

JURA

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja



Tartalomból

STUDIUM

BUJTÁR ZSOLT:

A decentralizált pénzügyek (DeFi) árnyékbanki jellege 5

CZAPÁRI DÓRA – SZŐKE GERGELY LÁSZLÓ:

Az adatvédelem és az adathasznosítás egyik kulcskérdése:

a személyes adatok anonimizálása 24

LUGOSI JÓZSEF:

A konfliktushelyzetek társadalmi mozgatórugói 49

LUTRING ERIKA:

A bírósági jogalkalmazás egységének biztosítása és annak

perspektívái az elmúlt évek jogszabály-változásainak tükrében 69

SÜKÖSD GERGŐ:

Bírói jogfejlesztés és bírói aktivizmus – előnyök és

hátrányok a polgári bíróságok gyakorlata tükrében 89

COLLOQUIUM

ÁGOSTON FLÓRA ANNA:

A gyermektartásdíj végrehajtása különös tekintettel az

eljárás elrendelésére 100

KOMANOVICS ADRIENNE:

A magyar jogállamiság kérdése az Európai Unió

Bíróságának esetjogában 119

KÜHÁR NOÉMI MARIANNA:

Parlamenti fegyelmi jog 138

JURA

a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos lapja

2022. 4. szám

HU-ISSN 1218-0793

Felelős kiadó: Dr. Fábíán Adrián dékán

A Szerkesztőbizottság

Elnöke: Dr. Korinek László

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

Főszerkesztő: Dr. Tilk Péter

Szerkesztő: Dr. Bankó Zoltán, Dr. Mohay Ágoston

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

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

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

TARTALOM

STUDIUM

BUJTÁR ZSOLT:

A decentralizált pénzügyek (DeFi) árnyékbanki jellege5

CZAPÁRI DÓRA – SZÓKE GERGELY LÁSZLÓ:

Az adatvédelem és az adathasznosítás egyik kulcskérdése: a személyes adatok anonimizálása24

LUGOSI JÓZSEF:

A konfliktushelyzetek társadalmi mozgatórugói49

LUTRING ERIKA:

A bírósági jogalkalmazás egységének biztosítása és annak perspektívái az elmúlt évek jogszabály-változásainak tükrében69

SÜKÖSD GERGŐ:

Bírói jogfejlesztés és bírói aktivizmus – előnyök és hátrányok a polgári bíróságok gyakorlatára tükrében89

COLLOQUIUM

ÁGOSTON FLÓRA ANNA:

A gyermektartásdíj végrehajtása különös tekintettel az eljárás elrendelésére100

KOMANOVICS ADRIENNE:

A magyar jogállamiság kérdése az Európai Unió Bíróságának esetjogában119

KÜHÁR NOÉMI MARIANNA:

Parlamentari fegyelmi jog138

CONTENTS

STUDIUM

ZSOLT BUJTÁR:

he Shadow Banking Character of Decentralised Finance (DeFi)5

DÓRA CZAPÁRI – GERGELY LÁSZLÓ SZŐKE:

*A Key Issue of Data Protection and Data Re-Use: The Anonymization of
Personal Data 24*

JÓZSEF LUGOSI:

The Social Drivers of Conflict Situations.....49

ERIKA LUTRING:

*Ensuring the Unity of Judicial Application and its Perspectives in the
Light of Legislative Changes of Recent Years..... 69*

GERGŐ SÜKÖSD:

*Judicial Law-Making and Judicial Activism – Advantages and Drawbacks
in the Jurisprudence of Civil Courts89*

COLLOQUIUM

FLÓRA ANNA ÁGOSTON:

*Enforcement of Child Support, in Particular with Regard to the Ordering
of Proceedings100*

ADRIENNE KOMANOVICS:

*The Hungarian Rule of Law in the Case Law of the Court of Justice of the
European Union119*

NOÉMI MARIANNA KÜHÁR:

Parliamentary Disciplinary Law.....138

STUDIUM

Dr. Bujtár Zsolt PhD
egyetemi adjunktus, PTE ÁJK Pénzügyi
Jogi és Gazdasági Jogi Tanszék

A decentralizált pénzügyek (DeFi) árnyékbanki jellege

I. Bevezető

A kriptoeszközök 2009 óta tartó története egy önálló ökoszisztémát a decentralizált pénzügyek (Decentralized Finance – DeFi) létrejöttét is eredményezte. A jelen tanulmányban a szerző azt vizsgálja, hogy milyen árnyékbank-rendszeri sajátosságokkal rendelkezik ez az új pénzügyi rendszer és az egyes jellemzők milyen kockázatok hordoznak magukban és azok, hogy kezelhetők a jog eszközrendszerével. A tanulmány először meghatározza a kriptoeszközök körén belül a jól elhatárolható DeFi jellemzőket és a DeFi legfontosabb részeit. Ezt követően beazonosítja a DeFi árnyékbanki működési mechanizmusait és jellemzőit.

II. A decentralizált pénzügyek (Decentralizált Pénzügyek – DeFi) rendszere

A DeFi¹ a blokklánc technológiára alapozott pénzügyi szolgáltatások olyan autonóm módon működő, előre programozott pénzügyi szolgáltatások összessége, mely tárgya meghatározó mértékben kriptoeszköz és melynek forrásait jelentős mértékben a stabilpénzek működése biztosítja.² (Érdemes megjegyezni, hogy a fentiekben meghatározott definíció és tevékenységek érdekes módon nem mondanak ellent Hilary J. Allen professzor asszony által meghatározott árnyékbankrendszer 2.0 elhatárolásnak, mely szerint a DeFi mindössze a decentralizált jellegre aspirál a pénzügyi szolgáltatások terén, de azt nem tudja megvalósítani, viszont a centralizált árnyékbankrendszerhez hasonló kockázatokat hordoz magában.)³

A DeFi meghatározó szolgáltatásainak egyik része a hagyományos pénzügyi rendszer hagyományos banki szolgáltatásaihoz hasonlít: ezek a fizetési szolgáltatások, forrásgyűjtési és hitellezési tevékenységek. A DeFi meghatározó szolgáltatásainak másik része az árnyékbanki tevékenységekhez⁴ állnak közel jellegükben: így különösen a vagyonkezelési és értékpapír kereskedési és befektetési szolgáltatások esetében. A fenti meghatározó szolgáltatási körök tényleges tartalma azonban már jelentősen módosítja DeFi-ről alkotott képet.

Ezek a szolgáltatások összessége ugyanis már egy új digitális és egy jelentős kihívások előtt álló alternatív

pénzügyi rendszert jelenítenek meg. A tanulmány célja, hogy ezen alternatív pénzügyi rendszer árnyékbanki jellegét vizsgálja. Ez az árnyékbanki jellegű működés meghatározása azért fontos, mert a DeFi működése a már létező, és jogilag teljes körűen szabályozott pénzügyi rendszer biztonságát és stabilitását is veszélyeztetheti. A DeFi hasonlóan a korábbi tévesen értelmezett, látszólag biztonságot nyújtó pénzügyi eszközökhöz, úgymint a hitelfedezeti csereügyletekhez, (CDS)⁵ a pénzpiaci alapokhoz⁶ és a határidős visszavásárlási megállapodásokhoz (repo ügyletek)⁷ – jelentős még nem, vagy csak részben szabályozott tevékenységeket foglal magába. Az előbbi két pénzügyi eszköz jelentős és közvetlen szerepet játszott a 2007-2009-es subprime válság kialakulásában és a pénzügyi rendszer likviditás válságának kialakulásában. Mindhárom eszköz újraszabályozása azonban jelentős mértékben csökkentette ezen pénzügyi eszközök makrogazdasági kockázatait és növelte a pénzügyi rendszer stabilitását.

A DeFi, mint új, alternatív, digitális pénzügyi rendszer legfontosabb újszerű szolgáltatásai összefoglalva: a stabil kriptopénzek (stablecoin), a kriptó tőzsdék és kereskedési platformok és a hozzájuk kapcsolódó vagyonkezelési szolgáltatások, illetve a digitalizált tőkepiaci szegmensre is jellemző magas tőkeáttétel, a hitelezés és az autonóm, programozott működésből eredő nemteljesítés kockázatát⁸ csökkentő biztosítások.

A fentiek alapján, jól láthatóan, hogy már az elsődleges szolgáltatási kör (fizetési szolgáltatások, forrásgyűjtési és

hitelezési tevékenységek, vagyonkezelési és értékpapír kereskedési és befektetési szolgáltatások), de különösen az újszerű szolgáltatások (a stabil kriptopénzek (stablecoin), a kriptó tőzsdék és a digitalizált tőkepiaci szegmensre jellemző magas tőkeáttétel, a hitelezés és az autonóm programozott működésből eredő nemteljesítés kockázatát csökkentő biztosítások) is tartalmaznak árnyékbankrendszerre jellemző működési formákat és tevékenységeket a tágabban értelemben vett hitelezés és az értékpapír ügyletek fogalmi köre kapcsán. Ezek a szolgáltatások köre pedig már az árnyékbankrendszeri működés kockázataira is ráirányítja a figyelmet az értékpapírhoz hasonló működési mechanizmusok alkalmazásával. Így különösen a pénzpiaci alapokhoz hasonlóan az egységnyi értéket fenntartani kívánó stabil kriptopénzek, a tőkeáttételek alkalmazása és a lombard hitelezés, amely példánál pedig már jól beazonosítható az árnyékbankrendszeri működés több, meghatározó jellemzője. Az árnyékbankrendszeri működés mélyebb megértése és alaposabb elemzése előtt szükséges a DeFi felépítésének és az alapvető működési mechanizmusainak a feltárása.

1. A DeFi felépítése

Az osztott főkönyvi technológia (Distributed Ledger Technology – DLT)⁹ egyszerre teszi lehetővé az adatok decentralizált, egyidejű rögzítését és azok archiválását további felhasználás céljából. Ez a számítógépes hálózat nyílt formában, hagyományos közvetítőrendszer (kereskedelmi bankok, befekte-

tési szolgáltatók) igénybevétele nélkül, decentralizált módon működik. A decentralizált hálózat esetében lehetséges a zártkörű működés is, akár a nyílt forma előre rögzített korlátozásával, vagy már az indulástól decentralizált módon az előre rögzített jóváhagyói kör alkalmazásával. Az utóbbi, zártkörű működés jelentős adatbiztonságot nyújt, ami különösen fontos érzékeny adatokat kezelő iparágak: a pénzügyi szolgáltatók, egészségügy vagy akár az élelmiszerbiztonság területein. A titkosítás különböző szintjei pedig tovább növelik a tranzakciók biztonságát. A kriptoeszközök éppen ezt a magas szintű biztonságot garantálják a titkosítással és az algoritmusok segítségével megvalósított blokkok létrehozásával. Ezek az önálló adatblokkok képezik a blokklánc alapját, melyek alkalmasak a biztonságos működésre azáltal, hogy az egyszer már több jóváhagyó által validált (érvényesnek nyilvánított) blokk nem módosítható adattartalommal rendelkezik. Ezt a blokklánc technológiát alkalmazta Satoshi Nakamoto néven közismert személy (bár konkrét személyazonossága azóta sem vált ismertté) 2009-ben a Bitcoin létrehozásakor is. A működési modell első leírása a decentralizált főkönyvi rendszerben működő, közvetítő nélküli (peer-to-peer) elektronikus pénz, amely a Bitcoin alapdokumentumában (white paper)¹⁰ található meg.

A második generációs kriptoeszközök közül az ethereum és annak ERC20 kódja tette lehetővé a blokklánc technológiára alapozva, előre programozott, okosszerződésekkel, további emberi beavatkozások nélkül, pénzügyi

tranzakciók lebonyolítását. Az okosszerződések alapvető pénzügyi műveletek (primary) programozott megvalósítását teszik lehetővé. Ezzel jelentős élömunka költség takarítható meg, és a hiba lehetőségek száma is csökkenthető. Ugyanakkor éppen ez teszi sebezhetővé is okosszerződést, azáltal, hogy ha annak algoritmusosa kijátszhatóvá válik például mesterséges vagy átmeneti többletkereslet vagy kínálat programozott, de nem valós piaci igény generálásával (lásd Terra stabil kriptopénz összeomlása 2022 májusában)¹¹. Ez a tiltott magatartás a tőkepiacokon a piaci manipuláció fogalomkörébe sorolható¹² a kriptoeszközök szabályozatlansága miatt azonban nem tudnak érdemben fellépni ellene a tőkepiaci felügyeleti hatóságok.

Az okosszerződések két új működési forma megjelenését is eredményezték: a decentralizált applikációk (Decentralized Applications - DAPP) és a decentralizált szervezetek (Decentralized Autonomous Organizations - DAO) személyében. Mindkét megoldás az okosszerződések előre programozottságával élve a létrehozótól szinte független működést tesznek lehetővé. Azáltal, hogy a működésük alapja az okosszerződések kapcsolt hálózata, sebezhetőségük is éppen e jellemzőjükből fakad.

A kriptoeszközök és a DeFi jelentős technológiai kihívása a skálázhatóság, hiszen a megnövekedett igényekre a DAPP vagy DAO¹³ automatikusan az előre definiált mennyiségű tranzakciók, illetve az előre definiált kapacitások mértékéig tud reagálni. A DeFi további lényeges jellemzője éppen ez, a mind-

két fenti megoldásra jellemző irányítási modell.¹⁴ A DAO mint önálló jogalany (már 2021 év júliusától lehetőség van az Egyesült Államokban, Wyoming államban korlátolt felelősségű társaságként történő a gazdasági társaságként történő bejegyzésre is a DAO-k esetében¹⁵, illetve 2022-től non-profit szervezetként a Marshall-szigeteken¹⁶) esetében az irányítás az egyes irányítási jogokkal rendelkező kriptoeszköz tulajdonosok kezében összpontosul.¹⁷ A kriptó ökoszisztémára egyre inkább jellemző proof of stake működés (a rendkívül energia igényes proof of work helyett) keretében jellemzően nem az egyes okosszerződések módosításával, hanem azok cseréjével, illetve a közöttük fennálló logikai kapcsolatok módosításával érhető el az adott DeFi szolgáltatás például kereskedés, vagyionkezelés, hitelezés működési modelljének a módosítása. Ez a tény mindjárt meg is kérdőjelezi a függetlenség és a teljes automatizáltság tényét. Nyilvánvaló, hogy nem lehet újtárra indítva magára hagyni a DAO működését¹⁸, hiszen az roszszindulatú beavatkozás, illetve túlterheltség esetében leállna és nem tudna tovább működni. Ezért a decentralizált működést fenntartással és meghatározott korlátozással kell kezelni.¹⁹ Továbbá a működés ezen formája egy lehetséges releváns beavatkozási pontot is jelenthet a jogi szabályozás területén, melyre éppen a DAO szabályozása ad elsőként megfelelő mintát az Egyesült Államokban.

A DeFi főbb összetevőt tekintve még fontos az adatforrásokra (oraculum) kitérni. Az adatforrások olyan releváns külső adatbázisok, melyek

input adatokat szolgáltatnak az egyes pénzügyi szolgáltatások működtetéséhez. Különösen igaz ez a származtatott pénzügyi eszközök esetében, amikor a mögöttes pénzügyi eszköz (vagy egyéb termék) árfolyamát követi a származtatott pénzügyi eszköz árfolyama. Ezzel a pénzügyi eszközzel, annak manipulálása esetén jelentős károkat szenvedhetnek el az érintett személyek, ahogy az a LIBOR, mint a bankközi kamatlábak integrált mutatója esetében is történt.²⁰ A továbbiakban a szerző először meghatározza az árnyékbanki tevékenységek és működési formák körét majd ezt követően az egyes DeFi jellemzők árnyékbanki jellegét vizsgálja

III. Az árnyékbankrendszerek meghatározása

Az 2007-2009-es globális pénzügyi válság²¹ során kiteljesedő árnyékbankrendszer működési mechanizmusát Paul McCulley²² azonosította be elsőként, egy 2007-ben a Federal Reserve of Kansas City²³ által Jackson Hole-ban (Wyoming, USA) rendezett, Economic Policy Symposium konferencián. McCulley 2007. augusztus 1-i beszédében nembanki befektetést közvetítő entitások, eszközök és struktúrák összességéként határozta meg az árnyékbankrendszer fogalmát.²⁴ Zoltan Pozsar, Tobias Adrian, Adam Ashcraft és Hayley Boesky 2010 júliusában a Federal Reserve Bank of New York számára készített tanulmányukban a hitelközvetítési folyamat részeként

megvalósuló lejárat, hitel-, és likviditási transzformációval határozták meg az árnyékbankrendszert.²⁵ Szerintük a három pénzügyi intézményi körre bontható az árnyékbankrendszer a szerint, hogy a hitelkockázat transzformálása a hitelközvetítés folyamatában az állami pénzügyintézetekből kiindulva (GSE – Government Sponsored Enterprises)²⁶ vagy a hagyományos pénzügyi rendszer tagjain belül²⁷ vagy azokon kívül²⁸ valósult meg. A hitelközvetítési folyamat, ebben az esetben a hitelek folyósítását, értékpapírosítását, és az így létrejött pénzügyi eszközök piaci terítését az intézményi befektetők körében, is magában foglalta. Míg a GSE-k csak hiteleket folyósítottak a másik két forma, akár a teljes hitelkockázat transzformációs folyamatát lebonyolították az értékpapírosítással, illetve a folyamat során létrehozott pénzügyi eszközök értékesítésével együtt.

McCulley definíciója szerint tehát az árnyékbankrendszer nembanki közvetítők és struktúrák összessége, amely hasonló tevékenységet végez, mint a hagyományos bankrendszer tagjai, azonban azokétól eltérő szabályozási környezetben és így eltérő makrogazdasági kockázatok mellett.

A hagyományos bankrendszeri szereplők tevékenysége során a saját tőkéjük és ügyfeleik náluk elhelyezett forrásaira alapozva hitelezési tevékenységet végeznek. E tevékenység során azonban egy transzformációs folyamat, a lejárat transzformáció valósul meg azzal, hogy a rövid lejáratú ügyfélforrások (számlaegyenleg, a jellemzően rövid lejáratú, éven belüli betétek) hosszú lejáratú beruházási hi-

telekké kerülnek átalakításra a vállalkozók finanszírozása esetében, és még hosszabb lejáratú (akár 30-35 éves) jelzáloghitelekké a lakossági ügyfelek esetében. Az ügyfél források fenti transzformációja nemcsak időbeli, azaz lejárat szinten valósul meg, hanem a likviditás tekintetében is átalakulnak a források a hitelkihelyezéssel. Ezzel kijelenthető, hogy likviditási transzformáció is lezajlik a hagyományos bankrendszer forrásgyűjtési és hitelezési tevékenysége során.

Az árnyékbankrendszeri tevékenységek közül a kereskedelmi kötvény alapú finanszírozást érdemes vizsgálni annak a stabil kriptopénzekéhez hasonló megítélése miatt. A kereskedelmi kötvény kibocsátója a XX. század elején ezzel a pénzügyi eszközzel úgy jutott fedezet nélkül rövid lejáratú forráshoz, hogy abból a hosszabb időszak alatt megtérülő forgóeszköz finanszírozást valósíthatott meg a piaci hitelkamatoknál olcsóbb formában. Azonban, ha kereskedelmi kötvények tovább fejlesztésre kerülnek a pénzügyi innováció során az 1990-es évek végétől az Egyesült Államokban, amikortól az eszközfedezetű kereskedelmi kötvény (asset-backed commercial paper – ABCP)²⁹ már jóval nagyobb kockázatú eszközökké váltak. Ezek a magasabb kockázatú eszközök jelentős arányban lakossági jelzáloghitelek fedezetre kerültek kibocsátásra, ellentétben a fentiekben említett alacsony kockázatú, bár fedezet nélküli klasszikus kereskedelmi kötvénnyel. Ez utóbbi azért lehetett egy fedezet nélküli értékpapír, mert egy nagyvállalat vagyona és cash flow-ja a kibocsátás fedezete,

melyet a kötvénytulajdonosoknak fel sem kell ajánlani, hiszen a befektetők a kereskedelmi kötvény jegyzői annyira megbíznak a gazdasági társaságban, hogy fedezet bevonása nem szükséges a társaság részéről. Az eszközfedezetű kereskedelmi kötvény esetében is jól láthatóan megvalósul a lejáratú és likviditási transzformáció. A kockázat e tekintetben mind a hagyományos mind az árnyékbankrendszeri szereplők esetében azonos, ha nincs elég egyéb külső (pénzpiacon elérhető vagy saját tőkeként bevonható) forrás egy likviditási válság esetében bankpánik vagy árnyékbanki pánik alakulhat ki, amely az adott piaci szereplő likvid eszközeinek a gyors csökkenésével jár. Ez azt jelenti, hogy mindkét esetben olyan szereplő beavatkozására van szükség, amely a pénzpiac kiszáradása esetén is tud forrást biztosítani. Ebben a helyzetben a fiatpénz kibocsátására korlátlan felhatalmazással rendelkező jegybank beavatkozás szükséges végső menedék hitelezőként, illetve a betétbiztosítás rendszer szolgálhat védőernyőként,³⁰ ez utóbbi csak a hagyományos bankrendszer tagjai számára.

Ez a végső menedék hitelező szerep, mint korlátlan felhatalmazás más néven az utolsó mentsvár hitelező szerep, melyet már XVIII. században az egyszintű bankrendszer idején is gyakorolt a Bank of England, éppen ezzel a joggal elkülönülve a többi kereskedelmi banktól. Éppen ez a szerepkör, mely a prudens működést megvalósító bankrendszeri szereplőket célzottan (megfelelő fedezet mellett, átmeneti jelleggel, magas kamat mellett) képes megmen-

teni a hagyományos bankrendszert annak likviditási válsága esetén.³¹

Azonban már az egyes hagyományos bankrendszeri tagok is foglalkozhatnak árnyékbankrendszeri tevékenységgel, sőt lehet, hogy éppen a szabályozás arbitrázs, mint árnyékbankrendszeri működési forma segítségével élnek olyan árnyékbankrendszeri tevékenységek alkalmazásával, mint az értékpapírkibocsátás vagy éppen az értékpapírosítás. Így a hagyományos és az árnyékbankrendszer határai már elmosódhatnak, illetve a felügyeleti szerepkör az árnyékbankrendszeri tevékenység esetében többlet figyelmet igényel a megnövekedett kockázatok miatt.

1. Az árnyékbankrendszer FSB³² szerinti elhatárolása

A megfelelő árnyékbanki definíció azért szükséges, hogy láthatóvá váljanak azok a kockázatok is, melyek a lejáratú és likviditási transzformáció megvalósításával a megfelelő intézményi védőháló (befektetővédelem³³ és jegybanki végső menedék hitelező szerep) a teljes pénzügyi rendszer biztonságát veszélyeztethetik.

A gyakorlati meghatározás során éppen ezért a rendszerszintű (makrogazdaság; nemzetgazdasági és világgazdasági) kockázatok jelenlétét szükséges előtérbe helyezni. Az árnyékbankrendszeri szereplők között a modern pénzügyi piacok olyan pénzügyi termékeit is fontos számba venni, melyek a tőkeáttétel tekintetében jelenthetnek önmagukban is jelentős kockázatot, így különösen az olyan strukturált termé-

kek köre, mint a cseretügyletek, a készpénzkülönbözeti ügyletek, a bankközi devizapiaci tranzakciók és az ETF-khez hasonlóan működő, de attól eltérő kibocsátói kockázatot is tartalmazó ETN-k, valamint a határidős tőzsdei termékek körében a fizikai és pénzügyi elszámolást is lehetővé tevő termékek köre³⁴. E gyakorlati megközelítés bővíthet a fentiek alapján azokkal a DeFi szolgáltatásokkal, melyek az előző mondatban meghatározott pénzügyi eszközökhöz hasonló tevékenységeket ölelnek fel.

IV. A decentralizált pénzügyi rendszer (Decentralized Finance) árnyékbanki vetületei

A decentralizált pénzügyi rendszer már a sajátos jellegéből eredően is tartalmaz egy árnyékbanki jellemzőt a szabályozási arbitrázsot. A szabályozási arbitrázs során a jogalanyok az alacsonyabb tőke vagy kisebb adminisztratív terhekkel járó szolgáltatásokat vagy államokat választják a kedvezőtlenebbek helyett. A decentralizált működés a modern fiatpénz rendszertől való elkülönítést is magában foglalja. Ez utóbbi elkülönülés gyorsan a növekedés korlátjává vált azzal, hogy az intézményi befektetők csak a jog eszközeivel szabályozott és védett intézményi struktúrákban történő befektetést támogatják tömegesen. Ezért az iparág jelentős szereplői is felismerték ezt az ellentmondást, mégpedig azt, hogy a decentralizált jelleg ellenére a DeFi is igényli a jogi szabályozottságot. Ahogy a DeFi szolgálta-

tásokat is platformján elérhetővé tevő Binance 10 pontos memoranduma³⁵ is megfogalmazta már: jelentős mértékben támogatja a tőkepiaci szabályozást és a felügyeleti szervekkel történő proaktív együttműködést. A jól felismert önérdék³⁶ alapja a Binance nyilatkozat esetében az, hogy a befektetők bizalma akkor építhető fel és tartható fenn, a befektetővédelem akkor biztosítható és a tisztességtelen piaci magatartások is ekkor szűrhetők ki és szankcionálhatók, ha a jogi szabályozás hatálya alá bevonásra kerül a DeFi ökoszisztéma. A szabályozási arbitrázs valószínűleg a DeFi-re is hatályos pénz és tőkepiaci szabályozás létrejötte esetén sem fog eltűnni, hiszen a szabályozási arbitrázs újabb és újabb lehetőséget teremt a profit növelésére. A szabályozás hatályán kívüli lét a DeFi esetében még évekig fennállhat, elsősorban annak komplexitása és globális jellege miatt. A legfontosabb szabályozandó terület a stabil kriptopénzek piaci térnyerése lehet az első terület, mely akár a meglévő szabályozás akár egy új erre a pénzügyi eszközre kialakított szabályozással, de véget vethet a jogszabályokon kívüli működésnek.

Az árnyékbanki működés esetében érdemes egy rövid kitérőt tenni egy olyan hitelezési tevékenységre, mely bár tartalmilag arbitrázs, de mégsem sorolható az árnyékbanki szabályozási arbitrázs tevékenység közé. A flash loan hiteltípus a DeFi-n belül az, amely éppen az arbitrázshoz nyújt forrást. A konstrukció zárt a tekintetben, hogy egyidőben kerül sor a hitel folyósítására és visszafizetésére is. A blokklánc technológia lehetővé teszi a négy tranz-

akció egyidejű lebonyolítását. A hitel felhasználásakor ugyanis a fedezet zárolása mellett további két tranzakció valósul meg egy kriptoeszköz vásárlására és egyidejű eladására kerül sor az arbitrázs megvalósítása során. Ebben az esetben éppen a technológia adta lehetőség³⁷ biztosítja az egyidejű megvalósítást és ebben az esetben éppen az egyidejűség miatt nem valósul meg sem a lejáratosi sem a likviditási transzformáció. A piaci verseny tisztasága ebben az esetben akkor sérülhet, ha manipulatív módon kerül sor az egyik kriptotőzsde árfolyamának befolyásolására éppen a nem árnyékbanki arbitrázs támogatásának céljával.

A DeFi esetében az értékpapírosítás mint tipikus árnyékbanki tevékenységben is megjelenik.³⁸ A Barnbridge³⁹ kripto szolgáltató például az egyes hitel poolokat eltérő kockázat/hozam szintek szerint felosztja és azokat külön-külön értékesíti a befektetők számára. Ezáltal az értékpapírosítás DeFi formája hasonló a nem DeFi értékpapírosításhoz. Jelen esetben jogilag releváns kérdés az, hogy mivel a DeFi nem szabályozott így, hogyan valósulhat meg az 5 %-os kitettség mint saját rész fenntartása (*skin in the game*) az értékpapírosítást megvalósító társaság részéről.⁴⁰ Ez azért fontos, mert így a hitelezési kockázat átadásával a morális kockázat felerősödhet és a hitelezés öncélúvá válhat hasonlóan a 2007-2009-es subprime válság értékpapírosítási folyamatához. A megfelelő intézményi *due diligence* vizsgálat⁴¹ csökkenthetné ezt a kockázatot, de ez sem látszik egyelőre reális alternatívának.

A lejáratosi és likviditási transzformációt mellett a tőkeáttétel az árnyékbankrendszer fontos jellemzője, mely jelentős kockázatnövelő tényező lehet egy jelentősebb kriptopiaci visszaesés idején. Ez azért fontos, mert a tőkeáttétel nélküli értékpapírpozíciók a likviditási válság⁴² esetén jelenthetnek jelentős makrogazdasági kockázatot azáltal, hogy illikvid jellegük miatt nehézsé válik értékesítésük. A tőkeáttételes pénzügyi eszközök pedig már egy mini tőzsdekrach vagy egy a kriptoeszközökre korlátozott válság esetén is jelentős kockázatot jelentenek különösen, ha ezek a pozíciók hitelforrásból jöttek létre. Pontosan ez utóbbi valósult meg a kriptoeszközök esetében, mégpedig részben a stabil kriptopénzek részben a DeFi tőzsdék által biztosított jelentős 10-25-szörös tőkeáttétel használatával.

Mind a hitelezés mind a tőkeáttétel esetében a kockázat a hitelpozíció automatikus lezárása a fedezet megfelelő szint alá csökkenésekor. Ez a zárás az okosszerződés által előre rögzített árfolyam szintjén valósul meg - automatikusan. Ez egy fontos biztonsági megoldás normál piaci helyzetben. Piaci összeomlás esetében azonban nem képes a jelen formájában a DeFi rendszere az egyedi állami beavatkozást kezelni. A 2021. december 14-i Szenátusi bizottsági meghallgatása során Hillary J. Allen professzor⁴³ a 2008-as subprime válságot kriptoeszközök okosszerződésai által meghatározott DeFi pénzügyi rendszerébe tétélezve vizsgálta. Azt állapította meg, hogy a Goldman Sachs hitelfedezeti csereügyleteinek az AIG-től követelt fedezeteire hiába váltalt volna a kriptoeszközök esetében

garanciát az Egyesült Államok kormánya, azok az okosszerződés alapján a hitelfedezeti csereügyletek óriási vesztesége mellett lezárásra kerültek volna. A probléma lehetséges megoldása az okosszerződések esetében egy olyan klauzula beépítése lehetne, mely pozíció zárást állami beavatkozás esetében késleltetné. Ennek megvalósítása érdekes lehet, hiszen feltételezi egy előre nem ismert (black swan⁴⁴) esemény bekövetkeztét és arra az állami mentődobásának a megvalósulását is. Ez az erkölcsi kockázat jelentős növekedést eredményezheti, hiszen, ha minden szerződés⁴⁵ részévé válik ez a függő feltétel, akkor a piac részéről erős nyomás alakulhat ki a jegybank felé az utolsó menedék hitelező szerepben való fellépésre – minden hasonló esetben, akár megfelelő megalapozottság nélkül is.

Ez az a kockázat, amit szükséges lenne elkerülni, hiszen jól láthatóvá vált az ehhez hasonlóan működő FED put⁴⁶ hatása is a subprime válság kialakulásában, amikor a nagy pénzügyi holdingok a TBTF elv⁴⁷ mentén bátran vállalták a jelentős tőkeáttételt bízva abban, hogy a méretük miatt a FED mindenképpen megmenti őket. Tévedtek. Az utolsó menedék hitelező szerep esetében éppen a morális kockázat kiküszöbölése miatt szükséges a szelektív alkalmazás. A subprime válság hatására érdemes az értékpapírosítás toxikus jellegét érdemben korlátozó jogi eszköz az 5 % saját rész fenntartását a teljes futamidőre előírni az értékpapírosítást végző társaság számára ebben az esetben is. A DeFi esetében az irányító részesedéssel bíró személyek kötelező mögöttes helytállását szüksé-

ges mérlegelni. Ez már a felelősség kérdését is felveti, ha a DAO vagy a DAPP korlátolt felelősségének áttörése megvalósítható ezzel, akkor érdemes ennek technikai feltételeit is kidolgozni. Ezzel a megoldással az állami szerepvállalás helyett a tulajdonosi helytállás megvalósítása reális alternatíva lehet, akárcsak a pénzügyi eszközök visszaváltásának a korlátozása, hasonlóan a nyílt végű nyilvános ingatlanalapok forgalmazásának a felfüggesztéséhez Magyarországon 2009-ben.⁴⁸ Ez a visszaváltás korlátozása már átvezet a stabil kriptopénzek kérdésköréhez.

A stabil kriptopénzek (stablecoin) a kriptoeszközök árfolyamingadozásának a problémájának megoldására jöttek létre. Azáltal, hogy alacsonyabb árfolyamingadozású eszközökhöz (deviza, illetve devizakosár, nemesfém) kötik az adott kriptoeszköz értékét, biztosítják a probléma kezelését. Ezen túl a stabil kriptopénzek biztosítják az átjárót a fiat- és a kriptoeszközök között és az egyes kriptoeszközök között pedig egyfajta likviditási puffer szerepet töltenek be. A fenti két utóbbi funkció úgy valósulhat meg, hogy kriptoeszközbe történő befektetés vagy az adott kriptoeszköz fedezetként történő felhasználásig a kriptoeszköz tulajdonosa átmenetileg stabil kriptopénzben tartja a fiatpénzét. Ezzel azonnal átválthatóvá válik bármely más kriptoeszközre az adott stabil kriptopénz, sőt két kriptoeszköz befektetés közötti időtartamra is az értékállóknak tekintett stabil kriptopénz lehet a megfelelő megoldás. Ez utóbbi esetben nem keletkezik adófizetési kötelezettség⁴⁹, mert a kriptoeszköz

tulajdonos nem lép ki a kriptóökoszisztémából.

A fenti előnyök hatására a centralizált (gazdasági társaságok és trustok által működtetett) stabil kriptopénzek és a DeFi decentralizált stabil kriptopénzei egyaránt jelentős kockázatot jelentenek a pénzügyi rendszer működésére. A működésbeli különbség a centralizált (szervezeti) és a decentralizált között az utóbbi okoszerződés által meghatározott működése. A stabil kriptopénzek működése három fő területre osztható.⁵⁰ E három terület a stabil kriptoeszközök irányítási modellje⁵¹, az egyes stabil kriptopénz érmék kibocsátásának, visszaváltásának és a stabil kriptopénz értékének megőrzése. A decentralizált kriptopénzek esetében a már említett irányítási modell az okoszerződések által előre meghatározott. Azért, hogy ez biztonságos működés fenntartható legyen megfelelő fedezet szükséges. A fedezetek esetében a problémát azok kényszer-értékesítése jelenti, hiszen ezzel egyrészt védi a stabil kriptopénz értékét annak működtetője tehát szükség van rá. Éppen ez a védelem okozhatja viszont az árnyékbanksi pánik kialakulását a stabil kriptopénz iránt bizalom elvesztésekor. Ez az egyre jelentősebb mértékű kényszerlikvidálások miatt alakulhat ki, amit viszont az okoszerződések előre rögzített fedezettség mellett (trailing stop loss) szintjén valószínűsítenek meg. Ez a működés modell kockázatait jól mutatja a Terra stabil kriptopénz összeomlása 2022 májusában⁵², mely fel is gyorsította a jogalkotó szabályozási tevékenységét Japánban⁵³, az Egyesült

Államokban⁵⁴ és az Európai Unióban⁵⁵ egyaránt.

Amennyiben a DeFi eszközöket, mint a kriptóökoszisztéma részeit tekintjük az IMF 2021 szeptemberi tanulmánya⁵⁶ alapján a stabilpénzekre kiemelten jellemző irányítási és működési kockázatok mellett a kibebiztonsági és globális szabályozási és felügyeleti kockázatokat is jelenthet a pénzügyi rendszer számára. Ezek a kockázatok vizsgálata azonban már egy önálló tanulmány részét képezhetik.

1. Kiemelt árnyékbanksi kockázatok a DeFi-ben

Az árnyékbanksi működés és az árnyékbanksi szereplők tevékenysége során két fontos kockázatot szükséges kezelni a pénzügyi rendszerben a tőkepiaci felügyeletnek és a jegybanknak.

Az első a mikroszintű kockázat az árnyékbanksi pánik kialakulása. Amíg a bankpánik esetében a jegybank az utolsó menedék hitelező szerepben fellépve mérlegelheti és megfelelő prudens működés esetén megfelelő likviditást nyújt hagyományos bankrendszer tagjainak addig ez a lehetőség nem, vagy csak rendszerszintű kockázat esetében áll fenn az árnyékbankrendszer szereplői számára.

A második kockázat, – mely eredhet az árnyékbanksi pánikból is – a dominó hatás, azaz az egyetlen árnyékbanksi szereplő fizetéseképtelenségének hatására a több árnyékbanksi szereplő likviditási helyzetének megrendülése, majd annak a megfékezésének a hiányában a teljes pénzügyi rendszerre.

A fenti két kockázat megfelelő kezeléséhez szükséges a stabil kriptopénzek működéséhez visszatérni. A stabil kriptopénzek esetében látható leginkább nyilvánvaló az a tény, hogy a likviditási transzformáció jelentős kockázatot hordoz magában az egyedi stabil kriptopénzek esetében is.⁵⁷ Azáltal, hogy az alacsony állampapír hozamok miatt magasabb kockázatú eszközökbe így kereskedelmi kötvényekbe fekteti a stabil kriptoeszköz működtetője jelentősen növeli a stabil kriptoeszközök likviditási kockázatát. Ez a probléma különösen igaz a legnagyobb stabil kriptopénz a Tether esetében, még annak ellenére is, hogy 2022 első negyedévében jelentősen csökkentette a kereskedelmi kötvény kitétséget annak kezelője.⁵⁸ Bár a kereskedelmi kötvények piaca likvid, a kereskedelmi kötvények megújítási kockázata jelentős.⁵⁹ Az első pénzügyi alap 2008-as bukását éppen az eszközalapú fedezett kereskedelmi kötvények, mint árnyékbanki szereplők megújításának az elmaradása okozta.⁶⁰ Éppen azért, mert pénzügyi likviditás beszűkülése miatt a pénzügyi befektetők érdeklődése az addig közkedvelt kereskedelmi kötvények iránt jelentősen lecsökkent, mert saját likviditásuk biztosítása érdekében kizárólag állampapírokba illetve készpénzbe csoportosították át likvid eszközállományukat. Tették mindezt akár úgy is, hogy ezzel jelentős hozamtöbbletről mondtak le, azért, hogy a folyamatos likviditásuk biztosítható legyen továbbá, hogy a pénzügyi alapok és a pénzintézetek esetében a folyamatos ügyfélpenzkivonásokra megfelelő fedezetet képezhessenek.

Amennyiben a fenti árnyékbanki pánik elindul a stabil kriptopénzek piacán a kereskedelmi kötvény piac likviditás szűke közvetlenül is likviditási problémákat okozhat a pénzügyi alaponál, majd a bankközi pénzügyi piacra áttérve a teljes pénzügyi rendszerben.

2. Makroszintű kockázatok és azok kezelésének lehetséges módjai

A makrogazdasági kockázatok körében a DeFi és a kripto ökoszisztéma esetében egyaránt a kriptoizáció (dollarizációhoz hasonlóan)⁶¹, a tőke mozgások korlátozása és monetáris transzmisszió hatékonyságának a csökkenése, valamint a banki közvetítőrendszer meggyengülése sorolható.⁶² A kockázatok növekedésével a pénzügyi rendszer DeFi-n kívüli részeire is áttérhet a DeFi likviditási válsága, ahogy az a fenti stabil kriptopénz és a kereskedelmi kötvénypiac összefüggésben azt láthattuk. Ez a hatás eredményeképpen nemcsak DeFi árnyékbanki pánik, de a jelenleg szabályozott pénzügyi rendszer árnyékbanki és hagyományos banki szereplői esetében bankpánikot, illetve likviditási válságot eredményezhet.

A kriptoizáció a dollarizációhoz hasonló az a folyamat elnevezése, melynek során a nemzeti valuta pénzfunkciónak a háttérbe szorulása és fizetési eszközként történő használatának a jelentős csökkenése tapasztalható. Ahogy az történik azokban az országokban, ahol az USA dollár akár hivatalos pénznemként akár a nemzeti valuta jelentős leértékelődése miatt először csak megtakarítási eszköz funkcióban majd egy

párhuzamos pénzrendszerként már fizetési eszközként is funkcionál. Erre jó példaként szolgál a Közép-afrikai Köztársaság⁶³ és El Salvador, ahol már 2021 szeptemberében a Bitcoin is hivatalos pénznemként került bevezetésre.

Végül érdemes külön figyelmet fordítani a DeFi működési rendszerében is egy, már az árnyékbankrendszerben is jelentős kockázatot felmutató jelenségre a szerződéses partnerkockázatra (counterparty risk). A 2007-2009-es pénzügyi válság során az értékpapírosítás szintetikus formája a hitelfedezeti csereügyletek létrehozását és széles körű elterjedését eredményezte. A CDS-ek jelentős pénzügyi veszteséget okoztak az adófizetőknek amikor az Egyesült Államok kormányának kellett a legnagyobb CDS kötelezett AIG veszteségeit feltőkésítéssel pótolni. A veszteséget éppen a központi szerződő fél alkalmazásának a hiánya eredményezte. Annak ellenére, hogy a szerződéses partnerkockázat csökkentésére az Egyesült Államok határidős tőzsdéfelügyelete (Commodity Futures Trading Commission – CFTC) vezetője, Brooksley Born 1998-ban javaslatot tett⁶⁴ a CDS-ek körében is az éppen a FED elnök, Alen Greenspan és a pénzügyminiszter, Robert Rubin ellenvetése miatt nem valósult meg. Ennek következtében nem volt 2008 őszére megfelelő nyilvántartás a CDS kitettségek-ből eredő kötelezettségek nagyságára és megoszlására. Ez a tény az érintett piaci szereplők iránti bizalom megrendüléséhez vezetett és a pénzügyi rendszer likviditási válságának a kialakulásában jelentős szerepet játszott. Ez a központi szerződő fél hiányzik a DeFi

és a kriptoeszköz elszámolások esetében, ami nemteljesítés vagy nem megfelelő fedezettség esetleg programozási hiba esetén hasonló bizalomvesztést eredményezhet. A megoldás ebben az esetben nem biztos, hogy központi szerződő fél beiktatása, hanem a működési kockázatok csökkentése a blokklánctechnológia adta biztonság teljes körű kihasználása lehet. Ez a központi szerződő fél éppen a blokklánctechnológia decentralizált jellege miatt nem valós alternatíva azonban a nemteljesítés kockázata bizalomvesztést okozhat, amelynek kialakulását egy pénzügyi rendszernek meg kell tudni előzni akár központi szerződő fél alkalmazásával akár más módon.

A fenti makroprudenciális kockázatok kezelésére mind a Nemzetközi Valutaalap mind a BIS széles körű ajánlásokat tett közzé. Ezek a megoldások mellett szükséges a hasonló pénzügyi eszközök válságkezelésekor alkalmazott jogi szabályozási megoldásait is megvizsgálni, hogy egy komplex gondolkodás keretében kialakulhasson egy olyan szabályozás, mely a piaci integritás a fogyasztók és a befektetők védelme mellett a technológia fejlődés ezen új színtereinek bővülését is képes legyen támogatni.

A DeFi és a kriptoeszközök kockázatai egyediek a tekintetben, hogy egy központi irányítástól az államhatalomtól, valamint a pénzügyi közvetítőtől függetlenül definiálja magát és a blokklánc technológiára épül, melyben a decentralizált kontroll a jellemző. Ezt erősíti az egyetlen jogszuverenitáshoz sem kötődő globális jelleg, mely bármely állam vagy államok közössége

területén elérhetővé teszi a DeFi szolgáltatások igénybevételét és a kriptoeszközök használatát. Ezért a kockázatok kezelése is globális szinten lehet csak hatékony, mert az egyes államok korlátozásai vagy tiltásai a szabályozási arbitrázst erősítik azáltal, hogy olyan országokba felé terelik át a kriptoeszközökkel kapcsolatos gazdasági tevékenységeket, melyek kevésbé szigorú, esetleg támogató, ösztönző szabályozást valósítanak meg.

A kockázatok tekintetében a megfelelő szabályozás a jogalkotó részéről és egy szigorú felügyeleti tevékenység a jogalkalmazó körében a felügyelet részéről csökkentheti vagy megelőzheti a kockázatok makrogazdasági szintűvé válását és így a likviditási válságok kialakulását már a DeFi szintjén is. A szabályozás tekintetében érdemes Dirk A.Zetsche, Ross P. Buckley, Janos N. Barberis, és Douglas W. Arner professzorok által a Fintech cégek szabályozására vonatkozó kategorizálását alkalmazni.⁶⁵ Azért lehet ez releváns eszköztár, mert a DeFi és a kriptoeszközök is új technológiai megállapodáson alapulnak (osztott főkönyvi technológia) és jelentős mértékben pénzügyi szolgáltatásokat nyújtanak, ez utóbbi különösen igaz a DeFi esetében. Ezzel jelentős mértékben egyfajta fintech vállalkozásként is működnek a különböző kriptoeszközök szolgáltatásai és azok rendszere például a DeFi is. A DeFi és azon belül is a stabil kriptopénzek valamint a hitelezés és a tőkeáttétel használata miatt kockázatok kezelésére azok decentralizált jellege miatt szükséges a szabályozás szélesebb körű megközelítése és szabályozás alá bevonandó te-

vékenységek újszerű jellege miatt az új technológiákhoz hasonló szabályozás mérlegelése.

A fenti Fintech cégekre javasolt szabályozási séma alapján: az első kategória szerint a jogalkotó nem tesz semmit a változások hatására; a második esetben óvatos engedékenységgel él (egye-di engedélyek); a harmadik lehetőség a strukturált kísérletezésnek támogatja (innovation hub)⁶⁶ és annak teret is ad (regulatory sandbox)⁶⁷ és végül a negyedik kategóriában akár egy teljesen új keretek közötti jogszabályi környezet kialakítására is sor kerülhet.

