségkultúra kialakításán alapul.¹² Ezekre az intézkedésekre külön-külön is ki fogok térni a tanulmányom következő részében, de azt már itt szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy a járványhelyzet kezelésével összefüggésben napjainkra egyértelműen láthatóvá vált, hogy az egészségkultúrának nagyon fontos szerepe van a járványok elleni küzdelemben. Az egyéni felelősség és szabálykövetés szükséges ahhoz, hogy a fertőzés keretek közé legyen szorítható.

A járványok elleni küzdelem a jelenlegi egészségügyi ellátórendszer keretében valósul meg. A betegellátás során a népegészségügyi célokra, így a járványügyi feladatok ellátására is figyelemmel kell lenni. Lehetőség szerint a szükséges kapacitásokat biztosítani szükséges, és fokozatosan fejleszteni szükséges az ellátás színvonalát, ugyanakkor ennek kereteit a mindenkori társadalmi és gazdasági erőforrásokra tekintettel kell megvalósítani.

2. A járványhelyzet kezelésének kérdései az egészségügyi ellátórendszerben

Magyarországon az egészségügyi ellátórendszer komoly kihívásokkal került szembe a 2020-as évben, mert megjelent egy olyan járványhelyzet, amelyre a korábbi évtizedekben nem volt példa. Az egészségügyi ellátórendszernek erre a kihívásra megfelelő választ kell, illetve kellett adnia. Annak érdekében, hogy az elmúlt időszak történéseit elemezni tudjuk, fontos, hogy tisztában legyünk azokkal a szabályozókkal, amelyeknek a működtetése és alkalmazása

10 Eütv. 5. § (3) bekezdés d) pont.

11 Eütv. 5. § (3) bekezdés e) pont.

12 Eütv. 80. § a) – e) pontok.

révén képessé válunk arra, hogy a járványügyi helyzetet megfelelően kezelni tudjuk az egészségügyi ellátórendszerben. Az előzőekben felvázolásra került a magyar egészségügyi ellátórendszer működésének rendszere és szabályozási környezete, most pedig a konkrét járványügyi intézkedések bemutatására kerül sor. A járványügyi tevékenység célja a fertőző megbetegedések, a járványok megelőzése és leküzdése, valamint az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenállóképességének fokozása.¹³ A járványok esetén az egészségügyi ellátórendszernek képesnek kell lennie arra, hogy az érkező betegeket megfelelő kezelésben részesítsék. A járványügyi feladatok érdekében az egészségügyi államigazgatási szerv az egyén személyes szabadsághoz való jogainak gyakorlását az Eütv. szerint korlátozhatja, a betegek jogait az Eütv.-ben foglaltak szerint korlátozhatja, a természetes és jogi személyeket, továbbá a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket az Eütv.-ben meghatározott intézkedések tűrésére, illetve megtételére kötelezheti, illetőleg a kötelező járványügyi intézkedést foganatosító egészségügyi szolgáltató a betegek jogait az Eütv.-ben törvényben foglaltak szerint korlátozhatja.¹⁴ Látható, hogy a járványok leküzdése, kezelése érdekében a betegjogokat a közösség védelme mögé kell helyezni, hiszen az egészséges, még nem megbetegedettek védelme szükséges, ezáltal azt is biztosítani lehet, hogy akiknek viszont szükséges van az egészségügyi beavatkozásra azok részesülni is tudjanak ebben. Ha nem lenne szempont a közösség védelme, így a megelőzés, akkor előállhatna egy olyan helyzet, amelyben a túlterhelt egészségügyi ellátórendszer már nem tudja megfelelő ellátásban részesíteni a betegeket.

A járványügyi intézkedések esetében fontos szerepe van a védőoltásoknak. A védőoltás célja a fertőző betegségekkel szembeni aktív, illetve passzív védettség kialakítása.¹⁵ A miniszter rendeletben határozza meg azokat a fertőző betegségeket, amelyek esetében életkorhoz kötötten, megbetegedési veszély esetén, illetőleg külföldre történő kiutazás esetén a kiutazó költségén kötelező védőoltás elrendelésének van helye.¹⁶ Arra is van lehetőség, hogy a miniszter egyes munkakörökben való foglalkoztatás feltételeként a munkáltató költségére védőoltási kötelezettséget írjon elő. A jelenlegi COVID-19¹⁷

13 Eütv. 56. § (1) bekezdés.

14 Eütv. 56. § (2) bekezdés a) – b) pontok.

15 Eütv. 57. § (1) bekezdés.

16 Eütv. 57. § (2) bekezdés a) – c) pontok.

17 Az elnevezés „súlyos akut légúti tünetegyüttest okozó koronavírus 2” (SARS_CoV-2), az általa okozott megbetegedés pedig „koronavírus-betegség 2019” (coronavirus disease 2019), melynek rövidített változata a COVID-19. lásd: <https://www.nnk.gov.hu/attachments/article/567/Aktualiz%C3%A1lt%20elj%C3%A1r%C3%A1srend%2011.07.pdf> (2021. 03. 05.)

vírushelyzetben ezek a rendelkezések komoly jelentőséggel bírnak, hiszen a közösség védelme, a munkavállalók egészségének megóvása ezt indokolta teszi. A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) is kimondja, hogy a munkáltatónak biztosítania kell az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeit.¹⁸ Védőoltás kizárólag az egészségügyi államigazgatási szerv által engedélyezett oltóanyaggal és az engedélyező okiratban szereplő céllal és feltételekkel végezhető.¹⁹ Nem ellenőrzött és engedélyezett védőoltás nem kerülhet hivatalosan beadásra, ez egyben garanciát is jelent arra nézve, hogy azok a védőoltások, amelyeket az egészségügyi államigazgatási szerv engedélyezett, azok beadhatók, és biztonságosak. Kérdésként merül fel, hogy kötelezővé tehető-e a COVID-19 elleni védőoltás, elvárható-e az egyéntől, hogy be kelljen oltania magát. Azt gondolom, a jelenlegi helyzetben ezt nem lehet kötelezővé tenni, az egyén döntésén kell múljon az, hogy igénybe veszi-e a rendelkezésre álló védőoltást, vagy sem. Amennyiben a jogalkotó mégis a kötelező jelleg mellett döntene, úgy ez további kérdéseket vet fel, amelyre választ kell tudni adni. Ebben az esetben felmerülhet, hogy ha a COVID-19 elleni védőoltás kötelező lenne, akkor a szezonális influenzák elleni védőoltás miért nem az. Több további vírushelyzet esetén is felmerülhetne ugyanez a kérdés. Szintén fontos szempont lenne ebben az esetben a felelősség kérdésköre. Ha egy védőoltás kötelező, akkor abban az esetben, ha a beoltottnál jelentkeznek a mellékhatások, amelyek egészségügyi következményekkel is járnak a beoltott vonatkozásában, úgy ennek ellentételezése, kártérítési/kártalanítási felelőssége azt kell terhelje, aki elrendelte az igénybevételt, tekintettel arra is, hogy a beteg egészségügyi ellátás igénybevételének jogosultsága, vagyis, hogy egy ellátást igénybe kíván-e venni, vagy sem ebben az esetben korlátozva lenne az állam részéről. Szintén felmerül ebben az esetben, hogy a szezonális influenzajárvány esetében, amelyre van védőoltás, és amely szintén okozhat halált is, lehet-e analóg módon alkalmazni a kötelező jelleg meghatározását, ha pedig nem, akkor miben tér el a két vírusos megbetegedés elleni fellépés. A COVID-19 elleni védőoltás esetében megfogalmazódnak olyan álláspontok is, amely szerint bizonyos kedvezmények illetnék meg azokat, akik beoltatják magukat a COVID-19 vírus ellen. Ez is számos betegjogi kérdést vet fel. Így felmerül az, hogy érheti-e azért hátrány az egyént, mert egy adott egészségügyi ellátást visszautasít. Ebben az esetben az egészségügyi ellátáshoz való jog gyakorlása jelentősen

18 A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt. 51. § (4) bekezdés.

19 Eütv. 57. § (6) bekezdés.

sérülhetne, valójában a beteg a jogainak gyakorlása miatt hátrányosabb helyzetbe kerülhetne azokhoz képest, akik beoltották magukat. Álláspontom szerint ez nem lehet elfogadható a jelenlegi szabályozás alapján. Az egyének között betegjogi szempontból az Eütv. rendelkezései alapján levezetve nem lehet különbséget tenni az alapján, hogy beoltották-e magukat, vagy sem. Az Eütv. kimondja azt is, hogy az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele során érvényesülnie kell az esélyegyenlőségnek.²⁰ Amíg azonban csak korlátozott mértékben áll rendelkezésre a védőoltás, és az egyénen kívülálló körülmények befolyásolják azt, hogy mikor tudja megkapni, addig úgy gondolom nem érheti hátrány azért, mert még nincs beoltva.

A járványügyi érdekből végzett szűrővizsgálat célja a fertőző megbetegedések korai felismerése, azok forrásainak felkutatása, valamint a fertőzés veszélyének elhárítása.²¹ A miniszter rendeletben határozza meg azokat a fertőző betegségeket, amelyek megelőzése érdekében az egészségügyi államigazgatási szerv a lakosság egészének, a lakosság egyes csoportjainak, egy meghatározott terület lakosságának, munkahelyi, család vagy más közösség tagjainak, külföldről érkező személyeknek, fertőző beteggel vagy fertőzőtellekkel érintkezett személyeknek kötelező szűrővizsgálatát rendelheti el.²² Azt gondolom ez mindenképpen fontos rendelkezés a jelenlegi vírushelyzetben, a lakosság egészének megóvása érdekében. Álláspontom szerint a COVID-19 esetében a szűrővizsgálatokat a legszélesebb körre kellene kiterjeszteni, akár a teljes lakosság szűrése is indokolt lehetne, ezáltal a vírus terjedése is lokalizálható lenne. Kötelező ugyanakkor a járványügyi érdekből végzett mikrobiológia szűrővizsgálat az egészségügyi ellátórendszerben és a tartós ápolási és gondozási intézményekben ellátott/gondozott vagy dolgozó, tünetmentes, szoros kontaktoknál.²³ A fertőző betegeket, illetve a fertőző betegségekre gyanús személyeket a fertőző betegek nyilvántartásába elektronikusan (on-line) vagy papír alapon kell bejelenteni.²⁴ A fertőző betegek bejelentésére, nyilvántartására és az ehhez kapcsolódó adatkezelésre vonatkozó szabályokat külön törvény tartalmazza.²⁵ A COVID-19 fertőzéssel kapcsolatos esetek jelentésé-

20 Eütv. 2. § (2) bekezdés.

21 Eütv. 59. § (1) bekezdés.

22 Eütv. 59. § (2) bekezdés a) – f) pontok.

23 Nemzeti Népegészségügyi Központ. Eljárásrend a 2020. évben azonosított új koronavírussal kapcsolatban (követendő járványügyi és infektókontroll szabályok) 2020. november 7. 8. (a továbbiakban: NNK Eljárásrend, 2020.) <https://www.nnk.gov.hu/attachments/article/567/Aktualiz%C3%A1lt%20elj%C3%A1r%C3%A1srend%2011.07.pdf> (2021. 01. 10.)

24 Eütv. 61. § (1) bekezdés.

25 Eütv. 61. § (2) bekezdés.

re a betegségek nemzetközi osztályozására szolgáló (BNO) kódrendszerben foglaltak szerinti kódok alkalmazandók.²⁶

Aki saját magán vagy a gondozásában álló személyen fertőző betegség tüneteit észleli, vagy erre utaló gyanúja van, köteles orvosi vizsgálatot kezdeményezni.²⁷ Akit az orvos fertőző betegség gyanúja miatt orvosi vizsgálatra berendelt, köteles a vizsgálaton megjelenni, amennyiben a betegsége miatt a vizsgálaton nem tud megjelenni, a tartózkodási helyén a vizsgálatnak alávetni magát, a szükséges laboratóriumi vizsgálatokhoz vizsgálati anyagot szolgáltatni, illetve azok vételét lehetővé tenni, a gyógykezelésnek magát alávetni, ideértve a megelőző gyógyszeres kezelést is, illetőleg az orvosi utasításokat megtartani.²⁸ A miniszter rendeletében egyes fertőző megbetegedések esetére, a fertőzés terjedésének megakadályozása céljából elrendelheti a fertőzött személynek a fertőzés jellege szerinti egészségügyi intézményben történő kötelező gondozásba vételét, és rendszeres orvosi ellenőrzését.²⁹ A fertőzőképesség tartamára a betegséget észlelő orvos a fertőző beteg elkülönítése iránt intézkedik.³⁰

A betegellátó (házi orvos, vagy járó/fekvőbeteg-ellátó) 24 órán belül jelenteni köteles a COVID-19 fertőzésre gyanús, vagy pozitív laboreredménnyel jelentkező személy adatait a Nemzeti Népegészségügyi Központ (a továbbiakban: NNK) által működtetett Országos Szakmai Információs Rendszer (a továbbiakban: OSZIR) Járványügyi Szakrendszer Fertőzőbeteg-jelentő alrendszerébe.³¹ A miniszter rendeletében meghatározott fertőző betegségben szenvedő személyt otthonában, tartózkodási helyén vagy fekvőbeteg-gyógyintézet fertőző osztályán, illetve kijelölt gyógyintézetben kell elkülöníteni. Egyes – a miniszter rendeletében meghatározott – fertőző betegségekben szenvedő személyt kizárólag fekvőbeteg-gyógyintézet fertőző osztályán, illetve kijelölt gyógyintézetben kell elkülöníteni, illetve gyógykezelni.³² A gyanús, enyhe tünetekkel bíró beteg otthoni elkülönítésére az egészségügyi szolgáltató (alapellátás, járóbeteg szakellátás) utasítása alapján kerülhet sor.³³ A fertőző beteget otthonában, illetve tartózkodási helyén akkor lehet elkülöníteni,

26 Tájékoztató az egészségügyi szolgáltatók részére a koronavírus (COVID-19) fertőzéssel kezelt betegek ellátásának jelentésével kapcsolatban. Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő. lásd: http://www.neak.gov.hu/felso_menu/szakmai_oldalok/koronavirus_szakmai_tajekoztatas/koronavirus_kozlemeny_15.html (2021. 01. 11.)