3. A stabil kriptopénzek kockázatainak kezelése

A stabil kriptopénzek kockázatai jelentősek, ezért szükséges azokkal és a kockázatok kezelésének lehetséges módjával külön is foglalkozni.

A fenti négy típusú szabályozói magatartás alapján vizsgálva a lehetséges szabályozást az első lehetőség, a gyakorlat szabályozásának a hiánya, különösen a leginkább érintett Egyesült Államok esetében kizárható. A stabil kriptopénzek dollárhoz való kötöttsége és a Facebook Deim, illetve a Walmart Coin valamint a J.P. Morgan Coin stabilpénzként történő működésének a lehetősége miatt leginkább az Egyesült Államok számára szükséges a szabályozás létrehozása. Ezt a tényét alátámasztja az a felügyeleti együttműködés, mely a pénzügyi piacok jelentős részét lefedi és amely kiterjed az OCC a FED és a FDIC körére. Ez utóbbi, mint a betétbiztosítás meghatározó letéteményese különösen érdekes felvetést

is hordozhat magában ahogy azt éppen Stephen L. Schwartz stabil kriptopénzek kockázatkezelési javaslati is azt magukban foglalják.⁶⁸

A Financial Stability Board a jelenlegi szabályozásba történő integrálást javasolja a „same business same risk, same rule” elv alapján banki licensz engedélyét követelné meg a stabil kriptopénzek üzemeltetőjétől.⁶⁹ A javaslatuk indoklásaként a két meghatározó jelentőségű externália a stabil kriptopénzek esetében, amelyek a következők: az első esetben a stabil kriptopénz tulajdonosok felé érvényesül az externália a visszaváltás nemteljesülésével, a másik esetben az adott állam vagy államok közössége esetében a stabil kriptopénzek működési zavara okozhat bizalmi válságot a kriptoeszközök mellett a fiatpénzrendszer egészében. Ezzel párhuzamosan és ugyanezen elv mentén az Egyesült Államokban törvényjavaslat született Stablecoin Classification and Regulation Act of 2020⁷⁰ címmel, mely 2020 november 30-én került benyújtásra az Egyesült Államok Kongresszusa felé. A törvényjavaslat Federal Reserve Act of 1913 és a Banking Act of 1933-at módosítaná úgy, hogy a stabilpénz kibocsátása banki tevékenységnek minősülne és ezért kötelező a kibocsátónak a tevékenység végzéshez az Egyesült Államok betétbiztosítási rendszeréhez csatlakoznia. Azonban ez a banki licensz csak korlátozott a betétgyűjtésre terjed ki és a hitelezési tevékenységre nem. Ahogy az Christopher Waller a FED kormányzója is megerősítette nyilatkozatában 2021 november 17-én: a stabilpénzek kockázatait kell a szabályozásnak közvetlenül és teljes

körűen kezelnie, de nem a teljes banki működés szabálykönyvét kell alkalmazni a stabil kriptopénzekre.⁷¹

A stabil kriptopénzek jelentős piaci részesedését elérve fennáll annak lehetősége, hogy a hitelezési tevékenység is az adott nemzetgazdaság vagy akár globális szinten is jelentőssé váljon. Ez történt a Bank of Amsterdam esetében is 1789-ben amikor összeomlott az ezüst fedezetére épült jegybanki pénzként működő, de a költségvetés által nem garantált pénz.⁷² A folyamat során a Bank of Amsterdam által ezüst fedezetére kibocsátott pénz néhány évtized alatt az 1760-as évek elejétől az 1780-as évek végéig egy merev stabilpénzből egy rugalmas stabilpénzzé vált.⁷³ A Bank of Amsterdam olyan dinamikus gazdasági tevékenység bővítést hajtott végre ezen néhány évtized alatt, hogy a hitelezési tevékenysége a francia forradalom idejére finanszírozhatatlanná vált. A stabil kriptopénzek esetében közvetett finanszírozási, hitelezési tevékenységről lehet csak szó azáltal, hogy a pénzpiac meghatározó szereplőivé válnak és a piaci bizalom egyre jelentősebb pénzpiaci tevékenységet: más pénzpiaci szereplők értékpapírok bevonásával történő hitelezését tehetik lehetővé. Ezáltal egy likviditási válság a pénzpiacon a stabil kriptopénzek összeomlását is eredményezhetik.

E fenti jelentős pénzügyi válság kockázatát megelőzendő Stephen L. Schwartz azzal a javaslattal élt, hogy egy PPP formációban az állam vállaljon betétbiztosítási garantőr szerepet meghatározott díj ellenében, cserébe azért, hogy a stabil kriptopénz kibocsátója az újonnan kibocsátott pénzmeny-

nyiség esetében adjon felhatalmazást a jegybank számára a pénzmennyiség szabályozására beleértve annak korlátozását is.⁷⁴

A kísérletezés éppen a globális jelleg és növekvő makrogazdasági kockázat miatt szintén kizárható egy regulatory sandbox formájában, hiszen ezt a keretet a kriptóökoszisztéma maga 1 billió USD kapitalizációjával már jóval meghaladta.

A teljesen új komplex szabályozói megközelítés pedig az Európai Unió szabályozása nyújtja, mely a tőkepiaci unió kiépítésének keretein belül tesz kísérletet a digitális innováció egyidejű támogatására és a fogyasztóvédelem, valamint a piaci integritás szempontjainak összehangolására a kriptoeszközök piacaira vonatkozó rendelettervezet törvényhozási folyamatba történő integrálásával.⁷⁵ A MICA rendelet (Markets in Crypto Assets) arra tesz kísérletet, hogy a teljes kriptóökoszisztémát szabályozza. A rendelet a szolgáltatások és a szolgáltatók meglévő és újonnan létrejövő elemeire kiterjedő hatállyal kívánja az egységes európai szabályozást megteremteni. A teljesen komplex új szabályozás sem jelenthet teljes körű szabályozási lefedettséget, ahogy a MICA rendelettervezet is azt előre vetíti.

A szerző további két javaslattal él a stabil kriptopénzek fenti pénzüpiaci szerepe kapcsán felmerülő repo szereplő tekintetében, illetve a pénzüpiaci alaphoz hasonló működés tekintetében. A repo működés tekintetében központi elszámolóház vagy egyéb harmadik személy jogalany, mint központi szerződő fél bevonása lehetne a megoldás,

ahogy az a repo visszaélések és a hitel-fedezeti cserügyletek 2008-as toxikus hatását megelőzendő megvalósulhatott volna⁷⁶. A kriptopénzek így a stabilpénzek digitális jellege ezt megakadályozza, viszont a regtech segítségével a valós idejű fedezetek ellenőrzésének a lehetősége hasonló információs tartalommal bírna. A pénzüpiaci alapok likviditási válságra adott jogalkotó választ is érdemes mérlegelni a stabil kriptopénzek esetében, azaz a nominális átváltással történő kötelezettség vállalása helyett annak eltörlése és napi eszközérték számolásával valós piaci (mark-to-market) érték számítása.⁷⁷

V. Konklúzió

A DeFi árnyékbankrendszeri jellemzőit vizsgálva a szerző mind a szabályozási arbitrázs, mind a lejárat és likviditási transzformáció megvalósulását széles körben beazonosította. A tőkeáttétel használata és a stabilpénzek iránti nem megalapozott bizalom a Terra USD stabilpénz kriptopénz összeomlásával jól látható kihívások elé állította a jogalkotót a globális tőkepiacon. A kriptó ökoszisztéma piaci értéke még nem ért el a kritikus 10 billió USD szintet alig emelkedve eddig 2 billió USD dollár fölé az eddigi legmagasabb értékén. Azonban éppen ezért most kell a jogalkotónak beavatkozni a túlzottan magas tőkeáttétel a stabil kriptopénzek iránt nem megalapozott bizalom által előidézhető árnyékbanki pánikok megelőzésére. Ehhez jogalkotó mind Japánban, mind az Egyesült Államokban és az Európai Unióban felismerte, hogy legsürgetőbb

a stabil kriptopénzek szabályozása. A szerző szerint azonban DeFi teljes ökoszisztémájának a szabályozására szükség van, annak árnyékbanksi jellege miatt. Ezzel lehet csak a globális piacon működő kriptoeszközök esetében a szabályozási arbitrázst megfelelően alacsony szintre csökkenteni. Ezzel párhuzamosan a szerző szerint a jogalkotónak a korábbi az Egyesült Államok pénzügyi alapjainak szabályozását és az értékpapírosítási kockázatmegtartási klauzulát, illetve a központi szerződő fél alkalmazását is célszerű lenne a szabályozási folyamatba beépíteni ezzel megelőzve a 2007-2009-es subprime válság kirobbanását megalapozó likviditási válságok kialakulását – digitális formában. Ha ez megvalósul, akkor a teljes pénzügyi rendszer stabilitása erősödhet, és melyet nem fog fenyegetni a kripto ökoszisztéma. A kripto piacok likviditási válságának a megelőzése a jogi szabályozás kiterjesztésével és a jogalkalmazással a likviditási válságok az ökoszisztémán belüli lokalizálhatóvá válnak és azok gyakorisága és mérete a 10 billió USD piaci érték elérését követően sem jelentene stabilitási kockázatot a továbbiakban a pénzügyi rendszer egészére.

1 Aramonte, Sirio – Huang Wenqian- Schrimpf, Andreas – DeFi risks and the decentralisation illusion: The DeFi ecosystem An overview, BIS Quarterly Review, December, 2021 pp. 21-36, 21-23. o.

2 BIS Quarterly Review, 2021 december, 21.old. A stabil kriptopénzek elnevezést használja a szerző, ahogy azt a javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a kriptoeszközök piacairól és az (EU) 2019/1937 irányelv Módosításáról (MICA) hivatalos magyar fordítása is azt tartalmazza.

3 Hilary J. Allen: DeFi: Shadow Banking 2.0? William & Mary Law Review, Forthcoming posted

on Febr 25, 2022 <https://ssrn.com/abstract=4038788> (2022.07.01.) 1-3. o.

4 Árnyékbanksi és árnyékbanksi tevékenységek részletes meghatározását lásd 2. Az árnyékbanksi tevékenységek meghatározása fejezetben

5 Bujtár Zsolt: Az értékpapírosítás, Pécs, Magyarország: Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar 2021, 160-168. o.

6 Kecskés András: A kereskedelmi kötvények pénzügyi szabályozási környezetének változása az Egyesült Államokban és Európában Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly 2017 62: 4. 539-540 o.

7 Kecskés András, Halász Vendel, Bujtár Zsolt: Tőzsdeuniverzum Budapest, Magyarország : HVG-ORAC 2019, 72-77. o.

8 Nochta Tibor – Papp Tekla: Üzleti kockázat a szerződéses jogviszonyokban Budapest Menedzser Praxis Kiadó, 2019 29-32. o.

9 Szuchy Róbert: A Blockchain technológia alkalmazása a kötelmi jogban In: Csítei, Bela – Dr. Certicky, Mario (szerk.) Az önvezető járművek és a kontraktuális felelősség. Jogértelmezési nehézségek a személyszállítási szolgáltatási és a bérleti szerződések körében Miskolc, Magyarország: Maganjogot Oktatók Egyesülete, 2020 75-83. o.

10 Lásd <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf> (2021.12.21)

11 Lásd <https://edition.cnn.com/2022/05/17/investing/luna-terra-losses-crypto-traders> (2022.05.20.)

12 Az Európai Parlament és a Tanács 596/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a piaci visszaélésekről (piaci visszaélésekről szóló rendelet 15-16. cikk

13 <https://ethereum.org/en/dao/> (2021.11.01.)

14 Aramonte, Sirio – Huang Wenqian- Schrimpf, Andreas –DeFi risks and the decentralisation illusion: The DeFi ecosystem An overview, BIS Quarterly Review, December, 2021 pp. 21-36, 27-28. o.

<https://ethereum.org/en/dao/> (2021.11.01.)

15 Aramonte, Sirio – Huang Wenqian- Schrimpf, Andreas –DeFi risks and the decentralisation illusion: The DeFi ecosystem An overview, BIS Quarterly Review, December, 2021 pp. 21-36, 27. o.

16 <https://cointelegraph.com/news/marshall-islands-officially-recognizes-daos-as-legal-entities> (2022.05.21.)

17 A két lehetséges forma a token és a share alapú. Mindkettő esetében nyitott a csatlakozás lehetősége. <https://ethereum.org/en/dao/> (2021.11.01.)

18 Valójában nem is kerül sor automatikus működésre, hanem csak az adott műveletek vagy azok csoportja automatikus. A beavatkozás, azaz a változás

azonban egy rendkívül lapos szervezetben történik, ahol csak tagok/tulajdonosok döntenek és döntésüket az okos szerződés alapján végre is hajtják legfőbb szerv és ügyvezetés nélkül, tehát az ügynök megbízó jogviszony hiányában és annak költségei nélkül.

19 Aramonte, Sirio – Huang Wenqian - Schrimpf, Andreas –DeFi risks and the decentralisation illusion The DeFi ecosystem An overview, no. December, pp. 21–36, 2021. 28. o

20 <https://www.forbes.com/advisor/investing/what-is-libor/> (2021.12.27.)

21 Lentner Csaba - Zéman Zoltán: A pénzügyi válság bankszabályozási controll elveinek meghatározóbb történeti elvei. Európai Jog, 2017. január, 8–14. o

22 Paul McCulley (1957-) keynesianus közgazdász az Egyesült Államokban. A Columbia Business School-on szerezte meg MBA végzettségét. Ezt követően az Americas at UBS Warburg, befektetési bank vezető közgazdásza volt 1996-1998 között. 1999-től 2010-ig a PIMCO (Pacific Investment Management Company LLC), az egyik legnagyobb 1,5 billió dollár vagyont befektető, globális vagyonekezelő társaság ügyvezető igazgatójaként dolgozott.

23 Federal Reserve, más néven Federal Reserved System az Egyesült Államok jegybankja. A Federal Reserve Act hozta létre 1913. december 23-án, az 1907-es sorozatos bankpánikokat követően. Működése során hármast követ: az árstabilitást, a gazdasági növekedés fenntartását és a foglalkoztatottság maximalizálását.

24 „the whole alphabet soup of levered up non-bank investment coinduits, vehicles and structures” Lásd Guttman, Robert: Finance-led Capitalism Shadow Banking, Re-regulation and the Future of Global Markets Palgrave Mcmillan 2016 123. o.

25 Tobias Adrian - Adam Ashcraft - Hayley Boesky: Federal Reserve Bank of New York Staff Report no. 458 July 2010 2. o.,

26 Fannie Mae és Freddie Mac részben magán részben állami jelzáloghitelintézetek lásd Tobias Adrian - Adam Ashcraft - Hayley Boesky: Federal Reserve Bank of New York Staff Report no. 458 July 2010 20. o.

27 Financial Holding Companies – melyek szinte teljes körű banki és pénzügyi szolgáltatást nyújtottak az Egyesült Államokban lásd Tobias Adrian - Adam Ashcraft - Hayley Boesky: Federal Reserve Bank of New York Staff Report no. 458 July 2010 24. o.

28 Nembanki pénzügyi szolgáltatók együttműködése során megvalósult hitelezés közvetítési folyamat lásd Tobias Adrian - Adam Ashcraft - Hayley Boesky: Federal Reserve Bank of New York Staff Report no. 458 July 2010 33-34. o.

29 Az eszközalapú kereskedelmi kötvény (asset-backed commercial paper – ABCP) a kereskedelmi kötvények egy módosult változata. Két fontos szempontból különül el a kereskedelmi kötvény másik két típusától a vállalati és pénzintézeti kereskedelmi kötvénytől. E különbségek egyrészt az új típus szerkezetében másrészt annak átláthatóságában érhető tetten. Az ABCP esetében a speciális célú jogalany (SPE) alkalmazása a jellemző, másrészt a jelentős mennyiségű és eltérő minőségű fedezet miatt az ABCP átláthatósága jelentősen kisebb, mint a nem eszközalapú kereskedelmi kötvényeké, ahol csak az egyetlen kibocsátótól függ a kötvény esedékes teljesítése. Bujtár Zsolt: Az eszközalapú kereskedelmi kötvény Egyesült Államokbeli tündöklésének és bukásának okai 2016 JURA 22. évf. 2. szám 214-224. o.

30 Tobias Adrian - Adam Ashcraft - Hayley Boesky: Federal Reserve Bank of New York Staff Report no. 458 July 2010 6. old

31 Walter Bagehot angol közgazdász a Lombard Street: A Description of the Money Market című művében jegybank utolsó menedék hitelező szerepének optimális alkalmazását már 1873-ban éppen az Overend Gurney bank bukását elemezve határozta meg.

32 A Pénzügyi Stabilitási Tanács (Financial Stability Board – FSB) 2009-ben Pénzügyi Stabilitási Fórum (Financial Stability Forum FSF) utódszervezeteként jött létre. Székhelye a svájci Bazel. Az elődszervezetet, a német Bundesbank akkori elnöke Hans Tietmeyer javaslatára, a hét legfejlettebb ország (G-7) pénzügyminiszterei és jegybankvezetői alapították. A Pénzügyi Stabilitási Tanács célja a pénzügyi stabilitás biztosítása a legfejlettebb húsz nemzetgazdaságban (G-20), a résztvevő államok pénzügyi vezetőinek és monetáris hatóságai vezetőinek a bevonásával. A nemzetközi szervezet a célját a nemzetközi sztenderdek létrehozó szervezetek és a nemzeti pénzügyi hatóságok munkájának összehangolásával és koordinálásával, valamint a pénzügyi szektor szabályozásával kívánja elérni.

33 Kecskés András: Befektetővédelmi reformok az Egyesült Államokban és Európában. Magyar Jog 56. évf. 2009. 5. szám 298–307. o

34 Szilovics Csaba: Az értéktőzsde jogi szabályozása In: Wellmann, György; Polányi, Tamás (szerk.) Hatályos szerződéskötési útmutató és mintatár: EU-konform tanácsadó üzleti szerződések elkészítéséhez Budapest, Magyarország: Verlag Dashöfer Szakkiadó Kft (2003)

35 <https://www.zdnet.com/article/binance-calls-for-global-regulatory-frameworks-for-crypto-markets-releases-10-fundamental-rights/>

(2021.11.19.)

36 Halász Vendel: A „társaság érdeke”: a vállalati vezetők tevékenységére irányadó szabályokról Európában és Amerikában, Magyar Jog 2016 63. évf. 12. szám, 698-699. o.

37 Szuchy Róbert: Az új technológiák hatása az energiajogra In: Homicsko, Árpád (szerk.) Technológiai kihívások az egyes jogterületeken Budapest, Magyarország: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2018. 203-216. o.

38 DeFi Beyond the Hype The Emerging World of Decentralized Finance Produced by the Wharton Blockchain and Digital Asset Project, in collaboration with the World Economic Forum Wharton University of Pennsylvania, May 2021. 12-13. o.

39 <https://barnbridge.com/> (2021.12.11.)

40 Az 5 %-os kitétség (skin in the game) fenntartása az értékpapírosított követelésből létrejött értékpapírok teljes időtartama alatt 2011 március 28-án hatályosult a Dodd-Frank Act of 2010 módosításaként a 2007-2009-es Nagy pénzügyi válságban az értékpapírosítás negatív szerepének megisméltése elleni védekezésésként, mint makrogazdasági kockázat csökkentési eszközöként lásd <https://www.federalregister.gov/documents/2011/01/26/2011-1504/disclosure-for-asset-backed-securities-required-by-section-943-of-the-dodd-frank-wall-street-reform> (2021.12.11.)

41 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2402 Rendelete (2017.december 2.) az értékpapírosítás általános keretrendszerének meghatározásáról, az egyszerű, átlátható és egységesített értékpapírosítás egyedi keretrendszerének létrehozásáról, valamint a 2009/65/EK, a 2009/138/EK és a 2011/61/EU irányelv és az 1060/2009/EK és a 648/2012/EU rendelet módosításáról 22.cikke a hitelminősítők alkalmazása helyett az intézményi befektetők due diligence vizsgálatára telepítette a felelősséget, azonban a tevékenységüket az értékpapírosítási adattárak részletes szabályozásával és kötelező igénybevételével aktívan támogatja is.

42 Zéman Zoltán - Kalmár Peter -Lentner Csaba: Evolution Of Post-Crisis Bank Regulations And Controlling Tools: A Systematic Review From A Historical Aspect. Banks And Bank Systems, 2018. 13. évf. 2. szám 130-140. o.

43 Hearing on “Stablecoins: How Do They Work, How Are They Used, and What Are Their Risks?” Before the U.S. Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs Tuesday, December 14, 2021 14-15. o.

44 A fekete hattyú elméletet Nassim Nicholas Taleb pénzügy professzor, korábbi tőzsdei kereske-

dő, a 2007- 2009-es Nagy pénzügyi válságot követően hozta létre. Az elmélete szerint a fekete hattyú események nem kiszámítható gyakorisággal és váratlanul jelennek meg. Annak ellenére, hogy nem előrejelezhetőek, katasztrófális a hatásuk. Lásd Nassim Nicholas Taleb: The Black Swan The Impact of Highly Improbable 2007 Random House New York 2007, 282. o.

45 Nochtá Tibor: Mennyiben szerződési kockázat a gazdasági válság? 2011 Jog Állam Politika 3. évf. 2. szám 92-95. o.

46 A Fed put az Egyesült Államok jegybankjának (FED) Alen Greenspan elnök tevékenységétől kezdve kialakított biztonsági hálója. A gyakorlatban azt jelenti, hogy a Fed minden alkalommal beavatkozott a pénzügyi piacok recesszív időszakában, így csökkentve a jelentős pénzügyi vállalkozások veszteségeit.

47 A Too big too fail (TBTF) a túl nagy pénzügyi intézmény ahhoz, hogy csődbe menjen piaci vélelem a pénzügyi intézmények túlzott kockázatvállalásához vezethet. A megoldás a végső kockázatvállalásához vezető szelektív alkalmazása a jegybank részéről, mely gyakorlat nem teszi kiszámíthatóvá és kalkulálható a jelentős pénzügyi intézmény megmentését sem.

48 A 2000-es években a hazai ingatlanalapok korlátlan visszaválthatósága és stabil nettó eszközérték növekedés azt a látszatot keltette mintha egy likvid pénzpiaci alap lenne a nyilvános nyílt végű ingatlanalap is. 2009-re ez látszat megtört az ingatlanpiac visszaesésével, ezért a tőkepiaci felügyeletnek 10 napra fel kellett függeszteni ezen alapok befektetési jegyeinek visszaváltását és az alapkezelőknek rendkívüli intézkedéseket kellett hozni az alapok likviditásának biztosítására, amely utóbbiak keretében számos esetben a visszaváltás felfüggesztését további két évvel (!) is meghosszabbították.

49 Szilovics Csaba: Az adócsalás elleni küzdelem új eszközéről Büntetőjogi Szemle 2019, 8., 1., 102. o.

50 Financial Stability Board: Regulation, Supervision and Oversight of “Global Stablecoin” Arrangements Final Report and High-Level Recommendations 13 October 2020, 10-11 o.

51 Halász Vendel: A felelős társaságirányítás fogalmáról és értéktartalmáról JURA 2017, 23 évf. 1. szám 247-259. o.

52 Lásd <https://edition.cnn.com/2022/05/17/investing/luna-terra-losses-crypto-traders> (2022.05.20.)

53 <https://www.coindesk.com/policy/2022/06/03/japan-passes-landmark-stablecoin-bill-for-investor-protection-report/> (2022.07.01.)

54 <https://www.coindesk.com/policy/2022/06/30/biden-official-says-us-govern->

ment-could-pass-stablecoin-rules-by-end-of-year/ (2022.07.01)

55 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/30/digital-finance-agreement-reached-on-european-crypto-assets-regulation-mica/> (2022.07.01)

56 The Crypto Ecosystem And Financial Stability Challenges GLOBAL FINANCIAL STABILITY REPORT: COVID-19, CRYPTO, AND CLIMATE: NAVIGATING CHALLENGING TRANSITIONS, International Monetary Fund, October 2021, 44.o.

57 Aramonte, Sirio – Huang Wenqian- Schrimpf, Andreas –DeFi risks and the decentralisation illusion: The DeFi ecosystem An overview, no. December, pp. 21–36, 2021. 29-30. o.

58 Helene Brum: The largest stablecoin issuer by total supply released its latest attestation report on Tuesday <https://www.coindesk.com/business/2022/02/22/tether-slashes-commercial-paper-holdings-by-21/> (2022.03.17.)

59 Bujtár Zsolt, 2016: Az eszközalapú kereskedelmi kötvény Egyesült Államokbeli tündöklésének és bukásának okai Jura, 22. évf. 2. szám 215. o.

60 Bujtár Zsolt, 2016: Az eszközalapú kereskedelmi kötvény Egyesült Államokbeli tündöklésének és bukásának okai Jura 22. évf. 2. szám 219. o.

61 International Monetary Fund. Monetary and Capital Markets Department Global Financial Stability Report, October 2021: COVID-19, Crypto, and Climate: Navigating Challenging Transitions 2021. október 21. 49. o.

62 International Monetary Fund. Monetary and Capital Markets Department Global Financial Stability Report, October 2021: COVID-19, Crypto, and Climate: Navigating Challenging Transitions 2021. október 21. 49. o.

63 <https://forbes.hu/penz/kozep-afrikai-kozarsasag-bitcoin/> (2022.06.01.)

64 Testimony of Brooksley Born, Chairperson Commodity Futures Trading Commission Concerning The Over-The-Counter Derivatives Market Before The U.S. House Of Representatives Committee On Banking And Financial Services July 24, 1998 <https://www.cftc.gov/Sites/Default/Files/Opa/Speeches/Opaborn-33.Htm> (2022.01.31.)

65 Dirk A. Zetsche - Ross P. Buckley - Janos N. Barberis - Douglas W. Arner: Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation, 23 FORDHAM J. CORP. & FIN. L. 31 (2017)

66 Az innovation hub egy olyan platform, aminek segítségével közvetlenül a felügyelet által létrehozott ezen csatornán keresztül kérdezhetnek a fintech

vállalkozások. Ezzel gyors, hatékony kommunikáció alakulhat ki a felügyelet és a vállalkozások között megismerve egymást az együttműködés során.

67 A regulatory sandbox olyan szabályozott időkerethez kötött tesztpálya, mely lehetőséget ad valós ügyfeladatokkal történő tesztelésre, így jelentős időt takaríthat meg a vállalkozás és közvetlen visszacsatolást kaphat az ügyfeleitől.

68 Steven L. Schwarcz: Regulating Digital Currencies: Towards an Analytical Framework Forthcoming 102 Boston University Law Review (April 2022)] 7 May 2021 DRAFT <https://www.newyorkfed.org/medialibrary/Microsites/fmlg/files/2021/regulating-digital-currencies> (2021.11.21.) 31-38. old.

69 Financial Stability Board, Regulation, Supervision And Oversight Of “Global Stablecoin” Arrangements 2 (Oct. 13, 2020), <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P131020-3.pdf>. (2021.11.21.) 17. o.

70 <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/8827/text?q=%7B%22search%22%3A%22Stablecoin%22%7D&r=1&s=4> (2022.05.20.)

71 <https://www.investing.com/news/economy/feds-waller-says-stablecoins-do-not-need-to-be-subject-to-full-banking-rulebook-2682976> (2021.11.30.)

72 BIS Working Papers No 902 An early stablecoin? The Bank of Amsterdam and the governance of money by Jon Frost, Hyun Song Shin and Peter Wierts Monetary and Economic Department November 2020, 13-16. o.

73 BIS Working Papers No 902 An early stablecoin? The Bank of Amsterdam and the governance of money by Jon Frost, Hyun Song Shin and Peter Wierts Monetary and Economic Department November 2020 13-23. o.

74 Steven L. Schwarcz: Regulating Digital Currencies: Towards an Analytical Framework Forthcoming 102 Boston University Law Review (April 2022)] 7 May 2021 DRAFT <https://www.newyorkfed.org/medialibrary/Microsites/fmlg/files/2021/regulating-digital-currencies> (2021.11.21.) 35-36. o.

75 <https://www.portfolio.hu/bank/20220118/uj-rendeletekkel-menne-neki-az-eu-a-kriptopiacnak-mutatjuk-a-mestertervet-521645> (2022.05.18.)

76 Bujtár Zsolt: A határidős visszavásárlási megállapodások szabályozása az Egyesült Államokban JURA, 2017, 23. évf. 1. szám 18-28. o.

77 Bujtár Zsolt: Az eszközalapú kereskedelmi kötvény Egyesült Államokbeli tündöklésének és bukásának okai. JURA, 2016, 22. évf. 2. szám 214-224. o.

Czapári Dóra

*igazgatóhelyettes, Semmelweis Egyetem,
Transzláció Medicina Központ,
doktorjelölt, Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola*

Szőke Gergely László

*tanszékvezető, adjunktus, PTE ÁJK
Technológiai Jogi és Energiajogi Tanszék*

Az adatvédelem és az adathasznosítás egyik kulcskérdése: a személyes adatok anonimizálása

I. Kiindulópontok

1. Az anonimitás hamis ígérete¹

A személyes adat, álnevesített adat illetve anonim adat fogalmi kereteinek tisztázása az adatvédelmi jog alapvető, de újra és újra visszatérő kérdésének tekinthető, és ugyan a fogalommeghatározások érdemben alig változtak az elmúlt években, a technológiai változások következtében e fogalmak gyakorlati alkalmazása nagyon is: amit néhány éve anonimizált adatbázisnak lehetett tekinteni, az ma már könnyen lehet, hogy csak álnevesített, vagy akár közvetlen azonosítást is lehetővé tevő személyes adatnak minősül. Az anoni-

mizálással kapcsolatos problémákat és félreértéseket jól illusztrálja néhány ismert eset, amelynek során az anonimizálási törekvések látványos kudarcot vallottak.

Régóta ismert, hogy a pontos születési dátum, az irányítószám és a nem hármas adatkör nagyon sok esetben egyedi, azaz mindössze egyetlen emberre jellemző. Az USA 1990-es népszámlálási adatainak végzett vizsgálat során ez a lakosság 87,1 %-ára volt jellemző.² Magyarországon ez a szám 78,4%, és ha a fenti adatkörön túl további adat is rendelkezésre áll, akkor az azonosítási kockázat 94% fölé emelkedhet.³ Amennyiben tehát valaki olyan adatbázis tartalmát ismeri meg, amelyben nem aggregált, hanem konkrét személyre vonatkozó adatok találhatóak, és e személyeknek e három jellemzője az adatbázisban szerepel, akkor, amennyiben e három adatot az adatbázishoz hozzáférő személy bárkiről ismeri, és e személy benne van az adatbázisban, 78,4% eséllyel azonosítani tudja. Márpedig a „születési dátum-irányítószám-nem adathármas” sokan sokakról ismerhetik: nyilvános önéletrajzokból és vagyonyilatkozatokból,⁴ a személyes ismerősök adatai alapján vagy a távolabbi ismerősök közösségimédia-profiljából, de például egy szervezetnél ezek rendelkezésre állnak munkavállalói adatként is.

Egy másik ismert esetben a Netflix – ekkor még videókölcsonzó hálózatként – hozott nyilvánosságra egy anonimnak tekintett adatbázist, amiben félmillió felhasználó filmértékelése és az értékelés időpontja szerepelt. Narayanan és Shmatikov szerzőpáros rámu-

tatott, hogy néhány máshonnan eredő, filmértékelésre vonatkozó információ alapján (pl. az IMDb filmek értékelését tartalmazó nyilvánosan elérhető weboldalról) azt jó eséllyel össze fogja tudni kapcsolni a Netflix adatbázisban szereplő adatokkal, és az érintett személy további értékeléseit is megismerheti.⁵

Végül említhetünk egy közelmúltbeli magyar példát is: a koronavírus idején Magyarországon nyilvánosan közzétették az elhunytak sorszámaát, nemét, életkorát és alapbetegségét. Az egyik ilyen rekord egy 37 éves férfiről szólt, akinek az egyik alapbetegsége egyértelműen alkoholizmusra utalt. Ezzel egyidejűleg a sajtó beszámolt arról, hogy „budapesti brit nagykövetség-helyettes az egyik áldozata a koronavírus járványnak Magyarországon. Ő a tizedik, aki a koronavírus miatt hunyt el hazánkban. A mindössze 37 éves férfi kedden halt meg”.⁶ Így egyértelműen nyilvánosságra került egy elhunyt személy alkoholizmusára, azaz káros szenvedélyére is utaló, társadalmi megítélés szempontjából is különösen érzékeny egészségügyi adata.

Mindegyik esetben közös, hogy az anonimnak tekintett adatbázisokban olyan adatok szerepeltek, amik közvetlenül ugyan nem alkalmasak az érintettek azonosítására, de, összekapcsolva azokat valamilyen „háttértudásként” ismert adatkörrel, lehetővé tehetik egyes érintettek azonosítását és/vagy egy adott személlyel kapcsolatban további adatok megismerését.⁷ Ennek különösen kitettek a kiugró, ritka, vagy különleges értékkel rendelkező érintettek. Egy szemléletes példát idézve azt mondhatjuk, hogy a budapesti ag-

glomeráció egyik kis településén élő operaénekesnőről közölt adatok név nélkül is egyértelmű felfedést jelenthetnek.⁸

Az újraazonosításra nem tekinthetünk valamiféle alkalmi véletlenként. Az erre szolgáló technológiák is folyamatos fejlődésen mennek keresztül, ideértve a gépi tanulási módszerek alkalmazását is.⁹ Ezeket nem csupán táblázatos adatbázisok, hanem közösségi hálózatokból származó adatok vagy például kikockázott arcképek újraazonosítására is alkalmazhatják.¹⁰

E technológiákat használhatják arra is, hogy egy adott adatbázis megfelelő anonimizálását teszteljék illetve az anonimizálási módszereket továbbfejleszték,¹¹ de a technológia természetesen ugyanígy alkalmas lehet jogszerűtlen újraazonosításra is. Van, aki úgy véli, hogy e technológiák előnye elvitathatatlan: a „trendből kitűnik, hogy – a privátszféra helyzetét tekintve – már most is jelentős fölénytel bíró deanonimizáló támadások további, talán a felhasználói oldalon már egyáltalán nem ellensúlyozható előnyre tehetnek szert a gépi tanulási technikák alkalmazásával.”¹² Egy 2019-es, sajtóvizsgálathoz¹³ is kapott tanulmány szintén arra jutott, hogy a teljes anonimizálás sok esetben lehetetlen, és még a kellően hiányos adatbázisokban is nagy eséllyel lehetséges az újraazonosítás, ha az elegendő demográfiai adatot tartalmaz.¹⁴

Emellett általánosságban is könnyen belátható, hogy az egyre növekvő számú adathalmazoknak köszönhetően egyre könnyebben hozzáférhetőek olyan háttértudásként funkcionáló további információk, amelyek az újra-

azonosítást nem várt módon lehetővé tehetik.

2. Az anonimizálás jelentősége

Jelen tanulmány célja, hogy az anonimizálás jogi megítélésével, a személyes adat, álnevesített adat és anonimizált adat fogalmak definiálásával, egymástól való elhatárolásával és egy anonimizálással kapcsolatos szempontrendszer összefoglalásával segítséget nyújtson az adatkezelőknek annak eldöntésében, hogy mely adattípus kezelését valósítja meg.

A kérdés tétje jelentős, és az utóbbi időben egyre inkább nőni látszik: mivel az európai adatvédelmi jog alapját jelentő általános adatvédelmi rendeletet (GDPR-t)¹⁵ az anonim (nem személyes) adatokra nem kell alkalmazni,¹⁶ igen fontos kérdés, hogy meg kell-e felelni az adatvédelmi jogi szabályozásnak egy adott adat vagy adathalmaz tekintetében. Az adatvédelmi jogi megfelelés önmagában jelentős figyelmet és erőforrást igényel egy szervezet részéről.

Ezen felül azonban a Big Data korában igen nagy jelentősége van az adatok hasznosításában rejlő potenciál kiaknázásának, az adatalapú gazdaság megteremtésének és az adatokon alapuló mesterségesintelligencia-szolgáltatások fejlesztésének is. Ezek szerepelnek mind az Európai Unió, mind Magyarország stratégiai céljai között. Az EU jelenlegi törekvései egyértelműen azon alapulnak, hogy „*Európa jelenlegi és jövőbeli fenntartható gazdasági növekedése és társadalmi jóléte egyre inkább az adatokból származó értékteremtésre épül*”,¹⁷ de a

magyar politikában is központi szerep jut az adatalapú világnak: cél ugyanis az adatgazdaság beindítása, aminek keretében tudatossá és szabályozottá kívánják tenni az adatok gyűjtését és másodlagos felhasználását, az adatvagyonnal való gazdálkodást, mind a magán, mind az állami szektorban.¹⁸

E stratégiai célok megvalósítása érdekében az Európai Unió is egyre összetettebb szabályrendszert alkot az adatok (személyes adatok, üzleti titok) védelme mellett az adatok hasznosítását is támogatva. Az egyes jogi eszközök alkalmazása (tárgyi hatálya) kapcsán azonban kulcskérdés, hogy az adat személyes adatnak vagy nem személyes adatnak minősül.

Az egyik oldalon tehát felmerül, hogy az adat személyes adat jellegére tekintettel – adott esetben meglehetősen költséges módon – megfelelő védelemben kell részesíteni, míg másfelől, ha sikerül az adatokat jogszerűen anonimizálni, azokban jelentős hasznosítási potenciál rejlik.

Azt ugyanakkor látni kell, hogy az anonimizálás során a kiindulópont minden esetben a személyes adat fogalma, azaz az anonimizált¹⁹ adatot ehhez képest, negatív megközelítéssel lehet meghatározni.²⁰ A kiindulópontnál – és, amint majd e tanulmányból az anonimitás ún. dinamikus megközelítéséből látni fogjuk, valójában később se – lehet tehát elhagyni az adatvédelem területét, mert az anonimitás megállapítása során az adatvédelmi jog rendelkezéseit kell figyelembe venni.

Az anonimizálás kérdéskörének megértéséhez tehát mindenekelőtt át kell tekinteni az EU általános adatvé-

delmi rendeletének személyes adatra vonatkozó definícióját és annak értelmezését.

II. A személyes adat fogalma

A GDPR 4. cikk. 1. pontja alapján „személyes adat” az azonosított vagy azonosítható természetes személyre („érintett”) vonatkozó bármely információ; azonosítható az a természetes személy, aki közvetlen vagy közvetett módon, különösen valamely azonosító, például név, szám, helymeghatározó adat, online azonosító vagy a természetes személy testi, fiziológiai, genetikai, szellemi, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára vonatkozó egy vagy több tényező alapján azonosítható.

A személyes adat fogalmának tehát négy fogalmi eleme van: (1) azonosított vagy azonosítható (2) természetes személyre (3) vonatkozó (4) bármely információ. Az anonimitás szempontjából leginkább meghatározó kérdés az azonosíthatóság, azonban annak részletes elemzését megelőzően szükségesnek látszik a többi fogalmi elem rövid, leíró jellegű bemutatása, amelyet – az amúgy igen gazdag jogirodalom mellett – az ún. 29-es adatvédelmi munkacsoport vonatkozó véleménye²¹ alapján teszünk meg.

1. Természetes személy

Személyes adatnak csak az élő természetes személyre vonatkozó adatok minősülnek. Az elhunyt személyekre vonatkozó adatok főszabály szerint nem tartoznak a személyes adat és az általános adatvédelmi rendelet hatálya alá, és a rendelet a tagállamokat jogosítja

fel arra, hogy az elhunyt személyek személyes adatainak kezelését szabályozzák.²²

A fogalomból emellett az is következik, hogy jogi személyre vonatkozó adatok nem minősülnek személyes adatnak. Előfordulhatnak azonban olyan esetek, amikor az adat amellett, hogy jogi személyre vonatkozik, természetes személyre vonatkozóan is kell tekinteni (például a jogi személy neve természetes személy nevéből származik, személynevet tartalmazó vállalati e-mail cím), vagy például egyéni vállalkozók gazdasági tevékenységével összefüggő adatai személyes adatnak is minősülnek, igaz, a vonatkozó törvény²³ rendelkezése folytán bárki által megismerhetőek.²⁴

2. A „vonatkozó” jelleg

A definíció következő vizsgálandó eleme a „vonatkozó” jelleg, ami az egyén és az információ közti kapcsolatot jelenti, azaz akkor áll fenn, ha az információ az egyénről szól.²⁵ Ehhez vagy a „tartalom” elemnek, vagy a „cél” elemnek, vagy az „eredmény” elemnek kell teljesülnie. A tartalom elem akkor teljesül, ha az információt az adott személyről adják, a cél elem akkor, ha az információt azért használják fel, hogy az egyént értékeljék, befolyásolják, az eredmény pedig akkor, ha az információ felhasználása valószínűleg hatással van egy adott személy jogaira. E feltételek vagylagosak, azaz már az egyik körülmény fennállása is megalapozza a „vonatkozó” tartalmi elem fennállását.²⁶

3. Bármely információ

A „bármely információ” fogalom tágan értelmezendő, sem az információ tartalma, sem az információ természeté alapján nem szűkítendő a definíció, és az objektív információk mellett a szubjektív információk (vélemény, értékelés) is beleértendők. Az információnak továbbá nem kell sem igaznak, sem pedig igazoltnak lennie,²⁷ illetve az információ formája tekintetében sincs megkötés: bármilyen adathordozón is szerepel, személyes adat fogalmába tartozhat.²⁸

4. Azonosított vagy azonosítható

A személyes adat fogalmának témánk szempontjából legfontosabb eleme az azonosítottság vagy azonosíthatóság. Akkor azonosított egy személy, ha személyek egy csoportján belül elkülönül a csoport valamennyi egyéb tagjától, és akkor azonosítható, ha ennek megtétele – függetlenül attól, hogy tényleges azonosításra sor kerül-e – lehetséges. Az azonosíthatóság lehetséges közvetlen vagy közvetett módon. Annak mértéke azonban, hogy az azonosításhoz milyen azonosítókra vagy más ismérvekre van szükség, az adott helyzet körülményeitől függ (pl.: ugyanazon adat alapján bizonyos körben azonosítható, más körben nem).²⁹

Amennyiben egy érintett valamely adat vagy adatok alapján azonosított vagy közvetlenül azonosítható, az anonimitás kérdése fel sem merül. Ugyanakkor az anonim minősítés akkor sem feltétlenül áll fenn, ha a hozzáférhető azonosítók kiterjedése első látásra nem

teszi senki számára lehetővé az adott személy kiválasztását, attól még e személy azonosítható lehet, mivel az említett információ más információkkal összekapcsolva (ez utóbbi akár megvan az adatkezelőnél, akár nincs) az egyént másoktól megkülönböztethetővé teheti (közvetett azonosíthatóság).³⁰ A közvetett azonosíthatóság, vagy másképp: az adat és az érintett közötti kapcsolat helyreállíthatóságával kapcsolatban a jogirodalom két értelmezést ismer, a relatív és az abszolút (objektív) értelmezést.

A relatív értelmezés szerint a minősítést kizárólag az adatkezelő szempontjából kell elvégezni, és csak abban esetben tekintendő az adat személyes adatnak, ha az adatkezelő maga képes az általa kezelt adatokat az érintetthez kötni.³¹ E megközelítés elfogadása a személyes adat szűkebb értelmezéséhez vezet, és szükségszerűen következik belőle, hogy egy adat egyes adatkezelőnél személyes adatnak, míg más adatkezelő vonatkozásában esetleg anonim adatnak minősülhet.

Az abszolút (objektív) értelmezés a személyes adat fogalmát tágabban értelmezi, de a szakirodalomban ezen belül is több megközelítés található. Egy szűkebb értelmezés objektívnek nevezi azt a megközelítést, amely szerint nem számít, hogy az adatkezelő egyedül maga vagy csak más adatkezelők birtokában lévő adatokkal tudja az érintettet azonosítani, a személyes adat akkor is személyes adat, ha az azonosításhoz másik adatkezelőnél lévő adatok szükségesek.³² Ennél továbbmegy az a megközelítés, amely szerint személyes adatnak minősül egy adat, ha

az adat és a személy közötti kapcsolat elvileg – akárhogyan is, akárki által is,³³ azaz akár több lépcsőben, több adatkezelő által – de megteremthető. Az árnyalatnyinak tűnő különbség valójában jelentős, és kissé más fókuszpontot választ: az objektív értelmezés első megközelítése csak annyit mond, hogy a személyes adat minőségnek – szemben a relatív megközelítéssel – nem feltétele az, hogy minden adat egy adatkezelőnél álljon rendelkezésre. A második megközelítés azonban az azonosíthatósággal kapcsolatos erőfeszítést is figyelembe veszi, és arra utal, hogy elegendő az azonosíthatóság elvi lehetősége is a személyes adat minőség eléréséhez.³⁴

A két elmélet lényegében a lehetséges értelmezési módok szélsőséges eseteit jelentik, a kettő között számtalan megközelítés lehetséges, és a GDPR tulajdonképpen éppen egy „köztes” értelmezést követ, ami széles teret enged az adatkezelő mérlegelésének, de emellett jelentős felelősséget is telepít rá. A GDPR preambuluma szerint annak meghatározására, hogy egy személy azonosítható-e, „minden olyan módszert figyelembe kell venni [...], amelyről észszerűen feltételezhető, hogy az adatkezelő vagy más személy a természetes személy közvetlen vagy közvetett azonosítására felhasználhatja”.³⁵ Az egyén kiválasztásának csupán „hipotetikus lehetősége” (azaz elméleti, objektív lehetőségessége) nem elég ahhoz, hogy a személyt azonosíthatónak tekintsük, figyelembe kell venni minden olyan módszert, amit az adatkezelő, vagy más személy észszerűen feltételezhetően felhasználna. Ha e lehetőség (módszer) egyáltalán nem

létezik, vagy létezik ugyan, de elhanyagolható az alkalmazásának valószínűsége, a személyt nem lehet azonosíthatónak tekinteni, és az információ nem számít személyes adatnak.³⁶

Az azonosítás módszerei kapcsán „az összes objektív tényezőt figyelembe kell venni, így például az azonosítás költségeit és időigényét, számításba véve az adatkezeléskor rendelkezésre álló technológiákat, és a technológia fejlődését.”³⁷ Ezt a szempontrendszert a 29-es munkacsoport továbbiakkal egészíti ki, eszerint figyelembe kell venni a „szándékolt célt, a feldolgozás módjának strukturáltságát, az adatkezelő által várt előnyt, az egyének szóban forgó érdekeit, a szervezés működési zavarainak kockázatát (pl. a titoktartási kötelezettségek megsértése), valamint a műszaki meghibásodásokat,”³⁸ illetve azt, hogy nyilvános adatbázisokkal, valamint az adatkezelő vagy harmadik személy rendelkezésére álló más adatbázisokkal összekapcsolva az adott adat az érintett azonosítására alkalmassá válik-e.

A GDPR preambuluma ugyan objektív tényezőket sorol fel, de az „ésszerűen feltételezhetőség” értelmezése kapcsán szólni kell az anonimizált adatbázis felhasználásának szándékolt céljáról is. A 29-es munkacsoport véleménye ezt elsősorban abban az összefüggésben teszi meg, hogy kimondja, hogy ha az adatkezelés célja magában hordozza az egyének azonosítását, feltételezni lehet, hogy az adatkezelőnek vagy bármely más, beavatott személynek megvannak vagy meglesznek azok a módszerei, amelyeket „valószínűleg felhasználna” majd az érintett azonosítására, akkor is, ha az adott pillanatban nem rendelkezik az azonosításhoz

szükséges adatokkal (így például a videokamerás megfigyelés is személyes adat kezelésének minősül, annak ellenére, hogy csak kis számú esetben azonosítja az adatkezelő ténylegesen az érintettet, de a megfigyelés célja minden esetben a potenciális azonosítás).³⁹ Érdekes kérdés, ha fordított a helyzet: az adatkezelőnek technikailag meglenne a lehetősége, de nem áll szándékában az azonosítás. Álláspontunk szerint ezt a helyzetet is az előzőhöz hasonlóan kell megítélni, azzal, hogy természetesen nem kizárólag az adatkezelő ezzel kapcsolatos szándéka számít, hanem az, hogy az ügy összes körülménye alapján észszerűen feltételezhető-e, hogy az adatokat az érintett azonosítására fogja használni. A munkacsoport említett véleménye szerint, ha az azonosítás nem szerepel a feldolgozás céljai között, az azonosítás megakadályozását célzó technikai intézkedések játszanak jelentős szerepet. Az adatok azonosítás elleni védelme céljából alkalmazott technikai és szervezési intézkedésekkel elérhető, hogy a személyeket ne lehessen azonosíthatónak tekinteni.⁴⁰ Így az adatkezelő valamely joghatást kiváltására alkalmas nyilatkozatának (szerződés vagy titoktartási illetve újraazonosítást kizáró nyilatkozat) szervezési intézkedésként lehet szerepe az anonimitás megítélése szempontjából, ami tulajdonképpen az adatkezelő szándékának, mint szubjektív tényezőnek egyfajta objektív, tárgyiasult leképezését (vállalását) jelenti.

Érdeemes felidézni az Európai Unió Bíróságának vonatkozó esetjogának legfontosabb ítéletét is. Az ún. Breyer-ügy első ránézésre az abszolút értel-

mezést megerősítő döntésnek tűnik: eszerint a dinamikus IP cím személyes adatnak minősül akkor is, ha a tartalomszolgáltató önmagában nem, csak az internetszolgáltatónál meglévő adattállományokkal együtt képes a felhasználót azonosítani.⁴¹ A Breyer-ügyben a bíróság azonban ezt a következtetést azt követően vonja le, hogy érdemben, és az adatkezelő szemszögéből vizsgálja, hogy a tartalomszolgáltató az IP címet valószínűleg felhasználná-e az érintett azonosítására, és arra jut, hogy a válasz igenlő: *„vannak jogi eszközök, amelyek lehetővé teszik az elektronikus médiaszolgáltató számára, hogy különösen kibertámadások esetében a hatáskörrel bíró hatósághoz forduljon, annak érdekében, hogy megtegye a szükséges lépéseket ezen adatoknak az internet-hozzáférést nyújtó szolgáltatótól történő megszerzése és a bűnvádi eljárások megindítása érdekében.”* Így vonja le a Bíróság azt a feltételhez kötött következtetést, hogy a *„szolgáltató által rögzített dinamikus IP-cím az említett szolgáltató tekintetében az e rendelkezés szerinti személyes adatnak minősül, amennyiben jogszerű eszközök állnak a rendelkezésére az érintett személynek az e személy internet-hozzáférést nyújtó szolgáltatójának rendelkezésére álló további adatok révén történő azonosításához.”*⁴² Az érvelés itt lényegében hasonló, mint amit a 29-es munkacsoport is említ: valamely, közvetett azonosítást lehetővé tevő adat (videókamerás felvétel, dinamikus IP cím), épp azért minősül személyes adatnak, mert a gyűjtés (legalább egyik) célja az, hogy bizonyos körülmények esetén ezek segítségével megkíséreljék az érintett azonosítását.

A Breyer-ügy az „észszerűen feltételezhető” kritériumhoz egy fontos értelmezési segítséget nyújt: álláspontja szerint ez nem állna fenn, ha „az érintett személy azonosítását törvény tiltaná meg, vagy a gyakorlatban nem lenne megvalósítható, például azon egyszerű ok miatt, hogy például aránytalan idő-, költség- vagy munkaráfordítás lenne hozzá szükséges, ily módon valójában jelentéktelennek tűnik az azonosítás veszélye.”⁴³ A jogellenes hozzáférés tehát egy olyan szempont, amely az „észszerűen feltételezhetőséget” – legalábbis e konkrét ügyben – lényegében kizárja.

Magyar szempontból elmondható, hogy – korábban – az adatvédelmi biztos, majd a NAIH joggyakorlata is – kisebb kilengésekkel – inkább az abszolút értelmezés irányába mutatott, de egyes bírósági döntésekben a relatív értelmezés irányába tett érvelést is láthattunk.⁴⁴ Mivel e joggyakorlatot természetesen az akkor hatályos magyar adatvédelmi törvények alapján alakították ki a jogalkalmazó szervek, e helyütt csak egy, a GDPR hatálybalépését követő NAIH közleményre térünk ki.

E közleményben a NAIH egy gyermektáborokban történő, a gyermekek kifejezetten érzékeny életkörülményeit érintő, anonimnak szánt kérdőíves felmérésről mondott véleményt. Ebben – az álnevesítés és az anonimitás közötti különbségre való felhívás mellett – a NAIH kifejti, hogy az „az anonim kérdőíves felmérés szervezési intézkedésekkel garantálható lehet, például oly módon, hogy ha a kérdőívek kitöltetése kapcsán közreműködő, azt felügyelő személyek köre elkülönül a kérdőívek feldolgozását, kiértékelését végző személyi körtől, valamint ha a táborba

jelentkezők jelentkezési lapját, az azokban tárolt adatokat a kérdőívek kiértékelését, az abban foglalt adatok rögzítését végzők nem jogosultak megismerni.”⁴⁵ További garancia a kérdőívek gyűjtőládában történő gyűjtése, illetve az, hogy a gyermekek körülményeit ismerő személyek a kérdőív eredményébe ne tekinthessenek be. A kérdőívek begyűjtését, tárolását, a hozzáférésre jogosultak körét megfelelő eljárásrendben kell rögzíteni. A közlemény rögzíti, hogy „[a]mennyiben a kérdőívek kiosztásában, összegyűjtésében és feldolgozásában, kiértékelésében részt vevő személyek sem tudják az érintetthez rendelni a kérdőívet, tehát az alkalmazott eljárásrend teljes mértékben megszakít minden kapcsolatot az érintettel, és a kérdőívek pusztán statisztikai adatként használhatók fel, valamint a továbbra is rendelkezésre álló adatok összessége segítségével sem lehet a konkrét személyhez kapcsolni a kérdőívet és annak tartalmát, a keletkező adat anonim adatnak tekinthető.”⁴⁶ Meg kell jegyezni, hogy ezen intézkedések alkalmazása nem objektív értelemben teszi lehetetlenné a kérdőív eredményének az érintett személyhez kapcsolását, hanem – hozzáférési jogosultságok megállapításával – azt biztosítja, hogy a kérdőív tartalma és az esetlegesen azonosítást lehetővé tevő „kiegészítő információ” (jelentkezési lap, életkörülmények ismerete) ne kerülhessen egy kézbe. Emellett a konklúzió is végső soron az adatkezelő (nevében eljáró személyek) szempontjából (kérdőívek kiosztásában, összegyűjtésében és feldolgozásában, kiértékelésében részt vevő személyek) vizsgálja az anonimitást.

5. Összegző gondolatok a személyes adat fogalmáról

Az európai adatvédelmi jogban az anonimitás megállapításához a személyes adat fogalmából kell kiindulni, és gyakorlati nehézséget elsősorban a közvetett azonosíthatóság értelmezése vet fel. A közvetett azonosíthatóság akkor is fennáll, ha az adatkezelő maga ugyan nem képes az azonosításra, de az más adatkezelőnél kezelt adatok segítségével lehetséges. A „lehetségesség” azonban nem egy elvi, teoretikus kritérium, önmagában a hipotetikus lehetőség nem elegendő a közvetett azonosíthatóság, és így a személyes adat minőség megállapításához, a GDPR preambuluma ugyanis ezt az „ésszerű feltételezhetőség” mércéjéhez köti. Ezt nem csak az adatkezelő, hanem más személy szempontjából is vizsgálni kell, és ennek a különböző szereplőknél más-más kimenete lehet. Így adott esetben előfordulhat, hogy ugyanazon adatbázis valamely adatkezelő szempontjából személyes adat, míg más szereplő vonatkozásában nem az. Ebből következően álláspontunk szerint más lehet a jogi megítélése egy anonim(nak tekintett) adatbázis meghatározott személy számára történő átadása és a nyilvánosságra hozatala között. Az „ésszerűen feltételezhető” kritérium értékelése során bizonyos objektív tényezők (mint az azonosítás költsége, időigénye és a rendelkezésre álló technológia) mellett – többek között – az adatkezelő szándékait és az azonosíthatósághoz szükséges adatok összekapcsolásának jogszerűségét is figyelembe kell venni. Az anonimitás biztosítása adott esetben

technikai és szervezési intézkedésekkel biztosítható, tulajdonképpen úgy, hogy azok következtében az „ésszerűen feltételezhetőség” kritériuma már nem áll fenn.

III. Álnevesítés

A fogalmi rezsím teljességéhez és a tanulmány egyes következtetéseinek alátámasztásához szükséges egy másik fogalom, az álnevesítés (pszeudonimizálás) definícióját is tisztázni. Az álnevesítést a szakirodalom régóta használja, adatvédelmi jogi fogalomként azonban csak a GDPR intézményesítette. Az álnevesítés a GDPR fogalom meghatározása alapján *„a személyes adatok olyan módon történő kezelése, amelynek következtében további információk felhasználása nélkül többé már nem állapítható meg, hogy a személyes adat mely konkrét természetes személyre vonatkozik, feltéve hogy az ilyen további információt külön tárolják, és technikai és szervezési intézkedések megtételével biztosított, hogy azonosított vagy azonosítható természetes személyekhez ezt a személyes adatot nem lehet kapcsolni”*.⁴⁷

Meg kell jegyezni, hogy a GDPR az álnevesítést adatkezelési módként, illetve adatbiztonsági intézkedésként határozza meg, nem az adattípust definiálja, azaz nem különböztet meg háromféle adattípust. Ezzel megfelel annak a korábban kialakított szemléletnek, amely alapján az álnevesítést az anonimizálási technikákról szóló 29-es adatvédelmi munkacsoporti vélemény⁴⁸ sem anonimizálási módszernek, hanem adatbiztonsági intézkedésnek tartja.⁴⁹ Ezzel együtt meg kell jegyezni,

hogy a tényleges módszerek tekintetében mégiscsak nagy az átfedés, és a különbséget valójában az „eredmény” jelenti.

Az álnevesített és az anonim adathalmaz elhatárolása kapcsán mind a közvetlen azonosítóadatokra, mind az adatbázis részeként megjelenő, adott esetben ún. kvázi-azonosítóknak minősülő adatokra tekintettel kell lenni.

A közvetlen azonosítók tekintetében az álnevesítés az azonosító adatok meghatározott metódus szerinti, meghatározott értékekre történő kicserélésével valósítható meg. Ha mindez elektronikus környezetben megy végbe, ennek technikája a gyakorlatban sokszor valamilyen titkosítás, kódolás. Amennyiben az azonosító adatok transzformációja visszafordítható (azaz az eredeti érték a kód vagy „kapcsolótábla” vagy bármely „további információ” segítségével visszaállítható), de az ehhez szükséges adatok külön vannak tárolva, és megfelelő technikai és szervezési intézkedésekkel védve, úgy álnevesített lesz az adathalmaz. Amennyiben a transzformáció visszafordíthatatlan, azaz egyirányú, és az új értékből (kódból) az eredeti érték nem állítható vissza, úgy – ha a kvázi-azonosítókkal sem lehetséges az azonosítás – anonim adathalmaz képezhető.

Az adatbázisban található leíró adatoknál hasonló a logika. Ha azok olyan kvázi-azonosítóként szolgálnak, amelyek további információ felhasználásával az érintett közvetett azonosítását lehetővé teszik (mint ahogy az első fejezetben felsorolt példákban láthattuk), úgy álnevesített adatbázisról van szó, amennyiben ez nem lehetséges, azaz a leíró adatok összességéből közvetve sem fedhető fel az érintett személyazonossága – és a közvetlen azonosítók visszafordíthatatlan transzformációja (például törlése) megtörtént, úgy anonim adatbázisnak tekinthetjük.⁵⁰ A fentieket az **1. táblázat** foglalja össze

Az eddigiek alapján úgy tűnhet, hogy a „további információk” megléte vagy hiánya az alapvető elhatárolási pont az álnevesített és anonim adatok között, a helyzet azonban ennél árnyaltabb. Először is, ha objektíve nem létezik a közvetett azonosítást lehetővé tevő „további információ” és az nem is előállítható, akkor valóban anonim adatról beszélhetünk. Másodszor, ha létezik a „további információ”, de azt nem külön tárolják, illetve annak felhasználását nem védi megfelelő technikai és szervezési intézkedés, akkor nem álnevesített adatról, hanem „rendes” személyes adatról van szó. Harmadszor, álláspontunk szerint az azono-

1. táblázat

	Azonosító adatok visszafordítható átalakítása	Azonosító adatok visszafordíthatatlan átalakítása (törlés)
Leíró adatok (összessége) más adatok felhasználásával alkalmasak közvetett azonosításra (kvázi-azonosítóként funkcionálnak)	ÁLNEVESÍTETT ADATHALMAZ	ÁLNEVESÍTETT ADATHALMAZ
Leíró adatok más adatok („háttértudás”) felhasználásával sem alkalmasak közvetett azonosításra	ÁLNEVESÍTETT ADATHALMAZ	ANONIM ADATHALMAZ

síthatóság mércéjét az álnevesítés fogalma nem érinti, azaz azt továbbra is az „ésszerű feltételezhetőség,” mércéje szerint kell megítélni, azaz ha van „további információ”, de ezzel együtt nem áll fenn az, hogy ésszerűen feltételezhető, hogy ezeket az információkat azonosításra használják (akár éppen a szigorú technikai és szervezési intézkedéseknek köszönhetően, vagy azáltal, hogy az álnevesített adatokat egy olyan szervezetnek továbbították, akinél már nem áll fenn az ésszerű feltételezhetőség), az adat anonim adatnak minősül. Ezt az értelmezést támasztja alá egyrészt az a tény, hogy a GDPR nem az álnevesített adatra, mint adattípusra ad definíciót (hanem a folyamatra), másrészt a GDPR 26. preambulumbekzdésének szövegéből és szerkezetéből is ez következik: A kezdőmondatban egyértelmű utalás történik arra, hogy „[a]z adatvédelem elveit minden azonosított vagy azonosítható természetes személyre vonatkozó információ esetében alkalmazni kell.” Ezt a tételest a személyes adat definíciójával, és a GDPR hatályának személyes adatok alapján történő megállapításával éri el. A bekezdés így folytatódik: „az álnevesített személyes adatokat, amelyeket további információ felhasználásával valamely természetes személlyel kapcsolatba lehet hozni, azonosítható természetes személyre vonatkozó adatnak kell tekinteni.” A közös elem tehát az azonosíthatóság. És – logikusan – ezt a fordulatot követi közvetlenül az ésszerű feltételezhetőség mércéjét kimondó szövegrész: „Valamely természetes személy azonosíthatóságának meghatározásakor minden olyan módszert figyelembe kell venni – ideértve például a megjelölést –,

amelyről ésszerűen feltételezhető, hogy az adatkezelő vagy más személy a természetes személy közvetlen vagy közvetett azonosítására felhasználhatja.”⁵¹

A fentiek alapján úgy gondoljuk, hogy a GDPR logikájában az álnevesített adatok sem feltétlenül és minden esetben a személyes adatok kategóriájába tartoznak: elvben az álnevesítés eredményeként – különösen egy másik adatkezelő szemszögéből nézve – anonim adat is előállhat. Ebből kifolyóan szerencsésebb az adatokat két nagy halmazba, a személyes és anonim adatok halmazába sorolni, az álnevesített adatokat pedig e két halmaz részhalmazaként elképzelni, attól függően, hogy az álnevesítési eljárás eredményeképpen „ésszerűen feltételezhetően” azonosítható marad-e az érintett vagy sem.⁵²

IV. Az anonimizálás és álnevesítés lehetőséges technikái

Az anonimizálás és álnevesítés technikáival több nemzetközi dokumentum is foglalkozik. Ezek bemutatásához először a 29-es munkacsoport anonimizálással kapcsolatos véleményéből⁵³ valamint az ENISA 2019-ben, éppen a GDPR-ban foglalt követelményekre tekintettel kiadott ajánlásából⁵⁴ indulunk ki. Megjegyzendő, hogy az álnevesítés és anonimizálás technikáinak egy része egymástól különböző, egy része azonban lényegében azonos. Utóbbi esetben az érdemi különbség a technikák alkal-

mazásának az azonosíthatóságra gyakorolt eredményében mutatkozik meg.

1. Az anonimizálás lehetséges technikái

A 29-es adatvédelmi munkacsoport rögzíti, hogy az anonimizálásra használt eljárások és technikák különbözők lehetnek, és folyamatos kutatások tárgyát képezik. Ahhoz, hogy ne személyes adatnak minősíthessünk egy adatot/adathalmazt, az eredménynek az alábbi három kérdés tekintetében nemlegesnek kell lennie:

- kiválasztás: lehetséges-e még kiválasztani egy egyént;
- összekapcsolhatóság: lehetséges-e még az egyénnel kapcsolatos rekordokat összekapcsolni;
- következtetés: ki lehet-e következtetni az egyénekre vonatkozó információkat.

Ha mindhárom kérdésre nemleges a válasz, az adatok nem személyes adatnak, hanem anonimnak tekinthetők. Ha az eljárás azonban akár csak egy kritérium kapcsán kétségeket ébreszt, az azonosítási kockázatokat alaposan ki kell elemezni, és adott esetben kockázat mérséklését célzó garanciákat, biztonsági intézkedéseket és mechanizmusokat kell kidolgozni. A munkacsoport e szempontok mentén értékelte az egyes anonimizálási technikákat, rögzítve, hogy önmagában egyik technika sem mentes a hiányosságoktól, egyik sem képes önmagában az anonimitást biztosítani, így kombináltan ajánlott alkalmazni őket. Bármelyik kombinációt is alkalmazza az adatkezelő, az eredményt mindig esetileg kell minősíteni,

az összes körülmény figyelembevételével.

Az anonimizálás során a legfontosabb kiindulópont természetesen a közvetlen azonosítást lehetővé tevő adatok vagy bizonyos más értékek (pl. kiugró értékek) törlése, amely azonban – amint korábban rámutattunk – összetett adatbázisoknál önmagában gyakran nem elég a valódi anonimitáshoz. Ezen felül az anonimizálásnak alapvetően két módszere van: az első a véletlenítésen, míg a második az általánosításon alapul.⁵⁵

1.1 Adatok törlése

Az anonimizálás érdekében mindekenélőtt szükség van a közvetlen azonosítást lehetővé tevő természetesen és mesterséges személyazonosító adatok törlésére. A törlésnek véglegesnek (visszafordíthatatlannak) kell lennie, azaz nem csak bizonyos adatok elrejtéséről, hanem azok visszaállíthatatlan törléséről van szó.⁵⁶ Az azonosító adatok mellett adott esetben bizonyos más jellemzők törlése is szükséges lehet, ha olyan kiugró értékeket tartalmaznak vagy az adatok olyan kombinációja ismerhető meg, amelyek alapján az érintett közvetlenül beazonosíthatóvá válik, és más technikák (pl. általánosítás) nem elegendők ennek kizáráshoz. A törlés technikai megvalósítása többféle lehet, például az adott érték átkonvertálása 0-ává, vagy értelmezhetetlen véletlen értékévé, illetve az adatok vagy képi megjelenítésű részek maszkolása, felismerhetetlenné tétele.

1.2 Véletlenítés

A véletlenítéshez azok a technikák tartoznak, amelyek „az adatok valóságának való megfelelését változtatják meg az adat és az egyén közötti szoros kapcsolat eltávolítása érdekében.”⁵⁷ Ez azon alapul, hogy az adatok megfelelően bizonytalanná tétele esetén azokat többé nem lehet egy meghatározott egyénnel összekapcsolni. Előnye, hogy nem csökkenti az egyes rekordok egyediségét, mert minden rekord továbbra is egyetlen érintettől fog származni, de védelmet nyújthat a következtetési támadások/kockázatok ellen.⁵⁸ A véletlenítés technikai a zajhozzáadás, és a csere (permutáció), valamint e körben lehet nevesíteni a differenciális adatvédelem megközelítését is.

A zajhozzáadás lényege, hogy az adatok kevésbé pontosá tételével csökken az azonosíthatóság, például a testmagasság meghatározása az eredeti értékhez képest ± 10 cm-es pontossággal, vagy egy konkrét dátum (ami kvázi-azonosító lehet) ± 10 napos pontossággal kerül be az anonimizált adattáblába.⁵⁹ A zajhozzáadással az értékek egyedisége és valamelyest az elosztása is megmarad, ugyanakkor az adatok pontossága csökken.

A permutáció (csere) az egyes értékek „összekeveréséből”, kicseréléséből áll, oly módon, hogy a pontos érték megmarad, de az jellemzően más rekordba (más érintetthez kapcsolódóan) jelenik meg.⁶⁰ Példaként szolgálhat valamilyen dátum vagy az életkor-értékek összekeverése. Ez akkor lehet jó technika, ha az adatok pontosságára szükség van, de az nem fontos, hogy az

adott érték eredetileg kihez tartozott, és nem szükséges egy adott érintett más adataival való kapcsolat elemzése sem (mivel ez a kapcsolat elveszik).

A 29-es munkacsoport dokumentuma a véletlenítésről szóló fejezetben nevesíti a differenciális adatvédelmet is, amely sokkal inkább egy megközelítés, mintsem egy konkrét technika, és amelynek lényege, hogy az adatbázis maga változatlan marad, és a magánszféra védelmét a lekérdezések/adattovábbítások során kinyerhető információk korlátozásával vagy módosításával (pl. zaj hozzáadásával) biztosítja. Ennek alkalmazása során fontos kritérium a lekérdezések nyomkövetése, mivel több különböző szempontú lekérdezéssel adott esetben a védelem kijátszható.⁶¹

1.3 Általánosítás

Az általánosítási technikák lényege, hogy az érintettek attribútumait általánosítják vagy felhígítják a vonatkozó skála vagy nagyságrend módosításával. Példaként említhető, ha pontos cím helyett város, pontos dátum helyett év, pontos életkor helyett egy tartomány (25-35 éves) szerepel az adatbázisban. Erre a módszerre feltétlenül szükség van akkor, ha bizonyos konkrét értékek együttese „kvázi-azonosítóként” szolgálna az egyedisége miatt,⁶² például a már említett nem – születési dátum – irányítószám adathármas. Természetesen az általánosítás során is csökken az adatok pontossága, de sok esetben ez az elemzés végeredményét nem veszélyezteti. Az általánosítás csoportjába az „összesítés”, „k-anonimitás”,

„l-diverzitás”, „t-közelség” technikák tartoznak.

Az összesítés és k-anonimitás lényege, hogy az adatbázis egyes rekordjait összegzett értékekké konvertáljuk (átlagok, tartományok, összegzett értékek segítségével, amelynek célja az érintettek kiválasztásának megakadályozása azáltal, hogy legalább „k” másik egyénnel csoportosítjuk őket. A „k” értéknek az anonimitás érdekében minimum 3-nak kell lennie, máskülönben egy 2-elemű klaszter egyik szereplője (a saját részletes adatainak ismeretében) a másik szereplőről pontos információhoz juthat.⁶³ A „k” érték meghatározása kellő körültekintést igényel, minél nagyobb ez az érték, annál nagyobb védelmet biztosít.⁶⁴

Az l-diverzitás és t-közelség szorosan összefüggő technika. Mindkettő az előző módszer továbbfejlesztése azáltal, hogy szempontként jelenik meg hogy az összesített adat legalább „l” számú különböző értékből álljon össze. A t-közelség ezt azzal egészíti ki, hogy minden egyes értéknek az eredeti értékek eloszlásának tükrözését lehetővé tevő alkalommal kell szerepelnie.⁶⁵

2. Az álnevesítés lehetséges technikái

Amint azt korábban jeleztük, az álnevesítés technikája egyrészt azt biztosítja, hogy az eredeti azonosítókból pszeudóazonosítók jönnek létre (adott esetben egyes azonosítók véglegesen is törölhetők). Azon leíró adatok esetében pedig, amelyek külön-külön vagy együttesen kvázi azonosítóként szolgálhatnak, az anonimizálás különböző technikái alkalmazandók.

Az ENISA álnevesítéssel kapcsolatos ajánlása részletesen bemutatja a pszeudókód létrehozásának főbb eseteit. Ezek az alábbiak:

- Számláló alapú megoldás: Az azonosítók sorban növekvő értékre kerülnek lecserélésre (akár így: 001, 002, stb.).
- Véletlen alapú megoldás: Az azonosítók a sorban növekvő érték helyett egy véletlen értékre kerülnek lecserélésre, egyébiránt a működési mechanizmusa azonos a számláló alapú megoldással.
- Egyszerű hash: Az azonosító kriptográfiai hash algoritmus segítségével jön létre, azaz egyirányú a művelet, visszafelé nem végezhető el, és elhanyagolható az ütközés valószínűsége (a különböző azonosítókból különböző értékek képződnek). Az eredeti érték visszafejtése a tárolt leképezési táblázat segítségével vagy az eredeti adathoz való hozzáféréssel végezhető.
- HMAC:⁶⁶ Az egyszerű hash módszer kiegészítése, mely során az eredeti értékhez fűzött titkos kód („salt”) kerül hashelésre. Az eredeti érték visszafejtése a tárolt leképezési táblázat segítségével és a titkos kód együttes ismeretében végezhető el.
- Titkosítás: Szimmetrikus titkosítás, mely során egy titkos kulcs ismeretében, meghatározott titkosító algoritmus segítségével áll elő a pszeudo kód értéke, melyet ugyanazzal a kulccsal lehet visszafejteni.⁶⁷

3. Az anonimizálás, álnevesítés és hasznosíthatóság viszonya

Az anonimitás technikai kapcsán látható, hogy azok sok esetben az adatbázis értékeinek olyan megváltoztatásával járnak együtt, amely hatással lehet az azok használhatóságára. Az alapösszefüggés szerint minél több intézkedést tesz az adatkezelő az anonimizálás érdekében, annál pontatlanabbak lesznek az adatok, illetve annál inkább csorbul a Big Data korában igen fontos lehetőség az egyes jellemzők közötti összefüggések feltárására.⁶⁸ Sok esetben az anonimizálás egyfajta kompromisszumkeresés a használhatóság és az újraazonosítás kockázatának elfogadhatóan alacsony szintje között. Ebből az is következik, hogy van, amikor egyszerűen nem lehet úgy anonimizálni az adott adatbázist, hogy az használható maradjon,⁶⁹ mert annyi jellemzőt (és ezáltal kvázi-azonosítót) tartalmaz, hogy a rekordok alig hasonlítanak egymásra, és az anonimizálás csak sokféle adat törlésével lenne elérhető.⁷⁰ Egészségügyi adatokon történő tudományos kutatás esetén ez például könnyen előfordulhat, és sok esetben nincs más lehetőség, mint annak elfogadása, hogy az érintett adathalmaz legfeljebb álnevesített adatnak tekinthető, és így azokat az adatvédelmi jogi szabályozás teljes alkalmazása mellett kell kezelni.

V. Anonimizálási megközelítések, tesztek és szempontrendszer

Az elméleti áttekintés és az anonimizálási technikák ismeretében érdemes áttekinteni az anonimizálással kapcsolatos, szakirodalomban fellelhető megközelítéseket, valamint a – kifejezetten a gyakorlati alkalmazásra szánt – útmutatókat és tesztek. Ezek közül is kiemelünk egy, általunk nagyon hasznosnak talált mércét, az ún. „motivált alkalmatlankodó” tesztjét, majd ezt követően egy saját gyakorlati szempontrendszert fogalmazunk meg.

1. Anonimizálási megközelítések

Az anonimizálásról alkotott koncepciókkal kapcsolatban eredendően két megközelítést különböztetünk meg: egyrészt a statikus, másrészt a dinamikus megközelítést.

A statikus megközelítés jegyében nagyon sokáig az az elv uralkodott, hogy ha egy adatbázisból eltávolítják az azonosító adatokat, illetve előre meghatározott műveleteket (például általánosításokat) végeznek el az adatbázison, akkor az érintett magánszférájának megfelelő védelme biztosított.⁷¹ Ezt követően a „release-and-forget” modell jegyében az adatbázisokat átadták vagy nyilvánosságra hozták, anélkül, hogy azzal kapcsolatban később bármilyen utánkövetést vagy kontrollt gyakoroltak volna.⁷² Ez a megközelítés tehát abból indul ki, hogy anonimizálást követően sem a korábbi adatkezelőt, sem azt a személyt, akihez az ano-

nimnak gondolt adatbázist továbbítják, nem terhelik adatvédelmi kötelezettségek, hiszen az adatbázis az anonimizálással véglegesen kikerült az adatvédelmi szabályrendszer hatálya alól.

Az első fejezetben bemutatott problémák alapján egyetértünk Ohm gondolataival, miszerint a gyakorlat ezt a felfogást meghaladta, és utat kell engedni új megközelítéseknek.⁷³ A statikus megközelítés tarthatatlanságának a gyakorlati tapasztalatok mellett – jogászként – a legkézzelfoghatóbb oka, hogy a GDPR is egyértelműen a dinamikus megközelítés mellett teszi le a voksát, részben azért, hogy egy kontextustól függő, egyedi mérlegelést igénylő körülménytől, az „ésszerű feltételezhetőségtől” teszi függővé a közvetett azonosítás értelmezését, másrészt azért, hogy az azonosítás módszerei kapcsán az *„adatkezeléskor rendelkezésre álló technológiákat, és a technológia fejlődését.”*⁷⁴ is figyelembe kell venni. A 29-es adatvédelmi munkacsoport egyértelművé teszi, hogy *„itt egy dinamikus próbáról van szó, és tekintetbe kell venni a feldolgozás idején hozzáférhető csúcstechnológiát, valamint a fejlesztés lehetőségeit is azon időszak tekintetében, amelyre vonatkozóan az adatokat feldolgozzák.”* Lehetséges tehát, hogy a mai technológiai tudásunk alapján nem áll fenn az „ésszerű feltételezhetőség”, de ha például az adatokat 10. évig kívánják megtartani, akkor figyelembe kell venni, hogy az újraazonosítás a tárolás 9. évében is megtörténhet. Az anonimizálás során ezt a kockázatot kezelni kell tudni.⁷⁵

A dinamikus megközelítés tehát nem hagyja figyelmen kívül, hogy

az anonimnak gondolt adatbázisban lévő adatok újraazonosíthatóságának kockázata jelentősen függ attól, hogy milyen további célokra kívánják használni, milyen további adatbázisokkal kapcsolják össze,⁷⁶ valamint attól is, hogy miképpen változik a technológia (és ez egyébként milyen hatással van például az adott technológia költségére). Ebből következően ez a megközelítés az anonimnak tartott adatbázist felhasználó személytől is megkövetel bizonyos felelősséget, illetve felhasználási feltételeknek való megfelelést, akár bizonyos fokú ellenőrzési hatáskört az eredeti adatkezelő részéről.⁷⁷ Ez a jövőbe tekintő értékelés azonban – amint arra egyes szerzők felhívják a figyelmet – a gyakorlatban nagyon nehezen kivitelezhető.⁷⁸

A vonatkozó szakirodalom a dinamikus megközelítésen belül is megkülönböztet (1) károkozásalapú, (2) kockázatalapú, illetve (3) eljárásalapú koncepciót. A (1) károkozásalapú koncepció a magánszférát érintő (nem megfelelő anonimizálás miatt bekövetkezett újraazonosításból eredő) károkat értékeli. A (2) kockázatalapú koncepció szerint az anonimitás értékelését esetről-esetre kell végezni, melynek kiindulópontja a „output” adathalmaz, azaz az anonimnak tekintett adatbázisban szereplő adatok érintettel való újbóli összekapcsolhatóságának kockázatát értékeli az adott eset valamennyi körülményét figyelembe véve. Az (3) eljárásalapú megközelítés is az újraazonosítás kockázatát igyekszik csökkenteni, azonban ennek a fókuszában az anonimizálási eljárás áll és – szemben a kockázatalapú koncepcióval – magá-

tól az eljárásba beépített garanciáktól várja a probléma megoldását. Ebben a koncepcióban a kockázatalapú koncepció néhány eleme is fellelhető, például kockázatelemzést kell végezni adattovábbítás előtt.⁷⁹ Természetesen e koncepciók együttes alkalmazása is lehetséges,⁸⁰ és álláspontunk szerint is ez a leginkább célravezető: a kockázatalapú megközelítés természetesen figyelembe veszi az újraazonosításból eredő károkat (azok súlyosságát és valószínűségét), egy megfelelő eljárásrend pedig, ha önmagában nem is nyújt garanciát a sikeres anonimizálásra, olyan technikai-szervezési intézkedésként értelmezhető, amely praktikusán segíti az anonimitás elérését.

A dinamikus értelmezésbe jól beilleszthető Mourby és szerzőtársainak megközelítése, akik az adatkörnyezet (data environment) fontosságát hangsúlyozzák. Ennek köszönhetően a fókusz az önmagában szemlélt adatról az adat és a környezete közötti kapcsolatra helyeződik át. Az adatkörnyezet vizsgálata során négy szempontot azonosítottak:

- 1) az adatkörnyezetben létező más adatok szerepét, amik az újraazonosítás kockázatának értékelésekor kulcsfontosságúak;
- 2) az adatkörnyezetben résztvevő kulcsszereplőket, illetve azt, hogy ők várhatóan miképp járnak el a kockázatok növelése vagy csökkentése érdekében;
- 3) azt az irányítási folyamatot, amelyben rögzítésre kerül az adatok kezelésének, az azokhoz

való hozzáférésnek a rendje (kik, mikor, milyen célból);

- 4) az infrastruktúrát, ami szintén érdeemben befolyásolja az adat és a környezete közötti kölcsönhatást, és amely az operatív és menedzsment struktúrából, annak szoftver és hardver elemeiből áll.

A szerzők szerint az anonimitás értékelése gyakorlatilag annak értékelését jelenti, hogy az érintett azonosítható-e az adott adatkörnyezetben, figyelembe véve a GDPR „ésszerűen feltételezhető” mércéjét.⁸¹

Az eddigiek alapján azt láthattuk, hogy a szakirodalomban uralkodó értelmezés alapján a GDPR a személyes adat fogalmának meghatározása során végső soron dinamikus, kockázatalapú, és kontextusfüggő megközelítést alkalmaz. Azt ugyanakkor többen is felvetik, hogy a 29-es munkacsoport anonimizálási technikákról szóló véleményéből egy nagyon szűkítő, ezzel majdhogynem ellentétes „zero-risk” megközelítés is kiolvasható.⁸² Amint azt e források is bemutatják, kétségtelen, hogy a munkacsoport szövegezése sok helyütt ellentmondásos: egyrészt utal az „ésszerűen feltételezhető” mércére, a kontextuális elemek fontosságára, és kockázati tényezőkre, ugyanakkor szinte ugyanazon bekezdésekben az azonosítás „visszafordíthatatlan módon történő megakadályozásáról” is szól,⁸³ valamint arról, hogy a anonimizálás „eredményének annyira tartósnak kell lennie, mint a törlésnek, vagyis lehetetlenné kell tennie a személyesadat-feldolgozást,” sőt, kimondja, hogy ha az adatkezelő nem törli az eredeti (azonosítható)

adatokat eseményszinten, és ezek egy részét átadja, akkor az így kapott adatbázis még mindig személyes adatnak számít.⁸⁴ Az egyik forrás szerint az elmentmondás leginkább a dokumentum egy pontján használt „valószínűleg lehetetlen” (*reasonably impossible*) szöösszetételben nyilvánul meg a legvilágosabban.⁸⁵

A munkacsoport határozott szóhasználata érthető ugyan abból a szempontból, hogy a gyakorlatban sok tévhit és rossz gyakorlat övezi az anonimizálást, különösen a pszeudonimizálás és az anonimizálás összemosása tekintetében, ugyanakkor a „visszafordíthatatlanság” és a „lehetetlenség” kifejezéseket mégsem lehet objektívnek tekinteni. Ez nemcsak a GDPR normaszövegét közvetlenül értelmező preambulumban foglaltakkal nem fér össze, de ellentétes a munkacsoport korábbi véleményével is („*az egyén kiválasztásának csupán hipotetikus lehetősége nem elég ahhoz, hogy a személyt »azonosíthatónak« tekintsük*”),⁸⁶ és lényegében egy olyan anonimizálási mércét szabna, amellyel kapcsolatban a mértékadó szakirodalmi források megállapították, hogy elérhetetlen. Álláspontunk szerint mégiscsak a kissé furcsán hangzó „valószínűleg lehetetlen” megfogalmazásból kell kiindulni, és a véleményben foglalt kifejezéseket úgy érteni, miszerint az azonosítás az észszerűen feltételezhető módszerek alkalmazásával „visszafordíthatatlan” és „lehetetlen.”

2. Anonimizálási útmutatók, szempontrendszerek, gyakorlati tesztek

A fentiek alapján talán nem meglepő, hogy nincs könnyű helyzetben az a szervezet (és azon belül az a szakember), aki a gyakorlatban szeretné egy anonimizálási folyamat jogszerűségét felügyelni. Erre tekintettel számos konkrét útmutató és teszt igyekszik segíteni az adatkezelőket. Néhányat említve kiemelhetjük az Egyesült Államokban az egészségügyi adatok anonimizálására szolgáló ún. „HIPAA Privacy Rule”-t,⁸⁷ vagy a szingapúri Adatvédelmi Bizottság 2018-ban kiadott útmutatóját.⁸⁸

Ugyanakkor éppen a lehetséges kontextusok sokfélesége és a szabályozás rugalmassága miatt nincs minden esetre hibátlanul alkalmazható módszertan. Álláspontunk szerint a gyakorlatban az egyik leghasználhatóbb megközelítés az angol információs biztos (ICO)⁸⁹ által megfogalmazott ún. „motivált alkalmatlankodó teszt”,⁹⁰ ami jelentős praktikus segítséget nyújthat az újraazonosítás kockázatának értékelésében. A teszt az ún. „motivált alkalmatlankodóból” indul ki, akit olyan speciális ismeretekkel nem rendelkező személynek tekint, aki az anonimizáltnak tekintett adatok felhasználásával az egyént – kellő elszántsággal,⁹¹ de nem mindenáron – azonosítani kívánja. A teszt célja annak a megítélése (lényegében kockázatértékelés keretében), hogy ez eredményes lesz-e vagy sem.

E megközelítés abból indul ki, hogy ez a személy ésszerű kompetenciákkal, illetve hozzáféréssel rendelkezik

különösen olyan forrásokhoz, mint interneten vagy könyvtárban elérhető források vagy nyilvános elérhető más források,⁹² de nem folyamodik olyan eszközökhöz, mint egy hackertámadás, vagy bűncselekmény elkövetése a személyes adatokhoz való hozzáférés céljából. A gyakorlatban a motivált alkalmatlankodó például internetes keresést végez arra vonatkozóan, hogy a születési idő és irányítószám kombinációval azonosítható-e az érintett, a helyi vagy nemzeti sajtóban rákeresés arra, hogy az áldozat azonosítható-e bűncselekményekről szóló térkép alapján, a közösségi médián rákeres arra, hogy felhasználói profilon szerepel-e az anonimizált adat, vagy a választási nyilvántartás és a helyi könyvtári források felhasználásával megkísérli az anonimizált adatok valamely érintett-höz való hozzárendelését. Amennyiben ez a hipotetikus személy sikerrel jár, az adatot/adathalmazt személyes adatnak kell tekinteni, amennyiben a „motivált alkalmatlankodó” tevékenysége nem jár eredménnyel, úgy anonimnak lehet tekinteni.⁹³

Emellett egy, a Pécsi Tudományegyetemen létrejövő álnevesített kutatási célú egészségügyi adattárház létrehozása⁹⁴ során magunk is összegyűjtöttünk néhány praktikus szempontot arra, hogy az anonimizálás megállapítása során mely tényezőket kell figyelembe venni. Mindenekelőtt szükséges az anonimnak tekintett adatbázis átadása vagy nyilvánosságra hozatala során figyelembe venni az alábbi tényezőket:

- Milyen személyek és szervezetek férnek hozzá az anonimnak tekintett adatokhoz?
- A hozzáféréssel rendelkezőknek milyen tényleges hozzáférési lehetőségeik vannak olyan más adatbázisokhoz, amelyeknél felmerülhet, hogy az egyén azonosítására alkalmas adatokat tartalmaznak? (Ideértve a nyilvános és az adott adatkezelő által hozzáférhető adatokat is).
- Ezen más adatbázisok és a hozzáféréssel érintett anonimnak tekintett adatbázisok adattartalma milyen viszonyban van egymással?
- Az anonimnak tekintett adatbázisokhoz az egyes személyek vagy szervezetek milyen módon férnek hozzá? Csak betekintésre van lehetőségük, vagy az adatokról másolatot is készíthetnek? Előbbi esetben milyen intézkedések biztosítják a másolatkészítés kizárását?
- Amennyiben potenciálisan másolatot is készíthet, a hozzáférő személy vagy szervezet milyen szervezési és technikai intézkedéseket alkalmaz az adatok védelme érdekében, ideértve a szervezeten belüli és kívüli újraazonosítással szembeni védelmet is.
- Ki és milyen eszközzel végzi az anonimizálást: milyen működési mechanizmuson, milyen anonimizálási technikákon alapul. Amennyiben valamilyen egyedi azonosító továbbra is használ-

latos, ezen egyedi azonosítóból lehetséges-e személyazonosító adat visszaállítás?

- Az alkalmazott eljárás objektíve meggátolja-e az egyén kiválaszthatóságát, adatai összekapcsolhatóságát, kikövetkeztetését? Ha nem, akkor milyen eszközökkel korlátozzák ezek előfordulását?

Emellett meg kell vizsgálni valamennyi hozzáférő személy és szervezet szempontjából, hogy észszerűen feltételezhető-e az, hogy az adatokat egy adott természetes személy azonosítására fogják felhasználni. Ennek keretében a GDPR és a 29-es adatvédelmi munkacsoport véleménye alapján meg kell vizsgálni különösen:

- az azonosítás költségeit és időigényét, számításba véve az adatkezeléskor rendelkezésre álló technológiákat, és a technológia fejlődését;
- a szándékolt célt: milyen célokból kívánják felhasználni az intézmények az anonimnak tekintett adatbázist, van-e olyan (rész)cél, ami megkövetelné az azonosíthatóságot;
- a feldolgozás módjának strukturalitását;
- az adatkezelő által az (akár jogszerűtlen) azonosítástól várt előnyt;
- az egyének szóban forgó érdekeit (az esetleges újraazonosítás milyen hatással lehet rájuk);
- a szervezet működési zavarainak kockázatát (pl. a titoktartási kötelezettségek megsértése vagy más szabálytalanság kockázata);

- a műszaki meghibásodás, információbiztonsági incidens lehetőségét.⁹⁵

E szempontrendszerből alapvetően két következtetést vonhatunk le. Egyrészt az első csoportban tartozó szempontoknak az érdemi vizsgálata korlátozott, a gyakorlatban sokszor csak a jogszabály által lehetővé tett, vagy egyébként közismert lehetőségekre, illetve az adatátvevő (jog)nyilatkozatára lehet hagyatkozni. A második csoportba tartozó szempontok pedig ugyan részben objektív szempontnak minősülnek az adatvédelmi rendelet szóhasználatában, de az objektivitás nem jelent egzakt mérhetőséget. Valójában az ezen szempontoknak való megfelelés a legnagyobb gondosság esetén is csak kockázatértékelés keretében értékelhető.