27 Eütv. 62. § (1) bekezdés.

28 Eütv. 62. § (2) bekezdés.

29 Eütv. 62. § (3) bekezdés.

30 Eütv. 63. § (1) bekezdés.

31 NNK Eljárásrend, 2020. 1.

32 Eütv. 63. § (2) bekezdés.

33 NNK Eljárásrend, 2020. 1.

ha a beteg állapota ezt megengedi, az elkülönítés feltételei biztosíthatók, és a beteg, illetve törvényes képviselője vállalja, hogy az elkülönítés idejére a járványügyi rendelkezéseket megtartja.³⁴ Az otthonában elkülönített, enyhe tüneteket mutató beteg a családi kontaktjaitól elkülöníthető ugyanabban az ingatlanban is, ha ennek feltételei biztosíthatók.³⁵ Erre az enyhe tünetek esetén van lehetőség az irányadó szakmai protokoll szerint. Fontos feltétel, hogy a COVID-19 fertőzött otthonában, vagy a tartózkodási helyén elkülöníthető legyen. A beteg állapotának esetleges romlásának időben való észlelése érdekében a kockázati csoportba tartozó betegek egészségügyi helyzetét folyamatosan figyelemmel kell kísérni. A fekvőbeteg-gyógyintézetbe utalásról a kezelőorvosnak kell eseti alapon döntenie ebben az esetben.³⁶ A fekvőbeteg-gyógyintézeti elkülönítés esetén a fertőző beteg intézeten belüli szabad mozgása, valamint kapcsolattartási joga korlátozható.³⁷ Abban az esetben, ha a fertőző beteg fekvőbeteg-gyógyintézeti elkülönítésére vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget, az egészségügyi államigazgatási szerv kötelezi erre. Az elkülönítést kimondó határozat – közegészségügyi vagy járványügyi okból – azonnal végrehajthatóvá nyilvánítható.³⁸ Akkor tehát, ha a beteg állapota miatt indokolt a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátás, illetőleg az otthoni elkülönítése nem megoldható, úgy az aktuális beutalási rend szerint történik a beteg elhelyezése és elkülönítése.³⁹ Az elkülönített beteget tájékoztatni kell a fertőzéssel és a megtartandó óvintézkedésekkel kapcsolatban, valamint arról is, hogy indokolatlanul nem hagyhatja el az elkülönítő kórtermet. A kórterembe pedig csak a betegellátásban részt vevő egészségügyi dolgozók léphetnek be, az egyéb kórházi dolgozók belépése korlátozott.⁴⁰ Amennyiben a járványügyi megfigyelésre egészségügyi intézményben, fekvőbeteg-gyógyintézetben kerül sor, úgy biztosítani kell, hogy az elhelyezettek egymástól elkülönítve, külön helyiségben legyenek. Az ellátásukat – beleértve az egészségügyi és az egyéb ellátást is – az egészségügyi intézményben dolgozó csak megfelelő védőeszközben végezheti, és az érintett személyek között a védőeszközök előírás szerinti cseréje szükséges.⁴¹

Azt, aki meghatározott fertőző betegségben szenvedő személlyel érintkezett és feltehetően maga is a betegség lappangási szakában van, az egészségügyi államigazgatási szerv a miniszter rendeletében meghatározott fertőző betegségek

34 Eütv. 64. § (1) bekezdés a) – c) pontok.

35 NNK Eljárásrend, 2020. 9.

36 NNK Eljárásrend, 2020. 3.

37 Eütv. 64. § (2) bekezdés.

38 Eütv. 64. § (3) bekezdés.

39 NNK Eljárásrend, 2020. 3.

40 NNK Eljárásrend, 2020. 5.

41 NNK Eljárásrend, 2020. 9.

esetén járványügyi megfigyelés vagy járványügyi zárlat alá kell helyezni.⁴² Ezen rendelkezés alapján kontaktszemélynek minősül azon személy, aki COVID-19 betegségben szenvedő személlyel érintkezett, nem mutatja a COVID-19 betegség tüneteit, és a hatóság kontaktszeméllyé nyilvánítja.⁴³ Az olyan tünetmentes személyt, aki COVID-19-et tekintve megerősített beteggel szoros kapcsolatba került a jelenlegi szakmai protokoll szerint járványügyi megfigyelés alá kell helyezni a betegsége jellemző láz és légúti tünetek esetleges megjelenésének azonnali észlelése esetén. A kerületi/járási hivatal népegészségügyi osztálya a járványügyi vizsgálat során megkeresi a megerősített esettel kontaktusba került személyeket, és a megerősített COVID-19 beteg tüneteinek fennállása idején és a maximális elővigyázatosság érdekében a tünetek kialakulását megelőző két napban szoros kapcsolatba került személyeket 10 napig járványügyi megfigyelés alá kell helyezni. A szoros kontaktok otthonukban kerülnek járványügyi megfigyelés alá, amennyiben erre lehetőség van. Fontos, hogy ennek végrehajtása úgy történjen, hogy biztosítható legyen a fertőzés további terjedésének megelőzése.⁴⁴ A járványügyi hatóság a járványügyi megfigyelést elrendelő határozatában a kontaktszemélyt mozgási szabadságában úgy is korlátozhatja, hogy meghatároz számára egy lakást, ahhoz tartozó bekerített helyet vagy egyéb, egészségügyi intézménynek nem minősülő helyet, amelyet a kontaktszemély a járványügyi megfigyelés időtartamára főszabály szerint nem hagyhat el.⁴⁵ A járványügyi hatóság ezt a korlátozást határozatával megszünteti, ha a kontaktszemély a járványügyi megfigyelés időtartama alatt, öt napon belül, legalább 48 órás időkülönbséggel, két alkalommal elvégzett, az egészségügyi szakmai szabályoknak megfelelő, molekuláris biológiai vizsgálat – SARS-CoV-2 PCR teszt – eredményét tartalmazó okirattal igazolja, hogy a SARS-CoV-2 koronavírus a szervezetében a vizsgálat időpontjában nem volt kimutatható.⁴⁶ A járványügyi hatóság járványügyi megfigyelést elrendelő határozata nem lehet akadálya annak, hogy a kontaktszemély az előzőekben írt vizsgálatok elvégzése céljából és időtartamára a számára meghatározott lakást, ahhoz tartozó bekerített helyet vagy egyéb, egészségügyi intézménynek nem minősülő helyet elhagyja.⁴⁷ Az egészségügyi államigazgatási

42 Eütv. 65. § (1) bekezdés.

43 A COVID-19 betegséggel összefüggő járványügyi megfigyelés esetén alkalmazandó egyes szabályokról szóló 409/2020. (VIII. 30.) Kormányrendelet 1. §.

44 NNK Eljárásrend, 2020. 9.

45 A COVID-19 betegséggel összefüggő járványügyi megfigyelés esetén alkalmazandó egyes szabályokról szóló 409/2020. (VIII. 30.) Kormányrendelet 2. § (1) bekezdés.

46 A COVID-19 betegséggel összefüggő járványügyi megfigyelés esetén alkalmazandó egyes szabályokról szóló 409/2020. (VIII. 30.) Kormányrendelet 2. § (2) bekezdés.

47 A COVID-19 betegséggel összefüggő járványügyi megfigyelés esetén alkalmazandó egyes szabályokról szóló 409/2020. (VIII. 30.) Kormányrendelet 2. § (4) bekezdés.

szerv határozata közegészségügyi vagy járványügyi okból azonnal végrehajthatóvá nyilvánítható.⁴⁸ A járványügyi megfigyelés alá helyezett személy a megfigyelés tartama alatt foglalkozása gyakorlásában, kapcsolattartási jogában és mozgási szabadságában korlátozható.⁴⁹ A fertőző betegség átlagos lappangási idejének leteltét követő 48 órán belül meg kell szüntetni a járványügyi megfigyelést, amennyiben az orvosi vizsgálat eredményeként a fertőzés veszélye kizárható.⁵⁰ A járványügyi zárlat szigorított, speciális követelményeken alapuló megfigyelés, illetve elkülönítés, amelyet e célra kijelölt helyen kell foganatosítani.⁵¹ Abban az esetben, ha a járványügyi megfigyelés/zárlat alatt a COVID-19 megbetegedésre jellemző klinikai tünetek jelentkeznek, akkor laboratóriumi vizsgálattal kell igazolni a COVID-19 fertőzést, és a kontakt személyt megerősített esetnek kell tekinteni. A járványügyi megfigyelés/zárlat leteltekor nem szükséges az intézkedés alá vont személynél laboratóriumi vizsgálatot végezni.⁵² A járványügyi hatóság meghatározott országokból történő beutazás esetén vagy fertőzés vagy megbetegedés esetén előírhatja, hogy a járványügyi intézkedés alá vont személy a számára meghatározott lakást, ahhoz tartozó bekerített helyet vagy egyéb, egészségügyi intézménynek nem minősülő helyet a határozatban meghatározott ideig ne hagyja el (a továbbiakban: hatósági házi karantén).⁵³

A jövőben a járványok kialakulására az egészségügynek alaposan fel kell készülnie. A modern civilizáció olyan új megbetegedésekkel fog a jövőben szembenézni, amelyekre a szükséges gyógykezelés nem fog azonnal rendelkezésre állni. A jövőben az is kiemelkedően fontos lesz, hogy az európai térség államai ne csak önmagukban kezeljék a járványhelyzetet, hanem az Európai Unió tagállamainak szorosabb együttműködésére is szüksége lesz a szabad mozgás biztosítása miatt a járványhelyzettel összefüggő gyógykezelések vonatkozásában. Az Európai Unióban az egészségügyi szolgáltatások finanszírozásának kérdését a tagállamok területén, szabadon mozgó személyek esetében a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló rendelet szabályozza.⁵⁴ Erre alapozva az Európai Bizottság Közlemény⁵⁵ adott ki, amelyben több fontos iránymutatást

48 Eütv. 65. § (2) bekezdés.

49 Eütv. 66. § (1) bekezdés.

50 Eütv. 66. § (3) bekezdés.

51 Eütv. 67. § (1) bekezdés.

52 NNK Eljárásrend, 2020. 9.

53 Eütv. 67/A. § (1) bekezdés a) – b) pontok.

54 Lásd: Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról.

55 Lásd: Európai Bizottság: A Bizottság Közleménye: Iránymutatások a COVID-19-válság összefüggésében folytatott határokon átnyúló egészségügyi együttműködésre irányuló uniós sürgősségi segítségnyújtásról (2020/C 111 I/01) <https://eur-lex.europa.eu/legal->

adott meg. A Közleményben kimondják, hogy a segítséget nyújtó szomszédos vagy más tagállambeli kórházba szállítandó betegeknek rendes körülmények között az illetékes társadalombiztosítási intézmény előzetes engedélyével kell rendelkezniük. A COVID-19-világjárványra és a vészhelyzetre való tekintettel ez az eljárás a gyakorlatban nem kivitelezhető, ezért a Bizottság felszólítja a tagállamokat, hogy pragmatikus megközelítéssel kezeljék a sürgős ellátást igénylő betegek esetét, és a népegészségügyi sürgőshelyzetre tekintettel egy általános előzetes engedélyezés keretében biztosítsák a fogadó egészségügyi szolgáltatónál felmerült valamennyi költség fedezését. Az illetékes tagállamnak elégséges feltételként ajánlott csupán annyit biztosítani, hogy a beteg a kórházi felvételkor dokumentummal tudja igazolni, hogy rendelkezik betegbiztosítással, lehetővé téve ugyanakkor, hogy az adott tagállamok egyéb gyakorlati intézkedésekben állapodjanak meg. Ez az iránymutatás kizárólag a COVID-19-világjárvánnyal összefüggésben alkalmazandó sürgősségi egészségügyi ellátásra vonatkozik. Azokra a betegekre, akik tervezett, nem sürgős egészségügyi ellátást tudnak igénybe venni, elvben a szokásos eljárások vonatkoznak a más tagállamban nyújtott egészségügyi ellátásra.⁵⁶ Szintén fontos iránymutatásokat fogalmaz meg a Közlemény a határokon átnyúló egészségügyi együttműködés tekintetében is a határ menti régiók vonatkozásában. A Közlemény rögzíti, hogy az Európai Unió az Interreg program révén támogatja a határ menti régiók egészségügyi rendszereinek együttműködését és integrációját. Az Interreg régiókban több olyan projekt is működik, amelyek most a világjárvány összehangoltabb megközelítését szolgálják. A tagállamoknak, valamint a regionális és helyi hatóságoknak az Interreg programok által kínált maximális rugalmasság alkalmazásával kell fellépniük a pandémia okozta kihívások kezelése érdekében. Sok olyan határ menti régió van, ahol a szervezett együttműködés már régebb időkre nyúlik vissza, többek között az egészségügy terén is; ezen kereteket most teljes mértékben ki kell aknázni, segítve egymást az európai szolidaritás szellemében.⁵⁷

content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0403(02)&from=HU (2020. 11. 02.)

56 Európai Bizottság: A Bizottság Közleménye: Iránymutatások a COVID-19-válság összefüggésében folytatott határokon átnyúló egészségügyi együttműködésre irányuló uniós sürgősségi segítségnyújtásról (2020/C 111 I/01) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0403\(02\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0403(02)&from=HU) (2020. 11. 02.-i állapot) 4. pont

57 Európai Bizottság: A Bizottság Közleménye: Iránymutatások a COVID-19-válság összefüggésében folytatott határokon átnyúló egészségügyi együttműködésre irányuló uniós sürgősségi segítségnyújtásról (2020/C 111 I/01) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0403\(02\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0403(02)&from=HU) (2020.11.02-i állapot) 7. pont.

3. A járványhelyzet hatásának vizsgálata az egészségügyi ellátások finanszírozása tekintetében

A járványok hatásának a vizsgálatához fontos, hogy ismert legyen az a környezet, amelynek keretében megvalósul annak kezelése. A járványos megbetegedés esetén a beteget azon az ellátási szinten kell ellátni, amely az egészségi állapota szerint a legmegfelelőbb. A hagyományos betegellátást és a járványhelyzettel összefüggő megbetegedéseket úgy szükséges kezelni, hogy ennek során a beteg egészségügyi ellátáshoz való joga ne sérüljön. Ez azt is jelenti, hogy álláspontom szerint nem szabad különbséget tenni beteg és beteg között, aszerint, hogy fertőző betegség miatt szükséges az ellátása, vagy nem fertőző betegség miatt szorulna egészségügyi ellátásra. Az egészségügyi ellátáshoz való betegjog azt jelenti, hogy a beteg akkor és olyan egészségügyi ellátásban részesül, amelyet az egészségi állapota, a betegsége indokoltá tesz. Minden betegnek joga van ugyanis sürgős szükség esetén az életmentő, illetve a súlyos vagy maradandó egészségkárosodás megelőzését biztosító ellátáshoz, valamint fájdalomának csillapításához és szenvedéseinek csökkentéséhez. Minden betegnek joga van – jogszabályban meghatározott keretek között – ahhoz is, hogy az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő egészségügyi ellátásban részesüljön. Ebben a tekintetben egyedüli szempont csak az egészségi állapot lehet, és szigorúan értelmezve a jogszabályi előírást nem lehet különbséget tenni a betegek között aszerint, hogy járványos megbetegedés, vagy más betegség miatt szükséges a gyógykezelésük. Megfelelő az ellátás, ha az az adott egészségügyi szolgáltatásra vonatkozó szakmai és etikai szabályok, illetve irányelvek megtartásával történik. Folyamatosan hozzáférhető az ellátás, amennyiben az egészségügyi ellátórendszer működése napi 24 órán keresztül biztosítja annak igénybevehetőségét.⁵⁸ A sürgős szükség gyanújával ellátásra jelentkező beteget az igénybevétel alapjául szolgáló jogviszonytól függetlenül meg kell vizsgálni, és sürgős szükség fennállása esetén az egészségi állapota által indokolt ellátásban kell részesíteni.⁵⁹ Az ilyen módon történt ellátás igénybevételének jogcímét a beteg vizsgálatát és ellátását követően kell megállapítani.⁶⁰ Minden beteget – az ellátás igénybevételének jogcímére tekintet nélkül – az ellátásában résztvevőktől elvárható gondossággal, és – a korábban említett-

58 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Egészségügyi jogi ismeretek*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2020, 85.

59 Eütv. 77. § (1) bekezdés.

60 Eütv. 77. § (2) bekezdés.

tek szerint – a szakmai és etikai szabályok, illetve irányelvek megtartásával kell ellátni.⁶¹ Az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele során lényeges tekintettel lenni arra, hogy főszabály szerint az egészségügyi szolgáltatásra jogosult a kezelőorvos által gyógyító céllal rendelt, az érvényes finanszírozási eljárási rend, valamint a vizsgálati és terápiás eljárási rend szerinti szolgáltatásokra jogosult.⁶² Fontos azonban rögzíteni, hogy az igénybevétel alapjául szolgáló jogviszony előzetes igazolása nélkül, az Eütv. és a külön jogszabályban foglaltak figyelembevételével – az alapcsomag részeként – kell biztosítani a Magyarország területén tartózkodó személy részére a járványügyi ellátások közül a kötelező védőoltást (kivéve a külföldre történő kiutazás miatt szükséges védőoltást), a járványügyi érdekből végzett szűrővizsgálatot, a kötelező orvosi vizsgálatot, a járványügyi elkülönítést és a fertőző betegek szállítását.⁶³ Látható, hogy a járványügyi ellátások esetében nem a társadalombiztosítási ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Tbj.) szerinti egészségügyi szolgáltatásra jogosultság szabályai az irányadóak,⁶⁴ hiszen ezek az ellátások mindenkinek járnak, akik Magyarország területén tartózkodnak. Abban az esetben, ha a törvény kivételt nem tesz, az Eütv-ben foglalt ellátások és feladatok közül a központi költségvetésben kell biztosítani a járványügyi ellátások megtérítését.⁶⁵ Ez a rendelkezés is megerősíti azt, hogy a járványügyi ellátások esetében az egészségügyi ellátások a Magyarország területén tartózkodók tekintetében alanyi jogon járnak, vagyis az ellátás igénybevételét ilyen esetben nem lehet előfeltételhez (pl. Tbj. szerinti egészségügyi szolgáltatásra jogosultság) kötni. Az egészségbiztosítási szerv – az Egészségbiztosítási Alapnak e címen adott költségvetési hozzájárulás előirányzatának erejéig – finanszírozza az adott egészségügyi szolgáltatásra meghatározott finanszírozási rendszer szerint többek között a járványügyi ellátások közül a kötelező védőoltást (kivéve a külföldre történő kiutazás miatt szükséges védőoltást), a járványügyi érdekből végzett szűrővizsgálatot, a kötelező orvosi vizsgálatot, a járványügyi

61 Eütv. 77. § (3) bekezdés.

62 A kötelező egészségbiztosítási ellátásokról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 19. § (1) bekezdés, továbbá HOFFMAN István – GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva: *Bevezetés a társadalombiztosítási és szociális jogba*. ELTE Jogi Kari Jegyzetek 29. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020, 187.

63 HOMICSKÓ (2020) i. m. 14.

64 Lásd erről bővebben: HOFFMAN – GELLÉRNÉ i. m. 171-177.; továbbá HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Társadalombiztosítási ismeretek*. In: HAJDÚ József – HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *Bevezetés a társadalombiztosítási jogba*. (8. átdolgozott kiadás) Budapest, Patrocinium, 2020, 126.

65 HOMICSKÓ (2020) i. m. 14.

elkülönítést, a fertőző betegek szállítását, amennyiben a kötelezően elrendelt járványügyi intézkedést az egészségbiztosítási szervvel szerződött egészségügyi szolgáltatónál foganatosítják, illetőleg ezen ellátásokkal összefüggő egészségügyi szolgáltatásokat.⁶⁶ Itt kell hangsúlyozni azt, hogy az egészségügyi szolgáltatások azonos szakmai tartalommal illetik meg az egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásaira jogosult személyeket.⁶⁷ A járványügyi ellátás keretében egészségügyi szolgáltatásra jogosult ugyanolyan jogosultságokkal rendelkezik, mint az, aki a Tbj. szabályai alapján jogosult az egészségügyi szolgáltatásra. Az egészségbiztosítási ellátások közül tehát az egészségügyi szolgáltatások tekintetében nem érvényesül kizárólagosan a társadalombiztosítási logika. Erre a társadalmi szolidaritás miatt is szükség van, és a jövőben még inkább szükség lesz.

Ezzel összefüggésben azt is elemezni szükséges, hogy az egészségügyi ellátórendszerben kell megfelelő módon kezelni a járványhelyzeteket is. A járványügy irányítása, koordinálása és felügyelete, valamint az egészségügyi ellátás felügyelete (a továbbiakban együtt: népegészségügy) állami feladat, amelyet az egészségügyi államigazgatási szerv lát el.⁶⁸ A járványügyi tevékenység körében az egészségügyi államigazgatási szerv többféle jogosítvánnyal rendelkezik. Az egészségügyi államigazgatási szerv folyamatosan figyelemmel kíséri a járványügyi helyzetet, megállapítja a járványveszély vagy a járvány fennállását, és annak megelőzése, illetőleg megszüntetése érdekében elrendeli a szükséges intézkedéseket.⁶⁹ Irányítja és ellenőrzi – az egészségügyért felelős miniszter rendeletében meghatározott esetekben végzi – a fertőző betegekkel, a fertőzésre gyanús személyekkel, a kórokozó-hordozókkal kapcsolatos tevékenységet.⁷⁰ Elrendeli a védőoltásokat és a járványügyi szűrővizsgálatokat, illetve a fertőzés veszélyének elhárítása céljából a lakosság időszakonkénti szűrővizsgálatát.⁷¹ Ezekből a rendelkezésből jól látható, hogy a járványügy kezelése állami feladat. A járvánnyal érintett betegeket az egészségügyi ellátórendszerben kell a szükséges kezelésben részesíteni úgy, hogy nem kell tekintettel lenni ennek során a Tbj. rendelkezéseire az ellátásra való jogosultság szempontjából.

66 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A magyar társadalombiztosítási és szociális ellátások rendszere*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2016, 142.

67 Ebtv. 3. § (1) bekezdés, továbbá: HOFFMAN – GELLÉRNÉ i. m. 188.

68 Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ántsztv.) 1. § (1) bekezdés.

69 Ántsztv. 4. § (6) bekezdés a) pont.

70 Ántsztv. 4. § (6) bekezdés b) pont.

71 Ántsztv. 4. § (6) bekezdés c) pont.

Az orvosi technológia a XXI. században is rohamtempóban fejlődik, és ez előreláthatólag a jövőben sem fog változni. A technológiai fejlődés révén lehetővé válik, hogy korábban nem gyógyítható betegségek esetében is javuljon a túlélés esélye, a születéskori halandóság tovább csökkenjen, és a várható élettartam is jelentősen kitolódjon, részben az orvostudomány fejlődésének köszönhetően. Ez a fejlődés a működő egészségbiztosítási rendszereket is komoly kihívások elé állítja. A modern orvos-technológiai fejlődés nyújtotta magas szintű egészségügyi ellátás során minden Magyarország területén tartózkodó természetes személy a jogszabály alapján ugyanolyan minőségű ellátásra jogosult, azonban ennek biztosítása a mindenkori magyar költségvetés számára már ma is komoly megterhelést jelent vagy jelenthet. A XXI. század eldöntendő kérdése lesz az, hogy a magán-egészségügyi szolgáltatásokat milyen mértékben engedi be a kormányzat az egészségügyi rendszerbe, és ha lehetőség lesz rá, akkor ennek a finanszírozása milyen módon fog történni. Sajátos rendszert vetíthet előre, ha a társadalombiztosítás keretében csak közfinanszírozott egészségügyi szolgáltatónál lehetne egészségügyi szolgáltatást igénybe venni, míg a magán-egészségügyi szolgáltatók keretében a magánbiztosítással rendelkezők vehetnének csak részt, vagy olyan rendszer kialakítása, amelyben a magánbiztosítással rendelkezők mind a közszolgáltatást nyújtó, mind a magán-egészségügyi szolgáltatóknál ellátásban lennének részesíthetők, míg a csak társadalombiztosítással rendelkezők csak a közfinanszírozott közszolgáltatást nyújtó egészségügyi rendszerben kaphatnának ellátást. A járványhelyzet kezelésének tekintetében is rögzíteni kellene, hogy szükség esetén milyen módon vonhatók be a magán-egészségügyi szolgáltatók a veszélyhelyzet idején. Álláspontom szerint, amennyiben a járványhelyzet megkívánja, úgy a közszolgáltató egészségügyi intézmények mellett a magán-egészségügyi szolgáltatókat is be kell vonni, nekik is részt kell venniük a szükséges egészségügyi ellátások nyújtása tekintetében.

Az egészségügyi ellátórendszer finanszírozása vonatkozásában a járványokra is tekintettel úgy gondolom a Tbj. szabályait és rendszerét szükséges lenne újragondolni. A jelenlegi szabályozás alapján az egészségbiztosítás keretében az egészségügyi szolgáltatások finanszírozás történik, míg az intézményrendszer fenntartása az állam kötelezettsége, beleértve ebbe az egészségügyben dolgozók fizetését is. A járványok kezelése, és az ehhez szükséges anyagi források biztosítása is állami feladat. Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény (a továbbiakban: Eüsztv.) rendelkezik arról, hogy milyen szempontok az irányadóak egy egészségügyi dolgozó esetében, ha a közszolgáltatást nyújtó egészségügyben foglalkoztatott. Az Eüsztv. preambulumban kimondja

azt, hogy a törvény megalkotásánál az is szempont volt, hogy az állam elismerje azt, hogy a gyógyítás közszolgálat, a közösség jólétét szolgáló tevékenység.⁷² Ezt erősíti meg a törvény, amikor kimondja, hogy a hatálya az állami és az önkormányzati fenntartású egészségügyi szolgáltatóra, annak fenntartójára, valamint az állami vagy önkormányzati fenntartású egészségügyi szolgáltatónál egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személy (a továbbiakban: egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személy) jogállására terjed ki.⁷³ Az állami és önkormányzati fenntartású egészségügyi szolgáltató esetében tehát egyértelműen rögzíthető, hogy ők közszolgálati keretek között végzik az egészségügyi tevékenységet, ennek megfelelően, aki ennek keretében részesül egészségügyi szolgáltatásban arra főszabály szerint a társadalombiztosítás szabályai lesznek az irányadók, illetve járványügyi intézkedések esetén az állami szerepvállalás. Ha szó szerint értelmezzük a közszolgálatot, akkor ebből az is következik, hogy az egészségügyben az állami dominancia a jövőben is meghatározó kell legyen, olyan intézményrendszer fenntartását tartja fontosnak az állam, amelyben aktív szerepet vállal. Megállapíthatjuk, hogy a társadalom széles körének az egészségügyi szolgáltatások biztosítása csak abban az esetben lehetséges, ha ebben a mindenkori állam is részt vesz. Egy társadalom jólétének alapvető fokmérője, hogy milyen a tagjainak az egészségi állapota, milyen egészségügyi ellátásban tudnak részesülni, ha megbetegsznek. Ebben a körben fontos még kiemelni, hogy abban az esetben, ha az Eüsztv. hatálya alá nem tartozó egészségügyi szolgáltató fenntartója vagy tulajdonosa egyházi jogi személy, a fenntartó vagy a tulajdonos erre irányuló döntése esetén az egészségügyi szolgáltató foglalkoztatottainak jogviszonyára az Eüsztv. rendelkezéseit kell alkalmazni.⁷⁴ Ebből a rendelkezésből pedig egyértelműen megállapítható, hogy a XXI. század egészségügyi szolgálati rendszerében az egyházi jogi személyek elhatározása alapján a foglalkoztatottak azonos státuszt kaphatnak, mint az állami és önkormányzati foglalkoztatottak. Látható, hogy az állam az egyházat az egészségügyi szolgáltatások területén partnernek tekinti, ugyanakkor az egyházi autonómia is kifejezésre jut, hiszen az egyház maga döntheti el, hogy az általa működtetett egészségügyi szolgáltatók esetében a foglalkoztatottakra az Eüsztv.-t kívánja-e alkalmazni, vagy sem.

72 Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény (a továbbiakban: Eüsztv.) Preambuluma.

73 Eüsztv. 1.§ (1) bekezdés.

74 Eüsztv. 1. § (8) bekezdés.

4. Összegzés

Tanulmányomban a járványhelyzet egészségügyi ellátórendszerre gyakorolt hatását kívántam meg bemutatni. A magyar jogi szabályozás megfelelő módon tartalmazza azokat a szabályokat, amelyekre alapozva a járványhelyzet keretek között tarthatóak. Fontos szempont kell, hogy legyen ugyanakkor, hogy ennek során az állami beavatkozáson túl az egyének is ismerjék fel a szerepüket, és figyeljenek a megelőzés fontosságára. Úgy gondolom az elkövetkező évtizedekben, évszázadokban az emberiség szempontjából az egyik legkomolyabb kihívás lesz, hogy a kialakuló járványokat megfelelő módon kezelni tudjuk. A járványhelyzet ugyanakkor arra is rávilágít, hogy a modern technológiák fejlődése, a digitalizáció rohamos terjedése nem tud önmagában biztonságot adni a jövő társadalmainak, így az egészségügyi ellátórendszerek fejlesztése, az egészségügyi dolgozók kiemelkedő szerepének elismerése mind fontos szempont kell, hogy legyen az elkövetkező időszakban.

KIVÁLTÁS A GYAKORLATBAN

Innovációk a fogyatékossgal élő személyeknek nyújtott szociális szolgáltatások területén

NYITRAI IMRE

oktató (Simmelweis Egyetem)

1. Bevezetés

Az 1990-es években a változó politikai közeg támogatta a haladó, nyugati minták átvételét a szociális területen, és bár ez a folyamat a 2000-es évekre lelassult, a nyugat-európai tapasztalatok, jó gyakorlatok nagyon sokszor szolgáltak példaként a hazai változásoknak.

A szociális szolgáltatások vezetői – sokszor a szakmai munkakörökben dolgozókkal együtt – élénk kapcsolatfelvételbe kezdtek, és sorra látogatták a 'jó gyakorlatoknak' számító külföldi ellátóhelyeket, intézményeket.

Ezekben a korai tanulmányutakon a szociális ágazat szereplői rendkívül sok jó, alkalmazható és adaptálható példával találkozhattak – elsősorban német nyelvterületen (elsősorban: Ausztria, Németország), illetve sokszor protestáns egyházi kapcsolatoknak köszönhetően (Hollandia, Svájc).

Egyfajta adaptációs technika a fogyatékos személyeket ellátó intézmények körében is tapasztalható volt, legyen szó akár a magyar kézműves műhelyek, foglalkoztatók tevékenységéről, akár a lakhatást biztosító szolgáltatások újragondolásáról.¹

Ezeknek a tapasztalatszerzéseknek az eredményeként a 90-es évek végére láthatóvá vált, hogy az addigi, meghatározó ellátási módszerek a fogyatékossgal élők esetében kiválthatók más formában. A nagylétszámú intézmények mellett – vagy azokon belül – kisebb létesítmények (lakóotthonok) kezdtek megjelenni.

1998-ban az első Orbán-kormány – felismerve a poszt-szocialista örökség felszámolásának szükségességét és az elsősorban egyházaktól elvett, államosított épületekben kialakított tömegintézmények tarthatatlanságát – kiemelt programokat indított e területen.

1 *JÓ GYAKORLAT: Mohács-Kölked Református Társegyházközség, Pándy Kálmán Otthona, Mohács*; a kiadvány az EFOP-1.9.1-VEKOP-15-2016-00001 kódszámú „TÁRS PROJEKT – Szociális intézményi férőhely kiváltási szakmai koordinációs műhely kialakítása” című kiemelt projekt keretében készült. További forrás: <https://www.bama.hu/kozelet/helyi-kozelet/harminc-eve-all-a-pandy-elen-meglepetesbulival-koszonottek-1865150/> (2021.03.09.)

Az egyik ilyen program a megyei önkormányzatok számára biztosított, ún. kastély-kiváltási lehetőség volt. Ezek a célzott források egyedi kormányzati döntéseken alapuló pénzforrást jelentettek azoknak az intézményfenntartóknak, amelyek régi, többnyire egyházi (korábban szakrális funkciójú), uradalmi vagy majorsági épületekben elhelyezett férőhelyeket kívánták korszerű és célszerűen kialakított, új épületekben kialakítani. 1998 és 2002 között ezzel a programmal több száz – elsősorban idős és/vagy fogyatékos – személy számára szűnt meg a rossz minőségű épületekben, zsúfoltan megszervezett ellátás. Ezt azonban nem tekinthetjük a legcélszerűbb megoldásnak a családi-asabb ellátási formák irányába elindult folyamatokban, sokkal inkább egyfajta korszerűsítésnek tekinthetjük ezeket a férőhely-kiváltásokat.

E fenti programhoz részben kapcsolódóan, ám attól független forrásból elindult az ún. lakóotthoni program.² Ez egy egységes, akkori mértékben jelentős – jellemzően tizenötmillió forintos – egyszeri, vissza nem térítendő támogatást biztosított kis méretű ellátóhelyek, a már említett lakóotthonok kialakítására. A program résztvevői elsősorban civil szervezetek voltak, nem kevés esetben a célcsoport ellátásában érintett – elsősorban szülői – csoportok által létrehozott egyesületek, alapítványok formájában. Ezek a lakóotthonok nem csupán méretben kínáltak emberibb léptékű szolgáltatást, hanem a működési környezetük, a képviselt alapelvek és szakmai módszertanuk alapján egy újfajta megközelítést és ellátásszervezést is elkezdtek.

A harmadik, fontos lépcső ebben a folyamatban egy kísérleti program elindításához kapcsolódik. 2001-2002-ben a Munkaerőpiaci Alap rehabilitációs alaprészének terhére, a Munkaerőpiaci Irányító Tanács jóváhagyásával ún. fogyatékos támogató szolgálat modellprogram indulhatott. Ebben a modellprogramban – közvetlen, civil szervezeteknek juttatott támogatásokkal – több szervezet kipróbálhatott, tesztelhetett egy teljesen új, speciális szolgáltatást. Ez mára már a bevett szolgáltatási körben található, fontos alapszolgáltatássá nőtte ki magát.