VI. Következtetések

Mind a jogi, mind a technológiai megközelítésű forrásokból az látható, hogy – részben az újraazonosítási technológiák fejlődésének, részben az egyre nagyobb számban elérhető adatbázisoknak (mint további információknak) – köszönhetően az újraazonosítás lehetőségét teljes mértékben kizárni, az objektív, elvi azonosíthatatlanságot elérni a legtöbb esetben nem lehetséges, legalábbis úgy biztosan nem, hogy az adatállományok vagy különösen a strukturálatlan adatok hasznosíthatósága megmaradjon. Az újraazonosítási technológiát részletesen elemző egyik forrás maga is a megfelelő jogi védelemben látja a megoldást.⁹⁶

A jogi védelem az Európai Unióban régóta fennáll, és álláspontunk szerint kellő rugalmassággal kezeli a kérdést. A GDPR „ésszerűen feltételelezhetőség” mércéje az értelmezési bizonytalanságok mellett is alkalmas arra, hogy az anonimizálás kérdését kontextusfüggően, a technológiai mindenkori állására és annak fejlődésére tekintettel kezelje.

A jogirodalomban több helyen is elemzett dinamikus, kockázatalapú megközelítés álláspontunk szerint megfelelő keretet adhat az anonimizálás értékelésének, különösen azért, mert a GDPR-ban nevesített objektív szempontok objektívek ugyan, de a gyakorlatban sokszor nem pontosan mérhetők. Ebben a megközelítésben az anonimizálás tulajdonképpen az újraazonosítás kockázatának kellően alacsony, elfogadható szintjét jelenti. Ennek értékelése ugyan kétségkívül több energiát igényel, mint a régebben jellemző „release-and-forget” megközelítés, de az – Ohm kifejezését használva – valóban csak az védelem ígéretét hordozza, az utóbbi időben jelentősen csökkenő valódi védelmi szint mellett.

Egyetértünk emellett Stalla-Bourdillon és Knight azon következtetésével, hogy a személyes adat – anonim adat – álnevesített adat közötti határvonalak kissé elmosódhatnak, mind időben, mind az adatkezelő személyétől függően, ez azonban nem jelenti azt, hogy a szabályozásnak ne kellene fenntartania ezt a kettősséget.⁹⁷ Már csak azért sem, mert e tanulmány során is az izgalmas „határeseteket” vizsgáltuk, de természetesen számos olyan eset lehetséges, amikor az anonimizálás eredménye va-

lóban annyira általános, hogy fel sem merül az újraazonosíthatóság – ezen adatköröket pedig indokolatlan lenne az adatvédelmi jog hatálya alá vonni.

További következtetésünk, hogy a GDPR azon elvi kiindulópontja, miszerint az ésszerű feltételelezhetőséget nem csak egy adott adatkezelő, hanem bármely adatkezelő szempontjából el kell végezni, álláspontunk szerint a gyakorlatban azzal jár, hogy jelentősen más lehet a megítélése egy meghatározott szereplőnek átadott anonim adatbázisnak és a nyilvánosságra hozott anonim adatbázisnak. Egy meghatározott adatkezelőre a kockázatelemzés sokkal könnyebben elvégezhető (mint potenciálisan végtelen szereplőre), és számos olyan szervezési-technikai intézkedés tehető, amely érdemben csökkenti a (bárki általi) újraazonosítás kockázatát, mindenekelőtt éppen az adott adathalmaz nyilvánosságra hozatalának tilalmával, valamint megfelelő biztonsági intézkedések megkövetelésével, amely védelmet biztosít a jogosulatlan vagy véletlen hozzáféréssel és nyilvánosságra kerüléssel szemben (és amelynek eredményeként a „más személyek” tekintetében az ésszerű feltételelezhetőség így nem áll fenn). Az adatátvevő féllal kötött – akár adatfeldolgozó, akár annak egyes elemeit tartalmazó más, atipikus – szerződés megfelelő tartalmi elemekkel erre álláspontunk szerint alapvetően alkalmas, hiszen az adatvédelmi jog mind az adatfeldolgozás, mind a harmadik országba történő adattovábbítás során elismeri a szerződésben vállalt kötelezettségek „védelmi erejét”. Egy szerződés vagy valamely egyoldalú jognyilatkozat (például

titoktartási és újraazonosítást kizáró nyilatkozat) nem csak az adatkezelő szándékának objektív, kötelezettségvállalásban megnyilvánuló kifejeződése, hanem adott esetben az újraazonosítást egyértelműen jogellenes magatartássá minősítő dokumentum is, amely – amint azt a Breyer-ítéletből láttuk – az „ésszerű feltételezhetőség” szempontjából is fontos (már-már döntő) momentum.⁹⁸ A szerződés megszegése pedig azt eredményezheti, hogy a jogellenes adatkezelésért viselt felelősség végső soron az adatátvevőt fogja terhelni.⁹⁹

Összességében az anonimizálás az adatvédelmi jog talán egyik legizgalmasabb kérdése, amelynek a megítélése úgy változott az elmúlt évtizedekben, hogy a tételesjogi szabályozás lényegét tekintve 1995 óta változatlan. A kérdés gyakorlati tétjét azonban álláspontunk szerint az adathasznosításban rejlő lehetőségek nagymértékben megnövelik.

1 A fejezetcímet Paul Ohm híres cikkének címe inspirálta (Paul Ohm: Broken Promises of Privacy: Responding to the Surprising Failure of Anonymization. UCLA Law Review 2010/6. 1701-1778. o. (HeinOnline-ből letöltve).

2 Latanya Sweeney kutatásait idézi Ohm: i.m. 1705. o.

3 Alexin Zoltán: Kockázatokat rejt az egészségügyi adatok anonimizálása. IME 2014/2. 71-72. o., <https://www.imeonline.hu/tmp/dd5c7f861ad-8121bcd164d6d3b94d209.pdf> (Letöltve: 2022.10.15)

4 Uo.

5 Narayanan és Shmatikov munkáját idézi és elemzi Ohm: i.m. 1722. o.

6 Bán-Forgács Nóra: Információs szabadság és Covid Magyarországon MTA Law Working Papers 2021/30. 10. o. <https://jog.tk.hu/mtalwp/informacioszabadsag-es-covid-magyarorszagon?download=pdf> (Letöltve: 2022.11.15.)

7 Ezáltal egyes, eredetileg nem személyazonosítást célzó adatok (tulajdonságok) ún. kvázi azonosítók

ként funkcionálhatnak.

8 Bán-Forgács: i.m. 11. o.

9 Ld. pl. Gulyás Gábor György: Gépi tanulási módszerek alkalmazása deanonimizálásra. Információs társadalom 2017/1. 72-86. o.;

10 Gulyás: i.m. 74., 79., 83. o.

11 Egy nagy távközlési cég, az Orange például az anonimizált(nak vélt) adatbázisának vizsgálatát kérte erre szakosodott kutatóktól. Gulyás: i.m. 79. o.

12 Gulyás: i.m. 84. o.

13 Alex Hern: 'Anonymised' data can never be totally anonymous, says study. The Guardian, 23.07.2019 <https://www.theguardian.com/technology/2019/jul/23/anonymised-data-never-be-anonymous-enough-study-finds> (Letöltve: 2022.11.20.)

14 A szerzők modellje alapján az amerikai lakosság 99,98%-a azonosítható bármely olyan adatbázisban, amely tartalmaz legalább 15 demográfiai jellemzőt. Luc Rocher – Julien M. Hendrickx - Yves-Alexandre de Montjoye: Estimating the success of re-identifications in incomplete datasets using generative models, Nature Communications 2019/10. 1. o. <https://doi.org/10.1038/s41467-019-10933-3>

15 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)

16 „[A]z adatvédelem elveit ennek megfelelően az anonim információkra nem kell alkalmazni, nevezetesen olyan információkra, amelyek nem azonosított vagy azonosítható természetes személyre vonatkoznak, valamint az olyan személyes adatokra, amelyeket olyan módon anonimizáltak, amelyek következtében az érintett nem vagy többé nem azonosítható.” (GDPR (26) preambulumbek.)

17 Európai Bizottság: Fehér könyv a mesterséges intelligenciáról: a kiválóság és a bizalom európai megközelítése, COM(2020) 65 final, 2. o. <https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/ac957f13-53c6-11ea-aece-01aa75ed71a1> (Letöltve: 2021.02.24.)

18 Innovációs és Technológiai Minisztérium: Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020-2030 24. o. <https://digitalisjoletprogram.hu/files/6f/3b/6f3b96c7604fd36e436a96a3a01e0b05.pdf> (Letöltve: 2021.02.24.)

19 E tanulmány során – követve a jogszabályok és a szakirodalom általános terminológiáját – „anonimizált adatnak” nevezzük az eredetileg személyes adatból anonimizálással létrejött adatot, míg az „anonim

adat” olyan adatra is használható, ami eredetileg sem minősült személyes adatnak.

20 Erre a GDPR (26) preambulumbekzdése mellett máshol a normaszövegben is van példa: a nyílt adat irányelv 2. cikk 7. pontja alapján „anonimizálás”: a dokumentum olyan anonim dokumentummá történő átalakításának folyamata, amely nem azonosított vagy azonosítható természetes személyre vonatkozik, valamint a személyes adatok olyan anonim adatokká történő átalakításának folyamata, amelynek következtében az érintett nem vagy többé nem azonosítható.

21 A 29. cikk alapján létrehozott adatvédelmi munkacsoport 4/2007 véleménye a személyes adat fogalmáról (WP136, a továbbiakban WP29: 4/2007. sz. vélemény)

22 GDPR (27) preambulumbek. Ezt Magyarország is részben megtette, ld. pl. az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 25. §-át vagy az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (Eüak.) 3/A. §-át.

23 2009. évi CXV. törvény az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről

24 NAIH/2018/5233/4/V. 1. o. <https://www.naih.hu/files/NAIH-2018-5233-4-V.pdf> (Letöltve: 2021.02.19.)

25 WP29: 4/2007. sz. vélemény 9. o.

26 WP29: 4/2007. sz. vélemény 11-12. o.

27 WP29: 4/2007. sz. vélemény 6. o.

28 WP29: 4/2007. sz. vélemény 8. o.

29 WP29: 4/2007 vélemény 13-14. o.

30 Uo.

31 Polyák Gábor – Szóke Gergely László: Elszasztott lehetőség? Az új adatvédelmi törvény főbb rendelkezései. In: Drinóczi Tímea (szerk.): Magyarország új alkotmányossága, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2011. 156-157. o. Az abszolút és relatív értelmezésről, annak magyar hatósági és bírósági gyakorlatáról ld. még Jóri András – Soós Andrea Klára – Bártfai Zsolt – Hári Anita: A GDPR magyarázata. HVG-ORAC, Budapest 2018. 62-74. o.

32 Frederik J. Zuiderveen Borgesius: Singling out people without knowing their names – Behavioural targeting, pseudonymous data, and the new Data Protection Regulation. Computer Law & Security Review 2016/2. 263. o., Michèle Finck – Frank Pallas: They who must not be Identified – Distinguishing Personal from Non-Personal Data under the GDPR, 2020. 13. o. <https://ssrn.com/abstract=3462948> (Letöltve: 2022.06.26.)

33 „any data which conceivably can be linked to

an individual (in whatever way, and by whoever) are to be regarded as “personal” (even if one may make concessions, or apply the rules in a more relaxed way, if this possibility is somewhat remote).” Douwe Korff: EC Study on Implementation of Data Protection Directive 95/46/EC, 2002. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1287667>, 20. o. A szerző ugyanakkor az „objektív vagy abszolút” jelző nem használja, csak szembeállítja ezt a megközelítést a „relatív” értelmezéssel (anélkül, hogy állást foglalna egyik vagy másik mellett).

34 Ld. még erről: Polyák – Szóke: i.m. 156-157. o., Jóri András – Soós Andrea Klára – Bártfai Zsolt – Hári Anita: i.m. 62-69. o.

35 GDPR (26) preambulumbek.

36 WP29: 4/2007. sz. vélemény 17. o. Meg kell jegyezni, hogy a munkacsoport nem a GDPR, hanem a korábbi adatvédelmi irányelv szövegezését vette alapul, amely magyar fordításban ugyan kissé eltérő a GDPR által használható képest („minden olyan módszer figyelembe kell venni, amit az adatkezelő vagy személy valószínűleg felhasználna”), de az angol szöveg alapvetően azonos („means reasonably likely to be used”). Ld. Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, 26. preambulumbek.).

37 GDPR (26) preambulumbek.

38 WP29: 4/2007. sz. vélemény 17. o.

39 WP29: 4/2007. sz. vélemény 18. o.

40 WP29: 4/2007. sz. vélemény 20. o.

41 Amennyiben abszolút értelmezés alatt csak azt értjük, hogy akkor is fennállhat az azonosíthatóság, ha az ahhoz szükséges adatok nem az adatkezelőnél, hanem egy másik szereplőnél vannak, akkor ez igaz is. Ez azonban még az azonosíthatóság elvi-teoretikus lehetőségéről nem mond semmit.

42 C-582/14. sz. ügy 47., 49. pont

43 C-582/14. sz. ügy 46. pont

44 Ld. pl. Jóri András – Soós Andrea Klára – Bártfai Zsolt – Hári Anita: i.m. 69-74. o., ill. BH2019. 272.

45 NAIH: Közlemény az Erzsébet-táborokban a táborozó gyermekek részére készített, „Véleményed kincs!” című kérdőívhez kapcsolódó adatkezelést illetően, 1. o. https://www.naih.hu/files/2020-07-22-kozlmeny_Erzsebet-tabor.pdf (Letöltve: 2022.11.18.)

46 NAIH: i.m. 2. o.

47 GDPR 4. cikk 5. pont

48 A 29. cikk alapján létrehozott adatvédelmi munkacsoport 05/2014 véleménye az anonimizálási technikákról (WP216, a továbbiakban: WP29: 05/2014. sz. vélemény)

49 Sophie Stalla-Bourdillon – Alison Knight: Anonymus data v. personal data – a false debate: an EU perspective on anonymization, pseudonymization and personal data. *Wisconsin International Law Journal*, 2017, 13. o. <https://ssrn.com/abstract=2927945> (Letöltve: 2022.09.15.)

50 E néhány bekezdésben a „visszafordíthatatlan” és a „nem lehetséges” kifejezéseket úgy kell érteni, hogy „ésszerűen feltételezhető módon visszafordíthatatlan vagy nem lehetséges.” Erről ld. még ugyanezen fejezetet, valamint a V. fejezet 1. pontját.

51 GDPR (26) preambulumbek.

52 Ezzel egyező álláspontot képvisel Miranda Mourby et.al.: Are ‘pseudonymised’ data always personal data? Implications of the GDPR for administrative data research in the UK. *Computer Law and Security Review* 2018/2. 223. o., <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2018.01.002>

53 WP29: 05/2014. sz. vélemény

54 ENISA: Pseudonymisation techniques and best practices, 2019 (ENISA 2019), <https://www.enisa.europa.eu/publications/pseudonymisation-techniques-and-best-practices> (Letöltve: 2021.03.10.)

55 WP29: 05/2014. sz. vélemény 12. o.

56 Az ezzel kapcsolatos értelmezési kérdéseket ld. a V. 1. alfejezetben.

57 WP29: 05/2014. sz. vélemény 13. o.

58 Uo.

59 Uo.

60 WP29: 05/2014. sz. vélemény 14. o.

61 WP29: 05/2014. sz. vélemény 16-17. o.

62 WP29: 05/2014. sz. vélemény 17-18. o.

63 Magyar et. al.: Adattárház és adatbázis adatanonimizálás módszerei, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Távközlési és Médiainformaticai Tanszék, 2012. 9. o. https://www.academia.edu/39818226/Adatt%C3%A1rh%C3%A1z_%C3%A9s_adatb%C3%A1zis_adatanonimiz%C3%A1s_m%C3%B3dszerei (Letöltve: 2022.11.20)

64 WP29: 05/2014. sz. vélemény 17-18. o.

65 WP29: 05/2014. sz. vélemény 19. o.

66 A HMAC egy a kriptográfiában alkalmazott hash függvény és egy titkos kulcs kombinációja, a Hash/hash-based authentication code anagrammja.

67 ENISA: i.m. 21-23. o.

68 Stalla-Bourdillon – Knight: i.m. 2. o.

69 AEPD-EDPS: 10 misunderstanding related to anonymisation, 2021. 4. o. https://edps.europa.eu/system/files/2021-04/21-04-27_aepd-edps_anonymisation_en_5.pdf (letöltve: 2022.10.13.)

70 Gulyás: i.m. 74. o.

71 Ezt nevezi tulajdonképpen Ohm a magánszférára hamis ígéretének. Ohm: i.m. 1706, valamint Alexin Zoltán: Does fair anonymization exist? *International Review of Law, Computers & Technology* 2014/1. 3-4. o. <http://dx.doi.org/10.1080/13600869.2013.869909>

72 Ohm: i.m. 1711-1712 o.; Alexin: Does fair anonymization exist?, 4. o.

73 Ohm: i.m. 1706-1707. o.

74 GDPR (26) preambulumbek.

75 WP29: 4/2007. sz. vélemény 17. o.

76 Stalla-Bourdillon – Knight: i.m. 4. o.

77 Stalla-Bourdillon – Knight: i.m. 4-5. o.

78 Finck – Pallas: i.m. 12. o.

79 Stalla-Bourdillon – Knight: i.m. 25-26. o.

80 Mint például az angol információs biztos (ICO) megközelítése. Ld. Stalla-Bourdillon – Knight: i.m. 26. o.

81 Mourby et. al.: i.m. 231. o.

82 Emily M. Weitzenboeck et. al.: The GDPR and unstructured data: is anonymization possible? *International Data Privacy Law*, 2022/3. 193. o. <https://doi.org/10.1093/idpl/ipac008>, valamint Finck – Pallas: i.m. 7-8. o.

83 WP29: 05/2014. sz. vélemény 6-7. o.

84 WP29: 05/2014. sz. vélemény 6., 9. o.

85 Finck – Pallas: i.m. 8. o.

86 WP29: 4/2007. sz. vélemény 17. o.

87 Alexin: Does fair anonymization exist? 3. o.

88 Singapore Personal Data Protection Commission (PDPC): Guide to basic data anonymisation techniques, 2018 (PDPC 2018), [https://www.pdpc.gov.sg/-/media/Files/PDPC/PDF-Files/Other-Guides/Guide-to-Anonymisation_v1-\(250118\).pdf](https://www.pdpc.gov.sg/-/media/Files/PDPC/PDF-Files/Other-Guides/Guide-to-Anonymisation_v1-(250118).pdf) (Letöltve: 2020.09.15)

89 Information Commissioner’s Office

90 The „Motivated Intruder” test, ICO: Anonymisation: managing data protection risk code of practice. 2012. 22-25. o. <https://ico.org.uk/media/1061/anonymisation-code.pdf> (Letöltve: 2019.12.10)

91 A motiváció fakadhat gonosz személyes szándékból, pénzügyi előny megszerzéséből, ismert ember adatainak nyilvánosságra hozatalából, politikai szándékból, vagy pusztán kíváncsiságból is. ICO: i.m. 23. o.

92 További lehetséges források: helyi hivatalok, egyházi vagy más állami nyilvántartások, közösségi média; helyi és nemzeti sajtó archívumok, anonimizált adatközlések más szervezetek, hatóságok részéről, stb.

93 ICO: i.m. 22-24. o.

94 InnoHealth DataLake. Hálózatos analitikai és adathasznosítási lehetőségek az egészségügyben,

GINOP 2.2.1-15-2017-00067

95 GDPR 26. preambulumbek. WP29: 4/2007. sz. vélemény, 17. o.

96 Gulyás: i.m. 84. o.

97 Stalla-Bourdillon – Knight: i.m. 37-38. o.

98 Ugyanakkor ez nem jelenti azt természetesen,

hogy ez egyetlen intézkedésként önmagában elegendő minden kockázat kezelésre, de ettől még jelentős hatású intézkedésnek gondoljuk.

99 A felelősség kérdéséről ld. Stalla-Bourdillon – Knight: i.m. 36. o.

Dr. Lugosi József PhD

címzetes törvényszéki bíró, Tatabányai

Törvényszék

megbízott egyetemi oktató, KRE GESZK

A konfliktushelyzetek társadalmi mozgatórugói

I. Bevezetés

A konfliktushelyzetek a mindennapi élet velejárói (pl. közlekedésben, hivatalos ügyintézés közepette, gazdasági kapcsolatokban az elszámolási kérdések során felmerülő nézeteltérések kapcsán és sok más egyéb helyzetben is), amelyek bármilyen előzetesen nem kalkulálható módon és váratlanul bekövetkező élethelyzetekben is kialakulhatnak.¹ A konfliktushelyzetek mindennapi életünkben feltehetően soha nem lesznek teljesen kiküszöbölhetőek. A konfliktushelyzet (érdek-összeütközés, érdekelletét, nézeteltérés) kialakulásának magjai kódolva vannak a társadalomban és a társadalmat alkotó egyén (individuum) szocializációjában. A konfliktushelyzet olyan élethelyzet, amely az emberiség történetének kezdete óta jelen van a társadalomban.² A konfliktushelyzet kialakulhat az egyénen belül és a személyek, csoportok vagy államok között is, ez utóbbinak rendszerint valamilyen külső megnyilvánulási formája is van, mint ahogy

az előbbinek is lehet látványos megjelenése (gyógyszer-, alkohol-, droghasználat stb.), vagy probléma a belső feszültség kezelése és ennek következtében másfajta viselkedésmód alakul ki (tépelődés, önemésztés, befelé fordulás formájában), amelyet a külvilág egyáltalán nem vagy nem biztos, hogy észlel, érzékel, tudomásul vesz. Volkmar Gessner német jogtudós szerint a konfliktushelyzetet nem lehet elkerülni, de van mód a szabályozásukra.³ A konfliktus a régebbi korban – döntően a XIX. század közepét megelőzően – ártalmas és káros jelenségnek tűnt. A jelenségre azért tekintettek negatív tartalommal, mert az akkori vélekedés szerint a konfliktus elvonja a figyelmet fontos dolgokról, energiát és erőforrást igényel, valamint a rossz vezetés eredménye. A XX. század derekától kezdődően kezdtek más összefüggésben megközelíteni a konfliktus/konfliktushelyzet kifejezés értelmezését.⁴ A társadalmi struktúra (egyensúly) fenntartásában Robert K. Merton szerint két tényezőnek van jelentősége: egyrészt a kulturálisan meghatározott céloknak, célkitűzéseknek és érdekeknek, másrészt az ezeket biztosító szabályoknak, amelyek az erkölcsökben vagy intézményekben gyökereznek, „s megszabják, mely eljárások engedhetőek meg a célok eléréséhez.”⁵ Robert K. Merton álláspontja szerint „a társadalmi struktúra e két összetevője között addig áll fenn hatékony egyensúly, amíg mindkét kulturális kényszertényezőhöz alkalmazkodó egyének megelégedettek, vagyis kielégíti őket egyrészt a célok elérése, másrészt közvetlenül az az intézményesen megengedett mód, aho-

gyan a célok elérésére törekedhetnek. A megelégedettségben szerepe van a végterméknek és a folyamatnak, az eredménynek és a tevékenységnek. A folyamatos elégedettség forrása tehát a versengésen alapuló rendben való részvétel és az, hogy az egyén tönkreteszi versenytársait, feltéve, hogy eközben a rend maga fennmarad. Ha a figyelem kizárólag a versengés eredményére irányul, akkor azok, akik végérvényesen veszítettek, érthetően arra törekszenek, hogy megváltoztassák a játékszabályokat. Az intézményes normákhoz való alkalmazkodás néha – de nem mindig, ahogyan Freud feltételezte – áldozatokat követel, s ezekért az egyént társadalmi jutalmakkal kell kárpótolni. A társadalmi pozíciók versengés útján történő elosztását úgy kell megszervezni, hogy ezen a renden belül minden pozícióhoz megteremtsék a belőle fakadó státuskötelezettségek teljesítésére vonatkozó pozitív ösztönzéseket. Máskülönb...a normálistól elütő magatartás jön létre.”⁶

A konfliktus-kifejezés ekkortól kezdődően pozitív értelmezést kapott, hasznosnak gondolták, mert úgy tekintettek rá, hogy elősegíti új taktika és stratégia kialakítását, valamint megakadályozza a túlzott megelégedettséget és kényelmességet.⁷ A „konfliktus” kifejezés eredete *confligo* 3 *fligi*, *flictus* latin igéből (1. összetart, egybevet, 2. összeütközik, megütközik, összezsap, 3. perlekedik, ellenkezik, ellentétben van) és a szintén latin eredetű *conflictus*, *us m.* (dulakodás, ellentét, küzdelem, küzdés, nézeteltérés, viaskodás, összeütközés) főnévből vezethető le.⁸ A középkori hazai latin

műveltség szerint a „*conflictus*” (ad *conflictum venire*) az ütközet, összeütközés jelentéssel bírt.⁹ Kerecsi Klára a konfliktust akként fogja fel, mint „a különböző csoportok közötti érdekek eltérését, vagy az elérni kívánt célok inkompatibilitását.”¹⁰

II. A konfliktusok/ konfliktushelyzetek a társadalomban

1. A konfliktusokról/a konfliktushelyzetekről

A jogirodalomban szinonimaként használt konfliktus és a konfliktushelyzet kifejezések definiálása egymáshoz képest nem jelenik meg. A konfliktus és a konfliktushelyzet kifejezések álláspontunk szerint eltérő jelentéssel is bírhatnak, mindazonáltal ez a különbség nem mindig jelenik meg. A „konfliktus” olyan érintett felek (egyének, jogalanyok) közötti ellentét, amely adekvátan, külsőleg érzékelhető formában nem okvetlenül jelenik meg. A „konfliktushelyzet” az érintett felek (egyének, jogalanyok) között olyan érdekellentét, amely már a külvilág számára is érzékelhető formában jelenik meg. A konfliktushelyzet fogalmának sokrétűsége és határtalansága miatt sem lehetséges, hogy a kutatási témát kizárólag csak egy tudományterület művelői vonják vizsgálatuk alá, helyezték kutatásuk fókuszába. A konfliktushelyzet vizsgálatával, kutatásával – a fogalom összetettsége és komplexitása okán is – több tudományterület is foglalkozik. A konfliktushelyzet jelenségét

a pedagógia, a konfliktus-pedagógia, a szociálpszichológia, a személyiségpszichológia, a szervezetpszichológia, a vezetéstudomány, a szociológia, jogszociológia, a jogtudomány, (a kriminológia, a büntetőjog) a maga sajátos aspektusai, megközelítési módjai és szinterei alapján elemzi.

A konfliktushelyzet kérdésének jogszociológiai szempontú megközelítése szerint: „A jogalkalmazás széles területén belül a viták, a vitaoldás mikéntjei, a konfliktus jogi esetté alakulásának folyamata domináns kutatási téma. A fent jellemzett szemléleti keretek között a jogvita társadalmi konstrukció, amelyben az állami intézmények is alakító erővel lépnek fel, például képesek csökkenteni vagy növelni a perlési aktivitást. Amint a jogszociológia figyelme nem csak a jogalkalmazó intézményekben zajló folyamatokra koncentrált, a vita értelmezése tágabb összefüggésekbe került. A konfliktusok elenyésző része válik jogi vitává, csak kis részben kerül hivatalos jogintézmények látókörébe. A sérelem azonosítása, a sérelmet okozó hibáztatása és végül a jogi igény megfogalmazása bonyolult társadalmi térben zajlik, és számos tényező befolyása alatt áll. Így a jog használata nem pusztán a sérelem mértékétől függ, hanem a felek közötti viszonyoktól, a helyzet értelmezésétől.”¹¹

A konfliktushelyzet legtágabb formájában az államok közötti konfliktusok keretei között jelentkezik. A konfliktushelyzet államok közötti realizálódása legszélsőségesebb esetben háború, harc, fegyveres konfliktus formájában jelentkezhet, amelynek bekövetkezése önmagában véve negatív

fejleménynek tekinthető. Az államok közötti konfliktushelyzet kialakulásának és megoldásának vajon lehet-e a későbbiekben, a jövőre nézve a társadalmi és gazdasági fejlődésre gyakorolt pozitív hatása? A világtörténelemben lezajlott háborúk, fegyveres konfliktusok volumenüktől függően az elfoglalt területek gazdasági erőforrásainak hasznosítására törekedtek. Az elfoglalt területeken földművelés, állattenyésztés, mezőgazdasági művelés új technikái, technológiai alakulhattak ki, meg kellett szervezni ezeknek a területeknek az igazgatását (közigazgatását), ugyanakkor ezen területek bekerül(het)tek a (kül)kereskedelem áramkörébe is, azok célpontjaivá válhattak. A nagyobb területek összefogása (ókori Egyiptom, AsszírIA, Perzsia, az ókori Róma) a politikai hatalomgyakorlás különböző formáit alakította ki. Az ókori Hellaszban: több különböző kultúra, városállamok (poliszok) eltérő politikai berendezkedése, városállamok egymással és a külső hódítóval szembeni küzdelme, az ókori Rómában is különböző szervezeti formát öltött az eltérő jellegű politikai hatalomgyakorlás: királyság – köztársaság – triumvirátus – császárság. A háborúra való felkészülés (fegyverkezés) elősegítette a vasérc, ón, ólom és különböző színesfémek kitermelését, és munkalehetőséget teremtett a fegyverek előállításainak. A hadi technikák fejlődése az egyéb más iparágak (vasipar, gépipar, fegyvergyártás) kialakulását, fellendülését is magukkal vonták, az ennek következtében előállított termékek és eszközök a kereskedelem révén más területekre is eljuthattak (*gazdasági fejlődés*). A hódí-

tó(k) elleni küzdelemben vagy a hazai társadalmon belüli politikai küzdelemben való részvétele az alacsony társadalmi helyzetű rétegek (jobbágyok, köznemesek) társadalmi státuszának javulását is jelenthette (pl. többletjogok biztosítását) a sikeresen megvívott háború eredményeként (*társadalmi fejlődés*). Az államok vagy nagyobb területi entitások közötti konfliktushelyzet, amely a kialakulásának időpontjában még egyértelműen negatív megítélésű jelenségnek tűnik, mert velejárója lehet emberéletek kioltása, a pusztítás, a rombolás, ugyanakkor egyéb vonatkozásban hosszabb időintervallum alatt és más, több különböző szempontot, megközelítést figyelembe vevő társadalmi aspektusok és kontextusok alapján, – nem okvetlenül minden esetben – de lehetnek pozitív hozadéka. Az adott közösségben kialakuló konfliktus-helyzet a fennálló társadalmi-gazdasági helyzet, a fejlődés-, a haladás motorja is lehet. A modern – az ipari és a polgári forradalmak lezajlását követő – korban, a XIX. század utolsó harmadától kezdődően az államok közötti konfliktus tovább szélesedett, annak több állam részvételével való folytatása hódító, gyarmatosító küzdelmek kialakulását és ezen területszerzések valamint a gazdasági befolyás kiterjesztésének egyenetlensége, kiegyensúlyozatlansága folytán már világháborúk kialakulását eredményezték. Az ipari forradalom gazdasági fejlődést, a felvilágosodás kulturális előrelépést, haladást, a polgári forradalmak kialakulásának eszmei-ideológiai hátterét, a polgári forradalmak társadalmi, politikai és gazdasági fejlődést is jelenthet-

tek, idézhettek elő. Ezek a gazdasági, társadalmi és politikai (szellemi-kulturális) haladás folyamatában jelentős események szintén konfliktushelyzetek (érdekellentétek, nézeteltérések) kialakulását teremthették meg. A konfliktushelyzet államok közötti háború vagy fegyveres konfliktus igénybevétele útján való rendezése vagy megoldási kísérlete olykor hatalmas emberáldozatokkal is járt, amely az államok közötti végletekig eszkalálódó, feszült helyzet sajátos és kényszerű feloldását jelentették.

A konfliktushelyzet definíciójának teljes körű, minden irányból történő feltárása valamennyi tudományterület nézőpontjainak figyelembevételével történhet meg komplex módon. A konfliktushelyzet jelenségének vizsgálata a pedagógiai tudományterületen belül napjainkra már olyannyira központi kutatási témává vált, hogy külön konfliktuspedagógiáról is, illetve pedagógiai szakterületről beszélhetünk. A konfliktushelyzet definíciójának megértésekor igyekeztünk ötvözni a pszichológiai, a szociológiai, jogszociológiai, jogelméleti interpretációt, és ezen tudományterületekre jellemző szemlélet-módot – lehetőség szerint – a szövegben is érvényre juttatni. A kutatás elsősorban nem az államok közötti, hanem inkább az egyénben jelentkező (pszichológiai sík), illetve a személyek közötti konfliktus-szituációkra összpontosít (szociológiai – társadalmi sík). *Ha a konfliktushelyzetek társadalmi mozgatórugóit keressük, akkor azt feltételezzük, hogy a konfliktushelyzetek kialakulásának magjai „el vannak vetve” a társadalomban, mert a konfliktusok a különböző társadalmi helyzetből, a minden-*

napi életben előforduló ((élet)helyzetekből) spontán módon, előzmény nélkül is fakad(hat)nak. Ha a saját mindennapi életünk-ből indulunk ki, a természetes személy (egyén) élete során rengeteg előre nem látható, az éppen kialakuló helyzetből fakadó konfliktushelyzettel találkozhat, a személy vérmérsékletétől, helyzetétől, helyzetértékelésétől, a konfliktus rá gyakorolt hatásától függően. Első színtere lehet a konfliktushelyzetek kialakulásának az egyén (individuum) belső tudatállapota. A természetes személyt (egyént) egy meghatározott időszak (pl. egy adott nap (24 óra) időtartama) alatt különböző (pozitív és negatív együttes, vagy akár csak negatív, illetve csak pozitív) hatások is ér(het)ik, amelyek befolyásolják az aznapi (és befolyásolhatják jövőbeli) tudati-, hangulati-, illetve lelki állapotát, és egyúttal a személy elégedettség-érzetét, önbizalmát, viselkedését, magatartását, magabiztosságát, másokhoz való viszonyulását. Ha valamilyen esemény nem olyan formában valósul meg, mint ahogy azt az egyén előzetesen elképzelte, elgondolta, az már a természetes személyben (egyénben) belső feszültséget, frusztrációt, konfliktust idézhet elő. Ha a természetes személyben (egyénben) kialakul a konfliktus, és azt ő „hordozza magában”, az az interperszonális kapcsolatokban is természetesen megnyilvánul(hat) és kifejeződésre juthat. *A természetes személyben lévő belső feszültség, frusztráció és „csalódottság” kisugározhat a másokkal létesített interperszonális kapcsolataira is. Ezt tekinthetjük a konfliktushelyzet diffúz vagy kettős hatásának.* A konfliktushelyzet, amely a személy szubjektumában keletkezik,

kivetítődik a társadalomra (objektívizálódik). Az említett személyen belüli és onnan kisugárzó konfliktushelyzet „kiindulópontja”, aktív megvalósítója az érintett egyén, aki általában, de nem feltétlenül természetes személy.

2. A konfliktusok/ konfliktushelyzetek megnyilvánulási formái és típusai

A konfliktushelyzet lehetséges megnyilvánulási formái az egyénen belüli, az egyének, csoportok, államok közötti konfliktusok lehetnek (amelyek között előfordulhatnak egyének közötti konfliktusok, csoportok közötti konfliktusok, az egyén és csoport közötti konfliktusok, az állam és a csoport közötti konfliktusok, valamint különböző államok közötti konfliktusok). A konfliktushelyzetek jellege szerint megkülönböztetünk *politikai, társadalmi, gazdasági, kulturális (identitásbeli) konfliktust.*

A konfliktusok kialakulásának különböző forrásai lehetnek:

a) az információhiányból eredő konfliktusok (ennek hátterében félreinformáltság, konfliktusok eltérő értelmezése, a bizalom hiánya állhat az egyes információkban);

b) a viszonyrendszerből kialakuló nézeteltérések (erős negatív érzelmek, félreértések, sztereotípiák, más előítélet alapján, negatív tulajdonsággal való felruházása);

c) strukturális okokból bekövetkező szembehelyezkedések, amelyek rendszerint eltérő helyzetekre, egyenlőtlen hatalmi pozíciókra, a javak egyenlőtlen birtoklására vezethetőek vissza;

d) az értékek világában létrejövő összeütközések (értékkonfliktusok), amelyekben általában eltérő értékrendek, eltérő világnézetek csapnak össze (a „jó”, a „rossz”, a „helyes”, a „helytelen” és az „igazságosság” fogalmának értelmezése kapcsán);

e) az érdekek mentén megnyilvánuló, ún. érdekkonfliktusok, amelyeknél különböző személyeknél összeegyeztethetetlen szükségletek jelentkeznek, jellemző rá a versengés a megszerzhető szűkös erőforrásokért.¹²

Az egyetemi tankönyv szerint „a konfliktusban részt vevő feleket mozgató motivációk típusa szerint vizsgálva a konfliktusokat *elsőként az érdekütközések említendők*. Terület, pénz, tulajdon, hatalom, presztízs, fogyasztói javak birtoklása jelentős előnyökkel kecsegteti ezekben az esetekben a feleket, akik a javak arányos megosztása, a birtoklás kölcsönös megalégedésre szolgáló szabályozása helyett teljes vagy majdnem teljes kizárólagosságra törekcsenek. [...] *Az érdekkonfliktusok ritkán mutatkoznak meg a maguk nyers valóságában, inkább ideologikus köntösben, értékkonfliktusok képében bukkannak fel.*”¹³

A konfliktushelyzet feltárása a társadalom oldaláról (szociológia, jog-szociológia) és az egyén aspektusából (pszichológia) egyaránt lehetséges. A külső, a társadalom aspektusából történő megközelítés a konfliktushelyzet társadalmi összefüggéseit helyezheti inkább előtérbe, a belső, az egyén nézőpontjából való megközelítés jellegéből fakadóan a személy saját pszichéjében lejátszódó vívódásra, dilemmára összpontosít. A szociológiai konfliktusfogalom – amely a jogtudomány területén

is alkalmazható – három megjelenési formával számol:

1. A felek megpróbálják módosítani egymás magatartását;

2. A felek sajátos tudati és érzelmi folyamatokat élnek meg, amelyek előzményei, kísérői vagy következményei a tevékenységi szinten jelentkező összeütközéseknek;

3. A felek, mint a társadalmi viszonyrendszerek részesei, szereplői kerülnek egymással konfliktusba.¹⁴

A konfliktushelyzet kialakulása függhet a jogalanyok környezeti hatásokból származó, kulturális, aktuális mentális, tudati, szociális, neveltetésből, illetve szocializációból, valamint a személy aktuális helyzetéből fakadó „elégedettség”-i állapotától, érzésétől is. Az egyén „konfliktusra való hajlamát” determinálja a saját egyéni élethelyzete, céljainak elérésében (életpálya-karrier, magánélet, pénzügyi helyzet, egészségi állapot) való eredményessége, sikeressége vagy éppen kudarcélménye, negatív impressziója.

A konfliktus kifejeződése szerint lehet:

1. intrapszichikus (belső) konfliktus: a konfliktus csak az egyén belső világában játszódik le, nincs külső megnyilvánulása,

2. interperszonális (külső) konfliktus: az egyén viselkedésében, tetteiben is megnyilvánul,

3. társadalmi konfliktusok: azok a konfliktusok, amelyek csoportok, szervezetek strukturális és kulturális sajátosságaiából fakadnak.¹⁵

A konfliktusok negyedik típusaként lehet megkülönböztetni az államok közötti – fegyveres vagy háborús ösz-

szetűzést magába foglaló – lehetséges egyik legnagyobb szintéren zajló konfliktushelyzeteket, érdekellentéteket.

Ralf Dahrendorf szerint „a konfliktuscsoportok képződésének folyamata analitikusan három szakaszra bontható: a strukturális kiinduló helyzet, a látni érdekek tudatossá válása, és végül a kialakult konfliktusok szakasza.”¹⁶ Bár a világ globalizációja a merev határvonalakat fellazítja, a kategóriák közötti szigorú behatárolásokat egyre inkább gyengíti. A konfliktushelyzetek harmadik típusa a társadalmi konfliktus, amelyet a jogirodalomban gyakran a jogi konfliktussal szoktak összehasonlítani. A jogi szakirodalomban kézenfekvő törekvés a jogi konfliktus és a társadalmi konfliktus viszonyának meghatározása. *Kengyel Miklós szerint a társadalmi konfliktus(helyzet) a jogi konfliktushelyzetnél szélesebb, tágabb kategória. Nézete szerint jogi konfliktusnak az a konfliktushelyzet tekinthető, amelynek már keletkezésük pillanatában jogi vonatkozása van, és az alapja valamilyen jogilag védett érdek sérelme.*¹⁷ Gyekiczky Tamás szerint „a konfliktuselmélet maga nagy súlyt helyez a társadalmi konfliktus és a jogi konfliktus közötti átmenet bemutatására. A kutatási álláspontok szerint a társadalmi és a jogi konfliktus közötti átmenet egyáltalán nem automatikus, mivel nem biztos, hogy a társadalmi konfliktus jogi konfliktussá válása jogilag biztosított.”¹⁸ Másfelől – a szerző álláspontja szerint – az átmenet „azért sem automatikus, mivel nem biztos, hogy a felek a jog által felkínált konfliktusmegoldás eszközeivel élnek. Amennyiben pedig a konfliktusok sze-

replői a jog eszközeivel akarják megoldani a konfliktusaikat, egyáltalán nem biztos, hogy bírósági utat kívánnak igénybe venni. Az állam ugyanis kialakított magasan szervezett és jogilag/politikailag szabályozott konfliktusfeloldási/konfliktuskezelési fórumokat, illetve a perré válást „akadályozó”, a pereket előzetesen „megszűrő” intézményeket. Ilyenek voltak régebben a munkaügyi döntőbizottságok, ahonnan csak meghatározott ügyekben lehetett bírósághoz fordulni, vagy a munkaügyi per előtti kötelező egyeztetések intézménye, amelynek elmulasztása esetén a bírói út kizárt volt.”¹⁹ Az egyetemi tankönyv megállapítása szerint „a társadalom és benne az egyes emberek életének, tevékenységének java részét a jog szempontjából nézve az alanyi jogok gyakorlása, élvezete és a jogi kötelezettségek teljesítése tölti ki: az emberek használják a tulajdonukban álló vagy őket más jogcímen megillető dolgaikat, életcéljaik jelentős részét pedig szerződések (pl. adásvétel, pénzkölcsön, munkaszerződés) révén érik el. A társadalom rendes működését az biztosítja, hogy az emberek mindezek során többnyire ún. jogkövető magatartást tanúsítanak. Mégis azt kell mondanunk, hogy a jogkövető magatartások végtelen sorának annyiban nincs különösebb jelentősége, hogy jogi problémák többnyire – persze nem okvetlenül – akkor merülnek fel, amikor valaki megsérti mások jogát, vagy nem teljesíti jogi kötelezettségeit, tehát ha a jogkövetés helyett a jogellenesség talajára helyezkedik. Ilyenkor válik szükségessé a megsértett alanyi jog védelme, vagyis a jogérvényesítés,

amely egyszerre szolgálja a jogi norma parancsának érvényre juttatását és a megsértett alanyi jog orvoslását (pl. kártérítést).²⁰

Az *interperszonális kapcsolatokban fennálló szimmetrikus függésnek kétféle formája különböztethető meg, amely vagy az együttműködés vagy a versengés formájában ölt testet.*²¹A versengés konfliktust előidéző, az együttműködés a konfliktus megoldását elősegítő folyamat. A versengés ölthet tisztességes vagy tisztességtelen formát. A szociálpszichológiai szakirodalom a tisztességes versenyt (fair play-t) konstruktív konfliktusnak, a tisztességtelen versenyt destruktív konfliktusnak nevezi. A konstruktív konfliktus lehetetlené teszi a szociális rendszer stagnálását, a változást segíti elő, energiákat szabadít fel, serkenti a kísérletezést, a cselekvési alternatívák jobb kiválasztását. A destruktív konfliktus esetében a verseny egyenlőtlen felek között zajlik, alacsony az egyetértés a követendő szabályok tekintetében, a felek kevésbé bíznak abban, hogy kölcsönösen betartják a szabályokat.²² Ralph Dahrendorf megállapítása szerint „konstruktív módon csak akkor oldhatók meg ezek a konfliktusok, ha az arányosságot biztosító egyensúly elérése, illetve az együttműködés perspektívája erősebbnek tűnik mindegyik résztvevő szemében, mint a kizárólagosságra való törekvés...Az elmérgesedett érdekkonfliktus megoldását segítheti a pártatlan, de erélyes közbeavatkozás, a döntőbíráskodás, amennyiben kellő erő áll rendelkezésre ahhoz, hogy az ítéletet végre lehessen hajtani és be lehessen tartatni.”²³ A konfliktushelyze-

teket tovább csoportosíthatjuk aszerint is, hogy azok az élet mely területein jelentkeznek, illetve a közösség melyik részét érintik.

A konfliktusoknak a következő típusait különböztethetjük meg:

1. A társadalmi jellegű konfliktus: a társadalom különböző, egymástól eltérő helyzetű, státuszú és anyagi helyzetű rétegei között jelentkezhet, ez az érdekösszeütközés gyakran politikai színezetű is lehet (pl. szabadok-rabszolgák, földesúr-jobbágy, hűbérúr-vazallus, tőkés-munkás közötti konfliktushelyzet). Ahogy Ralf Dahrendorf mondja „az életesélyek sosincsnek egyenlően elosztva. Nem tudunk olyan társadalomról, amelyben a minden férfi, nő és gyerek ugyanolyan jogsultságokkal rendelkezett, és ugyanolyan ellátmányokat élvezett.”²⁴ *Társadalmi konfliktus álláspontunk szerint az is, ha a társadalomban bizonyos, ismétlődő és azonos vagy nagyon hasonló élethelyzetben (pl. a közlekedésben) merülnek fel érdekösszeütközések* gyakran olyan személyek (egyének) között, akik akkor találkoznak egymással először, és valós, reális alapja nincs a konfliktushelyzetnek, az csak a pillanatnyi, a közúti közlekedés által generált felfokozott hangulatváltozás vagy idegállapot hatására alakul ki. Társadalmi konfliktus bármely az adott társadalmi formáción/berendezkedésen belül keletkező konfliktus, de társadalmi konfliktus bármely társadalmi rétegen, társadalmi csoporton belül, a jogalanyok (egyének) között kialakuló érdekellentét is lehet. *A társadalmi konfliktus kifejezés ezért nagyon széles területet átfogó fogalomkör is egyben: a következő pontokban említésre ke-*

rülő konfliktus-típus (politikai (ideológiai) konfliktus, gazdasági konfliktus, kulturális (identitást érintő), ideológiai konfliktus) is e körbe tartoznak. Az adott állam életét érintő események az állam társadalmán, az azt alkotó személyek (egyének) közötti kapcsolatokon, viszonyokon keresztül gyűrűznek végig. A társadalmi konfliktusok az adott ország (állam) keretein belül nem feltétlenül az egész társadalmat érintően, országos kiterjedtségben, hanem – a területi kiterjedés és személyi kör alapul vételével – helyi szinten, lokális vagy regionális formában megnyilvánulhatnak.