Látható tehát, hogy a kiváltás, más szóval kitagolás gondolata egy több évtizedes érési folyamat eredményeként alakult ki, és így lett a kiváltás egyik fontos célja, hogy a lakók a korszerűtlen, sokszor egészségtelen lakhatási körülményeket biztosító, nagy létszámú ápoló-gondozó intézményekből kisméretű lakásokba, házakba költözhessenek be, ahol – mai, hatályos szóhasználattal – támogatott lakhatási forma kerül kialakításra.

2 LÁNYINÉ ENGELMAYER Ágnes (szerk.): *Kiscsoportos lakóotthonok – Hol is tartunk?* Budapest, Soros Alapítvány, 2001.

Egyértelművé vált, hogy elsősorban a lakhatás megszervezéséhez kapcsolódó, közösségi alapú szolgáltatások fejlesztésével, az érintettek állapotának függvényében elérhető önálló életvitel fenntartásával valósítható meg a társadalmi esélyegyenlőség és a kirekesztés elleni küzdelem célja.³

A szociális szolgáltatások fejlődésének, a lehetséges innovációknak vizsgálata során eddigi kutatásaim eredményeként vált láthatóvá, hogy a magyarországi szociális szolgáltatások rendszerében viszonylag kevés változást generáltak az ún. nemzetközi egyezmények. A kiváltás ügye, kérdésköre a kevés kivétel egyike.

2. Nemzetközi szabályozás

A legfontosabb, nemzetközi szereplőként az Egyesült Nemzetek Szervezete (továbbiakban: ENSZ) egyik autonóm szervezetének hatásait szükséges megvizsgálnunk.

Bár az ENSZ az államok közti együttműködést hivatott elősegíteni a nemzetközi jog és biztonság, a gazdasági fejlődés, a szociális ügyek és az emberi jogok terén, fontos eszközt is jelent egyben bizonyos szakmai elvek és alapértékek 'kikényszerítésében' is.

Ennek legfontosabb eszköze az ún. ENSZ egyezmények rendszere és az azokat elfogadó országok haladásának, fejlődésének permanens monitorozása, ellenőrzése.

Egy egyezményhez egy tagállam úgy tud csatlakozni, hogy nyilatkozattal kifejezi azon hajlandóságát, hogy az egyezményben leírt jogokat és kötelezettségeket kötelező erejűként ismeri el magára nézve – vagyis „belegyeznek, hogy kötve legyen” az egyezmény által. Ezt rendszerint az egyezmény aláírásával és ratifikálásával teszik meg az egyes (rész) államok; vagy, abban az esetben, ha már érvényben van, az adott egyezményhez csatlakoznak.⁴

Többféle közvetett előzményt azonosíthatunk – például az UNESCO inkluzív oktatásról szóló téziseit, a WHO nemzetközi osztályozással kapcsolatos tevékenységeit, vagy a szintén ENSZ szervezet ILO szakmai rehabilitációról és foglalkoztatásról szóló egyezményét (amely külön részeket szán a megváltozott munkaképességű, fogyatékos személyek foglalkoztatásának) – de egyértelmű irányba 2007 után állt be a fogyatékosügy politikai iránytűje.

Témánk szempontjából a legfontosabb, idevágó egyezmény és egyben ellenőrzési mechanizmus a fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezmény.

3 ZSÁMBOKI András: Félutas megoldások. Élet és Irodalom, 2012/3, 9.

4 https://hu.wikipedia.org/wiki/Egyes%C3%BClt_Nemzetek_Szervezete (2021. 02. 23.)

Az ENSZ közgyűlése 2006. december 13-án fogadta ezt el, és a következő év tavaszán a magyar Kormány bejelentette csatlakozását, majd az Országgyűlés 2007. július 6-án törvénybe iktatta, ratifikálta azt.⁵ Látható tehát, hogy a Convention on the Rights of Persons with Disabilities – angol rövidítését használva: a CRPD egyezmény – rendkívül gyorsan a magyar jogrendbe került. A CRPD célja valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyaté-kossággal élő személy számára, és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása.

Az egyezmény erőteljes eszköz arra, hogy a fogyaté-kossággal élő személyek, helyi közösségek és kormányzatok jogi, politikai és gyakorlati intézkedések kidolgozása és végrehajtása révén módot találjanak a fogyaté-kossággal élő személyek jogainak érvényesítésére.⁶

Az egyezmény 19. cikke szól az „Önálló életvitel és a közösségbe való befogadás” témaköréről, amely a leginkább meghatározza a szociális szolgáltatások jövőbeni megszervezésének kereteit: *„Az Egyezményben részes államok elismerik a fogyaté-kossággal élő személyek egyenlő jogát a közösségben való élethez és másokkal egyenlő szabad döntéshez való jogát; minden szükséges és hatékony intézkedést megtesznek annak érdekében, hogy a fogyaté-kossággal élő személyek teljes mértékben élvezhessék e jogaikat és a teljes közösségi befogadást és részvételt, beleértve a következők biztosítását:*

a) a fogyaté-kossággal élő személyeknek másokkal azonos alapon lehetőségük van lakóhelyüknek és annak megválasztására, hogy hol és kivel élnek együtt, és nem kötelezhetőek bizonyos megszabott körülmények között élni;

b) a fogyaté-kossággal élő személyek számára hozzáférési lehetőséget biztosítanak többféle otthoni, intézményi és egyéb közösségi támogató szolgálathoz, beleértve azt a személyes segítséget, mely a közösségben éléshez és a közösségbe történő beilleszkedéshez, valamint a közösségtől való elszigetelődés és kirekesztődés megelőzése céljából szükséges;

c) a mindenki számára nyújtott közösségi szolgáltatások és létesítmények azonos alapon hozzáférhetőek a fogyaté-kossággal élő személyek számára is, és igényeikhez igazítottak.”

Mindemellett a 28. cikk 2. pontja azt is kimondja, hogy a részes államok biztosítják a fogyaté-kossággal élő személyek állami lakhatási programokhoz való hozzáférését.

5 A Fogyaté-kossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről 2007. évi XCII. törvény.

6 <https://fra.europa.eu/hu/content/unios-keretrendszer-fogyatekossaggal-elo-szemelyek-jogairol-szolo-ensz-egyezményhez> (2021. 02. 23.)

A fentiek szerint tehát a fogyatékosággal élő személyeknek nem csak a lakóhelyüket van joga megválasztani, hanem azt is, kivel kívánna együtt élni, amely elvek az addigi „elhelyezés” típusú bentlakásos ellátások átalakítását igényelte. Az emberi jogok ’pontosítása’ alapján a fogyatékosággal élő személyeket korlátozásmentesen megilleti a választás, a döntés joga, hogy hol is szeretne élni, ugyanúgy, mint minden más személyt is.

Ezek az elvek, és méginkább a gyakorlatba történő átültetésük sürgetése és elvárása volt a döntő lépés a hazai kiváltási folyamatok tényleges, elvszerű és célszerű elindítása során.

Az egyik legfontosabb európai dokumentum⁷ a kiváltás kapcsán így fogalmaz: „Az intézményesítettség csökkentésének folyamata a következőket foglalja magában:

1. minőségi, egyénre szabott szolgáltatások létrehozása a közösségben, ideértve az intézményi elhelyezés megelőzését szolgáló szolgáltatásokat is, valamint a források átcsoportosítása a bentlakásos intézményektől az új szolgáltatásokhoz, biztosítva ezáltal a hosszú távú fenntarthatóságot;

2. azon bentlakásos intézmények tervezett bezárása, ahol gyermekek, fogyatékkal élő személyek (ideértve a mentális egészségi problémákkal élőket) és idősek élnek a társadalomból kirekesztve, miközben nem részesülnek megfelelő szintű ellátásban és támogatásban, és ahol emberi jogait gyakran nem tartják tiszteletben;

3. minden támogatásra szoruló gyermek és felnőtt számára teljes mértékben hozzáférhetővé és elérhetővé tenni az olyan általános szolgáltatásokat, mint az oktatás és képzés, a foglalkoztatás, a lakhatás, az egészségügyi ellátás és a közlekedés.”

Az intézménytelenítés – jelen tanulmányban a kiváltás vagy kitagolás fogalmakat használjuk ugyanerre a tartalomra – tehát egyszerre egy speciális, emberjogi indíttatású (egyenlő jogok érvényesítését célzó) és egy nagyon gyakorlatias, konkrét szolgáltatási jövőképet állító folyamatot jelent.

3. Hazai szabályozás

A 2006-ban született, 2007-2013-ig szóló új Országos Fogyatékosügyi Programról szóló 10/2006. (II. 16.) országgyűlési határozat volt az első olyan hazai szakpolitikai stratégia, amelyben egyértelműen megjelenik a kiváltás gondolata. A Program 2.3. pontja (címe: „A társadalmi kirekesztettség intézményes

⁷ https://deinstitutionalisationondotcom.files.wordpress.com/2018/04/eeg-toolkit_hungarian.pdf. (2021. 02. 23.)

okairól”) célul tűzte ki a lakóotthoni férőhelyek számának bővítését, valamint feladatként fogalmazta meg „az új ellátási forma országos elterjesztését”. Előírányozta továbbá, hogy a bentlakást biztosító intézmények ne lehessenek nagyobbak 40 fősnél, illetve hogy „a tartós bentlakást biztosító intézmények (ápoló-gondozó és rehabilitációs otthonok) lebontására és átalakítására, valamint alternatív lakhatási formák támogatására vonatkozóan külön programot kell készíteni”. Ebből a szempontból a kiváltási stratégia közvetlen, kormányzati-szakpolitikai előzményének kell tekintenünk ezt a dokumentumot.

Következő – jogtechnikai szempontból kiemelt helyen említendő – lépésként a 2010. évi XXXIX. törvény lényeges módosítást hajtott végre a fogyatékos-sággal élő személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (továbbiakban: Fot.) 17. §-án. Ekkor jelent meg hazánkban a kiváltás törvényi szintű kötelezettsége. E szakasz előírja a fogyatékos és pszichiátriai sérült személyek számára ápolást-gondozást nyújtó, 50 főnél nagyobb férőhelyszámú szociális intézmények kiváltását, melyet a korabeli szövegezés szerint „a Kormány által meghatározott rendben” és „a Fogyatékos-sággal élő személyek jogairól szóló egyezmény 19. cikkében meghatározottak figyelembevételével” kell végrehajtani.

Figyelemmel a nemzetközi egyezményekre és hazai beiktatásukra, valamint a fenti előzményekre, 2011 nyarán megszületett az 1257/2011. (VII. 21.) Korm. határozat, amely egyebek mellett meghatározta a fogyatékos-sággal élő személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló, 2011–2041. évre kidolgozott stratégiát is.

Az első stratégia alapján 2012-ben ugyancsak fontos jogszabályi változás történt: megjelentek a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 2013. január 1-jével hatályba lépő módosításai.

A kiváltás előre haladásának szempontjából fontos továbbá a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 2013. évi módosítása is, amely értelmében a társadalmi részvétel akadályozottságát immár nem pusztán a fogyatékos-ság szempontjából, hanem a környezeti, társadalmi és egyéb jelentős akadályokkal kölcsönhatásban kell vizsgálni.

A stratégia alapján 2012-ben ugyancsak fontos jogszabályi változás történt: a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) 2013. január 1-jével hatályba lépő módosítása létrehozta a támogatott lakhatás nevű új ellátási forma jogi kereteit.⁸

8 A támogatott lakhatásról bővebben: NYITRAI Imre: A támogatott lakhatás szabályozási kérdéseiről. *Glossa Iuridica*, 2020, 7(1-2), 269-284., és NYITRAI Imre: Egy kulcs az önálló életvitelhez – A támogatott lakhatás helye és szerepe a magyarországi szociális szolgál-

A nagy létszámú bentlakásos intézmények kiváltása szempontjából nem mellékes a Fot. 2013. évi módosítása sem, amely a 4. § a) pontjának megváltoztatásával egyrészt formálisan is a fogyatékosügy látóterébe helyezte a pszichoszociális fogyatékossgal élő személyeket, másrészt a módosítás nyomán a társadalmi részvétel akadályozottságát immár nem pusztán a fogyatékossg szempontjából, hanem a „környezeti, társadalmi és egyéb jelentős akadályokkal kölcsönhatásban” kell vizsgálni.

A folyamat következő lépéseként 2015 áprilisában fogadta el az Országgyűlés a 2015-2025. évekre vonatkozó Országos Fogyatékossgügyi Programról szóló 15/2015. (IV. 7.) OGY határozatot. A Program 7.2. pontja szerint a fogyatékossgal élő személyek lakhatása tekintetében „különös súllyal kell figyelembe venni az önrendelkezés és a társadalmi integráció alapelvét”. A dokumentum rögzíti továbbá, hogy „az erről szóló kormányzati stratégia alapján folytatni szükséges a fogyatékossgal élő személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltását, hangsúlyt fektetve a kiváltással érintett személyek és intézmények felkészítésére, tájékoztatására, támogatására [...] ezzel párhuzamosan fontos fejlesztési irány a támogatott lakhatás elterjesztését szolgáló fejlesztések indítása”.

Az Országos Fogyatékossgügyi Program végrehajtásának 2015–2018. évekre vonatkozó Intézkedési Tervéről szóló 1653/2015. (IX. 14.) Korm. határozat melléklete több ponton is feladatot fogalmazott meg a kiváltási folyamat következő ciklusára vonatkozóan.

2016-ban a fogyatékossgal élő személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló stratégia (2011-2041) megvalósításának első öt éve lezárult, így szükségessé vált a rendelkezésre álló ismeretek és tapasztalatok összegzése, valamint az elmúlt időszak jogszabályi változásai alapján a következő periódus tényeken alapuló megtervezése.

A bekövetkezett változások figyelembevételével elkészült az ún. módosított stratégia, amely új fókuszpontokat határozott meg és öt évvel a program időtartamát is megrövidítette.⁹

Az új stratégia a következő területekre fókuszálva határozza meg a 2016-2036. évekre vonatkozó irányokat és célokat (követve a stratégia szerkezetét):¹⁰

tatások rendszerében. *Fogyatékossg és Társadalom*, 2020/1, 47-58.

9 Ezzel egyidejűleg hatályon kívül helyezésre került a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásának stratégiájáról és a végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról szóló 1257/2011. (VII. 21.) Korm. határozat is.

10 Elfogadta és kihirdette: 1023/2017. (I. 24.) Korm. határozat.

1. *Alapfogalmak és alapelvek;*
2. *Az intézeti ellátásról a közösségi életvitelt támogató szolgáltatásokra való áttérés folyamatának szereplői;*
3. *Fogyatékosággal élő személyek és családjaik;*
4. *Érdekvédelmi szervezetek;*
5. *Gondnokok és a gondnoksági rendszer;*
6. *A kiváltásban résztvevő és a folyamatra felkészülő intézetek;*
7. *Az intézeti ellátásról a közösségi életvitelt támogató szolgáltatásokra való áttérés folyamatának kulcstényezői;*
8. *A támogatott döntéshozatal intézménye és a rendelkezésre álló tapasztalatok, valamint összefüggése a támogatott lakhatással;*
9. *A sokelemű szolgáltatási gyűrű szakmai tartalma;*
10. *Középpontban a foglalkoztatás;*
11. *A támogatott lakhatás szakmai tartalmának fejlesztése és a jogi szabályozás felülvizsgálata;*
12. *A differenciált finanszírozási modell továbbgondolása;*
13. *Az Intézményi Férőhely Kiváltási Terv lehetséges eszközei;*
14. *A lakók felkészítése a változásra és a támogatott lakhatásra;*
15. *Önrendelkezés és felépülés-alapú szervezetfejlesztés, az intézményi átalakulás támogatásáért;*
16. *Közösségfejlesztés, a helyi közösségek megerősítésére;*
17. *Más alapjogok érvényesülésével/sérelmével való kapcsolat;*
18. *A folyamat egészét végig követő kutatási és nyomon követési folyamat;*
19. *A minőségbiztosítás alapjainak lefektetése;*
20. *Proaktív kommunikáció;*
21. *Szakemberek felkészítése a támogatott lakhatásra;*
22. *A kiváltási folyamat irányításának, szakmai-módszertani vezetésének, monitorozásának és érdekvédelmi megerősítésének szereplői.*

Láthatóan a korábbi, szűkebb célkitűzés – lakhatási fókusszal – kiszélesedik, és a paradigmaváltás mellett tágabb, a teljes szociális szolgáltatási rendszerre is jelentős hatással bíró feladatokat irányoz elő (közösségfejlesztés, minőségbiztosítás stb.).

A fent sorolt fejezetcímek rendkívül jól tükrözik a stratégia készítőinek szakmai szempontjait, fogyatékoságpolitikai elköteleződését és az egyértelmű jövőkép mellett a teendők listáját is.

Mindezekhez azonban igen jelentős erőforrások szükségesek, amelyek fejlesztési pénzforrások nélkül nem biztosíthatóak.

4. Nemzetközi pénzforrás(ok)

A nemzetközi egyezmény európai érvényesítésének közös elérése érdekében az EU komoly források biztosítását is kitűzte a fenti célokkal párhuzamosan.

Bár az Európai Uniónak 1996-ig nem volt erőteljes befolyása a tagállamok fogyatékoságügyi politikájára, azévből fontos állásfoglalások születnek e tárgyban. A szabályozás mellett azonban fontosabb elem, hogy a 2007–2013-es fejlesztési időszaktól kezdődően az Európai Unió strukturális politikájában a fogyatékos felnőtt személyek életminősége kiemelt szerepet kap. A strukturális politika pedig különféle intézkedések és eljárások összessége, amelyek adott tagállamok (régiónak) gazdasági vagy társadalmi szerkezeti hiányosságainak, lemaradásának felszámolását, illetve csökkentését célozza.¹¹

Ennek megfelelően az EU Strukturális Alapjának keretei közül a magyarországi kitagolási program is rendkívül jelentős támogatást kapott.

A 2007–2013 közötti fejlesztési időszakban közel 14 Mrd Ft keretösszeg jutott a fogyatékoságpolitika támogatására, ám ez csak kis összegnek volt mondható a 2014–2020 közötti keretekhez képest.

Hazánkban a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (továbbiakban: TIOP) keretei között jelent meg több beavatkozást is lehetővé tevő programelemként a kiváltás támogatása.

Az első stratégia megszületése utáni programozási szakaszban – 7 milliárd forint keretösszegű – TIOP 3.4.1. projekt részeként 672 létrehozott támogatott lakhatási férőhely jött létre 6 helyszínen, 2013 és 2015 között – Szakoly, Berzence, Bélapátfalva, Kalocsa, Mérk, Szentes településeken. Az első fázis fontos tapasztalata volt, hogy amennyiben előkészítetlenül zajlik a kiváltás, akkor – szinte kivétel nélkül – negatív helyi társadalmi és politikai kockázatok is felléphetnek. Ez látható volt például Szilvásváradon, ahol nem történt meg a helyi közösség bevonása, érzékenyítése. Végül megfelelő tájékoztatással sikerült a helyi lakosság alaptalan félelmeit, ellenérzését eloszlatni, de a botránytól való félelem innentől a kiváltási programok állandó elemévé vált.

A következő fejlesztési ciklus programjainak kerete változott, immár az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) és a közép-magyarországi régióban a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP) céljai közé illeszkedett a kiváltás.

Így a fejlesztés második szakaszában, 2017. januárban megjelent az EFOP-2.2.2.-17. Intézményi ellátásról a közösségi alapú szolgáltatásokra való áttérés

11 IVÁN Gábor: *A regionális politika szabályozása*. In: KENDE Tamás–SZÚCS Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, Wolters Kluwer Kiadó, 2011, 351.

fejlesztése című standard, pályázati konstrukció 21,88 milliárd forint keretösszeggel. Ezt kiegészítette a 2017. márciusban kiírásra került a VEKOP-6.3.2-17. Intézményi ellátásról a közösségi alapú szolgáltatásokra való áttérés fejlesztése – intézményi férőhely kiváltás című, szintén standard konstrukció pályázati felhívása, amely 730 millió forintos keretösszeggel a közép-magyarországi régióban is lehetővé tette a folyamat megvalósítását. A második szakaszban mintegy 2500 intézményi lakó kiköltözésére került sor 2018 végéig, ez 30 intézmény kitagolását jelenti, 82 településen.

Végül a harmadik, jelenleg is tartó szakaszban 2017. március 21-én megjelent az EFOP 2.2.5-17. standard konstrukció (címe: Intézményi ellátásról a közösségi alapú szolgáltatásokra való áttérés fejlesztése – intézményi férőhely kiváltás 2023-ig), amelynek nyomán minden eddiginél nagyobb volumenű forrás állhat rendelkezésre a kiváltási folyamat támogatására. A pályázat immár újabb 55,42 milliárd forintos keretösszeggel további 7500 férőhely kiváltását teheti lehetővé a konvergencia régiókban, az EFOP 2.2.2-vel hasonló feltételek mellett. A harmadik szakasz – a hatályos tervek alapján – 2023-ban érne véget.

Mindehhez a forrásokat az EU az Európai Szociális Alap (ESZA) és az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) programozása, illetve végrehajtása kapcsán biztosítja.

Magyarországi konstrukciói az EFOP-2.2.2-17 kódszámú és az EFOP-2.2.5-17 kódszámú pályázati kiírás által, összesen tehát 77,2 milliárd forint keretösszeggel tervezve valósulnának meg. Ehhez kapcsolódik a fentebb már említett VEKOP-6.3.2-17 kódszámú pályázat, mely a közép-magyarországi régió nagy létszámú intézményeinek kiváltását azonban nem fedezi.

Az EU-s források korlátai miatt tehát egyik oldalon forrásbőség (EFOP), a másikon (VEKOP) rendkívül elégtelen forrás áll rendelkezésre a kiváltás támogatására. A probléma pedig végsősoron nem a pénzforrások nagysága, hanem az elindult folyamatok irányának a céloktól való eltérése lett.

5. A kiváltási folyamat ellenőrzési mechanizmusa

A 2017–2036 közötti időszakra vonatkozó hosszú távú koncepciót tehát a 1023/2017 (I. 24.) Kormány határozat rögzíti, amelyhez kapcsolódóan 2017 márciusában újjáalakult a kiváltási, kitagolási kérdések (pályázatok) monitoring testülete, az ún. Intézményi Férőhely Kiváltást Koordináló Országos Testület (IFKKOT).

Az IFKKOT a felügyeletet ellátó minisztérium által létrehozott szervezet, amely eredetileg már 2011 augusztusában megalakult (az első kiváltási stratégiát követő cselekvési terv részeként). Tagjai a felsőoktatási intézmények,

érdekvédelmi szervezetek, az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a (változó megnevezésű) szociális háttérintézmények, és a kiváltásban résztvevő, szolgáltatásokat fenntartók (állami, egyházi és civil szolgáltatók).

Megalakulása óta a Testület összetétele többször változott. Erősödött az az elv, hogy a Testület többségét az érdekképviselői szervek, civil érdekvédők adják. (Ezt később azzal a kritikával támadta néhány szervezet, hogy a kormányzati szereplők 'kivonultak', és így éppen a döntéshozók nincsenek jelen kellő súllyal.)

A Testület számos feladatot lát el, de elsősorban a megvalósításra benyújtott pályázatoknak, valamint a pályázatokban megfogalmazott átalakulás után fennmaradó infrastruktúra hasznosítási koncepciójának véleményezése a legfontosabb feladatuk. A kialakított fejlesztések folyamatos monitorozása, a folyamatot kísérő szakemberképzési tervek véleményezése és végrehajtásuk felügyelete, az alapszolgáltatások kapacitásának felülvizsgálata, a teljes körű transzparencia biztosítása, valamint az Intézményi Átalakítás Cselekvési Tervének (a továbbiakban: Cselekvési Terv) kidolgozása is a további feladataik közé tartozik.

A külső kontroll fontos elemeként tekintett a szakminisztérium vezetése arra a megállapodásra, amelyet közel egy éves előkészítés után kötött meg az EMMI háttérintézménye, a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú nonprofit Kft. (FSZK NKft.) az egyik legerősebb, legtöbb szociális szolgáltatót tömörítő európai szervezettel. Az EASPD-vel (European Association of Service Providers for Persons with Disabilities) kötött szerződés súlyát növeli, hogy a szervezet több mint 15.000 szolgáltatót tömörít, 33 európai országban (EU kezei alá tartozva). Központja Brüsszelben van, és elnöke is belga, így lobbierője és befolyása igen jelentős a kiváltás témakörében is. A szerződésben a szervezet vállalta a folyamatos együttműködést és monitorozást a hazai kiváltási folyamat egészében, beleértve az európai jó gyakorlatok képviselését és megjelenítését is.

Ennek az együttműködésnek a jelentőségét tovább növeli, hogy ekkor már rég működött egy európai szakértői kör, amelynek az EASPD is tagja volt a kezdetektől. Az intézményesített ellátásról a közösségi alapú ellátásra való áttéréssel foglalkozó európai szakértői csoport tagszervezetei számos közös projektet bonyolítanak le, és elsődlegesen a kiváltási folyamatok elindítása és támogatása a feladatuk, ám a már működő folyamatok monitorozásával is foglalkoznak. Az európai szakértői csoport az ellátásra vagy támogatásra szoruló személyeket, ideértve a gyermekeket is, a fogyatékkal élőket, a mentális egészségi problémákkal élőket, a családokat, továbbá a szolgáltatókat, közigazgatási szerveket és kormányközi szervezeteket képviselő érdekelt feleket tömörítő, átfogó szövetség. Az európai szakértői csoport a következő szervezetekből áll: COFACE (Családügyi Szervezetek Európai Szövetsége), EASPD (Fogyatékkal Élőknek Szolgáltatásokat Nyújtó Szolgáltatók Európai

Társulása), EDF (Európai Fogymatékosüggi Fórum), ENIL/ECCL (Európai Önálló Életviteli Hálózat/Európai Közösségi Életviteli Hálózat) ESN (Európai Szociális Hálózat), Eurochild, FEANTSA (Hajléktalanokkal Foglalkozó Nemzeti Szervezetek Európai Szövetsége), Inclusion Europe, Lumos, Mental Health Europe (Mentális Egészség Európai Szövetsége), az OHCHR (az ENSZ Emberi Jogok Főbiztosának Hivatala) európai regionális irodája és az UNICEF.¹²

A kiváltási stratégia gyakorlati megvalósulásának támogatására, nyomon követésére, kísérése 2016 áprilisában elindult egy kiegészítő program is hazánkban, amely szintén hordoz magában monitoring funkciókat is. Az EFOP 1.9.1 (közép-magyarországi 'párja' a VEKOP-15-2016-00001) ún. Társ-projektet a szociális intézményi férőhely kiváltási szakmai koordinációs műhely kialakítására írták ki. Ennek a programnak az irányító mechanizmusában már jelentős mértékben részt vesz a szaktárca is. A Szakmai Konzultációs Testület (SZKT) a projekt megvalósulása során biztosítja a fejlesztési támogatások összehangolását az EFOP-2.2.2 konstrukció során pályázó bentlakásos szociális intézmény fenntartókkal való eredményes együttműködés érdekében.

Az SZKT megteremti a kapcsolódást más operatív programok keretében megvalósuló konstrukciókkal és hazai források felhasználásával. Feladata még a kiemelt projekt előrehaladásáról tájékoztatni az Intézményi Férőhely Kiváltást Koordináló Országos Testületet (IFKKOT).

A fogyatékosüggi szakterület komplexitása, a folyamat nagyszámú és többféle érdekeltségű szereplője szükségessé tette, hogy az illetékes szaktárca, a fenntartók és az érdekvédelem képviselői is részt vegyenek a megvalósításban. A testület folyamatos tájékoztatása, szakmai véleményének, álláspontjának becsatornázása a projekt döntéshozatali mechanizmusába tehát minden, a projektben érintett szereplő érdeke.

A SZKT tagjai: az EFOP-1.9.1 kiemelt projekt szakmai vezetője, projektmenedzsere, vezető szakértője, EMMI szakfőosztályainak delegáltjai (3 fő), a fenntartók delegáltjai, valamint az érdekvédelmi szervezetek delegáltjai (3 fő).

A Testület rendszeres tájékoztatása a projekt operatív irányítását végző csoport, a Szakmai Koordinációs Műhely (Műhely) feladata. A hatékony működés érdekében a Műhely rendszeresen beszámol a projektet érintő kérdésekről, a projekt előrehaladásáról és a felmerülő kihívásokról, esetleges problémákról a SZKT felé. A Műhely felelős a projektet érintő döntések meghozásáért, a vállalt tevékenységek megvalósításáért, valamint a szükséges belső és külső egyeztetések lefolytatásáért.

12 Forrás: *Eszköztár az uniós alapoknak az intézményesített ellátásról a közösségi alapú ellátásra való áttérés céljára történő felhasználásához*. Brüsszel, Lumos, 2012, 1-60.

A fejezetben sorolt valamennyi, hazai és nemzetközi mechanizmus ellenőrzési, monitorozási módszertanában közös elem, hogy alapvetően az ellátotti jogok érvényesülését kívánja előtérbe állítani. Közös hatásuk azonban a paradigmaváltás ütemére és mélységére lehet(ne) a legnagyobb mértékű.

6. A kiváltási folyamat hatása a célcsoport számára nyújtott szolgáltatásokra

A fogyatékossgal élők közel nyolc százaléka élt 2006-ban intézményi, intézeti háztartásban.¹³

A kiváltási stratégia célgráfiában első helyen szerepel a fogyatékossgal élő személyek életminőségének változása, valamint a szolgáltatási struktúra lépcsőzetes, de folyamatos elmozdítása az otthonközeli szolgáltatások irányába.

Ennek mérésére nincsenek egységes indikátorok, és elsősorban az érintettek és érdekvédelmi szervezetik beszámolóiból, időnként szubjektív 'jelentéseiből' vonhatók le indirekt következtetések.

Talán az egyetlen, számszerűsíthető oldala a folyamatnak az egyes szolgáltatások elérhetőségének és igénybevételi szükségletének figyelemmel kísérése. Ehhez támpontot nyújthat az országos jelentési rendszerre épülő, ún. „várólista nyilvántartás”.

Az idevágó,¹⁴ utolsó, publikus¹⁵ adatsor a következő képet mutatja.

Várakozók és jogerős bejegyzéssel rendelkező valamennyi magyarországi szolgáltató száma
2019. december 5-én

Szociális szakosított ellátások	várakozók száma (fő)		jogerős bejegyzéssel rendelkező szolgáltatók száma (db)		
	halmozott*	egyedi**	összes	jelentést küldő	jelentők aránya
Fogyatékos személyek otthona	1 875	1 590	164	137	83,5%
Fogyatékos személyek gondozóháza	45	44	18	15	83,3%
Fogyatékos személyek rehabilitációs intézménye	75	71	20	14	70,0%
Fogyatékos személyek ápoló-gondozó célú lakóotthona	256	236	108	77	71,3%
Fogyatékos személyek rehabilitációs célú lakóotthona	18	17	35	15	42,9%
Támogatott lakhatás fogyatékos személyek részére	129	124	91	47	51,6%
Fogyatékos személyek bentlakásos összesen	2 398	2 082	436	305	70,0%

1. táblázat: Szociális szakosított ellátásokra várakozók és jogerős bejegyzéssel rendelkező valamennyi magyarországi szolgáltató száma 2019. december 5-én. Forrás: Szociális Ágazati Portál (2019. december)

13 KSH Statisztikai Tükör, 2007, 1(17), 2.

14 Forrás: <https://szocialisportal.hu/varakozoi-jelentes-2019-december> (2021. 03. 03.)

15 Meglehető hivatkozással, indoklással, de 2020 januárjától az EMMI nem engedélyezte az ágazati várólisták közzétételét jelen tanulmány zárásáig (2021. március). <https://24.hu/belfold/2020/10/19/idosotthoni-varolista-ferohely/>; (2021. 03. 03.)

A fenti adatokból látható, hogy a paradigmaváltás egyik fő eredményének tekintett, kiváltás elveinek megfelelő ellátási formára (támogatott lakhatás) 124 egyéni várakozójával és a 'köztes' formának tartott lakóotthonra váró 253 fővel szemben a 'nagy intézményekbe' (fogyatékos személyek otthona, gondozóháza, rehabilitációs intézménye) várakozók száma mindösszesen 1705 fő. (Ahogy a fentiekből kiderül: az érintett intézmények 70%-a jelentette ezeket a számokat, tehát a tényleges számok kissé magasabban lehetnek.)