2. A politikai (ideológiai) színezetű konfliktus: államok közötti formában és meghatározott államon belül személyek (egyének) és csoportok között is kialakulhat. A politikai konfliktusnak különböző „erejű” formái, típusai lehetnek: tüntetés, sztrájk, felkelés, forradalom, ezek rendszerint az adott államon belül fordulnak elő. A politikai jellegű konfliktusnak – egymással szorosan összefüggő jellege miatt – elválaszthatatlan a társadalmi (hatalmi) jellege. *A politikai jellegű konfliktus szorosan kapcsolódik a politikai hatalom gyakorlásához (annak megszerzéséhez vagy megtartásához) is.* A konfliktushelyzet abban az esetben is a politikai konfliktus kategóriájába tartozhat, ha az érdekellentét, érdek-összeütközés közvetetten jelent befolyást, nem direkt módon hat a politikai hatalom gyakorlására. A politikai jellegű konfliktusok egyik formája – az államokon is felülemelkedő – a világrendek között megnyilvánuló konfliktus (pl. a kapitalista világrend és szocialista világrend közötti konfliktushelyzet főként még a hidegháború

idején), bár ennek éle és ereje jelentős mértékben csökkent a közép-kelet európai szocialista országokban lezajlott politikai átalakulást (1989/1990) és a Szovjetunió felbomlását (1991) követően, bár szocialista világrend továbbra is erőtelesen képviselteti magát, pl. a Kínai Népköztársaság formájában (bár ennek a ténynek az ország világgazdasági és világpolitikai térnyerésében már kevésbé van jelentősége). A politikai értelemben megnyilvánuló konfliktus ideológiai síkon is artikulálódhat, ennek egyik megjelenési formája tipikusan a politikai világrendek, ideológiai eszmerendszerek közötti szembenállás.

3. A gazdasági szintéren jelentkező konfliktus: államok, gazdasági társaságok, cégcsoportok, gazdasági érdekcsoportok, de akár természetes személyek (egyének) közötti eltérő gazdaságpolitikai filozófia vagy gazdasági érdekek keresztezése miatt kialakuló konfliktushelyzet, amely térben és területi elhelyezkedés alapján is különböző kiterjedésű lehet. A gazdasági életben jelentkező konfliktushelyzet tipikus megnyilvánulási formája a gazdasági érdekszféra, a gazdasági befolyás kiterjesztése miatt az érdekelttek között fellépő érdek-összeütközés. A pozíciót megszerezni kívánó fél érdekei, törekvései ütköznek a már meglévő pozíciót birtokló fél (pozícióban lévő fél) szándékaival, elképzeléseivel. A gazdasági területen artikulálódó konfliktusnak is lehet természetesen politikai (hatalmi) vetülete. *Abban az értelemben is, hogy a gazdasági hatalom politikai hatalomra, befolyásra konvertálható, illetve közvetlen politikai cél a meglévő gazdasági potenciál*

által közvetlenül elérhetővé, megvalósíthatóvá válhat, adott esetben egy bizonyos gazdasági érdekcsoport támogatásával szerezheti meg a politikai közösség a politikai hatalmat. A gazdasági szintéren jelentkező konfliktushelyzet általában az adott gazdasági érdekkörön, piacon belül az irányító, vezető pozíció megszerzéséhez kötődik.

4. A kulturális, identitásbeli síkon kialakuló konfliktus: egy meghatározott államon belül jelentkező konfliktusforma jellemzően etnikai csoportok – a többség és a kisebbség – között alakulhat ki, amelyben a kisebbséget alkotó népcsoport rendszerint az egyéni, illetve kollektív jogokért, valamint a területi autonómiáért küzd. Ezen konfliktus kialakulásához legalább két feltétel fennállása szükséges: az államalkotó etnikum (népcsoport) mellett, az államhatáron belül egy másik nemzetiség, illetve etnikumú népcsoport is a szóban forgó állam népességét alkotja, és ezen kisebbség számára az általa igényelt jogokat az állam nem garantálja, amely a konfliktus forrását, a már kialakult konfliktus fennmaradásának indokát jelenti. *Ez a konfliktushelyzet ezért potenciálisan az adott államon belül a politikai hatalmat gyakorlók és a kisebbséget alkotó népcsoport (nemzetiség, etnikum) között alakulhat ki.* A kulturális területen jelentkező konfliktus minden esetben politikai jellegű is, hiszen az általában a politikai erőterben, a politikai hatalomért küzdő politikai erők között manifesztálódik.

Az egyént körülvevő társadalom vajon miként hat a természetes személyre, hogy az fogékonyá válik a konfliktus – a belső és külső konfliktus

egyaránt vagy akár egyidejűleg történő – megélésére? A társadalmi hatásoknak mennyiben és milyen szerepük abban, hogy az egyén feszültté, frusztrálttá, konfliktuózussá válik?

3. A társadalomban előforduló potenciális konfliktusforrások

A társadalmat alkotó személyek érzelmi és indulati hullámázása, hangulatváltozása bármikor magában hordozza a konfliktushelyzet kialakulását. A konfliktushelyzet kialakulása bármilyen élethelyzetben – személyesen és virtuálisan is – kódolva van.²⁵ A társadalom „működése”, a minket körülvevő világban bekövetkezett eseményekről való tájékoztatás a további és későbbi konfliktushelyzet kialakulására – általában, de nem feltétlenül – azt erősítő módon, serkentőleg hat.

a) A kereskedelmi televíziókban, az internet világában a szenzációt, a figyelem-felhívást és figyelem-felkeltést a katasztrófa, a tragédia, a meghökkenést kiváltó, rendszerint negatív helyzet (konfliktus-helyzet) és bármilyen megdöbbenőnek minősíthető, illetve figyelmet felkeltő, érdeklődésre számot tartható cselekmények bemutatása, előtérbe helyezése és preferálása jelenti. A szenzációhajhász, figyelem felkeltésére irányuló események pedig gyakran valamilyen agresszív magatartással párosulnak (erőszak, bántalmazás, megtorlás, meghökkentő, illetve bizarr, groteszk jellegű események bemutatása miatt).²⁶ *A negatív példák és a negatív minták sulykolva, erőteljesen adagolva az egyén számára is azt sugallják, hogy ezen reakciók tekinthetők a tár-*

sadalomban általánosan elfogadott, bevett és természetes reakciónak, magatartásnak, attitűdnek (a média hatása).²⁷

b) A konfliktus kialakulásának második lehetséges összetevője a gyakorlati tapasztalataink alapján – a magyar társadalomra különösen jellemzően²⁸ – az interaktív kapcsolatokban az önkritika, a józan belátás és az alázat hiánya. Különböző élethelyzetekben (főleg a közúti közlekedésben, de más területen is) többször előfordult, hogy adott esetben a helytelen, nem megfelelő magatartás tanúsítása esetén, erre történő figyelmeztetésnél önbírálat gyakorlása vagy a hiba elismerése helyett a válasz az ilyen magatartást gyakorló személy részéről valamilyen durva, aránytalan és agresszív magatartás tanúsítása.²⁹ Az interneten megjelent hír szerint a párkapcsolati szakítás bekövetkeztekor a 17 éves budapesti gimnazista „gyermek” durván és brutálisan meggyilkolta barátnőjét,³⁰ illetve a büntetés-végrehajtási intézet előtt az idős férfi figyelmezteti a nőt, hogy ne zajongjon, ne hangoskodjon, aki – ahelyett, hogy felismerné, és belátná, hogy „tényleg igaza van a figyelmeztető személynek”, és ezt a tényt nyugtázná magában, többször megüti a 75 éves idős embert, aki ennek következtében elesik az ütések hatására és életét veszti.³¹ Ezek a társadalmi feszültségek arra vezethetőek vissza, hogy az egyének belső világa és a külső társadalmi valóság nincs egymással összhangban, egyensúlyban (kisebbség-rendűség, önbizalom-hiány, frusztráció, csalódottság).³² A konfliktus-helyzetekben társadalmi jelenségként értékelhető az aránytalan, egyensúlytalan válaszreakció, amely nem is

feltétlenül kellene, hogy szükséges legyen, ha lenne az egyénben megfelelő önreflexiós képesség a saját hiba elkövetésének elismerésére.³³

c) A konfliktushelyzet létrejöttének harmadik feltételezett oka lehet bizonyos konvencionális magatartási szabályok elsajátításának a hiánya (iskola, család, neveltetés, szocializáció hiányosságaiból, mulasztásaiból, elmaradásából fakadóan). A társadalom széles rétegei számára hiányoznak azok az ismeretek, (főként azért mert vagy nem kerültek azok a nevelő vagy gondozó személy által átadásra vagy azért, mert ezen az ismereteknek a nevelt, és gondozott személy általi elsajátítása elmaradt) amelyek azt mutatják meg az egyén számára, bizonyos szituációban milyen magatartást kell tanúsítani, hogyan kell egy konkrét helyzetre reagálni, annak bekövetkeztekor miként kell cselekedni.³⁴ Ha az adott társadalomban bizonyos magatartási szabályok, viselkedési normák, az emberek közötti személyes kapcsolatfelvételt, társadalmi érintkezést jelentő attitűdök, magatartás-minták nem kerülnek átadásra vagy átvételre, nem egyedi esetről, hanem széles tömegeket érintő társadalmi jelenségről van szó. Ezen tapasztalaton és szokáson alapuló tudás hiánya mellett problémaként értékelhető jelenség, amely szerint az egyének nem tudnak egymással megfelelő módon, formában és hangnemben kommunikálni, személyes kontaktust kialakítani, a párbeszéd kialakításához szükséges kommunikációs csatornát kialakítani. Meglátásunk szerint általános probléma a magyar társadalomban, hogy az emberek nem tudják, nem érzik, hogy miként, milyen formában léphetné-

nek egymással kapcsolatba.³⁵ Ennek – legalábbis részbeni – eredménye sok esetben az érthetetlen, nyers, a helyzethez nem illő, túlzó és aránytalan emberi reakció, az adott helyzetben általában elvárható magatartástól vagy a helyzet által megkövetelt szituációtól eltérően. Olyan, a társadalomban egyre sűrűbben megfigyelhető magatartási mintával találkozunk, amely valamilyen jellegű beavatkozást igényelne, leginkább az érintett személy (egyén) részéről. Joggal merülhet fel természetesen a kérdés, hogy ezen magatartási formák kialakulásában, fennmaradásában, de legfőképpen kezelésében kit (állam, iskola, család, szülő stb.), milyen mértékű felelősség terhel.³⁶ Az ilyen helyzetek kirajzolnak egy általános társadalomképet, de a deviáns magatartás tanúsítása ugyanakkor minden esetben egyéni megközelítést tesz szükségessé. A jogirodalomból kölcsönzött idézet szerint *„Luhmann a társadalmi alrendszeret éppúgy az elemi kommunikációkból látja felépülni, mint az interakciókat, és a tartós struktúrákat abban az irányban keresi, amit az egyes kommunikációk alatti stabilabb témastruktúrák jelentenek.”*³⁷

d) Az ún. „rossz” vagy „negatív” példák terjedésében, és ezáltal a lehetséges konfliktushelyzet kialakulásában nemcsak a média, hanem az egyének közötti magatartási formák közvetlen átvétele, megtartása is szerepet játszik. A társas kapcsolatok által, az emberek közötti kommunikáció, az emberi viselkedésformák kölcsönös tanulása és elsajátítása révén a társadalomban ezek az attitűdök gyűrűznek tovább. Ahogy a társadalmi közbeszédben, az emberek által beszélt nyelvben megfigyelhetőek bizonyos nyelvi megfogalmazások,

szófordulatok társadalomban való széleskörű elterjedése, a közbeszéd részévé válása (pl. „nem mondom”, „kajakóma”, „behal”, „lájkol”, „mizu”). A negatív minta ezen magatartásformákkal összefüggésben, a hirtelen indulatból történő reakció, aránytalan vagy az oda nem illő emberi megnyilvánulás, az önkritika hiánya, és annak durva magatartással való helyettesítése. Ellenben nem ritkán teljesen hiányzik az egészséges humorérzék, a vicces hozzáállás, a pozitív beállítódás, a helyzet komikus megítélése/megélése. Ahhoz, hogy a „rossz”, a „negatív” magatartási formák elterjedhessenek, ahhoz természetesen megfelelő táptalajra van szükség, ilyennek értékelhető, ha az egyén frusztrált, sértett, haraggal teli környezetben sajátítja el az erkölcsileg helyteleníthető magatartási formákat. A probléma abban rejlik ezen élethelyzetekben, hogy a kifogásolható megnyilvánulási formák ilyenkor általában megfelelő, fogékony táptalajra lelnek.³⁸

e) A társadalom által el nem fogadott magatartási formák, attitűdök kialakulásában meggyőződésünk szerint szignifikáns szerepet játszhat az egyének között a kommunikáció hiánya, a nyelvi kapcsolatteremtés háttérbe szorítása, az egyén személyiségének külső hatásra való kiüresedése, az őt körülvevő valódi közösség hiánya, egyúttal a saját maga által teremtett világba való „bezárkózása” is.³⁹ Az internet nyitottsága következtében rengeteg információ tárháza, de ugyanakkor több olyan, gyermekek számára készített játék terjedt el, amely negatív üzenetet és tartalmat hordoz (pl. momo nevű játék – öngyilkosságra való felhívás).⁴⁰ Az internet nem ritkán

úgy próbál figyelmet vagy meghökkenést, megdöbbenést kiváltani, hogy valamilyen szokatlan, és egyúttal brutális (bizarr) cselekedetet hajt végre (pl. szexuális erőszak 2 éves gyermek sérelmére, kiskorú gyermek szülő általi veszélyeztetése – az élelmiszer megvonása a szülő által a saját gyermektől).⁴¹ Azon normáknak, előírásoknak a megszegése, illetve áthágása következik be, amely addig általánosan elterjedt volt a társadalomban. *Pl. általános nevelési elv, íratlan erkölcsi – magatartási szabály, mely szerint a szülő – szerepéből és a leg-erősebb vérségi kötelékből fakadóan – a lehető legjobbat szeretné a gyermekének, és nem a gyermek sérelmére, hátrányára tevékenykedik. Ez a szokásjogon, erkölcsi alapelven, egyértelmű és korábban általánosnak tekintett hozzáálláson nyugvó norma ilyen cselekedetek által teljes mértékben áttörésre került. Az internet, a közösségi háló világa⁴² az efféle cselekedetek elkövetésére, magatartásformák kialakulására nézetünk szerint „szándék-erősítőleg” hathat. Meggyőződésünk szerint az internet világa nem pótolhatja, nem helyettesítheti az elmaradt személyes kommunikációt, a személyek közötti, közvetlen kapcsolatot, a másik természetes személy (egyén) közelségét (illatát), mozdulatait, gesztusait, a másik személy által közvetlenül észlelhető, látható, érzékelhető reakciót. A beszéd, a kommunikáció hiánya a természetes személyek között eredendően nem pozitív előjel, mert a természetes személy megfosztja magát attól a lehetőségtől, hogy a vitás, problémás, félreérthető, többféleképpen értelmezhető vagy esetlegesen ellentétes nézeteket, véleményeket, álláspontokat, percepciókat az érintettek tisztázzák, átbeszéljék,*

megbeszéljék, megvitassák egymással. Hasonló elven alapul a polgári peres eljáráson kívüli vitarendezés folyamata is, az érdekellentétben vagy csak vélt, illetve valós nézeteltérésben álló felek tisztázzák egymás között a valós vagy csak vélt problémáikat a mediátor (közvetítő), facilitátor segítségével, szakember – harmadik személy – bevonásával közösen keressék a megoldást.

Az internet világának az egyén számára való kizárólagossága, a társas kapcsolatok erősítése és fejlesztése helyett, és a társas, közvetlen kommunikáción alapuló kapcsolatok leépülése, mint társadalmi jelenség konfliktusgerjesztő, a konfliktus kialakulását elősegítő, előmozdító hatással bír, mert a televízió, az internet, a nyomtatott és az elektronikus sajtó (média) világa által közvetített, továbbított – kiragadott, nem teljes – információ alapján a természetes személy elhamarkodottan következtetve úgy érzi, hogy annak hátterében valamilyen konfliktushelyzet húzódik meg. Ugyanakkor a jogirodalmi álláspont szerint a konfliktusok keletkezésének oka nem merül ki pusztán csak az emberek „összeférhetetlen” természetében, hanem „be van építve a döntési jogok és kompetenciák elosztásába, az informális kapcsolatok hálózataiba, az információk egyenlőtlen elosztásába.”⁴³

f) A társadalom konfliktushelyzetekkel szemben a természetes személy (egyén) lelki, pszichológiai, mentális felkészültségének hiánya, mint az 1989/1990 előtti magyarországi hagyomány fennmaradása, amely a konfliktushelyzet körültekintő rendezését akadályozó körülményként

jelenik meg. A jelenlegi magyarországi társadalom intellektuális-szellemi állapota nem megfelelő ahhoz, hogy a vitahelyzeteket, érdekellentéteket körültekintően de mégis mindkét fél szempontjait figyelembe vevő módon lehessen rendezni. A rendszerváltást megelőzően Magyarországon nem volt jellemző, hogy a bírósági szervezeten kívül történjen meg a magánjogi tárgyú jogvita rendezése. Az 1989/1990 előtti Magyarországon az államszocialista időszakban még nem alakultak (alakulhattak) ki a bíróságon kívüli vitarendezési technikák és eljárások. A társadalom „nem kapott lehetőséget” arra, hogy a társadalom szövetét átítassa, a társadalom zsigereibe beleivódjon a bírósági szervezetrendszeren kívüli probléma-megoldás, konfliktus-kezelés. Ez a megállapítása nemcsak a jogi konfliktushelyzetekre, hanem az ennél jóval tágabb területet lefedő társadalmi konfliktushelyzetekre is vonatkozik. A pszichológus szakember szolgáltatásának igénybe vétele a különböző, a házasság alatti vagy bármilyen párkapcsolati típusú problémák kezelésére már döntően és jellemzően a rendszerváltást követő időszakra tehető.⁴⁴ A nyugati, elsősorban amerikai hatás – ahol a XX. század közepén az alternatív vitarendezési technikák kezdtek kialakulni – a rendszerváltás előtt a nyugati civilizációk előtt elzárt államszocialista világba nem tudott begyűrűzni.⁴⁵ Az állam pedig az általa fenntartott bírósági szervezet előtti igényérvényesítés számára biztosított kizárólagosságot. A társadalmi alapok tehát hiányoztak, a jogalanyoknak (egyéneknek) a konfliktus bíróságon kívüli rendezésében nem volt

rutinja, a társadalom állam által nem szervezett része, az ilyen, az egész társadalmat érintő kérdés rendezéséhez megfelelő eszközökkel sem rendelkezett. A rendszerváltást követően a közvetítői eljárás alapjainak lerakása, ha nem közvetlenül a politikai rendszerváltás után, de megtörtént.⁴⁶ Jelenleg a bíróságon kívüli hivatásos közvetítői tevékenység gyakorlásának még hiányzik a tényleges piaca és kereslete. A társadalmi hatások ugyanakkor nem egy irányba, a kulturált és körültekintő alternatív vitarendezés irányába mutatnak, mert a hirtelen felindulásból történő cselekvések, a szükségtelen és érthetetlen emberi reakciók, az aránytalan válaszreakciók, még tovább mélyíthetik a feszült, konfliktussal terhelt szituációkat. Mindazonáltal a bíróságon kívüli alternatív vitarendezés piaci alapú igénybevételére a társadalom leszakadó rétegeinek hazánkban egyelőre még hiányzik a gazdasági háttere és kulturális, intellektuális ismerete is.

III. Összegzés

A társadalom általános gazdasági (jóléti) fejlettsége befolyásolhatja a társadalmi feszültségek kialakulását. Az elnehezült társadalmi helyzet (munkanélküliség, havi rendszeres jövedelem elvesztése) a formális logika szabályai szerint feszült, stresszes élethelyzeteket generálhat. Az egyéni (intrapszichikus szinten jelentkező) sérelmek, frusztrációk, előítéletek alakulnak át más személyekkel szembeni (interperszonális térben jelentkező) konfliktussá. Kulcsár Kálmán mutat rá arra, hogy a

konfliktusok megoldása „a jogot megelőző társadalmi szükségletként jelentkezett, amelyet az adott közösség jogszabályok és jogszolgáltató szervezet hiányában is kielégített.”⁴⁷ A konfliktus rendezése lehetséges a jog által biztosított eszközökkel és a jog által lehetővé tett technikák nélkül (Galanter-féle skála).⁴⁸ Az ún. Galanter – féle skála a konfliktusok rendezését jelzi a kiindulóponttól, a konfliktus érintettek közötti tisztán informális megoldásától a végpontig bezárólag, amikor a konfliktus tisztán formális módon, a bíróság ítéletével zárul.⁴⁹ A XX. század második felében már számos érvet sikerült csatasorba állítani a közvetítői eljárás mellett a bíróság előtti eljárással szemben.⁵⁰ Kulcsár Kálmán meglátása szerint „a keleti társadalmak jogára állapították meg, hogy inkább a békítést, az egyezkedést szolgálja, mint a nyugati értelemben vett pereskedést, úgy tűnik, hogy ilyen jellemvonás minden ún. tradicionális társadalomban legalábbis bizonyos értelemben megállapítható.”⁵¹ Először az angolszász jogi kultúrában elterjedt közvetítő olyan szakmai tekintéllyel rendelkező személy, akiben mindkét, ellentétes oldalon álló fél megbízik, kompromisszumos megoldás kialakítására törekszik. Ennél a konfliktusfeloldó mechanizmusnál is a „meg/át/kibeszélésen” van a hangsúly olyan módon, hogy a felek látják a másik fél érzelmeit, gesztusait, mimikáját, közvetlen reakcióit, amely nagyon nagy jelentőséggel bír. A személyek (jogalanyok) közötti kommunikációnak – hiszen E. Aronson óta tudjuk, hogy az ember társas lény – felbecsülhetetlen a

jelentősége. Az emberi kommunikáció nemcsak az ellentétes nézetek, vélemény- és nézetkülönbségek lehetséges megszüntetésének, kiküszöbölésének eszköze, hanem a másik egyénhez való híd, a másik személyhez való kapcsolat kialakításának eszköze, út a társadalom többi tagjához, a nyitottság, a másik személyre való odafigyelés megnyilvánulásának az eszköze is. Az emberi kommunikáció egyúttal, a másik fél véleményének, álláspontjának pontos megismerési lehetőségét is biztosíthatja. *A másik fél álláspontjának, nézőpontjának kommunikáció útján való megismerése eleve ki is zárhatja a konfliktushelyzet kialakulását, amely az egyik félben azáltal alakulna ki, hogyha a másik fél nézetét nem is ismeri, vagy annak tartalmával nincs tisztában, amely (általa feltételezett) helyzet már lehetőséget ad számára a félreértésre, félreértelmezésre („ő tévesen azt gondolja, hogy a másik fél úgy gondolja, hogy”). Ezt a megelőző technikát nevezhetjük a feltételezett vagy anticipált konfliktushelyzet megszüntetésének is. A bíró és a – nem bírósági – közvetítő előtti eljárás több szempont szerint is összevethető. A bíróság előtti eljárás formalizált, a közvetítő előtti eljárás kevésbé. A bíróság előtti polgári perben a „kinek van igaz-a” kérdés merül fel, míg a közvetítő előtti eljárásban inkább a „mi a megoldás” kérdésre keresik a választ. A bíróság előtti polgári peres eljárásban a bíróság mindig a létező (hatályos) jogi normák alapján hozza meg a döntését, míg a mediációs eljárásban a közvetítő a felek érdekeit szem előtt tartva, kooperációt igénylő megoldásra törekszik. A bíróság előtti magánjogi jogvitában az lesz a döntő, hogy ki lesz a*

pernyertes, a közvetítő előtti eljárásban a közvetítő a vitás kérdések mindenki számára elfogadható megoldására, azok rendezésére törekszik. A bíróság előtti perben hozott döntés jogerős és végrehajtható, a közvetítő előtti eljárás – pozitív esetben – egyezséggel vagy ajánlással fejeződhet be. A bírósággal szemben merül fel kritikaként, hogy az ügyben eljáró bíró személyére a feleknek nincs ráhatása, mert az eljáró bírót – a bírósági szervezetrendszeren belül, a felektől függetlenül – kijelölik, viszont a közvetítő személyét a felek közösen választják ki. A bírói döntés a hatalmon, tekintélyen nyugszik, míg a közvetítő döntése a szakmai kompetencián.⁵² Ferenczi Andrea tanulmánya szerint „egy vitában az ítélkezés lehetősége előre feltételezi, hogy a normákat a megoldással kapcsolatban relevánsnak tartják. A normák strukturáltsága változó lehet. Megjelenhetnek formális szabálygyűjteményben (például egy bírósági rendszer, egy szervezet alapszabályzata vagy játékszabályok), hagyományokban vagy a helyesről és igazságosról alkotott halvány elképzelésekben. A hivatkozás normatív vázának, amelyben a döntést elhelyezik, nem kell azonosnak lennie – és még csak léteznie sem kell – valamennyi, a viszályban érintett személy számára. Amit az egyik személy ítéletnek fog fel, azt a másik önkéntes parancsnak tarthatja. Ha azonban az érintettek közül (a felek, a harmadik személy, a környezet) senki sem alkalmaz normatív megfontolásokat a kapcsolatra, mert mindenki tiszta érdekviszálynak tartja, az ítélet általi döntést kizárják. Egy döntés lehet „ítélet” (a kifejezés itt használt ér-

telmében), még ha a felek nem is tesznek annak eleget. De minél nagyobb a lehetősége annak, hogy az ítélet megfeleljen a várakozásnak, annál megfelelőbb az ítélet, mint viszályrendezési módszer, és annál inkább motiválja a megoldást kívánó személyt az eljárás választására.”⁵³ Az új Polgári perrendtartás koncepciója szerint fő szabályozási cél az új eljárási törvényben a perelterelés, a felek közötti egyeztetést előmozdító eljárási szabályok kiépítése.⁵⁴ Szemléletes – az alternatív vitarendezéssel összefüggésben – az alábbi külföldi példa a bíróság által elbírált keresetekről: „Egy polgári konfliktusnak a bíróság elé kerülése hosszú folyamat eredménye, amelyet az újabb kutatás szűrők sorozataként jellemez – és nem alaptalanul. Egyébként maga a bírósági eljárás is felosztható szűrőkre, és talán szélsőségesen, de jellemző az angol példa, mely szerint 1975-ben pl. a felső bíróság (Queens Bench Division) 241 ezer kereseti parancsából 2500 ügyben került sor tényleges tárgyalásra és az összes megindított per fél százalékában hoztak érdemi ítéletet.”⁵⁵ Morton Deutsch szerint a konfliktus-kezelés lépései – elsősorban a pedagógia tudományág területén tevékenykedő szakember és tudós által meghatározott, de az élet különböző területein való alkalmazásra is megfontolandó alapelvei – az alábbi 12 pontban foglalhatóak össze: 1. a felek tudják milyen típusú konfliktusban vesznek részt; 2. a felek legyenek tisztában az erőszak okaival és következményeivel, 3. az érintettek ne kerüljék el, hanem vállalják a konfliktust; 4. tiszteljék a konfliktusban részt vevők önmagukat

és partnerüket, önmaguk és partnereik szükségleteit; 5. tudjanak az érintett személyek különbséget tenni az érdekek és az általuk képviselt álláspont között; 6. tanulmányozzák a konfliktusban részes természetes személyek egymás érdekeit; 7. a felek úgy közelítsék meg egymás konfliktusban álló érdekeit, mint az együttműködés által megoldható problémát; 8. a konfliktushelyzetben érintett felek figyeljenek egymás kommunikációjára; 9. a konfliktusban részes személyek kontrollálják egymás szubjektivitását, sztereotípiáit, hamis ítéleteit, percepcióit; 10. az egyének fejlesszék önmaguk konfliktuskezelő képességét; 11. a konfliktusba került természetes személyeknek legyen reális önmerejük; 12. a konfliktuskezelés folyamatában az abban érintettek maradjanak mindvégig erkölcsös emberek.⁵⁶ Ezek a konfliktus-kezelési megoldási fokozatok általános magatartási szabályokat, viselkedési törvényszerűségeket állapítanak meg, amelyek az élet bármely területén alkalmazhatóak lennének (lehetnének), ha mindkét oldalon nyitott fülekre, és tartalmi befogadásra találnának. Ahhoz, hogy ezen pontokba szedett ajánlások nyitott fülekre találjanak, okvetlenül szükséges a konfliktushelyzetben érintett felek tudatossága, a konfliktust okozó probléma megoldásában való elkötelezettsége, szilárd elhatározása.

A társadalmi konfliktusok közül nem mindegyik alakul át jogi konfliktussá, de a polgári perek számarányára vonatkozó statisztika hűen tükrözi a magyarországi társadalomban kialakuló konfliktushelyzetek, érdek-összeütközések formális jogvitává transzformá-

lódását.⁵⁷ A polgári perek számaránya Magyarországon a városi bírósági (járásbírósági szinten) 1990-2016 között átlagosan 145.000-160.000 között mozgott, ettől az 1993-1998 közötti időszak mutatott eltérést: 1993-ban éves szinten 182.703, 1994-ben 180.345, 1995-ben 182.065, 1996-ban 187.145, 1997-ben 195.957, 1998-ban 195.041 ügy érkezett a bíróságra.⁵⁸ A bíróság előtti polgári peres eljárások viszonylagos állandósága a rendszerváltást követő időszakban a társadalomban meglévő jogilag értékelhető „konfliktus-szint” (a társadalom jogi konfliktus által való befolyásoltságának, áthatottságának) állandóságát, stagnálását jelzi. A konfliktusok megoldása funkcionális jellegű abból a szempontból, hogy a döntés megerősíti az elfogadott normák érvényességét, ezáltal hozzájárul hatékonyságukhoz.⁵⁹

Kengyel Miklós kutatása szerint „a formális és az informális konfliktusmegoldási módok közötti határvonalat mindkét irányban nyitottnak kell tételeznünk, mert csak ez biztosítja az adott jogrendszeren belül a konfliktusmegoldási módok megválasztásának a szabadságát. A mozgásirányt sokféle – objektív és szubjektív – tényező befolyásolhatja: mindenekelőtt az igényérvényesítés fakultatív jellege, a jogsérelem mértéke, a konfliktushelyzet természete és nem utolsósorban az ellenérdekű fél magatartása. A megoldási mód adekvát kiválasztása függ a jogrendszer által felkínált lehetőségektől, a jogismeret szintjétől vagy a jogi gondolkodás tradicionális megnyilvánulásától is.”⁶⁰

¹ A tanulmány alapjául szolgáló előadás a Banya Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság és a Pécsi Tudományegyetem ÁJTK által szervezett „Köz-

rend és biztonság - katasztrófavédelmi kihívások Magyarországon” elnevezésű szakmai, tudományos konferencián – Pécs, 2018. november 23-án – hangzott el. A kézirat lezárásának időpontja: 2022. 08. 17.

2 A konfliktushelyzetről, magáról a konfliktus fogalmáról való gondolkodás (a konfliktusra adandó megoldás) a bibliai időkhöz vezethető vissza. Arisztotelész szerint a konfliktus értelem és érzelem ellentéte, a középkori keresztény filozófiában a konfliktus a bűn és az erény, illetve a drámai és angyali között áll fenn. Hegelnél a konfliktus a tézis – antitézis – szintézis triászban öltött testet. Kierkegaard filozófiájában az igazság az objektív és szubjektív természetű között áll fenn. Sigmund Freudnál a konfliktus a tudatos és a tudattalan elme közötti dimenzióban jelenik meg (Ferenczi Andrea: A konfliktusmegoldás társadalmi eszközei. - forrás: EPA 00035_upsz_2012_07_08_104_117.pdf. 104 – 117., 105. (2018. 10. 25.).

3 Volkmar Gessner: Recht und Konflikt. Tübingen, 1978. - idézi: Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog. Osiris Kiadó, Budapest, 2013. https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop451/2011_0001_520_magyar_polgarieljarasjog/ch09.html (2018. 12. 07.).

4 Badó Attila – Loss Sándor – H. Szilágyi István-Zombor Ferenc: Bevezetés a jogszociológiába. Prudentia Iuris Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000., 28.

5 Robert K. Merton: Társadalomelmélet és társadalmi struktúra. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 214-215. o.

6 Merton: i. m. 216. o.

7 Konfliktus: 1. összeütközés, összecsapás, egymásnak ellentmondó erők, érdekek harca, 2. harc, küzdelem 3. lelki konfliktus, lelki tusa, belső válság. forrás: Bakos Ferenc: Idegen szavak és kifejezések szótára. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2001. 415. o. Ld. még ehhez kapcsolódóan: Badó – Loss – H. Szilágyi – Zombor: Bevezetés a jogszociológiába. Prudentia Iuris, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000., 27 – 28. o. (a vonatkozó részt H. Szilágyi István írta), Nagy Zsolt: A konfliktusok társadalmi előnyei és jogszociológiai perspektívái – In: http://acta.bibl.u-szeged.hu/54058/1/juridpol_forum_006_002_155-177.pdf

8 Györkössy Alajos: Latin- magyar szótár. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1989. 125. o.

9 Antonius Bartal: Glossarium Mediae et Infimae Latinitatis Regni Hungariae. Budapest, 1891., reprint kiadás: Kossuth Nyomda, Budapest, 1983. 161. o.

10 Kerecsi Klára: Konfliktus és helyreállítás. 1-15., 1. - http://www.okri.hu/images/stories/KT/KT_49_2012/002_kerecsi.pdf (2019. 08. 12.). Megjelent: Kriminológiai tanulmányok 49. kötet/2012. 11

– 25., 11.

11 Fleck Zoltán: Jog és társadalom, jogszociológia. 9-39. o., 19-20. o. – In: Fleck Zoltán – Isztin Péter – Juhász Zoltán – Kiss Valéria – Kormány Attila – Navratil Szonja – Uszkiewicz Erik: Jogszociológiai előadások. (szerk.: Fleck Zoltán) ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014. - idézi: Felstiner, William L.F. – Abel, Richard L.- Sarat, Austin: The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claming... Law & Society Review, 1980/3-4. 631-654. o.

12 Pataki Alajos: A konfliktus – A konfliktus fogalma, a konfliktus fajtái. <https://docplayer.hu/344350-A-konfliktus-a-konfliktus-fogalma-a-konfliktusok-fajtai.html> (2018. 12. 15.). Itt inkább arról van szó, hogy a téma további részletes kifejtése hol történik, nem?: Ralph Dahrendorf: Class and Class conflict in industrial society. Stanford University Press, Stanford, California, 1959. 157 – 206. o., Csizmadia Zoltán: A társadalmi konfliktusok kutatásának elméleti megalapozása – új nézőpontok és kutatási irányok. Magyar Tudomány 2014/11.- <http://www.matud.iif.hu/2014/11/08.htm> (2021. május 31.).

13 Csepeli György: Szociálpszichológia. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 360 - 361. o.

14 Cseh-Szombathy László: Konfliktusok az iskolában. In: Vastagh Zoltán (szerk.): Értékatadási folyamatok és konfliktusok a pedagógiában. JPTE, Pécs, 1995. - idézi: Szőke-Milinte Enikő: Pedagógusok konfliktuskezelési kultúrája. Új Pedagógiai Szemle 2004. január 1-11, 1. <http://epa.oszk.hu/00000/00035/00078/2004-01-ta-Szoke-Pedagogusok.html> (2018. 10. 29.).

15 Ld. Szőke-Milinte i.m. Új Pedagógiai Szemle 2004. január 1-11, 1. <http://epa.oszk.hu/00000/00035/00078/2004-01-ta-Szoke-Pedagogusok.html> (2018. 10. 29.)

16 Ralf Dahrendorf: Konflikt und Freiheit. Piper, München, 1972. 35. o. - idézi: Julius Morel, Eva Bauer, Meleghy Tamás, Heinz – Jürgen Niedenzu, Max Preglau, Helmut Staubmann: Szociológiaelmélet. (2000) - https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_szociologiaelmélet/ch08s07.html (2019. 08. 12.).

17 Kengyel i. m. 2013. https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop451/2011_0001_520_magyar_polgarieljarasjog/ch09.html (2018. 12. 07.).

18 Ld. a Ptk.-ban a bírósági úton nem érvényesíthető követelésekről szóló szabályokat. (forrás: Gyekiczky Tamás: Modellek és megközelítések a polgári eljárások tudományos vizsgálatában. Kontroll jogtudományi folyóirat 2003/01. 74 - 93. o., 77. o.).

19 Gyekiczky Tamás: Modellek és megközelí-

tések a polgári eljárások tudományos vizsgálatában. *Kontroll jogtudományi folyóirat* 2003/01. 74 - 93. o., 77. o.

20 Földi András – Hamza Gábor: A római jog története és intézményei. Brósz Róbert és Pólay Elemér tankönyvének alapulvételével, Nemzeti Tankönyvkiadó tizenharmadik, átdolgozott és bővített kiadás, Budapest, 2008. 151. o.

21 Csepeli i. m. 355. o.

22 Ferenczi i. m. : EPA 00035_upsz_2012_07_08_104_117.pdf. (2018. 10. 25.).

23 Csepeli i. m. 360-361. o.

24 Ralph Dahrendorf: *Modern társadalmi konfliktus*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1994. 58. o.

25 Kulcsár Kálmán: *Jogszociológia. Második kiadás*. Vince Kiadó, Budapest, 2002., 162 - 163. o.

26 Ld. „Lekapcsoltatta a fiával a villanyt, hogy ne lássa, ahogy kibebezi az anyját”. <https://www.origo.hu/itthon/620190722-brutalisan-verte-elet-tarsat-egy-kiskunhalasi-ferfi-rendszeresen-a-gyerek-elott.html>; „Lefejezte az anyját. aztán a fejét szomszédjuk udvara elé dobta”. <https://www.origo.hu/nagyvilag/20190722-egy-ausztrali-asszony-kegyetlenul-meggyilkolta-az-anyjat-majd-feldarabolta-a-holttestet.html> (2019. 07. 23.).

27 A. Giddens: *Szociológia. Második kiadás*. Osiris Kiadó, Budapest 466 - 470. o.

28 Andorka Rudolf: *Bevezetés a szociológiába*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 507. o., 540 - 541. o.

29 Ld. „Közlekedési konfliktus miatt halt meg egy rolleres a VII. kerületben”. 2019.01.09.09:57 https://index.hu/belfold/2019/01/09/kozlekedesi_konfliktus_miatt_halt_egy_rolleres_a_vii_keruletben/ (2019. 01.09.) vagy 5 év 6 hónap letöltendő kapott a kokainos gázoló nő- https://index.hu/belfold/2019/01/16_ev_6_honap_letoletndot_kapott_a_kokainos_gazolo_no/ (2019.01.17.)

30 <https://www.infogyor.hu/hirek/olvas/brutalis-gyilkos-budapest-egy-fiatal-lanyt-oltek-meg-2018-11-13-165500> (2019. 08. 12.).

31 „Börtönben lévő párjának kiabált közben megütt egy idős férfit az utcán, aki behalt a sérülésekbe”. <https://www.szeretlekmagyarorszag.hu/bortonben-levo-parjanak-kiabalt-kozben-megutt-egy-idos-ferfit-az-utcana-aki-behelt-a-serulesekben/> (2019. 08. 12.).

32 Atkinson & Hilgard. *Pszichológia. Harmadik, átdolgozott kiadás*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 441 - 443., 528 - 533. o.

33 Lawrence M. Friedman: *Impact - How Law affects Behavior?* Harvard University Press London, 2016. 8-13. o.

34 Ld. Buda Béla: *A mentálhigiéne szemléleti és gyakorlati kérdései* TÁMASZ, Budapest, 1995. 109-112.o.

35 A nyelv és a jog területén megfogalmazott állítások egyértelműségével kapcsolatban ld. Vinnai Edina: *A jogi nyelv nyelvészeti megközelítése*. Miskolc, Sectio Iuridica et Politica. Tomus. 2010/XXVIII. 145-171., 146 - 147.

36 vö. T.Parsons - R.F. Bales: *Family socialization and interaction process* Routledge & Kegan Paul Ltd. London, 1968. 193 - 199.o.

37 Idézi: Pokol Béla: *A jog szerkezete*. Gondolat Könyvkiadó Felsőoktatási Koordinációs Iroda, Budapest, 1991. 83. o.

38 Ld. ezen helyzetek rendezésével kapcsolatban: Dávid Imre - Páskuné Kiss Judit: *A kommunikációs képességek hatékony fejlesztésének.doc* <https://zdocs.hu/doc/david-imre-paskune-a-kommunikacios-kepessegek-hatekony-fejlesztese-uj-lehetsegei-doc-d6wnvyvwm68> (2022. 08.06.).

39 Buda Béla: *A közvetlen emberi kommunikáció szabályszerűségei*. Harmadik, bővített, változatlan utánnomás. Animula Egyesület, Budapest, 1986. 12. o.

40 „Újabb magyar gyerekeket fenyeget a Momo a neten”. <https://ripost.hu/cikk-ujabb-magyar-gyerekeket-fenyeget-a-momo-a-neten> (2019. 08. 12.).

41 „Jogerősen elítélték a gyöngyösi kislányt halálra éheztető szülőket”. https://nepszava.hu/3026282_jogerosen-elitelték-a-gyongyosi-kislanyt-halalra-ehezeto-szuloiket (2019. 08. 12.).

42 A. Giddens id. mű 456 - 459. o. Anthony Giddens szerint az internet hatásának megítélésével kapcsolatban két szociológiai álláspont rajzolódik ki: az egyik oldalon az új típusú, elektronikus kapcsolatok kialakulásában, a kapcsolatok rugalmasabbá válásában, a határok lebomlásában lehetőséget látók, a másik csoportba pedig azok a nézetek tartoznak, akik szerint az internet-technológia a társadalmi elszigetelődéshez, a közösségek atomizálódásához vezethet.

43 Szabadfalvi - Szabó B.- Szabó M. - H. Szilágyi - Takács - Zódi: *Bevezetés a jog - és államtudományokba*. Prudentia Iuris, Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997. 251. o. (az idézett részt Szabó Miklós írta).

44 Pokol Béla: *Jogszociológiai vizsgálódások*. SSOAR Open Access Repository Budapest, 2002. 52. o. Gyekiczky Tamás: *Lépéstánc- Perjogi reform az új gazdasági mechanizmus sodrában*. Történeti - jogszociológiai tanulmány III. kötet, Patrocinium Kiadó, Budapest, 2016. 307.o., Fekete Balázs - H. Szilágyi István: *Jogtudat-kutatások a szocialista Magyarországon*. *Iustum Aequum Salutare* 2014/4. 5-40., 7.o.,37.o.;

Róbert Péter – Fekete Balázs: Ki ellen nyerne meg ön egy pert? *Iustum Aequum Salutare* 2017/1. 81 -97., 94.o. A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (rPp.) rendszerváltás előtti hatályos változata a magánjogi tárgyú jogviták bírósági szervezeten kívüli rendezését nem tette lehetővé.

45 Pokol Béla: *Jogszociológiai vizsgálódások*. SSOAR Open Access Repository Budapest, 2002. 42. o.

46 Ld. a közvetítói eljárásról szóló 2002. évi LV. törvényt.

47 Kulcsár Kálmán: *A jogszociológia alapjai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976., 181. o.

48 Kengyel Miklós i. m. 3. hivatkozási pont (2018. 12. 07.).

49 Kengyel Miklós i.m. 3. és 52. hivatkozási pont 6.o. (2022.08.07.)

50 „A mediáció intézménye az 1920-as évektől az Egyesült Államokban jelent meg, és az 1970-es évekig kizárólag ott alkalmazták, amely – a választottbíráskodáshoz képest – még inkább a felek kezében hagyta a konfliktus feloldásának lehetőségét azáltal, hogy a közvetítő nem eldönti a felek vitáját, hanem csak segítséget nyújt nekik a megegyezés kidolgozásában. Ezen jellegzetességének köszönhetően a mediáció sokkal szélesebb körben elterjedt, gyakorlatilag szinte valamennyi magánjellegű vitában alkalmazható, és néhány országban (így hazánkban is néhány éve) a büntetőjog területén is van rá lehetőség. A mediáció intézménye kétféleképpen alakulhat ki: az egyik lehetőség az alulról induló, civil szervezeti kezdeményezés, a másik pedig az állami törvényhozás útján való intézményesítése. Az előbbire példa a San Francisco-ban 1977-ben létrejött „Community Board”, melynek sikerét mutatja, hogy az 1990-es évek végére már 20 irodájuk volt, melyekben évente 20-22 ezer ügyet vitattak meg, ennyivel csökkentve a bírósági ügyek számát. Az Egyesült Államokban a törvényhozás szerepe is szinte a kezdetektől fogva jelentős volt, Pennsylvániában például már 1952-ben kötelező volt a magánjogi perek előtt a mediációs eljárás igénybevétele, és csak ennek sikertelensége esetén fogadták el a keresetindítást a bíróságok. Európában először Nagy-Britanniában vezették be a mediációt 1979-ben, ahol a perek hosszúsága miatt volt égető szükség egy

olyan bírói útról való elterelésre, ami némiképp tehermentesítette a bíróságokat” - Vinnna Edina: *A professzionális jogalkalmazás alternatívái*. –In: *Jogszociológiai előadások. egyetemi jegyzet* (szerk.: Bencze Mátyás – Vinnai Edina) Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012. 109 - 110. o.