Ezek a számok nem tartalmazzák a pszichiátriai és szenvedélybeteg célcsoport adatait sem.

Ezzel párhuzamosan érdemes áttekinteni az alapszolgáltatásokra várakozók számát is, hiszen ez tovább árnyalja az összképet.

Várakozók és jogerős bejegyzéssel rendelkező valamennyi magyarországi szolgáltató száma
2019. december 5-én

Szociális alapszolgáltatások	várakozók száma (fő)		jogerős bejegyzéssel rendelkező szolgáltatók száma (db)		
	halmozott*	egyedi**	összes	jelentést küldő	jelentők aránya
Házi segítségnyújtás	821	771	1 353	876	64,7%
Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás	468	444	205	159	77,6%
Pszichiátriai betegek részére nyújtott közösségi alapellátás	29	29	93	60	64,5%
Szenvedélybetegek részére nyújtott közösségi alapellátás	16	16	89	60	67,4%
Fogyatékos személyek nappali ellátása	238	233	309	219	70,9%
Időskorúak nappali ellátása	160	159	1 113	802	72,1%
Pszichiátriai betegek nappali ellátása			106	74	69,8%
Szenvedélybetegek nappali ellátása	52	52	92	68	73,9%
Szociális étkeztetés	111	102	2 201	1 225	55,7%
Támogató szolgáltatás	79	78	660	563	85,3%

2. táblázat: Szociális alapszolgáltatásokra várakozók és jogerős bejegyzéssel rendelkező valamennyi magyarországi szolgáltató száma 2019. december 5-én. Forrás: Szociális Ágazati Portál (2019. december)

Az érintett célcsoportok – fogyatékossgal, pszichiátriai vagy szenvedélybetegséggel élők – a közösségi alapellátás, a nappali ellátás és a támogató szolgáltatás iránt összesen 408 egyedi várakozóval rendelkeznek.

Az alapszolgáltatások, valamint a támogatott lakhatás iránti (várólistás) igény mindösszesen harmada a tartós, bentlakásos (hagyományos intézményi) formáknál tapasztalhatóknak.

A szükségletoldal tehát nem tükrözi azt az elvárást, amelyek megerősítenék néhány érintett, főként érdekvédelmi szervezet jelzését a kínálati oldal hiányosságairól. A fenti számok közvetett módon azt is bizonyítani látszanak, hogy a paradigmaváltás az érintett személyek és családok elvárásait nem alakították át. Biztonságosnak és kívánatosnak még mindig a legtöbben a nagy intézményeket tartják.

7. Aggodalmak a kiváltás megvalósuló gyakorlatával kapcsolatban

A kiváltási stratégia készítésekor, az elvek lefektetésekor az alkotó szakértők, szakpolitikusok rendkívül széles egyeztetést folytattak le a téma minden jelentős szereplőjével. Konferenciák, szakmai – teljesen nyitott és célzottan kiválasztott meghívottakból álló – alkalmak során vették végig a felmerülő kérdéseket.

Már ekkor volt több civil szervezet – elsősorban a Társaság a szabadságjogokért (TASZ) – kevesellte a kitűzött célt.¹⁶ Véleményük szerint minden intézményes keretet le kellene bontani korántsem csak a fogyatékos célcsoport esetén. Álláspontjuk szerint minden intézmény túlságosan nagy a szerintük kívánatos 1-2-3 fős lakhatással szemben. Konkrét megfogalmazásuk szerint: „Az 50 fő együttélését megengedő szabályozás tömeges együttéléshez fog vezetni.”¹⁷

Az erőteljes fellépésnek köszönhetően sajnos a magyarországi szakmapolitikai vitákban a kiváltási folyamatok kapcsán a lakhatás mérete lett a kulcskérdés (szemben más, fontos kérdésekkel, ezt a tanulmány végén bővebben is tárgyaljuk).

Több, zömében kelet-európai ország mellett hazánkat is 'pellengérré állította' az Európai Unió. Az Európai Parlamentben 2018. március 8-án nyilvános meghallgatásra került sor az uniós források és az önálló életvitel témában. Az esemény apropóját adta, hogy a European Network on Independent Living (ENIL) nevű ernyőszervezet elkészített egy jelentést arról, hogy a tagállamok hogyan használják fel az uniós forrásokat az önálló életvitel megvalósítása érdekében. Érdekes a jelentés¹⁸ hazánkra vonatkozó pontjait áttekinteni, és a tényszerű vagy elvszerű tévedéseket, elcsúszásokat megemlíteni (kurzívval kiemelve az eredeti állítás):

Magyarország

Aggodalmak fogalmazódnak meg a stratégiai elképzeléssel, vagyis az ország intézménytelenítési megközelítésével kapcsolatban – kizárólag az ESZA-alapokra támaszkodó folyamatról van szó. Az „ország megközelítése” kevéssé egzakt megfogalmazás, és valószínűleg nem vet számot azzal, hogy széles civil szakértői kör készítette a stratégiát. A finanszírozáshoz pedig – ahogy korábbiakban láttuk – elsősorban egy másik alap, az ERFA forrásait vette/veszi igénybe az ország.

16 <https://tasz.hu/erintett-csoport/fogyatekossaggal-elok> (2021. 02. 26.)

17 PARKER, Camilla – BULIC, Ines: *Befektetés a múltba? A totális intézetek bezárása és a Strukturális Alapok politikája Közép-Kelet-Európában*. Budapest, Open Society Foundation, 2014, 10.

18 Forrás: http://enil.eu/wp-content/uploads/2018/03/EU-Funds-Briefing_web0803.pdf (2021. 03. 09.)

A finanszírozásra kijelölt projektekkel kapcsolatosan számos probléma merül fel: az intézményekből kilépők számára nem a fővárosban létesülnek közösségi alapú szolgáltatások; az intézményeket elhagyók nem választhatják meg, hogy az ország melyik részén fognak élni; kiscsoportos otthonok létesülnek távoli, és gyakran megközelíthetetlen helyeken (pl. 500 főnél kevesebb lakosú településeken); az egy főre eső bekerülési költség nagyon magas (9 millió forint/fő). A jelentésben megfogalmazott, fővárosi fejlesztést számonkérő mondatok sajnos nem veszik figyelembe, hogy az EU regionális politikájában fejlett régióként számontartott Budapest ezekhez a forrásokhoz nem jut hozzá. Másik probléma történelmi jellegű, hiszen – a szocializmus örökségeként – a fogyatékosokkal élőket az 1950-es évektől 'elvitték a Fővárosból', és éppen ezeket a helyeket szükséges elsősorban megszüntetni. Másként fogalmazva: Budapesten alig találunk fogyatékosok otthonát, ellátottat.¹⁹

A jelentésben megfogalmazott vélelmet – szabad mozgás korlátozása – az ombudsmani, ellátottjogi és EBH által tett vizsgálatok nem igazolják vissza.²⁰

A megfogalmazott kritika megalapozott eleme viszont, hogy valóban nem a közösségi szolgáltatások kiépítésével kezdődött el a kiváltási folyamat, amely nagy károkat okoz a rendszerben a mai napig. Ezzel a kérdéssel fontos lenne a jövőben kiemelten foglalkozni.

Az ajánlatok csak a szociális gondozó intézmények számára nyitottak; az intézménytelenítési stratégia nem terjed ki mindenkiire, aki jelenleg intézményi gondozásban van. A stratégia a fogyatékos, pszichiátriai és szenvedélybetegek célcsoportjára terjed ki. Azonban egyetlen szakértő sem kívánta az idős és hajléktalan csoportokra is kiterjeszteni azt, annak értelmetlensége miatt.²¹ A pályázatokon azonban – ez tényszerűen követhető – elsősorban állami fenntartású otthonok vettek részt. Az egyházi intézmények a számos tisztázatlan kérdés miatt a kiváltás korai szakaszába nem csatlakoztak be.

Bár az intézménytelenítési stratégia megköveteli, hogy a nagy, bentlakásos intézményeket már ne használják bentlakásos ápolásra, mégis az ún. „szolgáltató központok” (azaz a fogyatékkal élők nappali központjai) a meglévő nagy intézmények alapjain jönnek létre. A felvetés jogos és alapos, egyúttal

19 Az országosan ellátott, intézményben élő 14.465 fogyatékos személy 5%-a él a Budapesten (736 fő), ám közülük 194 fő szerencsére már támogatott lakhatásban vagy lakóotthonban élhet. (Forrás: KSH, 2019, <http://statinfo.ksh.hu/StaInfo/themeSelector.jsp?lang=hu> (2021. 03. 09.)

20 Erre vonatkozó, konkrét jogeset nem található az érintett szervezetek korabeli jelentéseiben. www.egyenlobanasmod.hu, www.ajbh.hu; www.ijsz.hu.

21 Az ápolás-gondozást folytató, bentlakásos intézmények kiváltása – szakmai és társadalompolitikai okokból egyaránt – véleményem szerint hibás megközelítésre alapozott vétkes döntés lenne.

jelzi a magyar gyakorlat számos hibáját. A szociális szolgáltatások elektronikus nyilvántartási rendszere (KENYSZI) adatait elemezve kiderült, hogy 2018-ig a helyzet éppen a fentieket tükrözi. Röviden: az újonnan létrejövő, fogyatékosok számára megnyíló alapszolgáltatásokat kizárólag (!) a korábbi, nagy intézményből 'kitagolt' személyek veszik (vehetik) igénybe. Nem valósul meg az érintett településen, nem intézményben élő személyek ellátása, sérül az integráció elve, a szolgáltatások továbbra is csak 'befelé' valósulnak meg. Ezzel többféle jog (egyenlő hozzáférés, esélyegyenlőség) sérül, ráadásul a közösségi inklúzió, befogadás sem valósulhat meg. A jelentés ezen pontja tartalmazza a kiváltási gyakorlat legfontosabb kritikáját.

A civil szervezetek nem felügyelhetik az intézményeket, és hiányzik az értelmes részvétel (az adatvédelmi tisztviselők és az intézményhasználók bevonása) az intézménytelenítés folyamatába. A kritika értelmezési kerete rendkívül instabil: Magyarországon a szociális intézmények felügyeletét a fenntartó és a működési engedélyező szerv valósítja meg. A szolgáltatást igénybe vevők és a munkatársak számára komoly felkészítő munka folyt és folyik, az érintettek pedig minden lépés kapcsán kaphatnak információkat. A tájékoztatás kiemelt része valamennyi konkrét kiváltási programnak. A „civil felügyelet” konkrét tartalma azonban nehezen fejthető vissza, ezért vélelmezhetően leginkább a gödi TOPHáz esete lehet érdemben a kritika mögöttes tapasztalata.²² Azonban a tényekhez tartozik, hogy a kormányzat többféle módon és formában finomított a civil részvétel feltételein (lásd: A kiváltási folyamat ellenőrzési mechanizmusa című fejezet), a külső kontroll lehetőségeit javítva.

A legfrissebb fejleményként a fogyatékosokkal élő személyek számára ápolást és gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló 2019–2036. évekre vonatkozó hosszú távú koncepcióról szóló 1295/2019. (V. 27.) Korm. határozat első pontját érdemes idézni:

„A Kormány a fogyatékos személyek jogainak minél teljesebb módon történő érvényesítése érdekében egyetért a fogyatékosokkal élő személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló 2017-2036. évekre vonatkozó hosszú távú koncepciójának felülvizsgálatával, oly módon, hogy a civil szervezetek véleménye és az eddigi intézménykiváltási tapasztalatok markánsabban kerülnek megjelenítésre.”

A fenti pont erősíti a civil szervezetek bevonásának fontosságát.

Annak ellenére, hogy egyes civil szervezetek hozzáférhetnek a Monitoring Bizottságokhoz, nem független az ellenőrzési mechanizmus. Fontos lenne a

²² <https://444.hu/2017/05/19/az-ombudsman-szerint-is-megengedhetetlen-mertekben-se-rulnek-az-ellatottak-jogai-a-godi-tophazban> (2021. 02. 27.)

kritika kapcsán a „független” jelző értelmezése, de tényszerűen az Országos Fogyatékosügyi Tanács (OFT) tagjai közé, felhívásra történő jelentkezéssel bármely civil szervezet delegálható,²³ ha a szükséges szavazatszámot a jelentkező szervezetektől erre megszerzi. Az OFT pedig folyamatosan, közvetve és közvetlenül képes monitorozni a kiváltás folyamatát. Ez a mechanizmus biztosítja a teljes érdekvédelmi kör hozzáférését a kiváltási stratégia végrehajtásának kontrolljához.

Összességében az országban a nem kormányzati szervezetek negatív légkört élveznek, a civil szervezetek *ki vannak téve a kormány további elnyomó intézkedéseinek és nyilvános támadásainak*. E bekezdés politikai állásfoglalás, amely elemzése nem tárgya a kiváltás témakörének.

Összességében látható a fentiekből, hogy politikai tartalmak mentén szakszerűen nem folytathatóak le azok a viták, amelyek elengedhetetlenek, s mindenképpen szükségesek a magyarországi kitagolási stratégia korrekt végrehajtásához. Ezek a tartalmak nem engedik a teljes képet láttatni és a szociálpolitikai, szakmapolitikai válaszokat objektíven megfogalmazni, így sokszor elvész az értelmes, tényszerű véleményalkotás és érvelés lehetősége.

8. A jelenlegi kiváltási folyamat valós problémái

Érdemes hazai szakértők,²⁴ szociális szolgáltatási rendszer működését valóban ismerő szakemberek,²⁵ valamint érdekvédelmi szervezetek²⁶ véleményét összefoglalóan bemutatni.

Általános kérdésként szükséges felvetni, hogy a kiváltás gyakorlata az érintettek életminőségét hogyan fogja érinteni? Különösen az értelmi

23 <https://fszk.hu/hir/orszag-os-fogyatekos-agy-i-tanacs-ba-valo-delegalas/> (2021. 02. 26.)

24 Például: BUGARSZKI Zsolt – ESZIK Orsolya – KONDOR Zsuzsanna: *Az intézményi férőhely kiváltás alakulása Magyarországon 2012-2013*. Budapest, [k.n.] 2013, 1-41.; RADVÁNYI Katalin – REGÉNYI Enikő Mária – CSORBA János: „Emberhez méltó jobb lakó- és életkörülmények nekik is”. Értelmileg akadályozott emberek életminősége és a kitagolás kérdése. *Gyógypedagógiai Szemle*, 2013/4, 262-274.

25 Például: NAGY Zita Éva – KONDOR Zsuzsa – PANYIK Barbara – RIZ András – SZIKLAI István: *Támogatott lakhatási szolgáltatások; Áttekintés az intézményi férőhely kiváltás során létrejött támogatott lakhatási szolgáltatások működésének első tapasztalatairól*. Budapest, Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit Kft., 2017, 1-42.; KOZMA Ágnes – SIMONOVITS Bori – KOPASZ Marianna – BERNÁT Anikó: Az intézményi férőhelykiváltási programok értékelésének lehetőségei. *Esély*, 2016/5, 102-119.; ANDRÁCSI-TÓTH Veronika – BÓDY Éva – CSICSELY Ágnes – NYITRAI Imre: Az intézménytelenítés kapujában. *Esély*, 2011/4, 35-38.

26 Például: <https://efoesz.hu/kivaltas/> (2021. 03. 09.); http://www.meosz.hu/blog/kivaltas_a_fogyatekos_emberek_jogai_alljanak_a_kozepponban/ (2021. 03. 09.); <https://aosz.hu/intezmenyi-ferohely-kivaltas/> (2021. 03. 09.)

fogyatékosokkal élők körében nehéz az életminőség javulását mérni, de fő szempontként e kérdést minden esetben szükséges lenne vizsgálni.

A jelenleg folyó és részben lezárult fejlesztések során a szociális alapszolgáltatások biztosítását a pályázók (egy civil szervezet kivételével) saját fenntartásban tervezték. A szakmai tervek alapszolgáltatásokra vonatkozó részei azonban nem kapcsolódnak össze a felmérések eredményeivel, ilyen módon nem a kiváltásban résztvevő lakók szükségletei alapján kerültek tervezésre. Ezért az alapszolgáltatások tekintetében nem látni, hogy a tervezett kapacitások mennyire átgondoltak, a létrejövő támogatott lakhatást nyújtó szolgáltatást igénybe vevők részre mennyire elégséges és adekvát megoldást jelent, illetve a létrejövő kapacitás esetenként nem túlzóan felültervezett-e.

Idevágó kérdés az is, hogy ezek az alapszolgáltatási fejlesztések a jövőben végre elérhetőek lesznek-e az adott településeken élők számára is.

Biztató, hogy az alapszolgáltatások esetében több – nyilvánosan elérhető²⁷ – szakmai tervben olvasható, hogy ezeket a jövőben nem kizárólag a kiköltöző lakók vehetnék igénybe, hanem 'megnyitnák' ezeket a helyi lakosság (érintett célcsoportjai) számára is. Ez szakmailag mindenképp indokolt, ugyanakkor EU-s projekt-támogatás elszámolási problémákhoz vezethet, ezért ennek alapjait szükséges lenne tisztázni a jövő pályázóinak érdekében.

A gyakorlatban a szolgáltatásokat centrumokba integrálják, ugyanakkor ezek tervezése és szervezése általában nem átgondolt, tipikusan a régi intézményi központokban tervezik létrehozni azokat. Ennek legfőbb oka a szociális ágazat torz munkaerőpiaci háttere (a megfelelő minőségű és mennyiségű munkaerő a megszűnő nagy intézmények környezetében található, és ez nyújtja a legnagyobb ellátási biztonságot).

A szakmai tervekben vázolt elképzelések sajnos sok esetben a kiváltás szakmai alapelveivel és a kiváltási koncepció legalapvetőbb célkitűzéseivel is ellentétesek, a kiváltás érdemi céljának megvalósítására nagy bizonyossággal nem lesznek alkalmasak. Azonban a kitagolási projekt – EU-s felhasználási – határideje hatalmas nyomást helyezett a korábban bemutatott EU-s projektek irányítóira. A kedvezményezettek sokszor lehetetlenül rövid határidőkkel találkoztak, amely nem tette és teszi lehetővé a szerves fejlődés lépéseinek követését, a „tiszteséges változásmenedzsment”²⁸ megvalósítását.

A rövid tervezési idő mellett rövid a határideje a megvalósításnak is. Az előrehaladás ütemét tovább rontja, hogy több pályázó tekintetében a felelősök megbízása sem egyértelmű. A felelősök, felelősségi körök tisztázása fontos lenne

27 https://www.palyazat.gov.hu/tamogatott_projektkereso (2021. 03. 09.)

28 CSEDŐ Zoltán – ZAVARKÓ Máté: *Változásvezetés*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2019, 85-91. és 99.

ahhoz, hogy a szakmai megvalósítás a kívánt minőségben és ütemben haladjon.

A kiváltást megvalósító pályázók sokszor a kisebb ellenállás felé törekedve az építkezéseknek olcsón elérhető, 'megértőbb hozzáállást' tanúsító önkormányzatok területén lévő telkeket választottak. Bár a házak felépítésére szánt telkek megfelelőségének vizsgálatára a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár (2018 előtt) munkacsoportot működtetett, és e grémium 30 pályázónál 37 telek esetében javasolta a telkek cseréjét, mára ez a kontroll felpuhult.

A TL házak tervezési elvárásai különböznek az eddig megszokott bentlakásos intézmények tervezéséhez fűződő szabályoktól. Biztosítani kell a családi légkör kialakulásának lehetőségét, figyelembe véve az egyéni szükségleteket, de nem feledve a munkatársak által igényelt, megfelelő munkakörülményeket sem a magas szintű szolgáltatás nyújtásához. A rehabilitációs szakmérnökök felkészültek a tervezés speciális igényeinek segítésére, de sajnos nagyon kevés pályázó vette/veszi igénybe a támogatásukat. A nem megfelelően elkészített tervek megvalósulása éppolyan magas kockázatot jelenthet, mint a rosszul megválasztott telkek problémája.

Egyedi és nehezen orvosolható problémát jelent a súlyosan halmozottan sérült, fogyatékos (SHS) személyek kiváltásának (benne a támogatott lakhatásának) megteremtésére irányuló modellprogram megvalósulása, illetve esetleges elmaradása. A magas támogatási igény – sok esetben 24 órás felügyelet – és az önálló életvitel összeegyeztetése csaknem megoldhatatlan feladat a jelen finanszírozási és működési közegben. Az erre szóló szakmai vitákat az ágazat még nem folytatta le.

A kiskorú személyek szociális intézményi ellátása támogatott lakhatás szolgáltatásban már szabályozott, ennek kapcsán alapos átgondolásra szorul annak helye és szerepe a szolgáltatási rendszerben. Bár a jogszabályi lehetősége megteremtésre került,²⁹ ennek gyakorlata azonban még számos kérdést hordoz magában.

Az egész ország területén égető a szakemberhiány. A jelenlegi ellátás megszervezése is nehézséget okoz az intézményeknek (több intézménynél rendkívül magas a betöltetlen álláshelyek aránya),³⁰ a jövőbeli humán erőforrás tervezés a támogatott lakhatás tekintetében szinte megvalósíthatatlannak tűnik egyes megyék esetében, miközben a pályázók a benyújtott tervek

29 Az egyes gyermekvédelmi és szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi CXLVII. törvény.

30 Ez jelenleg átlag 4% fölötti, messze a legmagasabb a nemzetgazdasági ágazatok között (forrás: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qli027c.html (2021. 03. 09.)

mindegyikében jelentős létszám növekedési igényt fogalmaztak meg. Ez a megváltozott szolgáltatási környezetre való alapos felkészítést is korlátozza.

Ahhoz, hogy a település befogadó legyen, szintén alapos tervezés, a kommunikációs módszertanok ismerete és használata szükséges. A helyi 'ellenállások' elkerülése több szintű kommunikációs stratégiát igényel. Ehhez a helyzethez a jelenlegi, pandémiás időszak még rosszabb hátteret teremtett.

9. A kiváltás gyakorlatának javítása

A sikeres kitagolási, kiváltási gyakorlat kapcsán érdemes egy idevágó egyetemi jegyzet kérdéseit idézni, amelyek a sikeres kitagolás kapcsán fogalmaz meg lényeges pontokat:

„A kérdés (ti. mi a sikeres kitagolás) sokkal inkább retorikai, és arra kívánja ösztökélni az olvasót, hogy önmagának feltegye ezt a kérdést, és az e kérdésből származó számos további kérdést: Honnan hova szeretnénk eljutni? Mi a célunk és mit tegyünk, ahhoz, hogy a kitűzött célt elérjük? Végig kell-e járnunk 60 év törekvéseinek minden lépcsőfokát? A paradigmák változását, a gyakorlatban megjelenő kivitelezését, annak számos tévedésével és ma már túlhaladott szemléletével? Hogyan akadályozhatjuk meg, hogy a kitagolás áttagolássá silányodjon? A kérdések sorát folytathatnánk. A kitagolásnak alapvetően hozzá kell járulnia a fogyatékos személy életminőségének javulásához. Ez egy alapvető cél. E gondolat mentén ma a paradigmák hosszú sorának tükrében egy kérdésre bizonyosan tudjuk a választ: Mit szeretnénk elérni? A fogyatékos személyek egyenrangú állampolgárként történő elismerését, függetlenül fogyatékoságától. Ez a törekvés a kitagolás folyamatában mai tudásunk tükrében kiemelt szerepet kell, hogy kapjon.”³¹

A gyakorlati kihívások közül fontos néhányat kiemelni.

1. Felhasználók bevonása: az érdekvédelmi szervezetek és az egyének bevonása is fontos, különböző szinteken. Akkor van értelme, ha az folyamatos, az információk hozzáférhetőek és érthetőek, valamint ha a szervezetek megfelelő kapacitással rendelkeznek a feladathoz.
2. A családok szerepe: itt a legfontosabb szempont a választás szabadsága. Figyelmet kell fordítani arra, hogy a megelőzzük az intézményi elhelyezést a családok támogatásával. Az igénybevevőknek meg kell ismerniük az otthonközeli szolgáltatások lényegét, és ezeket elérhetőkké kell tenni minél szélesebb körben.

31 Forrás: http://www.jgypk.hu/mentorhalo/tananyag/kitagolas/101_mit_tekintnk_sikerres_kitagolsnak.html (2021. 03. 04.)

3. A közösségi attitűdök kapcsán fontos, hogy a közösségek felkészítése megfelelő, alapos legyen. A fókuszban az egyén áll, aki körül ki kell alakítani a szolgáltatások gyűrűjét, amely az adott településnek is szolgáltatási minőségjavulást kellene, hogy hozzon.
4. A kapacitásfejlesztéshez nélkülözhetetlenek az EU-s források, azonban ennél is mélyebb és összetettebb jelentőségű a szemléletformálás, a tartóssá váló paradigmaváltás.
5. Emelni szükséges a szakma önbecsülését, támogatva a pozitív társadalmi kép kialakulását, amely megbecsültség-növekedést hozhat maga után. Enélkül – ti. a szakma vonzerejének helyreállítása, növelése nélkül – nem lehet úrrá lenni az emberi erőforrás mennyiségi és minőségi hiányosságain.
6. IKT eszközök, technológiák és innováció szerepe kiemeltté vált, amelyet be kell építeni a kiváltás gyakorlati megvalósításába.
7. A helyi igényekre reagáló szociális vállalkozásokban rejlő lehetőségek sokszor még kiaknázatlanok. A foglalkoztatás és a megfelelő képzések óriási potenciált hordoznak még magukban.

Összefoglalóan: a befogadás, a társadalom szemléletének megváltozása minden fejlett társadalomban okozhat problémát, azonban Kelet-Európában több évtizedes hátrányokat is le kell küzdeni. Kevés előzetes tudásunk van arról, hogy egy adott közösség, ahová a kitagolást követően kerülhet egy-egy ellátott, egyáltalán milyen állapotban van, hogyan működik. Attól, hogy kiköltöznek a lakók egy-egy nagy intézményből, még nem válnak a helyi közösség részévé. Munka, oktatás, társas kapcsolatok, szabadidős tevékenységek által kialakult kötődések megteremtése hosszú és bonyolult folyamat. A befogadás pedig ott kezdődik, hogy a helyi közösség elfogadja a fogyatékos emberek másságát, lehetővé téve, hogy ők is részt vegyenek a közösség életében. Az érintettek életminősége érdemben csak ezen az úton javulhat. Ehhez professzionális szakmai háttér kell, ami a kiváltás első szakaszában még nem volt meg. Ezzel együtt az elkötelezettséget és hivatástudatot a szociális szakmában is a tudatos, gyakorlatias magatartást mutató működésnek kellene kiegészítenie, néha akár kizorítania ahhoz, hogy a kiváltási folyamat új értékeket és tartós változásokat hozzon.

Recenzió

ÜNNEPI TANULMÁNYOK HAMZA GÁBOR 70. SZÜLETÉSNAJJA TISZTELETÉRE

SZÉP VANESSA

Hamza Gábor, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja, az Eötvös Loránd Tudományegyetem (ELTE) Állam- és Jogtudományi Kara Római Jogi és Összehasonlító Jogtörténeti Tanszékének professzora tiszteletére ünnepi kötet jelent meg, amelyet 2019. március 12-én mutattak be és adtak át az Ünnepeletnek az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Kari Tanácsstermében. A régi dékánokat ábrázoló festményekről ékes Tanácsstermet zsúfolásig megtöltötték a különböző szakterületeket képviselő akadémikusok, egyetemi tanárok, neves gyakorló jogászok, a társkarok és a jogászai hivatásrendek képviselői.

Az ünnepséget Menyhárd Attila professzor, az ELTE ÁJK dékánja nyitotta meg. Sándor István (ELTE ÁJK), a Magyar Tudományos Akadémia doktora (DSc), egyetemi docens és Boóc Ádám (Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar) habilitált egyetemi docens, Varga István, az ELTE ÁJK tudományos dékánhelyettese, tanszékvezető egyetemi tanár, Földi András a Magyar Tudományos Akadémia doktora (DSc), tanszékvezető egyetemi tanár, valamint Kecskés László, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának professzora, a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagja mondtak köszöntő beszédet. Ezután rövidebb felszólalások következtek a jelenlévők részéről. Hamza Gábor elegáns humorral teli válaszában megköszönte az ünneplést és az ünnepi kötetet, majd külön kiemelte, hogy tudományos eredményei nem jöhettek volna létre tanszéki munkatársai és a Kar támogatása nélkül.

Az ünnepség keretében röviden bemutatásra került az Ünnepelet tiszteletére a Közjegyzői Akadémia Kiadó gondozásában Boóc Ádám és Sándor István által szerkesztett jubileumi tanulmánykötet.¹ A kötetet méltatva kiemelendő, hogy a benne szereplő tanulmányok rendkívül széles skálán helyezkednek el témájukat illetően, ami összhangban van az ünnepelet széles kutatási és érdeklődési területével. Hamza Gábor akadémikus életútja ugyanis bővelkedik a jelentős eseményekben és sikerekben.

Hamza Gábor első tudományos publikációja, az elbirtoklás (*usucapio*) római

1 Boóc Ádám – Sándor István (szerk.): Ünnepi tanulmányok Hamza Gábor 70. születésnapja tiszteletére. *Studia in honorem* Gábor Hamza. Budapest, Közjegyzői Akadémia Kiadó, 2019. 477.

császárkori fejlődéséről szóló, a külföldi szakirodalomban is számon tartott és hivatkozott műve közel 50 évvel ezelőtt,² akadémiai doktori disszertációja könyv alakban közel 35 évvel ezelőtt jelent meg,³ tanszékvezetői kinevezését pedig 1985-ben kapta meg. Hamza professzor 2002 óta megjelenő hatalmas összefoglaló műveivel⁴ egy új szakirodalmi műfajt teremtett meg, amely az összehasonlító jogtudomány, a magánjogtörténet és a földrajztudomány módszereit ötvözi. E komplex módszer koherenciáját a római jogi tradíció hatástörténetére való koncentráció biztosítja.

Hamza Gábor magyar nyelven és idegen nyelveken, hazai és külföldi folyóiratokban, gyűjteményes kötetekben, emlékkönyvekben (*Festschrift, Liber amicorum, Studies in Honour*) és más kiadványokban közzétett, részben még megjelenés alatt álló tudományos tárgyú publikációinak száma csaknem eléri az ezeröttszázat, tudományos tárgyú publikációira csaknem háromezer-hétszáz független bel- és külföldi hivatkozást találunk, az összes hivatkozás száma pedig eléri a hatezer-nyolcszázat. Hamza professzort 2018. március 15-én Széchenyi-díjjal jutalmazták, 2018. december 7-én pedig Prima díjat kapott.

A kötet a szerkesztők által írt magyar nyelvű Köszöntőt és Köszönetnyilvánítást (8-14.) követően harmincnégy szerző tanulmányait tartalmazza magyar, német és angol nyelven, végül pedig Hamza Gábor szakmai önéletrajzával és angol nyelvű publikációs jegyzékével zárul (321-333.). A szerzők között megtalálhatjuk az Eötvös Loránd Tudományegyetem, a Károli Gáspár Református Egyetem, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem, a Pécsi Egyetem, a Debreceni Egyetem, a Miskolci Egyetem, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, valamint a győri Széchenyi István Egyetem római jogász és polgári jogász professzorait, tanárait. A tanulmányok a szerzők nevének betűrendje szerint követik egymást.

2 HAMZA Gábor: *Az elbirtoklás fejlődése a római császárkorban*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1970.

3 HAMZA Gábor: *Jogösszehasonlítás és antikvitás*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1985. A mű 1991-ben angolul (Gabor, Hamza: *Comparative Law and Antiquity*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1991.), majd 1998-ban átdolgozott és bővített kiadásban is megjelent (HAMZA Gábor: *Jogösszehasonlítás és az antik jogrendszerek*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1998.).