51 Kulcsár Kálmán: *A modernizáció és a jog*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989. 76. o.

52 Ferenczi Andrea i. m. 2012. EPA 00035 _ upsz_2012_07_08_104_117.pdf. (2018. 10. 25.).

53 Thorstein Eckhoff: *A közvetítő, a bíróság és az adminisztrátor a viszályrendezésben*. 175 - 187. o., 179. o. – In: *Jog és szociológia – válogatott tanulmányok*. (szerk.: Sajó András), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979.

54 A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXIII. törvény indokolása – általános indokolás I.

55 Sajó András: *A polgári per társadalmi funkciója*. Állam és jogtudomány 1976., 321-367. o., 337. o.

56 Morton Deutsch: *Saizeci de ani de studiu sociopsichologic al conflictului*. In: Ana Stoica Constantin – Adrian Necaleu: *Psihosociologia rezolvării conflictului*. Polirom, Iași, 1998. – idézi Szőke-Milinte i.m. <http://epa.oszk.hu/00000/00035/00078/2004-01-ta-Szoke-Peadgogusok.html> (2018. 10. 29.)

57 Gáspárdy László konfliktushelyzet alatt azt a polgári jogilag minősített érdekkösszeütközésre vezető társadalmi helyzeteket, magát a polgári jogi jog sérelmet, a feleknek a polgári jogi tárgyú perekben, valamint az ezt követő végrehajtási eljárásban meglévő ellentétes viszonyát értette – Gáspárdy László: *Konfliktushelyzetek a polgári jogi viszonyokban – a polgári perek szociológiai háttere*. Gazdaság - és Jogtudomány, a MTA IX. Osztályának Közleményei XIII. 1979. 285 – 307. o., 285. o.

58 KSH által közzétett igazságszolgáltatással kapcsolatos statisztika. www.ksh.hu/igazsagszolgáltatata-s_birosagok_ugyforgalma (2019. szeptember 23.)

59 Visegrády Antal: *Jogi alaptan – egyetemi jegyzet*. JPTE ÁJTK, Pécs, 1996. 11. o.

60 Kengyel Miklós: *A polgári bíraskodás hétköznapijai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990. 20. o.

Lutring Erika
joghallgató, demonstrátor, PTE ÁJK
Alkotmányjogi Tanszék

A bírósági jogalkalmazás egységének biztosítása és annak perspektívái az elmúlt évek jogszabály- változásainak tükrében

I. A 2022-ben bekövetkezett átfogó reform – a törvénymódosítás háttere, célja és indokolása

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényt (Bszi.) az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény módosította. A módosító törvény indokolása röviden megfogalmazza a közigazgatási perek fórumrendszerének átalakítását, nevezetesen azt, hogy a közigazgatásban a vizsgálatok eredményeinek alapján egyfokú jogorvoslati rendszer kialakítása vált szükségessé.¹ Ehhez kapcsolódóan módosult annak idején

a Bszi. és a bírák jogállásáról és javalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) is. Az indokolás ezt követően hangsúlyozza, hogy az egységes és az Alaptörvénnyel összhangban álló joggyakorlatot elsősorban nem igazgatási eszközök, hanem a Kúria döntéseinek kötelező ereje biztosítja, mert így a jogorvoslat során gyorsan elérhető az eredmény. Mindebből világossá válik, hogy a jogalkotó a korlátozott precedensrendszert a jogegység biztosításának alkotmányos, gyors és hatékony eszközének tartja, melynek során a korábbi gyakorlattól eltérően a Kúria egyedi döntései is kötelező erővel bírnak, melyeket az alsóbb fokú bíróságoknak követniük kell. A megszövegezés kitér az alkotmánybírósági határozatokra is, melyek szintén minden bíróságra kötelezőek² és ezáltal szintén részt vesznek a joggyakorlat egységességének biztosításában, de mivel az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) ezt rögzíti, így egy újabb jogszabályban ezt felesleges lenne megismételni.

Fontos, hogy a korlátozott precedensrendszer az eljáró bírák függetlenségét nem sértheti, ezért biztosítják az alsóbb fokú bíróságok számára a Kúria egyedi döntésétől való eltérést, viszont az eltérést indokolni kell³. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy az eltérés vagy az el nem térés végleges, hiszen a peres eljárásban résztvevő feleknek lehetőségük van rendes és rendkívüli jogorvoslati eszközökkel ezen változtatni. A törvénymódosítás hátterében álló indokok egyike, hogy a törvény egyik célja a jogegységesítés demokratizálása, így a felek közreműködése

nélküli jogegységesítő módszerek viszszaosztására törekszik, és inkább a felekre bízna az ehhez szükséges impulzusok megadását.⁴ Szintén újítás, hogy a törvény bevezetett egy új jogorvoslati eszközt, a jogegységi panaszt, amely a következő esetekben vehető igénybe: egyrészt akkor, ha a Kúria az első olyan fórum, amely határozatában – jogegységi eljárás kezdeményezése nélkül – eltér egy precedenstől; másrészt akkor, ha egy indokolt eltérést tartalmazó alacsonyabb fokú jogerős határozatot a Kúria nem módosít. Utóbbi előfordulhat abban az esetben, ha alapvetően le sem folytatja a Kúria a felülvizsgálatot (például visszautasítja a kérelmet), vagy lefolytatja ugyan, de helyben hagyja az eltérést⁵.

Amennyiben a jogegységi panasz tanács megállapítja a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérést, dönt a bíróságokra kötelező értelmezésről és határozatában a panasszal támadott határozatot vagy fenntartja hatályában, ha az eltérés indokolt volt, vagy megállapítja az eltéréssel okozott jogsértést, de a panasszal támadott határozatot hatályában fenntartja, ha a panaszt olyan ügyben nyújtották be, amelyben törvény a bíróság eljárására legfeljebb ötnapos határidőt állapít meg, vagy más törvény így rendelkezik. Utóbbi esetben a jogalkotót valószínűleg az a közérdek motiválta, amely az ilyen ügyek mihamarabbi befejezéséhez fűződik. Amennyiben a Kúria az eltérést elfogadja, úgy azzal a saját gyakorlatát írja felül és ezáltal akár jogfejlesztő funkciót is betölthet. A Kúria jogegységi panasz eljárásban meghozott döntése jogegységi határo-

zat hatályú, azt a jogegységi határozatok közzétételére vonatkozó szabályok szerint a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. Az eltérést megalapozhatja többek között a konkrét ügy elbírálásakor felmerülő olyan új történeti körülmény vagy ismeret, amely kétségeket ébreszt a korábbi szabály alkalmazhatóságával szemben; olyan fennálló új gazdasági és politikai feltétel, amelyek a szabály további, folyamatos alkalmazását lehetetlenné teszi; a tények megváltoztak a korábbi döntés meghozatalától eltelt időszakban; a bizalom megléte, azaz a korábbi határozat miatti észszerű várakozás a döntés fenntartására. A döntésben további szempontok is segíthetnek, ilyen például a korábbi határozat kora, ami egyben akár a megerősítésének és a felülbírálatának is indoka lehet. Összefoglalóan tehát az ilyen jellegű jogfolytonosság megszakítható, és a Kúria ezáltal az Alaptörvény 28. cikkében foglaltaknak megfelelően jár el, hiszen tekintve például az eltérés alapjának a gazdasági, politikai változásokat vagy az új történeti körülményeket, úgy értelmezi a jogszabályokat, hogy azok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Utóbbiból adódóan a Kúria eljáró tanácsa is az említett józan észnek megfelelően változtathatja meg a testület korábbi gyakorlatát, amennyiben az szükségesnek tűnik. Nem utolsósorban mindezzel a Kúria hozzájárul a jogbiztonság növeléséhez is, amely az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvének egyik alapja.

A törvénymódosításban annak indokolása szerint szerepet játszott az a

tény is, hogy a jogegység biztosításához szükséges eszközök csak részben feleltek meg a Velencei Bizottság által követett európai követelményeknek. Ennek értelmében az egységes és az Alaptörvénnyel összhangban álló joggyakorlatot elsősorban nem igazgatási eszközök, hanem a Kúria döntéseinek kötelező ereje biztosítja. A korlátozott precedens-rendszer, amely eredetileg az angolszász jogban jelent meg, de egyre jobban áthatja a kontinentális jogrendszereket is, a jogegység biztosításának alkotmányos, gyors és hatékony eszköze. Ezt a célkitűzést pedig jogorvoslati eszközökkel, tehát ebbe a peres feleket is bevonva kell biztosítani, nem pedig különböző igazgatási és informális eszközökkel. Utóbbi jogalkotás-jellegű megoldásokat a Velencei Bizottság – mely az Európa Tanács független, többnyire alkotmányjogászokból, legfelső bíróságok és alkotmánybíróságok tagjaiból és nemzetközi szakértőkből álló tanácsadó szerve –, a CDL-AD(2010)004 alapjelentésében kifejezetten posztsovjet megoldásnak nevezte. Ezt azzal támasztja alá, hogy az eseti döntéseken kívüli iránymutatások nem jogállami megoldások és emellett a sajátos kollégiumok létrehozását is ellenzi. A Velencei Bizottság a jogállamiság és a demokrácia, mint alkotmányos alapértékek biztosítása és érvényre juttatása érdekében egyébként több ízben is állást foglalt a joggyakorlat egységesítésének lehetőségeiről. Így tett a CDL-AD(2017)019 jelentésben is, amelyben az eseti jogegységesítő döntéseket ajánlja az absztrakt, jogfejlesztő célú iránymutatások helyett, emellett javasolja a különböző szakági kollégiumok

együttes döntését. Mindezen ajánlásokat a CDL-AD(2018)011 jelentés is megerősíti.

Az indokolás szerint a precedens-rendszer stabilitást, kiszámíthatóságot és a jog egységét ígéri, és ezáltal az önkényes döntéshozatal lehetőségét kiküszöböli, de legalábbis csökkenti, mivel a bíróságoknak számot kell vetniük a korábbi gyakorlatában kialakított szabályokkal, és meg kell indokolniuk, ha nem, vagy eltérő módon alkalmazzák azokat. Az eltérés során mérlegelni kell az összes olyan körülményt, amely a korábbi és a jelenlegi ügy eldöntésére kihathat. Mindez tehát azt jelenti, hogy a remények szerint nem egy megkövesedett, reformra nem képes rendszer alakul ki, hanem épp ellenkezőleg, a régebbi jogtételek megújíthatóak lesznek és ebben a folyamatban a jogkereső polgárok is részt vehetnek. Az indokolás szerint a bíróság hallgatólagos felülbírálat esetében a korábbi szabályt direkt konfrontáció nélkül rontja le, ám ezzel nem minden esetben tudok egyetérteni, hiszen a bíróság egyesbíróként vagy tanácsban jár el⁶, így egyrészt a tanácselnök és a tanács többi tagja között is állhat fenn véleménykülönbség, másrészt az eljáró egyesbíró úgymond konfrontációba kerülhet önmagával, miközben azon vívódik, hogy mely álláspontot, döntést tartsa fenn hatályában.

Az indokolás részletezi, hogy az új gyakorlatnak köszönhetően a jövőben pontosabb értelmezési kritériumok fognak kialakulni, melyek segítik a bírák döntéshozatalát, hiszen a precedensek révén a jogrendszer elvont, absztrakt részei tartalommal töltődnek

meg. Mindez azt is fogja jelenteni, hogy a bírói jogértelmezés mozgásteret szűkül. Utóbbi lehetőséget az indokolás ugyan próbálja neutrálisan megfogalmazni, de mégis egyfajta üdvözlendő célként jelenik meg. Kérdéses, hogy a bírói jogértelmezés szűkülése valóban a jogegységesítés célját fogja szolgálni, vagy pont ellenkezőleg, és sokkal inkább magával hozza a mérlegelés és végsősoron a bírói függetlenség szűkülését is.

II. A jogalkalmazás egysége az Alaptörvény és az alkotmányosság tükrében

Az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése – az Alkotmány 47. § (2) bekezdésével megegyezően – rögzítette a Kúria legfontosabb, a többi bírósági szinttől megkülönböztető feladatát: a joggyakorlat egységének biztosítását. Erre tekintettel a Kúria eddig is törekedett arra, hogy saját joggyakorlata egységes legyen. Fontos ugyanakkor leszögezni, hogy nemcsak a Kúria gyakorlatáról van ebben a kontextusban szó, hanem az összes magyarországi bíróság jogalkalmazásáról, ugyanis efelett kell a Kúriának, mint legfőbb bírói fórumnak őrködni és ennek érdekében jogegységi határozatokat hoznia.

A Bszi. 25. szakasza visszautal az Alaptörvény 25. cikk (2) és (3) bekezdésére és szintén rögzíti, hogy a Kúria jogegységi határozatokat hoz, elbírálja a jogegységi panaszokat, joggyakorlat-elemzést folytat jogerős vagy véglegessé vált határozattal befejezett

ügyekben, valamint közzéteszi az ott meghatározott, a Kúria által hozott határozatokat. Jól látható tehát, hogy a Kúria joggyakorlat egységéért folytatott tevékenysége nem merül ki egyedül a jogegységi határozatok meghozatalában.

A Kúria jogegységi határozata a bíróságok jogalkalmazásának egységét biztosítja, mivel az adott jogi norma kötelező értelmezését mondja ki, ami a bíróságokra közvetlenül kötelező. Az ítélkezés egysége az, amikor a bíróságok a jogszabályokat ugyanolyan esetekben ugyanúgy alkalmazzák, vagyis ugyanannak a jogi normának az egyes bírósági határozatok ugyanazt a jelentést tulajdonítják.⁷

Az Abtv. 37. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban megvizsgálja az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésében meghatározott jogegységi határozatoknak az Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját. Mivel a jogegységi határozatok csak a bíróságokra kötelezőek, így esetükben a közvetlen érintettség az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti eljárásban nem állapítható meg⁸. Czine Ágnes alkotmánybíró az ezzel kapcsolatos gyakorlatot több alkalommal is kritizálta⁹, hiszen számos olyan eset van mind a polgári perrendtartásban¹⁰, mind a büntetőeljárásban¹¹, melynek során az adott jogegységi határozat közvetlenül érinti az eljárás alapjául szolgáló ügyet és így ennek kapcsán annak alanyait is. Ennek egyszerű példája lehet, amikor a Kúria a felülvizsgálati eljárást jogegységi eljárás kezdeményezése okán felüggeszti, és ezt követően a tanácsnak

a meghozott jogegységi határozatnak megfelelő döntést kell hoznia.

Az Alkotmánybíróság is foglalkozott több ízben a joggyakorlat egységítésével, így elsősorban a jogegységi határozatok jogi természetével. Talán a legfontosabb forrásként említhető a 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, mely hosszas szakmai és politikai viták után rendezte a jogegységi határozatok és az alkotmánybírósági eljárások kapcsolatát és értelmezte a jogegységi határozatok jogi természetét. Ez az AB határozat azért volt igen jelentős, mert először fordult elő, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisített jogegységi határozatot, nevezetesen a 3/2004. BJE büntető jogegységi határozatot. Abban az időben mindez nagy szakmai felháborodást váltott ki, hiszen az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (régi Abtv.) nem biztosította a testületnek ezt a hatáskört, ugyanakkor – ahogy ezt az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta – nem is volt megtiltva¹². Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. Ha ezen rendelkezést vesszük alapul, akkor jól látható, hogy ez nem tartalmaz a jogegységi határozatokra történő utalást és azt sem kell hosszan magyarázni, hogy a jogegységi határozat a jogszabályi kategóriába nem illeszkedik. A testület törvénnyel hatáskörébe utalt feladatai megfogalmazás már érdekesebb lehet, hiszen az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollt lefolytathat. Az alapprobléma

ma onnan fakadhat, hogy előfordulhat olyan eset, hogy a jogszabály önmagában nem alkotmányellenes, hanem csak annak kötelező erejű értelme, a jogegységi határozat¹³. Az Alkotmánybíróság elsősorban azért találta alkotmányellenesnek az említett jogegységi határozatot, mert az tartalmilag túllépte a jogértelmezés kereteit és ezzel kvázi egy új normát hozott létre. Karsai Dániel hivatkozik arra, hogy ezzel a bíróság megsértette a hatalmi ágak elválasztásának elvét, és ezért is volt alkotmányellenes. Harmathy Attila ezzel kapcsolatban megjegyezte, hogy a jogszabályoknak egységes értelmezését megadó jogegységi határozat hozatala mindaddig nem kerül ellentétbe a hatalommegosztás elvével, amíg nem valósít meg közvetlenül jogalkotást¹⁴. Ehhez hozzá kell fűznöm, hogy az Alkotmánybíróság jelenlegi következetes gyakorlata szerint a hatalmi ágak elválasztásának elvére, illetve annak sérelmére alkotmányjogi panaszt alapítani nem lehet, ugyanis ez egy fontos alkotmányos elv, de nem Alaptörvényben deklarált alapjog.

A jogegységi határozatok által megállapított értelmezésre nagy szükség van, hiszen korántsem mindegy az ügy kimenetele szempontjából, hogy a bíró hogyan értelmezi a szóban forgó jogszabályokat és az is kívánatos, hogy az ország különböző kulturális, gazdasági és társadalmi adottságokkal rendelkező területein sikerüljön, ha nem is százszázalékosan, de egymáshoz közelítően összhangba hozni az ítélkező tevékenységet. Leszögezhető, hogy a jogegységi határozatok normatív erővel bírnak, viszont ez nem

jelenti egyben azt, hogy jogszabályoknak minősülnek, hiszen korántsem tesznek eleget a jogszabályalkotási kritériumoknak¹⁵, másrészt olyan állami szerv, nevezetesen a Kúria (korábban a Legfelsőbb Bíróság) hozza őket, amely egyébként a hatalmi ágak közül az igazságszolgáltatást képviseli, és nem a törvényhozást. A bíróságok feladata tehát az ügyek eldöntése, melynek érdekében sokszor kreatív jogértelmezésre kényszerülnek, ugyanakkor amíg nem lépnek át egy bizonyos határt, addig ez inkább jogfejlesztésként, mintsem önkényes jogalkotásként értékelendő¹⁶. Annak megállapítása, hogy ez a bizonyos határ hol húzódik, nem képezi jelen dolgozatom tárgyát, de az biztos, hogy egy nagyon szűk mezsgyéről van szó, melynek meghatározásakor figyelembe kell venni a jogalkotási és jogalkalmazási szabályokat, kritériumokat, másrészt az érintett jogszabály lehető legtöbb értelmezését (logikai, nyelvtani, rendszertani stb.) meg kell vizsgálni. A jogalkotás¹⁷ és a jogalkalmazás nem válik szét élesen: az a jogalkotó és a jogalkalmazó közötti feladat megosztásával írható le a gyakorlat szempontjából. A szükséges bírói jogértelmezés lehet téves, azonban azt alapvetően és jellemzően nem az önkényesség okozza, hanem logikai, következtetési hiba. A korlátozott precedensrendszernek éppen ez a jellegadó sajátossága: a bírónak kutatnia kell az egyedi ügyek tanulságai és érvei között, az egyedi esetekből kell kibontani a mögöttes normatív szabályt, illetve jogelvet. Ha nem alkalmazza a precedensrendszerben a bíró a korábbi döntések ratio decidendi-jét, nem önkényesen jár el,

hanem vagy nem kutatott kellő mélységgel, vagy az ügy egyedi tényállása mellett nem találta alkalmazhatónak a korábbi ügyekből kitűnő jogelvet¹⁸.

A 42/2005. (XI. 14.) AB határozat találoán úgy fogalmaz, hogy a jogegységi határozat az adott jogszabály élő tartalma, éppen ezért, ha az adott jogszabályhoz jogegységi határozat tapad, úgy az utóbbi is szükségképpen a vizsgálat tárgyává válik. Ilyenkor tehát el kell dönteni, hogy az esetleges alkotmányellenesség magából a jogszabályból vagy annak irányadó értelmezéséből, azaz a jogegységi határozatból fakad. A Legfelsőbb Bíróság hangsúlyozta, hogy tevékenységét a bírói hatalmi ág függetlenségének sérelme nélkül gyakorolta.¹⁹ Különvéleményében Harmathy Attila alkotmánybíró kiemelte, hogy a jogegységi határozat nem határozhatja meg a jogalanyok magatartását, hanem csak azt állapíthatja meg, hogy a jogalkalmazás keretében felmerülő többféle értelmezési lehetőség közül a Legfelsőbb Bíróság melyiket tartja helyesnek. A helyesnek tartott értelmezést pedig a bíróságoknak azért kell követniük, mert máskülönben nem valósulna meg a jogalkalmazásnak az Alkotmány által előírt egysége, és így veszélybe kerülne a jobbiztonság. Rámutatott emellett arra, hogy ugyan az alkotmánybírói határozat megszületésének idején a jogegységi határozat az akkori közelmúlthoz viszonyítva új intézmény volt, viszont a magyar jogfejlődés hagyományaihoz illeszkedett, hiszen a XX. század elején az igazságszolgáltatás egyöntetűségének megóvása végett a vitás elvi kérdést döntötte el a jogegységi tanács. Felmerült továbbá még

egy fontos tény, mely megalapozta az Alkotmánybíróság hatáskörét a jogegységi határozat kapcsán: a régi Abtv. 1989-ben született, azaz akkor, amikor a magyar jogrendszerben már, illetve még nem létezett a jogegységi határozat intézménye, így ezen kronológiai szempontok végett logikusan nem lehet arra hivatkozni, hogy a régi Abtv. nem tartalmaz a jogegységi határozatokra vonatkozó rendelkezést.

Érdekesség, hogy a bírói függetlenség kérdése nem csak a Bszi. 2020. április 1-jén hatályba lépett módosításával kapcsolatban merült fel, hanem már ezelőtt csaknem húsz évvel is, amikor Karsai Dániel a jogegységi határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálata kapcsán tette fel azt a kérdést, mely szerint nem sérti-e a bírói függetlenséget és a hatalommegosztás alkotmányos elvét, ha az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatait²⁰. Fontos, hogy az Alkotmánybíróság kizárólag alkotmányossági, alkotmányjogi szempontokból vizsgálhatja mind a Kúria, mind korábban a Legfelsőbb Bíróság határozatait, ezzel is biztosítva a bírói függetlenséget. Az Alkotmánybíróság egyébként mindig is igyekezett biztosítani a bíróságokat afelől, hogy nem sérti meg az egyedi ügyekben ítélező bírói hatalom felségterületét²¹, ugyanakkor mennyiben az Alkotmánybíróság az élő jogot akarja vizsgálni, nem hagyhatja figyelmen kívül ezeket a határozatokat. Az olyan jogegységi határozatokat, amelyek alaptörvény-ellenes értelmezést adnak, köteles az Alkotmánybíróság kiiktatni a magyar jogrendszerből, ugyanis ehhez fontos közérdek fűződik.²²

Az Alkotmánybíróság 3164/2019. (VII. 10.) AB határozata is mély részletességgel foglalkozik a jogegységi határozat jogi természetével, elsősorban a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalma kapcsán. Megismétli az Alaptörvény azon rendelkezését, mely alapján a Kúria biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz, melynek legfontosabb célja a jogalkalmazás egységének biztosítása. A Kúria visszautalt az Alkotmánybíróság 34/2014. (IX. 14.) AB határozatában foglaltakra is, mely szerint a jogértelmezés a jogszabály eleve adott tartalmát tárja fel, és ezzel kapcsolatban a visszaható hatály nem értelmezhető, így nem is ütközhet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből fakadó visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmába az, ha a Kúria a hatályos jogegységi határozatot alkalmazza. A korábban már említett kérdésre, problematikára a Kúria azt a választ adta, hogy a jogegységi határozat nem jogszabály, annak célja nem egy normatív szabályozás megalkotása, hanem az, hogy a hatályban lévő jogszabályoknak a bíróságokra nézve kötelező jellegű értelmezésével elősegítse az egységes jogalkalmazási gyakorlat kialakulását.²³ Az ügy alapkonfliktusaként merült fel, hogy jogbiztonságot érintő kérdés-e, ha egy jogszabályhoz „hasonló hatású” jogegységi határozat visszamenőlegesen érvényesülő rendelkezést tartalmaz, hiszen a visszaható hatály tilalma azt mondja, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből következően nem lehet utólag kötelezettséget megállapítani,

és magatartás utólag nem minősíthető jogellenesnek. Az indítványozó álláspontja szerint sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, hogy a Kúria ellentétes jogértelmezést tartalmazó jogegységi határozatai időben egymást követően érvényesülnek, azaz a Kúria a megváltozott jogértelmezést visszamenőleges hatállyal alkalmazza, és nem a kereset előterjesztése idején hatályos jogértelmezés alapján dönt a keresetről²⁴. Az Alkotmánybíróság ezúttal is hangsúlyozta, hogy a bírói jogértelmezést jellemzően akkor vonhatja érdemi alkotmányossági felülvizsgálat alá, ha az eljáró bíróság valamely Alaptörvényben biztosított jog szempontjából releváns ügynek az alaptörvényi érintettségére tekintet nélkül járt el, vagy az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával.²⁵ Mindezek alapján az Alkotmánybíróság jellemzően a bírói jogértelmezés állított hibájára alapított alkotmányjogi érdemben nem vizsgálta.²⁶ Az Alkotmánybíróság a megállapította, hogy egy szabályozás felülrírása, kitágítása a bíróságok részéről már nem jogértelmezési, hanem contra legem jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet jelent, ami felveti a bíróságok törvényeknek való alávetettsége elvének a sérelmét. Úgy gondolom, hogy a bíróság ilyen jellegű tevékenysége, mely során a jogalkotás területére téved, sérti a hatalmi ágak elválasztásának elvét és önkényessé teszi az igazságszolgáltatást, bár tény, hogy hosszas vizsgálatot érdemel annak megállapítása, hogy mely pont az, ahol felborul a jogalkalmazás és jogalkotás, valamint a bírói jogértelmezés

és a jogszabályoknak való alávetettség közötti egyensúly. E körben az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé, máskülönben sérülne a jogbiztonság követelménye, valamint a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás.²⁷ Fontos megjegyezni még akkor is, ha erről olykor-olykor heves szakmai viták folynak, hogy a Bszi. értelmében a jogegységi határozatoknak főszabályként a felekre kiterjedő hatálya nincs.²⁸ Az Alkotmánybíróság mindemellett rámutatott a precedensjogon alapuló joggyakorlat egységesítés hagyományaira (nyilvánvalóan utalva ezáltal az angolszász jogrendszerre) és méltatta, hogy a jogegységi határozat a magyar jogtörténeti hagyomány szerves része.²⁹ Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a jogegységi határozat rendelkező része – és az ahhoz tartozó logikai érvrendszer – olyan iránymutatásokat fogalmaz meg, melynek megtartása révén garantálható az adott jogkérdés azonos megítélése minden bíróságon.³⁰ Az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogegységi határozat a bírói jogértelmezésre kiható erőteljes, direkt és hatékony jogintézmény, amely természeténél fogva végső fokon a törvény előtti egyenlőség érvényesülésének a szolgálatában áll. A jogegységi határozat Alaptörvényen alapuló, minden bíróságra kiterjedő és kikényszeríthető kötelező jellege teszi a jogegységi határozatot quasi normává, intern normává. Az Alkotmánybíróság rámutatott

arra is, hogy a jogegységi határozat sajátossága többek között abból fakad, hogy annak forrása a legfőbb bírósági szerv, a Kúria; másrészt abból, hogy címzettjei a bíróságok, amelyek számára az intern norma a rendelkező részében és az ahhoz tartozó logikai érvrendszerében kötelező.³¹ Az Alkotmánybíróság jogegységi határozatokhoz fűződő viszonyát máig meghatározó 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban is kifejezetten hangsúlyozta a testület a jogegységi határozat normativitását. Érvelése szerint a jogegységi határozatok feletti alkotmányossági kontroll révén vált teljessé az absztrakt utólagos normakontroll hatáskörének tárgyi oldala, amellyel kiteljesedett az Alkotmánybíróság alkotmányos rendeltetése. Ezt a kiértelmezett hatáskört emelte a törvényhozó az Abtv. 37. § (2) bekezdésében sarkalatos törvényi szintre, így ennek következtében a jogegységi határozatokkal összefüggésben felmerülhet a bírói jogértelmezés érdemi alkotmányossági vizsgálatának szüksége.³² A visszaható hatályú jogalkalmazás problematikája kapcsán kiemelendő, hogy a jogegységi határozat a bíróságokra a Magyar Közlönyben történő közzététel időpontjától kötelező. Elmondható ezért, hogy a megismételt eljárásban eljáró bíróságoknak nem volt mérlegelési lehetősége abban a kérdésben, hogy a 2016. október 11. napján közzétett 2/2016. PJE határozatot az adott ügyben alkalmazza-e, vagy sem, hiszen sem az Alaptörvény, sem a Bszi. nem enged ebben a körben mérlegelést.³³ Az Alkotmánybíróság jogegységi határozatokra vonatkozó véleményét

az Alkotmánybíróság 3334/2020. (VIII. 5.) AB végzése szintén megerősítette.³⁴

III. Milyen eszközökkel érhető el a joggyakorlat egysége? A Kúria által a jogegységesítés érdekében alkalmazott eszközök

Az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésének értelmében a bíróságok jogalkalmazásának egységét a Kúria biztosítja, tehát elsősorban a Kúria eszköztáráról érdemes beszélni e körben. Emellett azonban megemlíthető, hogy a legfőbb ügyész jogegységi eljárást indítványozhat a Kúria előtt, illetve a Kúria előtti jogegységi eljárásban gyakorolja törvényben meghatározott jogkörét.³⁵ A legfőbb ügyész a Kúria előtti eljárásban a bíróságok ítélkezési gyakorlatának egységesítése érdekében jogkérdésben, a közérdeket képviselve, saját kezdeményezésére, vagy bármely fél kérelmére kifejezheti, a Kúria felhívására kifejti szakmai véleményét akkor is, ha az ügyész az eljárásban nem vesz részt. Hangsúlyozandó, hogy a legfőbb ügyész véleménye ugyan a Kúriát nem köti, de az eljárásban részt vevő felekkel közölni kell.³⁶

Ha a jogszabályok hiányosak vagy nem kellően pontosak és egyértelműek, akkor ez a joggyakorlat egységét és a jogbiztonságot veszélyeztetheti. A jogbiztonság akkor tud megvalósulni, ha az azonos tényállású ügyekben azonos, vagy minél inkább hasonló döntések születnek. E cél elérése érde-

kében teremt az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése lehetőséget a Kúria számára, hogy jogegységi határozatokat bocsásson ki. Ezek alkalmasak arra, hogy a joggyakorlat egységét biztosítsák, hiszen a Kúria által kiadott jogegységi határozatok az összes bíróság számára kötelezőek, azokat alkalmazniuk kell. A jogegységi határozat mellett a Kúria korábban elvi bírósági határozatot is hozhatott, valamint az alsóbb fokú bíróság által hozott elvi kérdésre is kiterjedő határozatot elvi bírósági döntésként közzétehetette. Az ítélkezési gyakorlat vizsgálata céljából joggyakorlat-elemző csoportok is működnek a Kúrián.

1. 2020. április 1. előtt alkalmazott eszközök

1.1. A jogegységi határozat

A jogegységi határozat helye a jogforrási rendszerben meglehetősen sajátos. Nem jogszabály, mivel nem a jogalkotó szerv jogalkotó tevékenysége során jött létre. Az említett alaptörvényi rendelkezés alapján azonban világos, hogy – a jogszabályokhoz hasonlóan – kötelező a bíróságokra. Ebből következik, hogy a jogegységi határozat hatálya kihat azon ügyben résztvevő felekre is, amelyre vonatkozóan a jogegységi határozatot alkalmazni kell. A jogegységi határozat tehát jogszabályalkotásra nem jogosult szerv által alkotott olyan norma³⁷, amely a bíróságokra és a bírósághoz forduló jogkeresők számára – amennyiben az ügy tárgyánál fogva szóba jöhet a jogegységi határozat alkalmazása – az adott ügyben kö-

telező.³⁸ Egyébként meglehetősen ritka, hogy a Kúria ezzel az eszközzel élt, a Bírósági Határozatok Gyűjteményében mindösszesen 223-at³⁹ találunk, ebből 88 született büntetőjogi; 63 polgári jogi; 42 közigazgatási; 6 gazdasági jogi; 4 munkajogi; 2 közigazgatási és polgári jogi; 1 közigazgatási, gazdasági, munkaügyi és polgári jogi területen.⁴⁰ A többi jogegységi határozatot nem rendelték jogterülethez a Bírósági Határozatok Gyűjteményének keresőjében, de többnyire a Kúria Polgári Kollégiuma hozta őket. A jogegységi határozatok közül 47 született 2020 és 2023 között eltelt időben, tehát abban az időszakban, amely a Bszi. (többszöri) módosítását is megélte, így számos reformon keresztül ment. Az új Bszi. erre vonatkozó rendelkezésének hatályba lépése óta (2012. január 1.) összesen huszonhárom esetben született úgy jogegységi határozat, hogy azt az eltérés szándéka miatt kezdeményezte az ítélkező tanács.⁴¹ Utóbbiak közül tizenhárom már a Kúria valamely ítélkező tanácsának előzetes döntéshozatali indítványa alapján született⁴². Mindezen változásokra a későbbiek során térek ki.

a) A jogegységi eljárás és a jogegységi tanács

A Bszi. alapján jogegységi eljárást két esetben lehetett lefolytatni korábban. Jogegységi eljárásnak volt helye egyrészt, ha a joggyakorlat továbbfejlesztése vagy az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében elvi kérdésben jogegységi határozat meghozatala, korábban meghozott jogegységi határozat megváltoztatása vagy hatályon

kívül helyezése vált szükséges. Ezenkívül jogegységi eljárást lefolytatásának volt helye, ha a Kúria valamely ítélkező tanácsa jogkérdésben el kívánt térni a Kúria másik ítélkező tanácsának elvi bírósági határozatként közzétett határozatától vagy közzétett elvi döntéstől.⁴³ Ez 2020. április elsejétől akként módosult, hogy az eltérés már nem a Kúria másik ítélkező tanácsának elvi bírósági határozatként közzétett határozatára vagy közzétett elvi döntésére vonatkozik, hanem bármely, a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett kúriai határozatra.

A Kúrián büntető, összevont polgári-gazdasági, továbbá összevont közigazgatási-munkaügyi szakágú jogegységi tanács (a továbbiakban: jogegységi tanács) működött. A jogegységi tanácsot a Kúria elnöke, elnökhelyettese, kollégiumvezetője vagy kollégiumvezető-helyettese vezette. A jogegységi tanács az elnökből és további hat tagból állt, a tagokat a jogegységi tanács elnöke választotta ki. Ilyenkor a jogegységi tanács valamennyi tag jelenléte mellett határozatképes volt és a határozatát egyszerű szótöbbséggel hozta. A jogegységi tanács a Kúria teljes kollégiuma volt, ha a jogegységi eljárás célja korábban meghozott jogegységi határozat megváltoztatása vagy hatályon kívül helyezése vagy a joggyakorlat továbbfejlesztése érdekében szükséges elvi kérdés eldöntése volt. A jogegységi (most már panasz) tanács elnöke a Kúria elnöke vagy elnökhelyettese.⁴⁴ Ebben az esetben pedig akkor volt határozatképes a jogegységi tanács, ha ülésén tagjainak több mint a kétharmada jelen van; döntéséhez a jelen lévő tagok

kétharmadának szavazata szükséges.⁴⁵ 2020. áprilisától a munkaügyi ügyszakot a polgári-gazdasági jogegységi tanácshoz csatolták, tekintettel a közigazgatási bíráskodásban végbement változásokra. 2021. januárjától szervezeti módosítás lépett életbe, melynek értelmében a jogegységi tanács az elnökből és további 4-6 tagból áll, tehát tagjainak száma a korábbi héthez képest ötre, illetve hatra csökkent. 2022. januárjától pedig lényegében eltűnt a rendszerből a jogegységi tanács intézménye, hiszen a jogalkotó a jogegységi panasz eljárásba integrálta.

1.2. Válogatott döntések, avagy az elvi bírósági határozat és az elvi bírósági döntés

A Bszi. az elvi határozatokról és az elvi bírósági döntésekről szóló rendelkezése már nincs hatályban 2020. április 1-től, azonban a téma szempontjából úgy gondolom, hogy érdemes velük néhány sor erejéig foglalkozni, hiszen a Kúria a legjelentősebb eseti döntéseit, jellemzően a legfontosabb megállapításokat publikálta a válogatott döntéseiben, melyek megnevezése időszakonként eltérő volt (elvi bírósági határozat, azaz röviden EBH vagy elvi bírósági döntés, röviden EBD). Elvi bírósági határozatot a Kúria akkor adott ki, ha a Kúria ítélkező tanácsa valamely, a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyben elvi kérdésekre is kiterjedő határozatot hozott. Ilyen esetben a tanács elnöke haladéktalanul köteles volt értesíteni az ügy tárgya szerinti szakág kollégiumvezetőjét.

A kollégiumvezető a határozatot az elvi közzétételi tanács elé terjesztette, amely döntött annak elvi bírósági határozatként történő közzétételéről. Az alsóbb fokú bíróságnak a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyekben⁴⁶ elvi kérdésekre is kiterjedő határozata elvi döntésként volt közzétehető.

A válogatott döntések az alsóbb fokú bíróságokra nem voltak kötelezőek, de a gyakorlatban az alsóbb fokú bíróságok mégis ehhez igazították döntéseiket. A kötőerő hiányával némiképp ellentétes szabályozás volt, hogy a Bszi. korábbi 32. § (1) bekezdés b) pontja kimondta, hogy jogegységi eljárásnak van helye, ha a Kúria valamely ítélkező tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Kúria másik ítélkező tanácsának elvi bírósági határozatként közzétett határozatától vagy közzétett elvi bírósági döntéstől. Ez a gyakorlat érvényesült 2020. március 31-ig és az addig eltelt időben a jogegységi tanács négy esetben döntött úgy, hogy az eljárásban érintett elvi bírósági döntést/határozatot a továbbiakban nem tartja fenn hatályában.⁴⁷

A jogegységi határozatot a Magyar Közlönyben, a Bírósági Határozatok Gyűjteményében, a bíróságok központi internetes honlapján és a Kúria honlapján közzé kell tenni. A jogegységi határozat a bíróságokra a Magyar Közlönyben történő közzététel időpontjától kötelező.⁴⁸ A hatályát veszített rendelkezés szerint az elvi bírósági határozatot és elvi bírósági döntést a központi honlapon és a Kúria honlapján kellett közzétenni.⁴⁹

Ha a jogegységi tanács a jogegységi határozatot hatályon kívül helyezte, akkor a hatályon kívül helyező határozatot a Magyar Közlönyben közzé kellett tenni. Jelenleg is ez a követendő eljárás, csak immáron a jogegységi panasz tanácsok esetében. A jogegységi határozat a hatályon kívül helyező határozat közzététele időpontjától nem alkalmazható és a hatályon kívül helyezés tényét a Bírósági Határozatok Gyűjteményében, a központi honlapon és a Kúria honlapján ezt jelezni kell. Bár dicséretes, hogy a Bszi. előírta és előírja a több platformon való közzétételt és tájékoztatást, de a könnyebb átláthatóság és követhetőség érdekében kívánatos lenne egy olyan központi adatbázis, program, netalán telefonos applikáció létrehozása, amely megkönnyítené a jogásztársadalom tagjainak eligazodását a joggyakorlat egységének tekintetében. A korlátozott precedensrendszer bevezetésével pedig utóbbi elvárás még hangsúlyosabbá vált, hiszen a Kúria egyedi döntéseinek követése és az azokra való hivatkozás elképzelhetetlen egy jól és gyorsan működő naprakész adatbázis nélkül. Leszögezhető tehát, hogy egy ilyen „fapados” adatbázis rövid távon inkább nehezíteni a fogja a pereskedést és elhúzza az eljárásokat.⁵⁰

1.3. Kollégiumi vélemények

A Kúria kollégiumai által kibocsátott vélemények nem egyedi ügyekhez kapcsolódtak, hanem absztrakt jogkérdésekben adtak iránymutatást. Kötelező erővel nem rendelkeztek, azonban az ítélkezési gyakorlat követte ezeket a

véleményeket, melyek Zódi Zsolt megfogalmazása szerint csendben érvényesítették a jogi-szakmai szempontokat, valamint lekövelték azokat a társadalmi változatokat, amelyre a jogalkotás nem volt képest⁵¹, tehát úgymond egy hézagkitöltő funkciót is elláttak. Nem is meglepő ennek tudatában, hogy a statisztikai adatok azt támasztották alá, hogy a kollégiumi vélemények a saját számukhoz képest hatalmas népszerűségnek örvendtek, hiszen az összes hivatkozásnak úgy tették ki csaknem a harmadát, hogy közben alig ezer darab van belőlük⁵². Ennek alapján az mondható, hogy a kollégiumi véleményeket lényegében azok tekintélye miatt követték a bíróságok. A kötőerőre vonatkozó szabályozás hiánya tehát nem feltétlenül eredményezte, hogy a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) eseti döntéseit az alsóbb bíróságok ne követték volna. A bírói jog részét képező egyedi határozatok precedenshatását az informális attitűdök, törvényszerűségek kényszerítették ki. Zódi Zsolt e mechanizmust a tényleges követettség szociológiai tényében látta⁵³. A kollégiumi vélemények a korlátozott precedensrendszer bevezetését követően is fennmaradtak, azaz a Kúria kollégiuma az egységes ítélezési gyakorlat biztosítása érdekében figyelemmel kíséri a bíróságok gyakorlatát, és véleményt nyilvánít a vitás jogalkalmazási kérdésekben. A joggyakorlat-elemző csoport vezetőjének felkérésére a kollégiumok közreműködnek a joggyakorlat-elemző munkában.⁵⁴ A kollégiumi vélemények inkább adminisztratív jellegű, absztrakt iránymutatások, mely nehezen

egyeztethetők össze a klasszikus bírói funkcióval.

1.4. Minden egyedi határozat

A Bszi. előírja a Kúria számára, hogy – néhány kivétellel – minden egyedi ügyben hozott érdemi határozatát hozza nyilvánosságra a Kúria hivatalos lapjában. A bírói precedensek korábban is formálisan is kötelezők voltak, ugyanis a Bsztv. 29. §-a értelmében a Legfelsőbb Bíróság egyik tanácsa a másiktól csak jogegységi határozat esetén térhetett el. Korábban, mielőtt az Alkotmánybíróság előtt lefolytatható eljárások reformjára az új Abtv. hatálybalépésével sor került volna, felmerült annak kérdése, hogy ha az egyedi legfelsőbb bírósági döntéseket a jogegységi határozatokkal azonosnak fogadjuk el, akkor képezhetik-e alkotmánybírósági vizsgálat tárgyát. Utóbbi ellen annak idején több ellenérvet is felsorolt Karsai Dániel, melyek a következők: egyrészt az Alkotmánybíróság az egyedi döntés indokolása alkotmányellenes részének megsemmisítésével, a rendelkező rész érintetlenül hagyásával kiiktathatja a jogrendszerből az alkotmányellenes bírói jogértelmezést, viszont így az indokolás egy részének vagy egészének megsemmisítése azonban magát az eseti döntést teheti megalapozatlanná; másrészt egy kollégiumi döntés alapján akár több száz döntést is meghozhattak azóta, és ha ezek mindegyikében meg lehet bolygatni a lezárt jogviszonyokat, az a jogbiztonság sérelmével járhat.⁵⁵ Nyilván ez a problematika az azóta végbemenő igazságügyi reformok miatt már okafogyottá vált, hiszen a va-

lódi alkotmányjogi panasz velünk élő jelenség.⁵⁶

2020. április elsejétől a közzétett egyedi határozatok precedenserőt kaptak, azaz a bírácoknak már nem csupán a jogegységi határozatokban tett megállapításokat, hanem minden, a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett kúriai határozatban kifejtett jogértelmezést is követniük kell. Ez igazán nagy kihívás elé állítja mind a bírácokat, ügyvédeket, ügyészeket és végső soron a perben részt vevő feleket is, hiszen a Kúria egyedi ügyben hozott határozatainak száma jogáganként többezres nagyságrendű. Problémát jelent, hogy ezek az egyedi határozatok egyes esetekben nem következetes irányt jelölnek ki, esetlegesen egymásnak is ellentmondanak. Mondhatni, hogy embert próbáló feladatnak néz elébe, aki el szeretné dönteni, hogy melyek azok az egyedi ügyben hozott kúriai határozatok, amelyek igazán precedens értékűek és melyek kevésbé. Kérdéses az is, hogy hasonló vagy azonos jogkérdéssel foglalkozó, de egymásnak ellentmondó precedenseknél érvényesülnek-e a jogszabályok értelmezése során alkalmazandó olyan klasszikus elvek, mint a *lex posterior derogat legi priori* és a *lex specialis derogat legi generalis*?⁵⁷

1.5. Szakmai értekezések állásfoglalásai

Előljáróban fontos hangsúlyozni, hogy a szakmai állásfoglalások nem feltétlenül a Kúriához kötődnek, ugyanakkor különösen az elmúlt évek kodifikációs hullámában jelentettek mindenkinek hatalmas segítséget. A bírósági érte-

kezleteken elfogadott állásfoglalások többnyire előrevetítették, hogy a bírói jogalkalmazás egy új jogszabály belső rendszertani hibáit vagy homályos megfogalmazásait fel tudja-e oldani, és ha igen, akkor hogyan. A mindennapos bírói gyakorlat több év alatt körvonalazódik csak, viszont ebben a folyamatban nagy segítséget jelentettek ezek a kötőerővel nem rendelkező állásfoglalások. Legutóbb például az új polgári perrendtartás körüli extrém szintű bizonytalanság csökkentésében játszottak nagy szerepet a Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Értekezletén született állásfoglalások.⁵⁸

1.6. A joggyakorlat elemző csoport

A bírósági joggyakorlat-elemző csoport feladata a bírósági ítélkezési gyakorlat vizsgálata. A vizsgálati tárgyköröket a Kúria elnöke – a Kúria kollégiumai véleményének beszerzését követően – évente meghatározza. A bírósági joggyakorlat-elemző csoport vezetőjét és tagjait a Kúria elnöke a Kúria bírái közül, a Kúria elnökhelyetteseinek javaslatai alapján jelöli ki. A csoport vezetője a csoport munkájába alsóbb fokú bíróságra beosztott bírót és a vizsgált területen működő elméleti vagy gyakorlati szakembert is bevonhat⁵⁹. A bírósági joggyakorlat-elemző csoport a vizsgálat eredményéről összefoglaló véleményt készít. Az elkészült összefoglaló véleményt a Kúria tárgykör szerint illetékes kollégiuma megvitatja, és egyetértése esetén annak megállapításait a csoport vezetője a Kúria honlapján közzéteszi. Ha annak feltételei fennállnak, a joggyakorlat elemző

csoport munkájának eredményeként, a Kúria kollégiumvezetője jogegységi eljárást indítványozhat, vagy jogalkotás kezdeményezése érdekében a Kúria elnökén keresztül az OBH elnökéhez fordulhat⁶⁰. A Bszi. indokolása szerint a joggyakorlat-elemző csoport munkájának egyik legfontosabb eredménye az lehet, hogy olyan problémákra képes felhívni a figyelmet, amelyek alapján akár jogegységi eljárás indítványozására vagy jogalkotás kezdeményezésére is sor kerülhet.