4 A teljesség igénye nélkül a következő kötetekre utalunk: HAMZA Gábor: *Az európai magánjog fejlődése*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2002.; HAMZA Gábor: *Le développement du droit privé européen. Le rôle de la tradition romaniste dans la formation du droit privé moderne*. Budapest, Faculté de Droit de l'Université Eötvös Loránd, 2005.; HAMZA Gábor: *Entstehung und Entwicklung der modernen Privatrechtsordnungen und die römischrechtliche Tradition*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009.; HAMZA Gábor: *Origine e sviluppo degli ordinamenti giusprivatistici in base alla tradizione del diritto romano*. Santiago de Compostela, Andavira, 2013.

A jelen ismertetés keretében nincs módunk arra, hogy az egyes tanulmányokat külön-külön méltassuk, de az alábbiakban közöljük a szerzők nevét, valamint a tanulmányok címét és oldalszámait.

Balázs Tamás: A FIDIC-szerződések és a magyar jog, avagy a FIDIC-szerződések magyarországi alkalmazásának legfontosabb aspektusai (14-22.); József Benke: *Venire contra factum proprium* (23-32.); Ádám Boóc: *Bemerkungen im Zusammenhang mit den Bürgschaftsverträgen und Garantieverträgen im neuen Ungarischen Bürgerlichen Gesetzbuch* (33-40.); Burián László: A hazafelé törekvés a régi és az új nemzetközi magánjogi kódexben (41-50.); Csehi Zoltán: A francia elévülési jog reformja (51-62.); Deák Péter: Néhány észrevétel a házastársak közötti lopás római jogi megítéléséhez – elkövetői alakzatok a D. 25, 2 (*De actione rerum amotarum*) tituluszában (63-68.); Deli Gergely: Elegancia és hagyomány. Gondolatok a D. 24, 3, 14, 1. apropóján (69-74.); El Beheiri Nadja: *Gedanken zur Wirkungsgeschichte der Naturrechtsdefinition des Ulpian bei Bonaventura und Thomas von Aquin* (75-80.); Erdődy János: *Taberna casiarum* (81-88.); Fábrián Ferenc: Társasági szerződés az 1959. évi Ptk.-ban (89-100.); Földi András: *Salus rei publicae*. Gondolatok Deli Gergely könyve kapcsán (101-108.); Frivaldszky János: Szent Tamás nyomdokain: az igazságos háború keresztény tanától a béke morálfilozófiájáig (109-116.); Gass István: Alapvetések és alapkérdések a szerződés fogalmának témaköréből (117-132.); Halmai Péter: Differenciált integráció, integrációs modellek (133-144.); Harmathy Attila: A tulajdonjog változásáról (145-148.); Holló Dóra: *Quidquid id est – timeo Danaos et dona ferentes – A BYOD trend munkajogi és adatvédelmi aspektusai munkavállalói és munkáltatói szemszögből* (149-156.); Jusztinger János: Magánjogi szankcióval az uzsora ellen a császárkori Rómában: a *senatusconsultum Macedonianum* példája (157-162.); Karácsony András: Eötvös és Concha (orientációváltás a magyar államelméleti gondolkodásban) (163-168.); Kecskés László: A választottbíráskodás római jogi gyökereiről (169-182.); Kelemen Miklós: Hivatalviselésben korlátozott tisztviselők a késő-római birodalomban – gondolatok a *curialisok* kormányzati szerepvállalásáról (183-192.); Vanda Lamm: *The evolution of the norms on advisory procedure at the time of the PCIJ* (193-198.); Eszter Márkus: *Model acts regulating fiduciary duty of partners in the United States* (199-206.); Nemes Szilvia: *τοῦτο δέστιν ἡ τιμὴ τοῦ βασιλικοῦ σίτου* Egy sajátos klauzula a ptolemaiosi Egyiptom provinciális praxisából (207-214.); P. Szabó Béla: A 17. század első felében élt egyik magyarországi jogi doktor életrajzának rejtélyei (Benedictus Zalnpaum, Tebensis Pannonius) (215-224.); Rigó Balázs: Az ELTE ÁJK Egyetemes Állam- és Jogtörténeti Tanszék története a második világhá-

borútól napjainkig (225-230.); Salamon László: Az országos népszavazás érvényességének szabályozása a kétféle hatalomgyakorlás viszonyának tükrében (231-236.); Sándor István: A vagyoni védelmi trustok elterjedése az Amerikai Egyesült Államokban (237-246.); Siklósi Iván: A sematizmus és dogmatizmus veszélyeiről a romanisztikai és a civilisztikai kutatások során (247-256.); Stipta István: Beliczay Jónás, az ismeretlen római jogász (257-262.); Szalma József: Gondolatok Hamza Gábor akadémikus műveiről, melyek a római jognak a modern jogok fejlődésére gyakorolt hatását vizsgálják (263-272.); Tóth Ádám: Hol van a hűség jutalma? Igazságos-e az ági öröklés jelenlegi szabályozása? (273-290.); Török Gábor: Gondolatfoszlányok (291-296.); Újvári Emese: Több municipális magistratus perlése – az *actio subsidiaria* megindításának lehetőségei (297-304.) és Visegrády Antal: A jog funkciója és a viták kezelése (305-320.).

A kötetet méltatva mindenképpen ki kell emelni annak igényes, elegáns kivitelét, kiállítását – az esztétikus borítótól kezdve az alapos szöveggondozásig és a magas színvonalú tipográfiáig –, ami a két társszerkesztő, Boóc Ádám és Sándor István áldozatos és magas színvonalú munkáját, nemkülönben a Közjegyzői Akadémiai Kiadó munkatársainak gondosságát dicséri.

Úgy véljük, hogy mind az ünnepi kötet, mind annak bemutatása és átadása méltó tiszteletadást jelentett a tudományos pályáját aranygyűrűs doktorként kezdő,⁵ majd hosszú évtizedeken át végzett kiemelkedő tudományos munkássága révén a legmagasabb hazai és külföldi tudományos elismeréseket elnyerő Hamza Gábor professzor számára.

5 Hamza Gábort — az utóbb szintén egyetemi tanári rangot és akadémiai rendes tagságot szerzett — Sajó Andrással együtt 1973. június 22-én avatták az Eötvös Loránd Tudományegyetemen *sub auspiciis Rei publicae popularis* (mai elnevezése szerint: *sub auspiciis Praesidentis Rei publicae*) kitüntetéssel állam- és jogtudományi doktorrá. A kitüntetéses doktorrá avatásról ld. HAMZA Gábor – HOFFMAN István: A kitüntetéses doktorrá avatás előzményei és mai helyzete a magyar és az osztrák jogászképzésben. *Magyar Tudomány*, 2014/7, 849-853.

A „JÁRVÁNY ÉS DIGITALIZÁCIÓ” C. PÁLYÁZATRA ÉRKEZETT NYERTES ALKOTÁSOK SZERZŐI

Ábrahám Bereniké

„Ábrahám Bereniké vagyok, első éves jogász hallgató, kiskorom óta irodalomkedvelő.”

Balla Ábel Ábrahám

„Balla Ábel Ábrahám vagyok, 20 éves. A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi karának első éves hallgatója vagyok, jogász szakon. Tanulmányaim mellett hobbifotós, és hobbizenész vagyok, és mind a kettő általam űzött művészetben állandó motívum volt a magány, és a sorstalan sodródás, amit az elmúlt hónapok járványhelyzete okozott. Mindannyiunk számára nehéz a fennálló helyzet kezelése, és a művészetek, illetve művészek feladata ezen helyzeteket feldolgozni.”

Gál Hedda

(Zenta, 1977-) a KRE-ÁJK könyvtárosa, édesanyja, kétszeres Jókai-díjas író, énekesnő, kertészmérnök.

Molnár Péter

„A szerző jogász, közgazdász, a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának doktorandusza. Több, mint egy évtizede dolgozik önkormányzati vezető köztisztviselőként, kutatási területe a modern technológiák a közigazgatás helyi szintjén történő alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata.”

Nagy Krisztián

„Okleveles történelem szakos bölcsész-tanár végzettséggel rendelkezem. Jelenleg a Budapesti XVIII. és XIX. Kerületi Bíróság egyik Végrehajtói Irodájának vezető-helyettese és bírósági végrehajtó-helyettese vagyok. Költéssel gimnazista, festéssel egyetemista korom óta foglalkozom. Verseim megjelentek az AKISZ Kristály című folyóiratában, a Pápai Hírlapban. Rejtelmek című versem az AKISZ országos versírók versenyén Nívó díjat kapott.

Oláh Georgina

„Gazdálkodás és Menedzsment szakos első éves hallgató vagyok, aki érdeklik a keleti művészetek iránt. Szabadidőmben festek, verset, illetve regényt, novellát írok.”

Glossa Iuridica

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának állam- és jogtudományi folyóirata

Szerkesztési szabályok

A törzsszöveget Calibri betűtípussal, 12-es betűmérettel, normál sorközzel, nullás térközzel, bekezdés előtti és végi sorköz nélkül, sorkizárva kell írni.

Cím:

A CÍM VÉGIG KISKAPITÁLISSAL, KÖZÉPRE ZÁRT

Alcím normál szedéssel, középre zárt
ALATTA A SZERZŐ NEVE („DR.” VAGY MÁS ELŐTAG NÉLKÜL, KIVÉTEL AZ IFJ. STB.)

KISKAPITÁLISSAL, KÖZÉPRE ZÁRT
Szerző neve alatt titulusa és (zárójelben) intézménye kurziválva (vezetői megbízás nélkül)

Például:

ACTIO COLLECTIVA EUROPAE ANTE PORTAS
Európai kollektív igényérvényesítés a kapuk előtt

UDVARY SÁNDOR
egyetemi docens (KRE ÁJK)

A törzsszöveg tagolása:

A szöveg tagolása kizárólag arab számozással, félkövér betűvel szedve történik, kurziválás kerülendő. A tagolás mélysége legfeljebb 4 egység lehet (pl. „2.2.3.1. A Kúria idevágó határozatai” még megengedett). Az automatikus számozást kérjük kikapcsolni.

A bekezdéseket csak ENTER választja el, behúzás, tabulátor használata kerülendő. Amennyiben azonos bekezdésen belül szeretne új sort kezdeni, sortörés alkalmazandó (shift+enter). A bekezdések végső formájukat a tördelés során nyerik el.

A törzsszövegben a kiemelést a kurziválással lehet jelölni, minden más stílus (aláhúzás, **félkövér**, KISKAPITÁLIS) használata a törzsszövegen belül kerülendő.

Szakirodalmi hivatkozás:

A cikkben végjegyzet nem használható, kizárólag folyamatos (arab) számozású, 10-es betűméretű lábjegyzetek használhatók. A cikkhez irodalomjegyzék nem csatolható.

Könyv idézése:

SZERŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel: *Az idézett könyv teljes címe kurziválva* [Többkötetes mű esetén a teljes cím után zárójelben kell utalni a kötet számára római számmal (pl. I. kötet), szükség esetén annak címével.]. Megjelenés helye, kiadó neve, a megjelenés éve, oldalszám (bármilyen oldalra való további utalás, pl.: p., pp., o., old., oldal szövegszerű használata nélkül!).

Például: SZLADITS Károly: *Magyar Magánjog (I. kötet. Általános rész – Sze-mélyi Jog)*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1941, 271-273.

Külföldi szerző esetén a szerző családi neve áll elöl, ezt követi keresztnéve (utóneve). Ilyenkor a két név között vessző áll. Ha idegen nyelvű a kézirat, és magyar szerző magyar művére utal, a vezetéknev áll elöl, majd vesszővel elválasztva jön a keresztnév. *Utóbbi három szabály a tanulmánykötetben, illetve folyóiratban megjelenő írásokra utalás esetén is irányadó.* A kiadás helye után szükség esetén a (kiadás országa) zárójelben megadható.

Például: JONES, Craig: *Theory of Class Actions*. Toronto (Canada), Irwin Law Inc., 2003, 14-15.

Az oldalszámok között kiskötőjel (-) használata szükséges.

Idézés tanulmánykötetben szereplő cikkből:

SZERŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, keresztnéve normál betűvel: *Az idézett tanulmány teljes címe kurziválva*. In: A TANULMÁNYKÖTET SZERKESZTŐJÉNEK VE-ZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel (szerk.): *Tanulmánykötet címe normál betűvel*. Megjelenés helye, kiadó, a megjelenés éve, oldalszám.

Például: UDVARY Sándor: *Class Action – az ördögtől való?* In: BARTA Judit – WOPERA Zsuzsa (szerk.): *Kodifikációs tanulmányok a polgári jog és a polgári eljárásjog témakörében*. Miskolc, Novotni Alapítvány, 2011, 262-277.

Idegen nyelven megjelent mű esetén a szerkesztésre utalás is az adott nyelvhez igazodjon. Leggyakrabban: (ed.), (eds.), illetve (Hrsg.).

Cikk folyóiratból:

SZERŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel: *Az idézett cikk teljes címe („In” nélkül!)*. *Folyóirat címe kurzívval*, a megjelenés éve/a folyóirat lapszáma, oldalszám. A megjelenés évét követően – tipikusan egyes nem magyar folyóiratok esetében – megadható az évfolyam- és lapszám is: év, évfolyam (lapszám) formában.

Például: ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995/7, 1007-1010. vagy ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995, 72 (7), 1007-1010.

A folyóiratok általánosan (esetleg hivatalosan) használt rövidítései a jegyzetekben nem használhatók. (pl. JTK a Jogtudományi Közlöny helyett nem lehet).

Internetes hivatkozás:

Az URL megjelölésével és a letöltés időpontjának megjelölésével történik a hivatkozás

Például: www.echr.coe.int/Convention/webConvenHUN.pdf (2016. 03. 17.)

Ismételt hivatkozás:

Már idézett műre hivatkozás: SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL i. m. + oldalszám

Például: VÉKÁS i. m. 233.

Ha már a szerző több művére történt hivatkozás, akkor a hivatkozott mű megjelenésének éve zárójelben kiegészíti az előbbit – pl. VÉKÁS (1994) i. m. 233.

Ha egy szerzőnek azonos évben több műve is megjelent, melyek hivatkozásra kerülnek, betűjellel teszünk különbséget (ezt az első, teljes hivatkozásnál már jelezni kell):

Így első alkalommal ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995/7, 1007-1010. [a továbbiakban: ALEXANDER (1995a)]

Ezt követően ALEXANDER (1995a) i. m. 1008.

Ha a következő lábjegyzet ugyanabból a műből származik: Uo. 34.

Lábjegyzet mindig nagybetűvel kezdődik, a végén pont zárja le, vö., ld., pl. rövidítéseket használhatjuk (a nagybetűs kezdés és a ponttal való lezárás nem érvényesül internetes hivatkozásnál). Az op.cit., ibid., cf., e.g. és egyéb rövidítések a magyar nyelvű tanulmányokban kerülendők.

Idégen szöveg idézése:

Az idézet elején és végén nyomdai idézőjelet használunk: tehát „idézet” és nem „idézet”. Ha nem pontosan úgy kezdenénk az idézetet, ahogy az az eredetiben szerepel, akkor a korrekcióra szögletes zárójelet használunk: „[I] dézet”. Ugyanígy járunk el, ha az idézetből kihagyunk részeket ([...]), vagy ha értelemzavaró részt korrigálunk. Az idézetben belüli idézet jelölése a hagyományos módon, ún. lúdlábbal történik („a »clear and present danger« elve alapján...”).

Lábjegyzetben történő idézés esetén a lábjegyzetszövegben idézünk, anélkül, hogy megtörnénk a lábjegyzetszöveget (nem kell tehát új bekezdés).

Az idézetet sehol nem kell kurziválni.

Például: „[Mivel] a pártok a politikai rendszer meghatározó részei, helyénvaló, hogy az általános rendelkezések között [...] szól róluk az Alkotmány. [...] [A] pártok más alkotmányokban [is] az állami szervek és az alapjogok fejezetein kívül, vagy a szuverenitáshoz, vagy a választójoghoz illeszkedve szerepelnek.”

Kiemelés:

Nem dupla, hanem szimpla idézőjellel, pl. ‘jogrend’ (és nem „jogrend”)

Kiemelhető: egy-egy fontos szó, sajátos értelemben használt szó, idegen szó, általánosan használt jogi alapelv.

Kurziválás:

Akkor alkalmazzuk, ha hangsúlyozni akarunk valamit (az idézetet önmagában még nem kurziváljuk).