2. 2020. április 1. után alkalmazott eszközök

A válogatott döntések és a szakmai értekezletek állásfoglalásai teljesen megszűntek létezni, mint a joggyakorlat egységét biztosító eszközök. Utóbbiakkal kapcsolatban a Bszi. kifejezetten rögzíti, hogy bírói testület, bírósági vezetők, illetve bírák tanácskozása nevében nem tehető közzé⁶¹ olyan jogértelmezési célú állásfoglalás, amelynek meghozatalára törvény nem ad felhatalmazást.⁶² Viszont ez ne tévessen meg senkit, hiszen az nincs megtiltva (nehezen is lenne elképélhető jogállami keretek között), hogy ezek a testületek tanácskozzanak, kifejtsék véleményüket az aktuális, bírósági szervezetrendszer érintő reformokról, állást foglaljanak szakmai vitákban. Tulajdonképpen ezen állásfoglalások közzététele az, amelyre a törvény nem biztosít hatáskört, sőt még tovább megy, hiszen egyenesen tiltja a közzétételt. Kérdéses, hogy ha valamely tevékenység megtiltásáról beszélünk, akkor a diszpozícióhoz fűzött szankció hol maradt. Nyilván

utóbbi csak egy költői kérdés, őszintén kétlem, már csak a hierarchizált szervezet és tekintélyelvűség miatt is, hogy e rendelkezés megsértésére sor kerülne. Miért is lenne erre szükség, hiszen a szakmai állásfoglalások „szájról-szájra” el fognak terjedni és terjednek jelenleg is a jogalkalmazás képviselői között, így szépen lassan, de biztosan a jogalkalmazás szerves részévé fognak válni. Ennek ellenére sajnálatos maga a rendelkezés, hiszen a bíróságok hivatalos álláspontját csak akkor fogjuk megtudni (mi, akik nem állunk a bírói szervezetrendszer szolgálatában), ha egy új jogszabályi rendelkezés kapcsán megszületnek az első kúriai határozatok, amelyekre lehet, hogy éveket kell várni. A peres felek, jogi képviselők tehát majd hónapokkal, évekkel később csodálkozhatnak rá, hogy a konkrét ügyükben miért pont az a jogértelmezés történt. A törvénymódosításnak ez a szigora tehát kontraproduktívna tűnik, mert nem megszüntet valamit, hanem elrejt információkat a jogalanyok elől⁶³. Az elvi bírósági határozatról és az elvi bírósági döntésről szóló rendelkezések pedig egyszerűen kikerültek a Bszi.-ből. Ezekkel a lépésekkel a felek közreműködése nélküli jogegységesítő módszerek visszaszorítása volt a cél, a módosítás indokolása szerint.

IV. A Bszi. és a Bjt. újabb módosításai

A 2020. április elsejei átfogó reformot követően 2021. január elsejei hatállyal ismételtén módosult a Bszi. és a Bjt. A módosító 2020. évi CLXV. törvény

végző előterjesztői indokolása szerint a Bszi. módosítására a jogegységi panasz eljárás szabályainak pontosítása okán, a Bszi. belső összhangjának biztosítása érdekében volt szükséges, és elsősorban szövegcsérés módosításokat és hatályon kívül helyezéseket tartalmazott a módosítás. A Bjt. esetében a független és pártatlan eljárás biztosítékaként rögzít egy sajátos összeférhetetlenségi szabályt is az érintett szervhez beosztott bíró beosztásának megszűnése esetére. E szerint az érintett szervhez beosztott bíró a beosztása megszűnését követő két évig nem vehet részt olyan ügy elintézésben, amelyben az érintett szerv félként szerepelt.⁶⁴

Mondhatni, hogy ezek még apróbb módosítások voltak a joggyakorlat egységét érintő azon következő átfogó reformhoz képest, melynek szabályai 2022. január elsejével léptek hatályba. Ennek hátterében elsősorban jogállamisági szempontok húzódtak meg, maga a módosító 2021. évi CXXXIV. törvény is a Velencei Bizottság véleményét jelölte meg az indokolásában. A Velencei Bizottság ugyanis 2021. őszén megvizsgálta a Bszi., valamint Bjt. 2020. decemberi módosítását és üdvözölte a peres felek kezdeményezésére induló jogegységi panasz eljárást. A korlátozott precedensrendszert a jogállamiság követelményével összhangban állónak találta, ugyanakkor több javaslatot fogalmazott meg, amelyek elsősorban az ügyelosztás rendjét és a tanácsban eljáró bírák számát érintették. A korábbi ügyelosztási rend teljesen automatizált módon történt, melyet a Kúria kollégiumai, a választott Bírói Tanácsa véleményezett, szavazott meg és hagyott

jóvá.⁶⁵ 2022. március elsejétől a Kúria Közigazgatási Kollégiuma főszabályként három helyett öt hivatásos bíróból álló tanácsban jár el, azonban a tanácselnök kivételesen az ügy elbírálását három hivatásos bíróból álló tanács elé utalhatja⁶⁶. A Velencei Bizottság másik és témánk szempontjából fontosabb javaslata az volt, hogy az elvi jellegű, a peres felek kizárásával folyó jogegységi eljárások szűnjenek meg. Erre tekintettel a jogalkotó a jogegységi eljárást a jogegységi panasz eljárásba integrálta, mivel ez utóbbi eljárást a Velencei Bizottság az általa megállapított követelményekkel összhangban lévőnek találta. Az integrálás az úgynevezett „*preliminary ruling*”, azaz Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásának mintájára történt meg. Az előzetes döntéshozatali indítványt a jogegységi panasz elbírálásának szabályai szerint kell elbírálni a jogegységi eljárásban és a Velencei Bizottság kívánalma érvényesült, hiszen az érintett felek részt vesznek az eljárásban. Tehát a joggyakorlat egységének biztosítása érdekében egyrészt előzetes döntéshozatali indítvánnyal jogegységi eljárást, másrészt jogegységi panasz eljárást lehet kezdeményezni⁶⁷ az idei évtől kezdődően, bár őszintén szólva véleményem szerint kétséges, hogy az elkövetkező időkben nem fogják újabb módosítások érni az eljárásokat, hiszen a korlátozott precedensrendszer magyar jogrendszerben történő megszilárdulása valószínűleg éveket vehet igénybe és bizony az évek során felmerülhetnek újabb kérdések, megoldandó problémák.

A Kúria 2022. január 1-jétől két állandó összetételű jogegységi panasz tanácsot állított fel, amelyek nagy létszámúak: meghaladva a törvényi minimum 9 főt 21 főből állnak, tagjai a Kúria tanácselnökei és magasabb beosztású igazgatási vezetői. A tanácselnökök a vezetéknevük tanácson belüli ABC-sorrendjében kerülnek az I-es és a II-es tanácsba. Az ügykiosztás automatikus, a panasz tanácsok felváltva kapják az ügyeket. A panasz tanácsok elnöke a Kúria elnöke, a jogegységi feladatokért felelős elnökhelyettes pedig mindkét tanácsban tag. A panasz befogadásáról mindkét tanács esetén a teljes tanács dönt, a megbízott tanácselnökök szigorúan a kollégiumvezetők javaslatára nyerik el tisztségüket, az ügyelosztási rendben elfoglalt helyüket a kollégiumok szavazással döntenek el. Mindezek következtében bármilyen önkényesség kizárt. A Kúria sajtóközleményében úgy fogalmazott, hogy bizonyosan Európa legszigorúbb ügyelosztási rendjét működteti, ideértve az Európai Unió Bíróságát és az Emberi Jogok Európai Bíróságát is, emellett pedig hangsúlyozta észszerű kétely a kúriai ítékezés függetlenségét és pártatlanságát illetően nem vethető fel.⁶⁸ Mindehhez hozzáfűzik, hogy az ügyelosztás és a konkrét ügyben eljáró tanács összetétele nyilvánosan nem vitatható, mert ez sértené a bírói függetlenséget. Ezt csak az érintett peres felek vitathatják, akár alkotmányjogi panasz útján.⁶⁹

A jogalkalmazás egységének biztosításával kapcsolatban az a személyi változás történt, hogy amennyiben a jogalkalmazás egysége érdekében szükséges, úgy az ítéletábra és a tör-

vényszék elnöke a Kúria érintett kollégiumvezetőjének javaslatot tesz arra, hogy a jogegység érdekében előterjesztett előzetes döntéshozatali indítvánnyal jogegységi eljárást indítványozzon.⁷⁰ Erre az eljárásra többek között akkor kerülhet sor, ha a Kúria valamely ítélező tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Kúria Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatától. Szintén változás, hogy a bíróságokra kötelező jogegységi hatályú döntés meghozatalára kizárólag kúriai bírókból álló testület jogosult, másrészt nem lehet jogegységi eljárást kezdeményezni a joggyakorlat továbbfejlesztése és elvi kérdésekben való állásfoglalás érdekében.⁷¹

1 Ehhez kapcsolódóan lásd: Fekete Kristóf Benedek – Kéri Valentin – Nadrai Norbert: Kiválasztás, előmenetel, avagy a bírói pálya szegélyei. In: Tilk Péter – Fekete Kristóf Benedek (szerk.): Az igazságszolgáltatással kapcsolatos egyes folyamatok alakulása az elmúlt években. Pécs, PTE ÁJK, 2020. 223-261. o.; Buberni Nóra Beáta – Fekete Kristóf Benedek – Kovács Ildikó – Kühár Noémi Marianna – Nyikos Bettina – Tilk Péter: A közigazgatási bíráskodással kapcsolatos főbb változási folyamatok a közelmúltban Magyarországon. In: Tilk Péter – Fekete Kristóf Benedek (szerk.): Az igazságszolgáltatással kapcsolatos egyes folyamatok alakulása az elmúlt években. Pécs, PTE ÁJK, 2020. 53-150. o.

2 Abtv. 39. § (1) bekezdés

3 Pp. 346. § (5) bekezdés; Be. 561. § (3) bekezdés g) pont; a Kp. az eltérésről már csak a fellebbezésre okot adó lehetőségek között rendelkezik [99. § (1) bekezdés]

4 Dr. Tahin Szabolcs: Korlátozott precedensrendszer – alulnézetből. Magyar Jog, 2020/5., 266-275 o. https://orac.hu/Dr_Tahin_Szabolcs_Korlatozott_precedensrendszer_alulnezetbol 2022. 08. 14.

5 dr. Dobos Zoltán: Mit jelent a korlátozott precedensrendszer bevezetése

<https://jogaszvilag.hu/szakma/mit-jelent-a-korlatozott-precedensrendszer-bevezetese/> 2022. 08. 14.

6 Bszi. 15. § (1) bekezdés

7 Gulyás Attila – Kurunczi Gábor - Alkotmány-

jogi alapismeretek. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2017. 30. o.

8 Naszladi Georgina: Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében. Doktori értekezés, Pécs 2016. 140. o. <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/naszladi-georgina/naszladi-georgina-vedes-ertekezes.pdf>

9 Lásd például a 3087/2015. (V. 19.) AB végzést, melyben Czine Ágnes kifejti, hogy a jogegységi határozatok eltérő jellegűek, így eltérő módon hatályosulnak. Az érvelésében megerősítette a jogegységi határozatok és az alkotmánybírósági eljárások kapcsolatát rendező, a témában alapvetőnek számító 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban foglaltakat, majd utalt az Alkotmánybíróság azon korábbi megállapítására, mely szerint a jogegységi határozat a felekre a bírói jogalkalmazás útján – a kötelezően előírt jogértelmezésen alapuló ítélet közvetítésével – szükségképpen kihat, viszont ekkor csak közvetett hatályról beszélhetünk. Ezen utóbbi közvetett hatálytól érdemes megkülönböztetni azokat az eseteket, amelyekben a jogegységi határozat közvetlenül érinti az alapul fekvő ügyet, és annak alanyait.

10 A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 126. § (1) bekezdés c) pont; 417. § (1) bekezdés

11 A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 636. § (3) bekezdés; 658. § (2) bekezdés; 670. § (2)-(3) és (8) bekezdés; 785. § (3) bekezdés; 816. § (3) bekezdés

12 Ezzel kapcsolatban lásd: Tilk Péter: A jogegységi határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálatának lehetőségéről. Magyar Jog, 2001/10.; Tilk Péter: On the Possibility of Constitutional Court's Review of Directives on Unifying the Case Law in the Republic of Hungary. Acta Juridica Hungarica, 2004/1-2.; Kecskés László – Tilk Péter: A jogegységi határozatok alkotmánybírósági kontrolljának tervezett törvényi szabályozásáról. Magyar Jog, 2004/1.; Kecskés László – Tilk Péter: A jogegységi határozatok alkotmányossági kontrolljának megvalósulása. Magyar Jog, 2006/8.

13 Karsai Dániel: A jogegységi határozatok alkotmányossági vizsgálata. Fundamentum, 2006/1. szám. 103. o. <https://drkarsai.hu/fajl/jogegysegi-hatarozatok-felulvizsgalata.pdf> 2022. 08. 18.

14 42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 551, 571.

15 Korábban sem az Alkotmányban, sem a 1987. évi XI. törvényben (Jatv.); valamint jelenleg sem az Alaptörvényben, sem a 2010. évi CXXX. törvényben (Jat.) nincs a legfőbb bírói szerv jogalkotásra jogosult szervként feltüntetve.

16 Karsai: i.m. 2. o.

17 Bár itt érdemes emlékezni egy római jogból származó tételre, mely így hangzik: Praetor ius facere non potest.

18 Virág Csaba – Völcssey Balázs: A korlátozott precedensrendszer és a polgári per jog kapcsolata. Magyar Jog, 2020/3., 125-135. o. https://orac.hu/tallozo/ViragCsaba_VolcseyBalazs_A_korlatozott_precedensrendszer_es_a_polgari_per_jog_kapcsolata 2022.09.12.

19 42/2005. (XI. 14.) AB határozat. Indokolás III. 2.3.

20 Karsai: i.m. 105. o.

21 Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest 2001. 236-237. o.

22 Karsai: i.m. 107. o.

23 3164/2019. (VII. 10.) AB határozat. Indokolás [15]

24 3164/2019. (VII. 10.) AB határozat. Indokolás [21]

25 3164/2019. (VII. 10.) AB határozat. Indokolás [34]

26 3164/2019. (VII. 10.) AB határozat. Indokolás [36]

27 3164/2019. (VII. 10.) AB határozat. Indokolás [37]

28 3164/2019. (VII. 10.) AB határozat. Indokolás [47]

29 3164/2019. (VII. 10.) AB határozat. Indokolás [48]

30 3164/2019. (VII. 10.) AB határozat. Indokolás [49]

31 3164/2019. (VII. 10.) AB határozat. Indokolás [50]

32 3164/2019. (VII. 10.) AB határozat. Indokolás [59]

33 3164/2019. (VII. 10.) AB határozat. Indokolás [67]

34 3334/2020. (VIII. 5.) AB végzés. Indokolás [40]-[43]

35 Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 11. § (2) bekezdés d) pontja

36 Gulyás – Kurunczi: i.m. 101. o.

37 Varga Zs. András már másfél évtizeddel ezelőtt normatív eszközként jellemezte a jogegységi határozatot.

Varga Zs. András: Tíz gondolat a jogegységről és a precedenshatásról. Magyar Jog, 2020/2., 81-87. o. https://orac.hu/tallozo/Varga_Zs_Andras_Tiz_gondolat_a_jogegysegről_es_a_precedens_hatásról 2022. 08. 26.

38 Juhász Dzszenifer Tímea: A bírói függetlenség

elméletei – A magyar bírák függetlenségének egyes garanciái. Comparative Law Working Papers – Volume 5. No. 2. 2021. – Hallgatói különszám. 9. o.

https://www.ojji.u-szeged.hu/images/dokumentumok/CLWP/Juhsz_bri_fgg.pdf 2022. 09. 26.

39 Ebből 107 az, amely az Alaptörvény hatálybalépést követően született.

40 A Bírósági Határozatok Gyűjteményében való, 2023. 07. 22-én lefolytatott keresés alapján.

<https://eakta.birosag.hu/anonimizalt-hatarozatok>

41 Ezek a következők: 2/2022. számú KJE, 1/2022. számú KJE, 2/2021. számú KJE, 2/2019. számú KMJE, 3/2012. számú PJE, 1/2017. számú KMPJE, 1/2019. számú KMJE, 3/2018. számú BJE, 1/2020. KJE, 6/2021. PJE, 1/2022. JEH, 2/2022. JEH, 3/2022. JEH, 4/2022. JEH, 5/2022. JEH, 6/2022. JEH, 1/2023. JEH, 2/2023. JEH, 3/2023. JEH, 4/2023. JEH, 5/2023. JEH, 6/2023. JEH, 7/2023. (2023. 07. 22. szerinti állapot.)

42 E határozatok a JEH rövidítést kapják.

43 Bszi. 32. § (1) bekezdés

44 Bszi. 34. § (hatályos volt 2020. március 31-ig)

45 Bszi. 35. § (hatályos volt 2020. március 31-ig)

46 Ezt korábban Bszi. 31. § (2) bekezdése deklarálta. Az ehhez kapcsolódó törvényi indokolás hozzátette, hogy a Kúria nem csak elvi bírósági határozatot, hanem elvi bírósági döntést is kibocsáthat. Ennek értelmében az elvi döntés kiadásának szabályozását az indokolta, hogy a négy szintű bírósági rendszerben kevesebb ügy jut el a Kúriához a rendes, rendkívüli jogorvoslat folytán, így megnő a jelentősége az alsóbb szintű bíróságok elvi jelentőségű határozatainak, ezért mindenképpen ösztönözni szükséges ezeknek a döntéseknek a közzétételét. Ennek kapcsán úgy gondolom, hogy az egységesség, követhetőség, kiszámíthatóság és világosság érdekében egy sokkal átláthatóbb rendszer jött létre ezen válogatott döntések kiiktatásával és így a Kúria is elfoglalhatja méltó helyét a joggyakorlat egységét biztosító rendszerben, amely hatáskört az Alaptörvény számára biztosítja.

47 1/2017. számú KMPJE, 3/2018. számú BJE., 2/2015. számú BKMPJE, 1/2019. számú KMJE

48 A jogegységi határozatok időbeli hatályával kapcsolatos problematikáról bővebben lásd a 3164/2019. (VII. 10.) AB határozatot.

49 Bszi. 42. § (3) bekezdés (hatályos 2020. március 31-ig)

50 Úton a precedensjog felé? – Reformtörvény a bírósági eljárásokban.

<https://smartlegal.hu/hu/publikaciok/uton-a-precedensjog-fele-reformtorveny-a-birosagi-eljarasokban>

gi-eljarasokban- 2022.09.26.

51 Dobos: i.m.

52 Osztovits András: Törvénymódosítás a bírósági joggyakorlat egységessítése érdekében – jó irányba tett rossz lépés? Magyar Jog 2020/2. 72-80. o. https://orac.hu/Osztovits_Andras_Torvenymodositas_a_birosagi_joggyakorlat_egysegessítése_erdekeben_jo_iranyba_tett_rossz_lepes 2022.08.23.

53 Dr. Tahin Szabolcs: Korlátozott precedensrendszer – alulnézetből. Magyar Jog, 2020/5. 266-275 o.

https://orac.hu/tallozo/Dr_Tahin_Szabolcs_Korlatozott_precedensrendszer_alulnezetbol 2022. 08. 27.

54 Bszi. 27. § (1) bekezdés

55 Karsai: i.m. 108. o.

56 Az alkotmányjogi panasz bírósági gyakorlatra gyakorolt hatásairól lásd pl.: Fekete Kristóf Benedek: Az alkotmányjogi panasz perjogi vonzatai, eredményeinek hatása a bírósági jogalkalmazásra. Jura 2021/3, 5-31. o.

57 Dobos: i.m.

58 Dobos: i.m.

59 Bszi. 29. §

60 Bszi. 30. §

61 E módosítás hátterében valószínűleg a korábban nagy számban közzétett állásfoglalás és a bennük megfogalmazott kritika állhat. Lásd Varga István által szerkesztett kommentárban az új Pp. rendelkezéseihez fűzött kritikákat.

62 Bszi. 27/A. §

63 Osztovits: i.m.

64 Bjt. 62/C. § (4) bekezdés

65 Bszi. 9. § (1) bekezdés

66 Kp. 8. § (6) bekezdés

67 Azaz a jogegységi eljárás előzetes döntéshozatali indítványra indul és ennek előterjesztése mellett a Kúria tanácsa az eljárást felfüggeszti a jogegységi határozat meghozataláig. Ezt a jogegységi eljárást a Kúria elnöke, elnökhelyettese vagy kollégiumvezetője; bizonyos esetben a Kúria tanácsa, valamint a legfőbb ügyész indítványozhatja. Jogegységi panasznak pedig egyrészt akkor van helye a Kúriának további fellebbezéssel, felülvizsgálati kérelemmel vagy felülvizsgálati indítvánnyal nem támadható határozata ellen, ha a felülvizsgálati kérelemben a Kúria 2012. január 1. után hozott és a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre már hivatkoztak, és a Kúria az eltéréssel okozott jogsértést határozatában nem orvosolta; másrészt akkor ha a Kúria ítélező tanácsa jogkérdésben - jogegységi eljárás kezdeményezése nélkül - úgy tér

el a Kúria közzétett határozatától, hogy az adott eltérésre az alsóbbfokú bíróságok határozatában nem került sor.

68 Az Országgyűlés és a Kúria intézkedései az igazságszolgáltatás függetlenségének erősítése érdekében. <https://kuria-birosag.hu/hu/sajto/az-or-szaggyules-es-kuria-intezkedesei-az-igazsagszolgal-tatas-fuggetlensegenek-erositese> 2022. 09. 18.

69 Az Európai Bizottság képviselőinek előzetes kérdései a 2022. március 1-jei online konzultációra a 2022. évi Jogállamisági Jelentés kapcsán. A Kúria elnöke által adott válaszok. 3. o.

https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/sajto/eb_2022_jogallamisagi_jelentes_valaszok.pdf 2022.09.30.

70 Bszi. 27. § (2) bekezdés

71 Az Európai Bizottság képviselőinek előzetes kérdései a 2022. március 1-jei online konzultációra a 2022. évi Jogállamisági Jelentés kapcsán. A Kúria elnöke által adott válaszok. 1. o.

https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/sajto/eb_2022_jogallamisagi_jelentes_valaszok.pdf 2022.09.30.

Sükösd Gergő
joghallgató, Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar

Bírói jogfejlesztés és bírói aktivizmus – előnyök és hátrányok a polgári bíróságok gyakorlata tükrében*

„A kontinentális jogokban a törvényi és bírói jogfejlesztés úgy állnak egymás mellett, mint Goethe és Schiller a weimari udvari színház előtt Ernst Friedrich August Rietschel világhírű szobrán: egymás kezét fogják, de nem néznek egymásra.”

Lábady Tamás

A bíróságok elé kerülő magánjogi jogviták szempontjából a bírói jogalkotás különösen fontos, hiszen mind a felperes, mind az alperes igyekszik a peres eljárás során a kérdéses joghézagokat az általa helyesnek vélt, vagy még inkább az ő érdekeinek megfelelő tartalommal kitölteni. A polgári bíróságok jogfejlesztése, illetve aktivizmusa így kiemelkedő jelentőséggel bírhat minden egyes ítélet meghozatalakor. Ennél

* Jelen tanulmány a Magyar Jogász Egylet Ösztöndíjprogram támogatásával készült. A tanulmány a Magyar Jogász Egylet és a PTE ÁJK által 2021-ben kiírt pályázaton III. helyezést ért el.

fogva szükség van a választott téma tudományos szintű elemzésére.

I. A bírói jogfejlesztés

1. A bírói jogfejlesztés alkotmányos intézménye

1.1. A bírói jogfejlesztés fogalma

A bírói jogfejlesztés fogalmának meghatározásakor kiindulópontként szükséges azt leszögezni, hogy Magyarországon a hatalmi ágak megosztásából következően a bíróságok, így a bírák elsődleges feladata is az igazságszolgáltatás, tehát nem a jogalkotás. A bíróságok az eléjük kerülő jogviták során esetenként megállapítják az adott jogintézmény tartalmát, illetve az ahhoz kapcsolódó következményeket. Ezek az eseti döntések azonban válhatnak mindenki számára kötelezővé is; azt a folyamatot, amelynek során az adott bírósági ügyekben hozott döntések normatív hatályúak lesznek, nevezzük bírói jogfejlesztésnek.¹

1.2. A bírói jogfejlesztés eszköztára

A bírói jogfejlesztésre jogszabályi felhatalmazást az Alaptörvény biztosít: az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése szerint a Kúria a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz annak érdekében, hogy az egységes jogalkalmazást biztosítsa. A Kúria jogegységi határozatai minden bíróságra nézve kötelezőek kifejezve ezzel a határozatok normatív erejét.

A jogegységi határozatokon kívüli bírói jogfejlesztő eszközök köre jelen-

tősen átalakult a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (továbbiakban: Bszi.) 2020. április 1. napjától hatályos módosításával. A törvénymódosítást megelőzően a bírói jogfejlesztés eszköztárába tartoztak az Elvi Bírósági Határozatok (EBH) és az Elvi Bírósági Döntések (EBD) is, amelyek a Bszi. akkor hatályos 32. § (1) bek. b) pontja alapján tulajdonképpen kötelező erővel bírtak az alsóbb fokú bíróságok ítélezési gyakorlatában. A korlátozott precedensrendszer bevezetésével azonban ezen eszközök a Bszi. 25. § (1) bekezdésének módosításával, illetve a teljes 9. alcím hatályon kívül helyezésével kikerültek onnan. A Bszi. 27/A. § szerint *„bírói testület, bírósági vezetők, illetve bírák tanácskozása nevében nem tehető közzé olyan jogértelmezési célú állásfoglalás, amelynek meghozatalára törvény nem ad felhatalmazást”*; ezen rendelkezésével a jogalkotó 2020. április 1. napjától a bírósági szakmai értekezleték állásfoglalásainak jogfejlesztő-eszköz voltát szintén megszüntette. A Kollégiumi Vélemények vonatkozásában változatlan maradt a szabályozás, ezek normativitása a fellebbviteli rendszerből eredeztethető.

A Bszi. legjelentősebb változása – amely miatt az új szabályozás korlátozott precedensrendszernek nevezhető – azon rendelkezés, hogy minden egyedi határozat, amelyet a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzé kell tenni a Bszi. 163. § értelmében, kötelező a bíróságokra nézve. A Kúria hivatalos lapja azonban 2011. decembere óta viseli a Bírósági Határozatok Gyűjteménye elnevezést, ebből következően a korábban közzétett határozatok nem váltak precedenssé. Az így kialakult prece-

densektől való eltérés jogszerűségének és szükségességének megállapítása érdekében a Bszi. 12/A. §-ával bevezetésre került egy új jogintézmény, a jogegységi panasz.²

Megjegyzendő továbbá, hogy a fenti felsoroláson kívüli, egyéb döntvénytárakban közzétett eseti döntések (például BH, BDT, ÍH) ugyan kötelező erővel nem rendelkeznek, ám ezek vonatkozásában is megállapítható, hogy – akár 2011. december előtt, akár utána születettek (hacsak nem született a korábbi döntéshez képest eltérő jogértelmezés mellett állást foglaló későbbi vagy magasabb szintű bírósági döntés) – az alacsonyabb fokú bíróságok ezen döntésektől ritkán tértek el ítéleteikben.

1.3. A bírói jogfejlesztés jelentősége

A bírói jogfejlesztés alapja tehát – a fentiekből következően – egy joghézag, így a bírói jogalkotás valamilyen hiányos vagy homályos rendelkezés kiegészítésére vagy értelmezésére irányul. Ahogy azt Lábady Tamás is említi *„A magyar magánjog tana”* című könyvében – és ez a mű megjelenése óta hatványozottan igazolható –, a társadalmi, gazdasági és szociális viszonyok felgyorsult ütemű változása következtében a jogalkotó nem képes az élet minden területét naprakészen szabályozni.³ Kifejezetten igaz ez az állítás a magánjogra, hiszen a magánjogi kapcsolatok különösen sokrétűek lehetnek, amely tényből adódóan indokolt újabb és újabb jogintézmények megjelenése. Ebből eredően szükségszerű a magánjogi jogalkotás során az absztrakció olyan fokú alkalmazása, melynek eredményeként

születendő normákat az eseti döntések fognak kitölteni valódi tartalommal.

2. A bírói jogfejlesztés a polgári bíróságok tükrében

A bírói jogfejlesztés számos jogintézmény szabályait egyértelműsítette már a magyar polgári jogban. A következőkben olyan jogszabályi rendelkezések bírói jogfejlesztés keretében történő tartalommal való kitöltését vizsgálom, amelyek az emberek polgári jogi, elsősorban kötetmi viszonyaiban jelennek meg.

2.1. A (nyilvánvalóan) jóerkölcsbe ütköző szerződés

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.) a szerződések érvénytelensége körében két kategóriát különböztet meg: a semmisséget és a megtámadhatóságot. A semmisség érvénytelenségi okai között, a célzott joghatás hibájának egyik eseteként szerepel a nyilvánvalóan jóerkölcsbe ütköző szerződés⁴ (a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényben – továbbiakban: régi Ptk. – a jóerkölcsbe ütköző szerződés még a tilos szerződések körén belül került szabályozásra, de az ekkor kialakult elvek a Ptk. szabályozása kapcsán is irányadóak).

A Ptk. ugyanakkor nem határozza meg exemplifikatív felsorolás szintjén sem, hogy mit tekint jóerkölcsbe, illetve nyilvánvalóan jóerkölcsbe ütköző szerződésnek, sőt a törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indoklásában sem található erre semmilyen utalás. A Kúria

a jogegységi határozatok szintjén a 6/2013. Polgári Jogegységi Határozatában a devizaszerződések kapcsán utal arra, hogy a nyilvánvalóan jóerkölcsbe ütközést a jogalkotó nem definiálta, annak megítélését a bíróságokra bízta. Ezen jogegységi határozat támpontként visszautal egy korábbi Bírósági Határozatra, amely kimondja, hogy „jó erkölcsbe ütközőnek minősül az a szerződés, amelyet jogszabály ugyan nem tilt, de az azzal elérni kívánt cél, a vállalt kötelezettség jellege vagy azért ellenszolgáltatás felajánlása, illetve a szerződés tárgya az általánosan elfogadott erkölcsi normákat, szokásokat nyilvánvalóan sérti, és ezért az általános társadalmi megítélés is egyértelműen tisztességtelennek minősíti”.⁵ A fenti definícióra utal egyebekben Elvi Bírósági Határozat is (EBH2005. 1234).

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a fent hivatkozott Bírósági Határozatban a Legfelsőbb Bíróság kialakított egy irányvonalat annak vonatkozásában, hogy mi minősülhet jóerkölcsbe ütköző szerződésnek, ám ez a „meghatározás” továbbra is bírói jogfejlesztést igényel, hiszen nem állapítja meg egyértelműen azt az esetkört, amely jóerkölcsbe ütközővé teszi a szerződést.

A Kúria eseti döntéseiben számos alkalommal meghatározta már, hogy mit tekint a joggyakorlat alapján egy-egy konkrét ügyben nyilvánvalóan jóerkölcsbe ütköző feltételnek. A bérleti szerződések kapcsán például megállapította, hogy akkor minősíthető egy szerződés jóerkölcsbe ütközőnek, ha „bizonyított, hogy a felek a bérleti szerződés rendeltetésével ellentétes érdekeket érvényesítettek, illetve az egyik félnek a jóhízeműség és tisztesség alapelvei követelményeivel

szembehelyezkedve tudatosan biztosítottak egyoldalúan privilegizált helyzetet”.⁶ A Kúria szerint nyilvánvalóan jóerkölcsbe ütközőnek minősül az a szerződés is, amelyben egy tag a gazdasági társaság egyetlen hasznot hajtó vagyontárgyát kívánja megszerezni, amely gazdasági társaságot a tagok már nem kívánnak működtetni.⁷

2.2. A feltűnő (érték)aránytalanság

A feltűnő aránytalanság a Ptk. szabályai szerint megjelenhet megtámadhatósági és semmisségi okként is a szerződés érvénytelensége körében.

A Ptk. 6:98. § (1) bekezdése szerint „ha a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás értéke között anélkül, hogy az egyik felet az ingyenes juttatás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az aránytalanság, a sérelmet szenvedett fél a szerződést megtámadhatja”. A törvényben, valamint a törvényjavaslat Általános Indokolásában ebben az esetben sem utal a jogalkotó arra, hogy mi tekinthető értékaránytalanságnak, illetve feltűnő értékaránytalanságnak. A bíróságok ítélkezési gyakorlata a feltűnő értékaránytalanság vagy –ahogy a régi Ptk. fogalmaz – értékkülönbség (a korábban alkalmazott gyakorlat itt is irányadó, elvi különbség nincs a két fogalom között) megállapításánál egy konkrét Legfelsőbb Bírósági állásfoglalásra, méghozzá a PK. 267. számú állásfoglalásra támaszkodik, amely 1986-ban Bírósági Határozatként is közzétételre került. Ezen vélemény alapján az eset összes körülményének figyelembe vétele szükséges a feltűnő értékaránytalanság megállapításához;

a feltűnő jelző kiemelten fontos, hiszen önmagában az, hogy a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás között értékkülönbség van, nem eredményezi a szerződés megtámadhatóságát.⁸ Kiemelendő azonban, hogy a fenti állásfoglalás sem tartalmaz konkrét arányszámot vagy összeget arra vonatkozóan, hogy mikor minősül a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás feltűnően értékaránytalannak, ennek megállapítását minden esetben a bíróság mérlegelési körében hagyja.

A Legfelsőbb Bíróság egyik eseti döntésének tényállása szerint I. r. alperes 3.300.000,- Forint összegű kölcsönt nyújtott I. r. felperes számára; a kölcsönszerződés biztosítékeként a felek opciós szerződést is kötöttek felperes ingatlana vonatkozásában a kölcsönösszeggel megegyező vételáron. I. r. felperes nem teljesítette a kölcsönszerződésből eredő fizetési kötelezettségét a megjelölt határidőben, így I. r. alperes élt vételi jogával; I. r. felperes a szerződést feltűnően nagy értékkülönbözetre (illetve más jogcímekre is) hivatkozva megtámadta. A feltűnő értékaránytalanság szempontjából releváns (az ügy más kérdésekre is kiterjedt) még, hogy az ügy I. r. alperes felülvizsgálati kérelmével a Legfelsőbb Bírósághoz került, amely a szakértői vélemény alapján megállapította, hogy az ingatlan forgalmi értéke 6.653.000,- Forint volt. A Legfelsőbb Bíróság ítéletében hivatkozott arra, hogy a PK. 267. sz. állásfoglalás alapján a bíróságnak nem az értékaránytalanságot, hanem csupán a feltűnő értékkülönbözetet kell kiküszöbölni, így az ingatlan vételárát 5.300.000,- Forintban állapította meg.⁹

A Ptk. 6:97. § az uzsorás szerződés vonatkozásában kimondja, hogy „ha a szerződő fél a szerződés megkötésekor a másik fél helyzetének kihasználásával feltűnően aránytalan előnyt kötött ki, a szerződés semmis”. Megállapítható tehát, hogy a Ptk. a szolgáltatás és ellenszolgáltatás közötti feltűnő értékkülönbséget semmiségi okként is szabályozza, amennyiben azt a másik fél helyzetének kihasználásával kötötték ki; a két érvénytelenségi okot alapvetően ez különbözteti meg. Ezek alapján a joggyakorlat az uzsorát a feltűnő értékaránytalanság szubjektív vagy minősített esetének is nevezi.¹⁰ Arra vonatkozóan, hogy a szolgáltatás és ellenszolgáltatás szempontjából mi minősül feltűnően aránytalanak a feltűnő értékaránytalanságnál kifejtettek az irányadóak (jogirodalom csaknem egésze amellet foglal állást, hogy a Ptk. által az uzsoraszerződés tényállásában nevesített *előny* a feltűnő értékaránytalanság szabályánál szereplő *szolgáltatással* egyezik meg).

2.3. A túlzott mértékű foglalo és kötbér

A Ptk. XXVI. fejezetében (A szerződés megerősítése) a jogalkotó a foglalo és a kötbér jogintézménye esetén is a bíróság mérlegelési körébe utalja a túlzott mértékű foglalo vagy kötbér mérséklését. A túlzott mértékű foglalót vagy kötbért kifejezetten a kötelezett kérelmére lehet mérsékelni.

A Ptk. ugyanakkor nem határozza meg azon összeget vagy arányt, amely egyértelművé tenné, hogy mikor minősül a foglalo vagy kötbér eltúlzott-

nak. A Kúria ezen jogintézményekre vonatkozó eseti döntései között – amelyek a korábban kifejtettek szerint kötelező erővel bírnak a bírói gyakorlatra – egy 2017. évi felülvizsgálati indítvány tárgyában hozott és közzétett döntés az, amely meghatározza azokat a körülményeket, amelyeket a bíróságoknak a túlzott mérték megállapításának eldöntése során figyelembe kell venniük. A Kúria szerint a túlzott mérték értékelése szempontjából elsődlegesen az arányosságot szükséges mérlegelni, tehát a szolgáltatás és a kötbér értékének egymáshoz való viszonyát. Ezen túlmenően a helyes álláspont kialakításához a bíróságnak vizsgálnia kell a jogosultnak a teljesítéshez fűződő érdekét, a szerződésszegő magatartás enyhébben vagy súlyosabban megítélhető voltát, az okozott hátrány nagyságát és a felek helyzetét.¹¹

2.4. A szokásos mértékű ajándék

A Ptk. kötelmi jogi könyvének harmadik részében az egyes szerződésekhez kapcsolódóan szintén számos helyen található olyan rendelkezés, amelynek tartalommal való megtöltése bírói jogfejlesztést igényel. Az ajándékozási szerződés vonatkozásában a Ptk. 6:237. § (5) bekezdése kimondja, hogy „a szokásos mértékű ajándék visszakövetelésének nincs helye”.

Egyéb, magasabb szintű értelmezési eszköz hiányában a bírói gyakorlat feladata kialakítani azt, hogy mi tekinthető szokásos mértékű ajándéknak. A közzétett eseti döntések között ebben az esetben azonban időben lényegesen korábbi Legfelsőbb Bírósági ítéletek

szerepelnek, amelyek a szokásos mértékű ajándék meghatározásának körülményeit elemzik. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a szokásos mérték megállapításakor figyelembe kell venni az ajándék értékén túl, az ajándékozás tárgyát, az ajándékozó vagyoni helyzetét, az ajándékozással elérni kívánt célt, valamint a családban uralkodó felfogást is.¹² Véleményem szerint ezen tényezők közül az ajándékozó vagyoni helyzete a legmeghatározóbb, hiszen ezen körülmény valamennyi másik, fenti felsorolásban szereplő tényezőt befolyásolja.

A szokásos mértékű ajándék megállapításának az ajándék visszakövetelésére irányuló kereseti kérelem szempontjából kulcsszerepe lehet, hiszen amennyiben a bíróság arra a következtetésre jut, hogy az ajándék szokásos mértékűnek tekintendő, úgy a kereseti kérelmet elutasítja. Fontos leszögezni azonban azt is, hogy ellenkező esetben, tehát ha a bíróság szerint az ajándék nem szokásos mértékű, akkor ezen tény önmagában nem vezet az ajándék visszaköveteléséhez, ehhez további, a Polgári Törvénykönyvben meghatározott esetek¹³ valamelyikének teljesülése is szükséges.

2.5. A veszélyes üzem

A Ptk. a felelősség egyes eseteire vonatkozó rendelkezések között helyezi el a fokozott veszéllyel járó tevékenységért való felelősség szabályait. A veszélyes üzemi felelősség definiálásaként a Ptk. 6:535. § (1) bekezdése kimondja, hogy *„aki fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytat, köteles az ebből eredő kárt megtérí-*

teni”. A törvény, illetve a törvényjavaslat Általános Indokolása sem határozza azonban meg azt, hogy mi maga a veszélyes üzem. Fontos újítás azonban a régi Ptk. szabályozásához képest, hogy az üzembentartót, vagyis a fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatójának személyét rögzíti a Ptk. elosztatva ezzel az ehhez kapcsolódó jogértelmezési kételyeket. A korábbiakban az is a bírói gyakorlat feladata volt, hogy meghatározzák az üzembentartó személyét a veszélyes üzemi felelősség vonatkozásában: egy gépjármű-baleset bekövetkezése esetén például kérdésként merülhetett fel, hogy abban az esetben, ha a balesetet egy olyan jármű sofőrje okozta, aki pusztán szívésségből szállította a gépjárműben ülő barátját (harmadik személyt), ki tekinthető üzembentartónak. A Ptk. azonban már *expressis verbis* kimondja, hogy üzembentartónak az minősül, akinek az érdekében a veszélyes üzem működik. Az Indokolás kiemeli, hogy ezen fogalom megalkotása a bírói gyakorlat érdeme.¹⁴

Ugyanakkor a Ptk. a korábbi szabályozáshoz hasonlóan szintén nem definiálta a veszélyes üzem fogalmát; ennek oka feltételezhetően az, hogy a technológiai fejlődés következtében újabb és újabb veszélyes üzemek jelennek meg. A mesterséges intelligencia felfedezésével és előtérbe kerülésével pedig hatványozottan igazolható az, hogy nem lehet egyetlen fogalmi meghatározás keretei közé szorítani a veszélyes üzem fogalmát, elegendő itt csak például az önvezető gépjárművekre utalni. Álláspontom szerint a Ptk. ezen keretszabá-

lya az, amely leginkább tükrözi a bírói jogfejlesztés mibenlétét.

A fokozott veszéllyel járó tevékenységért való felelősség szabályai között a Ptk. – a régi törvényhez hasonlóan – kiemel egyetlen olyan esetet, ahol a veszélyes üzemi felelősség szabályai alkalmazandók: az emberi környezetet veszélyeztető tevékenységgel történő károkozást. Ez támpontul szolgálhat a bírónak annak megítélésében, hogy jellegét tekintve mi minősül veszélyes üzemnek. A Kúria nem alakított ki egységes veszélyes üzem fogalmat jogegységi határozattal, ám számos eseti döntésében kimondta, hogy az adott dolog veszélyes üzemnek minősül. Példaként említhető a gyermekquad¹⁵, a vörösiszap-tározó gátfala¹⁶ vagy akár a bób-pálya is¹⁷.

2.6. A vétőképtelenség

Szintén a felelősség egyes esetei között került szabályozásra a vétőképtelen személy károkozásáért való felelősség. A korábban ismertetett jogintézményektől eltérően a vétőképtelenség fogalmát a korábban, tehát a régi Ptk. hatálya alatt kialakított bírói gyakorlatból vette át a jogalkotó a hatályos Polgári Törvénykönyv megalkotásakor: vétőképtelen az a személy, akinek belátási képessége oly mértékben korlátozott, hogy a károkozással kapcsolatos magatartása következményeit nem képes felmérni.¹⁸ Látható azonban, hogy ezen meghatározás nem egzakt módon állapítja meg a vétőképtelenség fogalmát, csupán iránymutatást ad a bíróságok számára. A bíróság korhatárt sem határoz meg a vétőképtelen személy vo-

natkozásában, ennek figyelembe vétele minden esetben egyedi vizsgálatot igényel. Fontos továbbá leszögezni, hogy a vétőképtelenség fogalma nem azonosítható a cselekvőképesség definíciójával sem.¹⁹

A Kúria egy eseti döntésében kimondta, hogy a bírói gyakorlat értelmében az tekinthető vétőképtelennek, akinek a belátási képessége az életkoránál vagy a szellemi állapotánál fogva hiányzik, vagy fogyatékos abban a vonatkozásban, hogy képtelen felismerni a magatartásának jogellenes, káros következményeit.²⁰ Ebből tehát megállapítható, hogy a jogalkotó ezen bírói gyakorlatban kialakult fogalmi elemekkel bővítette ki a régi Ptk.-beli tényállást.

II. A bírói aktivizmus

1. A bírói aktivizmus fogalma

A bírói aktivizmus alapvetően az alkotmánybíráskodást végző szervhez kapcsolódó fogalom, azonban értelmezhető a polgári bíróságok gyakorlatának tükrében is. Az aktivizmus kifejezés körülírásához szükséges ismertetni Keenan D. Kmiec ötféle aktivizmus-meghatározását: a más hatalmi ágak indokolhatóan alkotmányos döntéseinek megvétőzésát, a precedens-től való eltérést, a bírói jogalkotást, a bevett értelmezési módszerektől való eltérést, valamint az ún. eredményorientált bíráskodást.²¹

A bírói aktivizmus körében elsődlegesen olyan bírósági döntésekről van szó, amelyek figyelmen kívül hagyják a korábbi egységes felsőbbbírói gyakor-

latot, vagy akár a jogszabály konkrét szövegét is. A bírói aktivizmus tehát álláspontom szerint nem más, mint a bíróság korrekciója az általa tévesnek vélt jogalkotói megoldásokkal kapcsolatban.

2. A bírói aktivizmus a polgári bíróságok gyakorlata tükrében – a sérelemdíj

A polgári bíróságok gyakorlatában több jogintézmény vonatkozásában felfedezhető bírói aktivizmus; ezek közül a sérelemdíj szabályozásának alakulásán keresztül igyekszem rávilágítani a bírói aktivizmushoz kapcsolódó előnyökre és hátrányokra.

A Ptk. hatályba lépésével bevezetésre került a sérelemdíj jogintézménye, amely a régi Ptk. szerinti nem vagyoni kártérítés helyébe lépett a személyiségi jogi jogsértések szankciójaként. A módosítás oka a személyiségi jogsértés és a polgári jog által alkalmazott kár fogalma közötti ellentmondás volt.²²

A hatályos sérelemdíjra vonatkozó szabályozás és a bírói aktivizmus közötti összefüggés bemutatását megelőzően, ennek megértéséhez szükséges röviden ismertetni a korábbi nem vagyoni kártérítés személyiségi jogsértésekkel kapcsolatos problematikáját. A nehézséget az okozta, hogy a személyiségi jogok megsértése esetén nem vagyoni kártérítés iránti igényének érvényesítéséhez a károsultnak valamilyen hátrányt kellett bizonyítania, azonban az esetek többségében ez lehetetlen volt. A bírói gyakorlat különböző eszközökkel – visszautalva a tanulmány első részében ismertetettekhez, többek

között bírói jogfejlesztéssel – igyekezett feloldani az ebből fakadó ellentéteket. Egy konkrét példával szemléltetve, ha valaki kegyeleti jogsértésből származó nem vagyoni kártérítést követelt polgári peres eljárás során, a bíróság előtt bizonyítania kellett, hogy őt a személyiségi jogsértés okán valamilyen hátrány érte; a Legfelsőbb Bíróság azonban megállapította egy eseti döntésében, hogy köztudomású tényként fogadható el, hogy súlyos lelki szenvedést, tehát nem vagyoni hátrányt okoz, ha a sírhellyel rendelkezni jogosult hozzátartozót megfosztják a sírhely látogatásának jogától, így a hátrány bizonyítása nem szükséges.²³

Nyilvánvaló volt azonban a jogalkotó számára, hogy szükséges a fent részletezett diszkrepancia végleges kiküszöbölése, amely a Ptk. hatályba lépésével meg is valósult. Az új magánjogi törvény kimondja, hogy egyrészt személyiségi jogsértés esetén sérelemdíj követelhető, másrészt a sérelemdíjra való jogosultsághoz a jogsértés tényén kívül további hátrány bekövetkeztének bizonyítása nem szükséges.²⁴ Ezzel tehát a Ptk. megdönthetetlen vélelmet állít fel a személyiségi jogsértéssel bekövetkezett hátrányokozás mellett.²⁵

Mindezek ellenére a polgári bíróságok gyakorlatában több olyan döntéssel is találkozhatunk, melyekben a bíróság azért nem ítelt meg sérelemdíjat a felperesnek, mert a jogalkalmazó bíró álláspontja szerint a személyiségi jogsértés adott esetben nem okozott hátrányt neki, holott a Ptk. szövegéből egyértelműen következik, hogy a hátrány mellett megdönthetetlen vélelem szól. Példaként említhető a Veszprémi

Törvényszék egyik személyiségi jogsértés tárgyában hozott határozatának sérelemdíj-követelés elutasítására vonatkozó része. A bírói gyakorlat álláspontjának szemléltetése végett idézem az ítélet indokolásának vonatkozó mondatát: „A témában körvonalazódó ítélkezési gyakorlat a sérelemdíj bevezetése óta következetességet mutat a tekintetben, hogy a bíróság elutasíthatja a sérelemdíj iránti keresetet akár azért, mert nem vagyoni hátrány hiányát az ellenfél bizonyítja, akár azért, mert köztudomású tények értékelésével jut arra a következtetésre, hogy nem állt elő nem vagyoni hátrány a személyiségi jogában egyébként megsértett félnél, de nem indokolt a sérelemdíjban való marasztalás akkor sem, ha a nem vagyoni hátrány nem olyan mértékű, amely magánjogi, preventív jellegű kompenzációt, illetve büntetést igényelne (úgynevezett bagatell igény).”²⁶

Fentiekből megállapítható, hogy a Ptk. azzal, hogy kimondja a sérelemdíjra való jogosultság vonatkozásában a jogsértés tényén kívüli további hátrány bekövetkeztének bizonyításának szükségtelenségét, gyakorlatilag a fent részletezett, régi Ptk.-beli ellentmondáshoz hasonló összeütközést generált azzal a különbséggel, hogy ebben az esetben nem fogalmi diszkrepanciáról van szó, hanem a jogszabály és a bírói gyakorlat közötti ellentétéről. Ebből következően a „probléma” elméleti síkon való rendezése szükséges, amely nem igényli feltétlenül a jogszabály szövegének módosítását, ugyanakkor véleményem szerint valószínűleg célravezetőbb lett volna „csupán” egy megdönthető vélelmet felállítani a személyiségi jogsértéssel bekövetkező hátrány mellett kiküszöbölve a fenti összeütközést.

Lábady a fenti ellentmondást azzal magyarázza, hogy a bíróságok a sérelemdíjra vonatkozó szabályokat nem nyelvtani, hanem cél szerinti értelmezéssel alkalmazzák, amelyre egyébként az Alaptörvény 28. cikke kötelezi is őket. A jogalkotó célja pedig nyilvánvalóan nem az volt, hogy a jelentéktelen személyiségi jogsérelmek is sérelemdíj iránti igényt alapozzanak meg.²⁷

Álláspontom szerint a bíróságok azon gyakorlata, hogy a sérelemdíj iránti keresetet elutasíthatják, mert a vagyoni hátrány nem vagy nem megfelelő mértékben volt megállapítható – annak ellenére, hogy a Ptk. expressis verbis leszögezi, hogy a személyiségi jogsértés a sértettnek hátrányt is okoz –, a bírói aktivizmus jogintézményével is indokolható. Valószínűleg ebből eredeztethető az is, hogy bevezetésre került az 50.000,- Ft összegű pertárgyérték-határ az ún. bagatell ügyek kiszűrésére, hiszen ezen korlát nélkül a „jelentéktelen” ügyek megsokszoroznák a bíróságok ügyszámát ellehetetlenítve ezzel a működésüket.

III. A bírói jogfejlesztés jövőbeni tárgyai

Ahogy azt a tanulmányban korábban is említettem, a társadalmi-gazdasági folyamatok folyamatos és egyre gyorsuló, újabb és újabb technológiai megoldásokkal átszőtt változásai indokoltá teszik a jogszabályi környezet ezekhez történő hozzáigazítását is. Ennek eredményeként a közelmúltban is születtek olyan jogszabályi változások, amelyekkel kapcsolatban felmerülő jogviták

során az egyes szabályok tartalommal való kitöltésére, értelmezésére még nem született ítélkezési gyakorlat, ám okkal feltételezhető, hogy bírói jogfejlesztés útján kerül majd ezekre sor.

Ilyen jogszabály-módosítás lehet a Ptk. hatályba lépésével hatályon kívül helyezett gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvénynek (továbbiakban: Gt.) a tagok korlátolt felelősségének visszaélésével kapcsolatos rendelkezéseinek átalakulása. A Gt. 50. § (2) bekezdése példálózó felsorolással meghatározott olyan eseteket (például ha a társaság tagjai a vagyonukkal sajátjukként rendelkeztek), amelyekben a tagok (részvényesek) korlátolt felelősségével történő visszaélése megállapítható, amely ezáltal megalapozza a megszűnt társaság hitelezőkkel szembeni ki nem elégített kötelezettségeiért való korlátlan helytállást. Ezzel szemben a Ptk. 3:2. § (2) bekezdése már csak akként rendelkezik, hogy *„ha a jogi személy tagja vagy alapítója korlátolt felelősségével visszaélt, és emiatt a jogi személy jogutód nélküli megszűnésekor kielégítetlen hitelezői követelések maradtak fenn, e tartozásokért a tag vagy az alapító korlátlanul köteles helytállni”*.

A Gt. a tagok korlátolt felelősségének visszaélésével kapcsolatos rendelkezéseinek körében a visszaélésszerű magatartások példálózó felsorolásának hatályon kívül helyezésével a jogalkotó valószínűsíthetően azt a helyzetet szerte volna megszüntetni, hogy a bírák csak az exemplifikatív felsorolásban szereplő tényállások esetén állapítsák meg a tagok korlátolt felelősséggel való visszaélését. Ugyanakkor ezen hatályon kívül helyezés jogalkotói üzenete

nem feltétlenül az, hogy a bírák abszolút szabadságot kapnak a tagok visszaélésszerű magatartásának meghatározására, hanem az is lehet, hogy ezen példák már nem alkalmazhatóak visszaélésszerű magatartásként, és ennek eredményeként a bíróságok vonatkoznak az olyan tagi magatartások visszaélésszerűségét megállapítani, amelyek a korábbi felsorolásban szerepeltek.²⁸

IV. Összegzés

A fent leírtak jól szemléltetik tehát a bírói jogfejlesztés és aktivizmus előnyeit és hátrányait a magánjogi ítélkezési gyakorlatra vetítve. Megállapítható, hogy ezen intézmények fontos szerepet töltenek be a jogszabályok értelmezése során. A bírói jogfejlesztés pozitívumaként kiemelhető a polgári jogban igen gyakran előforduló keretszabályok, illetve absztrakt módon megfogalmazott rendelkezések tartalommal való megtöltésének lehetővé tétele; utalva ugyanakkora arra is, hogy számos esetben a bírói gyakorlat ellentmondásos lehet és szükségessé válhat a „bírói jogfejlesztés” jogfejlesztése is. A bírói aktivizmus előnye egyben hátránya is lehet abban az esetben, ha a korábbi bírósági gyakorlattól vagy akár jogszabályi rendelkezéstől a helyes jogalkalmazás érdekében történő eltérés egy addig figyelembe nem vett szabály helytelen alkalmazásához vezet, ahogy azt a sérelemdíjjal kapcsolatban kifejtetteknél is részleteztem.

Mindezekből következően tehát összességében kijelenthető, hogy a bírói jogfejlesztés és aktivizmus nemcsak

az angolszász jogrendszerek ítélkezési gyakorlatában játszik kiemelkedő szerepet, hanem a kontinentális jogrendszerekben, jelesül Magyarországon is. Sőt, ezen szerep a korlátozott precedensrendszer bevezetésével a jövőben várhatóan még a korábbiaknál is jelentősebb lesz.

1 Petrétai József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2016. 172-173 o.

2 Dr. Dobos Zoltán: Mit jelent a korlátozott precedensrendszer bevezetése?. <https://jogaszvilag.hu/szakma/mit-jelent-a-korlatozott-precedensrendszer-bevezetese/> (letöltve: 2021. 12. 22.)

3 Lábady Tamás: A magánjog általános tana. Szent István Társulat, Budapest 2018. 92. o.

4 Benke József-Nochta Tibor: Magyar polgári jog, Kötelmi jog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2018. 100-101. o.

5 BH 2000.6.260.

6 BH 2020.6.174.

7 BH 2019.3.75.

8 Wellmann György: Polgári Jog I-IV. – új Ptk. – Kommentár a gyakorlat számára. HVG-Orac Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest 2021.

9 EH 2007.1602

10 Wellmann: i.m.

11 BH 2017.3.89

12 BH 1994.3.135

13 Lásd Ptk. 6:237. § (1) – (3) bek.

14 Magyarország Kormánya: T/7971. számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről

15 BH 2017.12.406

16 BH 2014.8.244

17 BH 2013.4.91

18 Ptk. 6:544. § (1) bek.

19 Nochta Tibor: Kártérítési jog. Menedzser Praxis Szakkiaadó és Gazdasági Tanácsadó Kft. Budapest 2016. 135-136. o.

20 EH. 2011.2426

21 Molnár András: Szempontok a bírói „aktivizmus” definiálásához. Jogelméleti Szemle 2012. 3. sz. 63. o.

22 Lábady Tamás: Sérelemdíj versus nem vagyoni kártérítés. Állam- és Jogtudomány 2016. 1. sz. 40-41. o.

23 EH. 2002.626

24 Ptk. 2:52. § (1)-(2) bek.

25 Lábady Tamás: A magánjog általános tana i.m. 140. o.

26 A Veszprémi Törvényszék P.20550/2019/20. számú határozata személyiségi jog megsértése tárgyában.

27 Lábady Tamás: Sérelemdíj versus nem vagyoni kártérítés. i.m. 42. o.

28 Mohai Máté: Felelősség és helytállási kötelezettség a társaságok jogában. Menedzser Praxis Szakkiaadó és Gazdasági Tanácsadó Kft., Pécs 2019. 132-134. o.

COLLOQUIUM

dr. Ágoston Flóra Anna
végrehajtási szakjogász, PTE ÁJK
bírósági titkár, Békéscsabai Járásbíróság

A gyermektartásdíj végrehajtása, különös tekintettel az eljárás elrendelésére *

I. Bevezetés

Annak ellenére, hogy a végrehajtási eljárás fontossága és jelentősége vitathatatlan, mégis ezen eljárásra a jogirodalom nem helyez akkora hangsúlyt, mint amit a jogterület megérdemelne. Az eljárás sokszínűségét mutatja az is, hogy a végrehajtás során nem kizárólag a klasszikus értelemben vett hitelezők érvényesítik a megítélt követelésüket az adósokkal szemben, hanem sok esetben a behajtani kívánt tartozás családjogi rendelkezéseken alapul, így a végrehajtási eljárással érintett felek között is egy személyesebb kapcsolat áll fenn.

Általánosságban elmondható, hogy a végrehajtást kérő részére minden esetben biztosítani kell, hogy a követelése megtérítésére ésszerű időn belül

* Jelen tanulmány alapjául szolgáló pályamű az Országos Bírósági Hivatal által meghirdetett Mailáth György Tudományos Pályázatra készült.

kerüljön sor. Hiszen, ha az önkéntes teljesítés elmaradása esetén az állam nem biztosítaná akár kényszer útján is a bírói döntések végrehajtását, akkor az kiüresítené és céltalanná tenné a peres eljárásokat, amely nagyfokú jogbizonytalansághoz vezetne, és végső soron a jogállam sérelmét eredményezné.¹

A gyermektartásdíj végrehajtása egy speciálisabb terület, ahol a bírói döntések végrehajtásához fűződő társadalmi érdek még fokozottabban érvényesül, mivel a gyermekek mindenek felett álló érdeke az, hogy az állam mindent megtegyen azért, hogy a gyermektartásdíj behajtására sor kerüljön.

Annak ellenére, hogy a végrehajtási eljárás elrendelése első látszatra nem tűnhet különösebben komplikáltnak, mégis gyakorlati szempontból elmondható, hogy számos kérdés felmerülhet egy-egy ügy kapcsán. Ezért tanulmányom célja elsődlegesen az, hogy a végrehajtási eljárás elrendelésének szabályait egy másik szemszögből mutassam be.

II. A gyermektartásra vonatkozó családjogi és eljárásjogi rendelkezések kapcsolata a gyermektartásdíj behajtására irányuló végrehajtási eljárással

A bírósági végrehajtás általában nem előzmény nélküli, mivel a végrehajtási eljárást rendszerint valamilyen más eljárás előzi meg. Majd ezen korábbi eljárás eredményeként születik meg a

gyermektartásdíj fizetési kötelezettséget megállapító, és a végrehajtás alapjául szolgáló végrehajtandó határozat.²

A gyermek tartása a szülők közös felelőssége. Nincs jelentősége annak, hogy a szülők házassági, vagy élettársi kapcsolatban élnek. A tartás módját illetően, ha a szülők együtt élnek, akkor közösen, természetben, saját háztartásukban gondoskodnak a gyermekről.³ Azonban, ha kapcsolatuk megszakad, a gyermeket gondozó szülő természetben, míg a külön élő szülő elsősorban pénzben teljesít gyermektartásdíj formájában. A szülő akkor is kötelezhető a gyermektartásdíj fizetésére, ha a gyermek az ő háztartásában él ugyan, de tartásáról nem ő gondoskodik.

A jogalkotói szándék szerint a gyermektartásdíj mértéke és megfizetésének módja tekintetében elsősorban a szülők megállapodása az irányadó. Természetesen a szülők megállapodása is csak a gyermek érdekének figyelembevételével történhet⁴, mely egyezség peres eljárás keretében, és peren kívül egyaránt megköthető. A szülők egyezésének hiányában a gyermektartásdíjról a bíróság dönt.

A Családjogi Könyv külön rendelkezéseket tartalmaz a továbbtanuló nagykorú gyermek tartására való jogosultság, valamint a tartásdíj mértéke tekintetében. A továbbtanuló nagykorú gyermek ugyanis tartás szempontjából egyfajta köztes állapotban van, mivel a koránál fogva már nagykorú, azonban annak érdekében rászorul a tartásra, hogy tanulmányait folytathassa. Hátterrendelkezésként alkalmazni kell a rokонтartás általános és a kiskorú gyer-

mek tartására vonatkozó speciális szabályokat egyaránt.⁵

Fontos annak tisztázása is, hogy mit is értünk gyermektartásdíj alatt. „A gyermektartásdíj a különélő szülőt terhelő a gyermeknevelés és gondozás egységes folyamatára megállapított, havonként fizetendő pénzüsszeg.”⁶ Egy másik meghatározás szerint a tartásdíj alimentációs jellegéből adódóan a folyamatos ellátást biztosítja, amely időszakokra megállapítva teljesítendő, ugyanakkor természeténél fogva átalány-jellegű is.⁷ Az is kimondható, hogy a gyermektartás a le nem járt, és főszabályként a hat hónapnál nem régebbi, de három évet meg nem haladó lejárt követelés vonatkozásában is érvényesíthető azzal, hogy a követelést hat hónapnál régebbi időre bírósági úton akkor lehet érvényesíteni, ha a jogosult ezzel alapos ok miatt késlekedett.

A későbbi végrehajtási eljárás során végrehajtandó határozat lehet többek között a bírósági ítélet, a bíróság által jóváhagyott egyezség, illetőleg kivételes esetben a bírósági meghagyás. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy az eljáró bírónak döntése meghozatalakor azt is figyelembe kell vennie, hogy az végrehajtható legyen, hiszen a kialakult és következetes bírói gyakorlat szerint az ítélet rendelkező részét úgy kell megfogalmazni, hogy annak értelmezése a végrehajtás során ne okozzon nehézséget.⁸

A rendelkező rész megszövegezése során ki kell térni arra, hogy a tartási kötelezettség mely gyermek vonatkozásában áll fenn, ennek során általában a gyermek születési idejét és utónevét kell feltüntetni. Meg kell határozni to-

vábbbá azt is, hogy a gyermektartási kötelezettség mikortól terheli a kötelezettet. Feltüntetendő a tartás alimentációs jellegénél fogva a havonta előre esedékesen fizetendő gyermektartás összege is, azzal, hogy amennyiben több gyermek is érintett az eljárásban, a gyermektartásdíj összegét gyermekeként, illetve célszerű összesítve is feltüntetni. Szerepelnie kell továbbá a teljesítési határidőnek is. Szintén a tartásdíj időszakosan és visszatérően teljesítendő jellegére tekintettel ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a bíróság azt határozza meg, hogy a kötelezett minden hónap melyik napjáig köteles a teljesítésre, például minden hónap 10. napjáig.

Amennyiben a bíróság a megállapított hátralékos gyermektartás vonatkozásában részletfizetést engedélyezett a kötelezettnek, akkor szükséges annak kimondása is, hogy bármely részlet elmulasztása esetén az egész hátralékos tartozás esedékessé válik.

A rendelkező részben a bíróságnak a gyermektartásdíj megfizetésére vonatkozó kötelezést előzetesen végrehajthatóvá kell nyilvánítania, ez kizárólag kérelemre és kivételesen indokolt esetben a hátralékos gyermektartásdíj tekintetében mellőzhető. Ebből az következik, hogy minden olyan ítélet, amely a tartási kötelezést felemeli szintén előzetesen végrehajthatónak minősül. Azonban az olyan ítéletre, amelyben a bíróság a tartásdíj fizetési kötelezettséget mértékében csökkenti vagy azt megszünteti, az előzetes végrehajthatóság nem vonatkozik. Az előzetes végrehajthatóságról a bíróság hivatalból határoz, ennek értelmében nem a törvény erejénél fogva, hanem

kifejezett rendelkezésre áll be az előzetes végrehajthatóság. Ha a bíróság az előzetes végrehajthatóság tárgyában a határozathozatalt elmulasztja, az ítélet kiegészítésének van helye.⁹

A feleknek kizárólag bíróság által jóváhagyott egyezség keretében van lehetőségük megegyezni a gyermektartás százalékos mértékben történő teljesítéséről. A százalékos megállapítás esetében az alapösszeg helyes megállapításának jelentősége van, miután a jogosult – szükség esetén – az alapösszeg erejéig kérhet végrehajtást.¹⁰

A szülők a tartási kötelezettségnek megfelelő vagyontárgy vagy egyszeri juttatás teljesítéséről is megegyezhetnek. A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportjának a rokонтartás szabályaival kapcsolatos ítélezései gyakorlatról szóló összefoglaló véleménye szerint számos kérdés vetődhet fel a jogalkalmazás során ezzel kapcsolatban. Ugyanis a megállapodás esetleges meghiúsulásakor a követendő eljárás kérdése, az elszámolás módja, a vagyontárgyban bekövetkezett időközbeni értékváltozások figyelembevétele nem megfelelően tisztázott.¹¹ A végrehajtási eljárás megindításakor is számos kérdés felmerülhet e tárgykörben, ugyanakkor a gyakorlatban az figyelhető meg, hogy ritkán indul végrehajtási eljárás, amikor a vagyontárgy vagy egyszeri juttatás teljesítéséről a felek a bíróság előtt állapodnak meg. A jogszabály az egyezség feltételeként meghatározza, hogy a megállapodásban meg kell jelölni azt az időszakot, amelynek tartalmára a juttatás a tartást fedezi. Ez a rendelkezés biztosítja azt, hogy a kötelezett önkéntes teljesítésének el-

maradása esetén a végrehajtási eljárás lefolytatható legyen.

A kialakult bírói gyakorlat alapján az előzőekben említett követelményeket az ítéletnek kizárólag a rendelkező része tartalmazhatja, így a rendelkező részben szereplő rendelkezések figyelembevételével van helye a végrehajtási eljárás megindításának. Ennek alapján a végrehajtás elrendelésének alapjául nem szolgálhatnak az ítélet indokolásában kifejtettek.¹² Ezen kívül az ítélet rendelkező részének megszövegezése során határozottságra kell törekedni, mivel az ítélet ezen része tartalmazza tömör megfogalmazásban a bíróság döntését a kereseti kérelemről és ha van a viszontkeresetről. A rendelkező részt világosan, könnyen érthetően és kétséget kizáróan kell megszerkeszteni, valamint ügyelni kell arra, hogy annak tartalma a végrehajtás során ne okozzon nehézséget. Nem felel meg ennek a követelménynek az ítélet, ha csak az indokolási részből állapítható meg, a fennálló fizetési kötelezettségre vonatkozó teljes döntés.¹³ Természetesen ez elmondható a bíróság által jóváhagyott egyezség kapcsán is, hiszen az egyezségben kell szerepelnie mindazon megállapodásnak, amely alapján, önkéntes teljesítés hiányában a későbbiekben az esetleges végrehajtási eljárás megindítására sor kerülhet. Így a végrehajtás elrendelése során nem lehet figyelembe venni a felek megállapodásához vezető egyes nyilatkozatokat.

Mivel a jogosult és a kötelezett között egy tartós jogviszony jön létre, így mód van a tartás mértékének vagy a szolgáltatás módjának a módosítására, mely megvalósulhat a gyermektartás-

díj felemelésével, vagy a gyermektartásdíj leszállításával egyaránt. A tartási kötelezettség megállapítása és megváltoztatása iránti peres eljárás során született bírósági végrehajtandó határozat ugyanakkor befolyásolja a végrehajtási eljárás – bíróság által történő – elrendelését az alábbiak szerint.

Amennyiben a gyermektartásdíj megállapítására bírósági peres eljárás keretében sor kerül, akkor a jogosult – vagyis a későbbi végrehajtást kérő – erre irányuló kérelmére a bíróság, a végrehajtás elrendelésére vonatkozó törvényi feltételek fennállása esetén, rendelkezik a végrehajtás elrendeléséről.

A gyermektartásdíj mértékének megváltoztatása esetén, ahogy az már az eljárás elnevezéséből is kitűnik, nem a különélő szülő tartási kötelezettségének a megállapítására kerül sor, hiszen az már a korábbi perben megtörtént, hanem a gyermektartásdíj mértékében lesz majd változás. Alapvetően ennek figyelembevételével két esetet kell megkülönböztetnünk.

Az első eset az, amikor a tartási kötelezettség megállapítását követően nem indult az ügyben végrehajtási eljárás, tehát a módosítást megelőzően nem került sor végrehajtható okirat kiállítására. Ilyenkor a jogosult erre irányuló kérelmére a végrehajtás elrendelésének van helye a módosított összegű gyermektartásdíj behajtása érdekében.

A második esetben pedig már a módosítást megelőzően sor került a végrehajtható okirat kiállítására. Ilyenkor a végrehajtási ügyben eljáró bíróságnak eltérően kell eljárnia a gyermektartásdíj mértékének felemelése, illetőleg

leszállítása során. A gyermektartásdíj felemelésekor a bíróság kizárólag a felemeléssel érintett tartásdíj különbözetre, és erre irányuló kérelem alapján, egy újabb végrehajtható okirat kiállításával rendeli el a végrehajtást. Míg a gyermektartásdíj leszállítása már nem a végrehajtási eljárás elrendelését érinti, hanem a bíróság a végrehajtás foganatosítása körében a csökkentett összegű gyermektartásdíjra hivatalból korlátozza a végrehajtási eljárást.

III. A gyermektartásdíj behajtására irányuló végrehajtási kérelem

„Amennyiben bírósági ítéleten vagy végrehajtandó határozaton alapuló tartásdíj fizetési kötelezettségének a kötelezett nem tesz eleget, abban az esetben a tartásra jogosult kezdeményezheti a gyermektartásdíj végrehajtását.”¹⁴ A végrehajtási kérelem előterjesztésével átlépünk a végrehajtási szakba, melynek során a felek eljárásjogi szerepe is megváltozik, hiszen a tartásra jogosult végrehajtást kérővé, míg a tartásra kötelezett adóssá válik.

A bíróság a végrehajtható okiratot a végrehajtást kérő kérelmére állítja ki, amennyiben az erre vonatkozó általános és különös törvényi feltételek fennállnak. A bírósági végrehajtásról szóló törvény ennek keretében formai és tartalmi követelményeket is felállít a végrehajtási kérelemmel szemben.

Formai szempontból előírás, hogy a végrehajtási kérelmet a megfelelően kitöltött végrehajtható okirat nyom-

tatványon kell előterjeszteni a kellő példányban. A jogalkotó különböző nyomtatványokat rendszerezett a végrehajtási eljárás megindításához kapcsolódóan. Ezek a gyermektartásdíj behajtásának szempontjából a következők: az 502 nyomtatvány végrehajtási lap pénzkövetelés végrehajtására, és az 548a nyomtatvány közvetlen bírósági letiltó végzés gyermektartásdíj behajtására. A kellő példány meghatározására a végrehajtási lapra vonatkozó szabályok között találunk rendelkezést. Ennek alapján a végrehajtási lapról annyi példányt kell készíteni, hogy a végrehajtó, valamint minden végrehajtást kérő és adós egy-egy példányt kapjanak azzal, hogy a végrehajtási lap eredeti példánya a bíróságnál marad. Amennyiben elektronikus kapcsolattartásra kötelezett személy – jellemzően jogi képviselő – terjeszti elő a végrehajtási kérelmet, akkor ezt elektronikus úton teheti meg. A jogi képviselővel nem rendelkező végrehajtást kérő számára az elektronikus kapcsolattartás választása csak egy lehetőség, így a kérelem előterjesztése papír alapon is megtörténhet.¹⁵

A végrehajtást kérő szóban is előterjesztheti kérelmét, ebben az esetben a bíróság a végrehajtható okirat nyomtatvány kitöltésével foglalja azt írásba. Az ügyfeleknek lehetőségük van valamennyi járásbíróságon, meghatározott ügyfélfogadási időben segítséget kérni a végrehajtási nyomtatvány kitöltésében. Véleményem szerint ez a lehetőség nemcsak a végrehajtást kérőknek teszi hatékonyabbá a végrehajtási eljárás megindítását, hanem a bíróságnak a munkáját is nagyban segíti.

Az önálló bírósági végrehajtó hatáskörébe tartozó ügyben a végrehajtás iránti kérelmet az illetékes végrehajtónál is elő lehet terjeszteni. Ekkor a végrehajtható okirat nyomtatványt a végrehajtó tölti ki, és továbbítja a végrehajtás elrendelésére jogosult bírósághoz. Az előzőekben említett rendelkezés alkalmazása a gyermektartásdíj behajtása esetén akkor lehetséges, ha a végrehajtást kérő végrehajtási lap kiállítására iránti kérelmet kíván előterjeszteni. Bár ez a jogszabályi lehetőség is megkönnyíti a végrehajtást kérőnek az eljárás megindítását, a gyakorlatban mégis ritkán fordul elő, hogy az önálló bírósági végrehajtó nyújt segítséget a végrehajtási lap kitöltésében.

Tartalmi szempontból a végrehajtást kérő kötelezettsége megadni az adós azonosításához, és a végrehajtás foganatosításához szükséges adatokat.¹⁶ Mivel a gyermektartásdíj végrehajtása során az adós kizárólag természetes személy lehet, így a kérelemben fel kell tüntetni az adós nevét, valamint legalább a születési helyét, idejét, anyja nevét. Ezen kívül szerepelnie kell még a kérelemben az ügy körülményeitől függően az alábbi adatok közül legalább egynek: adós lakóhelye, munkahelye, végrehajtás alá vonható vagyontárgy helye. Az ingatlan-végrehajtás esetén közölni kell az ingatlan nyilvántartási adatokat is. Azt gondolom, hogy a gyermektartásdíj behajtására irányuló végrehajtási kérelemben vagyontárgy és ingatlan feltüntetésére a gyakorlatban elenyészően kerül sor.

Bár a bírósági végrehajtásról szóló törvény nem tartalmaz egyértelmű rendelkezést arra vonatkozóan, hogy

a hátralékos és folyamatos gyermektartásdíj tekintetében a végrehajtandó követelést milyen módon kell meghatározni, mégis szükségesnek tartom, hogy tanulmányom során erről is szó essen. Mivel a polgári perrendtartás szabályai alapján tartásdíj megfizetése iránti kérelem egyaránt előterjeszthető a lejárt, és a jövőben lejáró tartásdíj vonatkozásában, így a gyermektartásdíj behajtása érdekében indult végrehajtási eljárás során a végrehajtható okirat a hátralékos és a folyamatos gyermektartásdíjra is egyaránt kiállítható. Ezt az álláspontot tükrözi a Vht. azon rendelkezése, amely alapján a tartásdíj behajtása érdekében a végrehajtási lapot a jövőben lejáró tartásdíjrészletekre nézve is ki lehet állítani. Voltaképpen végrehajtási szempontból meg lehet különböztetni a folyamatos tartásdíj, a perbíróság által a peres eljárás során megállapított hátralékos gyermektartásdíj, valamint a bírósági végrehajtandó határozat meghozatalát követően keletkezett hátralék behajtását. Tapasztalatom szerint célszerű, ha ezen összegek egymástól elkülönítve szerepelnek a végrehajtható okiraton, ugyanakkor az a legfőbb elvárás, hogy a bíróság számára egyértelmű legyen, milyen összegű gyermektartásdíj tekintetében kéri a végrehajtást kérő az eljárás elrendelését. A folyamatos és az egyes hátralékos gyermektartásdíj összegeket pedig gyermekenként, az egyes gyermekek nevét és születési idejét is feltüntetve kell meghatározni, az egyértelmű beazonosíthatóság érdekében.

A végrehajtást kérő továbbá a gyermektartásdíj hátralék vonatkozásában késedelmi kamat behajtását is kérheti

a végrehajtási eljárás során. Ugyanis a tartásdíj címén megítélt pénztartozás késedelmes teljesítése esetén az adósságot kamatfizetési kötelezettség terheli. Ennek értelmében a kamattal terhelt hátralék összege az a pénzösszeg, amellyel az adós a perbíróság által megállapított hátralékból, vagy a bírósági határozat meghozatala óta folyamatosan fizetendő tartásdíjból a végrehajtható okirat kiállításának időpontjában tartozik.¹⁷

A kérelem előterjesztése illetékköteles. Az illetékekről szóló 1990. évi XCII. törvény alapján az illetékalap után az illeték mértéke végrehajtási eljárásban 1 %, de legalább 5.000,- forint, legfeljebb 350.000,- forint. Az illetékalap a polgári nemperes eljárásban az eljárás tárgyának az eljárás megindításakor fennálló értéke. Tehát az Itv. az illeték mértékének kiszámítása alapjaként a pertárgy értékét jelöli meg.¹⁸

A Pp. akként rendelkezik, hogy a per tárgyának az értéke a keresettel érvényesített követelés, vagy más jog értékével egyezik meg. Kivételt képez ez alól az előre meg nem határozható ideig, időközönként visszatérően teljesítendő, le nem járt szolgáltatás iránti kereseti kérelem. Ilyenkor a pertárgy értéke az egy évi szolgáltatás értékével egyezik meg.

A fenti rendelkezés bár elsőként úgy tűnhet egyértelmű, de a gyakorlatban mégis magyarázatot kíván. Ugyanis felmerülhet a kérdés, hogy ha a végrehajtási kérelem hátralékos és folyamatos gyermektartásdíj behajtására egyaránt irányul, akkor hogyan történik a pertárgyérték szabályai alapján az illetékalap meghatározása.

A Pp. szabályai alapján a határozott időre járó hátralékos gyermektartásdíj behajtása iránti igény esetén a pertárgyérték számításánál a hátralék összege az irányadó, míg a folyamatos gyermektartásdíj vonatkozásában a pertárgyértéket az egy évi tartás értékében kell meghatározni. Így ezen összegeket – ha a lejárt és jövőben lejárt tartásdíj behajtására is irányul a végrehajtási kérelem – össze kell adni, ily módon kiszámítva az illetékalapot. Ebből is látszódik, hogy a jogalkotói szándék a tartási jellegű jogviszonyok esetében annak ösztönzése, hogy a jogosult minél hamarabb érvényesítse az igényét a kötelezettel szemben.¹⁹

A felet tárgyi költségfeljegyzési jog illeti meg a törvényen alapuló tartással kapcsolatos perben, ideértve a tartásdíjnak a behajtását is. Mivel a gyermektartásdíj behajtására irányuló végrehajtási eljárás tárgyi költségfeljegyzési jogos, így a végrehajtási eljárás megindításának illetékét az állam előlegezi meg.

A jogi képviselővel eljáró végrehajtást kérő kérheti a képviselővel összefüggésben felmerült költségei megtérítését is díjmegállapodás, vagy külön jogszabályban megállapított munkadíj, költségátalány, és készkiadás formájában. Ilyenkor a végrehajtási kérelem nyomtatvány erre vonatkozó részének kitöltésével számíthatóak fel az egyes végrehajtási költségek, így ezen igényt nem a perköltség felszámítására szolgáló költségjegyzékről szóló 31/2017. (XII.27.) IM rendelet (2) bekezdése szerinti nyomtatványon kell előterjeszteni.²⁰

IV. A végrehajtás elrendelésének általános feltételei

A végrehajtás elrendelésére abban az esetben kerülhet sor, ha a végrehajtás általános, valamint az egyes végrehajtható okiratokra vonatkozó rendelkezések között meghatározott különös feltételei fennállnak.

A végrehajtás elrendelésének elsődlegesen három konjunktív feltétele van, amelyek a végrehajtandó határozathoz kapcsolódóan állítanak fel követelményeket. Az első, hogy a végrehajtandó határozat kötelezést, marasztalást tartalmazzon. A második, hogy a végrehajtandó határozat jogerős, végleges vagy előzetesen végrehajtható legyen. A harmadik pedig, hogy a végrehajtandó határozatban megjelölt teljesítési határidő eredménytelenül, vagy részben eredménytelenül teljen el. A Vht. kimondja azt is, hogy a bíróság által jóváhagyott egyezség alapján akkor is végrehajtható okiratot lehet kiállítani, ha a jóváhagyó végzést megfellebbezték.

A tartásdíj behajtása esetén, vagy csak a folyamatos tartásdíjra, vagy csak a hátralékos tartásdíjra, vagy a lejárt és folyamatos tartásra együtt is kérelmezhető a végrehajtható okirat kiállítása.²¹

Korábban már kitértem arra, hogy a gyermektartásdíjban marasztaló határozat előzetesen végrehajtható, így a végrehajtás elrendelésére annak jogerőre emelkedését megelőzően is sor kerülhet. Felmerül a kérdés, ha a gyermektartásdíj megállapítására vonatkozó ítélet ellen fellebbezéssel éltek,

és a tartásdíj mértéke a jogorvoslati eljárás során megváltoztatásra kerül, akkor ez milyen hatással lesz az előzetes végrehajthatóságra tekintettel már megindult végrehajtási eljárásra. Álláspontom szerint ebben az esetben a gyermektartásdíj mértékének csökkenése esetén hivatalból a végrehajtási eljárás korlátozásának van helye míg, ha a jogerős ítéletben a gyermektartásdíj magasabb összegben történő megállapítására került sor, akkor a két összeg különbségére a jogosult kérelme alapján újabb végrehajtható okirat állítható ki.

A bírósági gyakorlat szerint a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak nyilvánított elsőfokú ítélet alapján kifizetett tartásdíjat, illetőleg annak túlfizetett részét a keresetnek a fellebbezési bíróság által történt elutasítása, vagy a marasztalás összegének leszállítása esetén nem lehet visszakövetelni. Annak azonban nincs akadálya, hogy a kötelezett a jogalap nélkülivé vált fizetést, amennyiben az erre vonatkozó egyéb törvényes feltételek fennállnak, a jogosulttal szembeni követelésébe beszámíthassa. A túlfizetés esetén beszámításnak a tartási követelésnek a később esedékes részleteivel szemben is helye van. Ugyanakkor célszerű, hogy a nagyobb összegben történő beszámítás esetén a másodfokú bíróság a kötelezettség később esedékes részleteibe való beszámítását maga rendezze, így megakadályozva azt, hogy a jogosult létfenntartásának alapja elvonásra kerüljön.²²

Talán a legvitatottabb kérdéskör a végrehajtás általános feltételeinek vizsgálata során, hogy a gyermektartás tel-

jesítésére nyitva álló határidő eltelt-e, figyelemmel arra, hogy a behajtás a folyamatos tartásdíj vonatkozásában is elrendelhető.

Több olyan eseti döntés is született, amely alapján a végrehajtás elrendeléséről intézkedő bíróságnak nem feladata a teljesítések, és azok elszámolása helyességének vizsgálata.²³ Tehát a végrehajtási kérelem elbírálásakor az nem vizsgálható, hogy az adós teljesítette-e tartozását vagy sem. A végrehajtható okirat kiállításánál a végrehajtást kérő nyilatkozata az irányadó. A végrehajtás elrendelésekor a bíróság azt vizsgálhatja, hogy a végrehajtási kérelem teljesen alaptalan-e, azt azonban nem, hogy az adós teljesítette-e a tartozását. Ezért amennyiben egyéb jogszabályi akadálya nem áll fenn a végrehajtást kérőnek a kérelmét teljesíteni kell.²⁴

Ahogy azt már korábban is említettem a végrehajtás elrendelése során nem kizárólag a végrehajtás általános feltételeinek kell fennállnia, hanem az egyes végrehajtható okiratokra vonatkozó rendelkezések között meghatározott különös feltételeknek is.

V. A végrehajtási lap

Az elsőfokon eljáró bíróság a gyermektartásdíj behajtása iránt végrehajtási lapot állít ki a polgári ügyben gyermektartásdíj fizetési kötelezettséget megállapító, és bizonyos esetekben a tartásdíj mértékét megváltoztató határozat, valamint a feleknek a gyermektartásdíjra vonatkozó bíróság által jóváhagyott egyezsége alapján.

Általánosságban elmondható, hogy minden ügyben egy végrehajtási lapot kell kiállítani. Ennek célja, hogy ne lehessen az adós ellen egyidejűleg különböző végrehajtások útján a legkülönbözőbb vagyontárgyaira ugyanazon követelés behajtása érdekében végrehajtást vezetni.²⁵ Ennek értelmében, amennyiben a felek kapcsolatából több gyermek is született, a gyermekek tartására vonatkozóan elegendő egy végrehajtási lap előterjesztése.

Ahogy már többször kitértem rá a tartásdíj behajtása érdekében a végrehajtási lapot a jövőben lejáró tartásdíjrészletekre nézve is ki lehet állítani. Ilyenkor csak a végrehajtási eljárás befejezéséig lejárt tartásdíjrészleteknek megfelelő összeget lehet behajtani, és a végrehajtást kérőnek kifizetni. Ha a végrehajtás a hátraléokra és a le nem járt gyermektartásdíjra is elrendelésre került, akkor a végrehajtó újabb végrehajtási lap kiállítása nélkül folyamatosan eljárhat az ügyben, azonban csak az esedékes tartásdíj behajtása felől intézkedhet. Amennyiben a végrehajtás csak a hátralékos gyermektartásdíj behajtására irányul kizárólag ezen hátraléokra foganatosítható végrehajtás. Ebben az esetben, ha újabb hátralék keletkezik, akkor ismételten végrehajtási lap kiállítása válik szükségessé. Ha a korábbi hátralékból eredő végrehajtási ügy a végrehajtó előtt még folyamatban van, akkor az új ügyet azzal egyesíteni kell. Ugyanez a helyzet, ha a későbbiekben a végrehajtást kérő a folyamatos gyermektartásdíj behajtását kezdeményezi.²⁶

Egy összegben előre vállalt tartásdíj behajtása esetén a végrehajtási la-

pon – naptári nap szerinti megjelöléssel – meg kell határozni azt, hogy mely időszakra történt kötelezettségvállalás alapján fizetendő tartásdíj végrehajtására kerül sor.

VI. A közvetlen bírósági felhívás és a közvetlen bírósági letiltás

A bíróság az olyan határozatban, amellyel a munkabérben részesülő személyt tartásdíj fizetésére kötelezte, a munkáltatót egyúttal közvetlenül felhívja arra, hogy a határozatban megállapított összeget vonja le, és fizesse ki a jogosultnak. Ezzel szemben a közvetlen bírósági letiltás során a végrehajtási lap kiállítására jogosult bíróság – a végrehajtási lap kiállítása helyett – közvetlenül letiltó végzést hoz, ha kizárólag az adós munkabéréből kell behajtani a követelést.

A közvetlen bírósági felhívás részben rokon intézmény a közvetlen bírósági letiltó végzéssel, hiszen a követelés behajtására kizárólag az adós munkabéréből, illetőleg egyéb járandóságából történő letiltással kerül sor, azonban számos szempontból mégis különbözik egymástól a két jogintézmény.

Mind a kettő a gyors behajtást segíti elő, viszont a közvetlen bírósági felhívás még a közvetlen letiltásnál is gyorsabb, hiszen a felhívást a perbíróság bocsátja ki a perben hozott ügydöntő határozat részeként, így azonnal elrendelve a végrehajtást. A perbíróság tehát nem külön határozatba foglalva

rendeli el a behajtást, hanem az ügyet érdemben lezáró határozatában, ennél fogva semmilyen külön végrehajtási cselekményre nincs szükség, és ilyenkor maga a végrehajtás is illeték-, költség-, és díjmentes. A jogvitát lezáró valamennyi határozat esetében elrendelhető a tartásdíj azonnali végrehajtása felhívással, így a felek egyezségét jóváhagyó bírósági határozat során is. A közvetlen felhívással a perbíróság csak a tartásdíj vonatkozásában rendelheti el a végrehajtást.²⁷

A közvetlen bírósági felhívásnak kizárólag akkor van helye, ha azt a jogosult kérte. A bíróságot ugyanakkor tájékoztatási kötelezettség terheli erről a lehetőségről. A bíróság eljárására rövid határidőt határozott meg a jogalkotó, melynek értelmében a tartásdíj fizetésére kötelező határozat rendelkező részét a határozat meghozatalától számított 3 napon belül megküldi a munkáltatónak. A Vht. egyértelműsíti azt is, hogy mely esetben lesz jogosult a másodfokú bíróság a közvetlen felhívás kibocsátására. Ugyanis, ha a másodfokú bíróság a jogorvoslati eljárás során az elsőfokú bíróság elutasító határozatával ellentétben tartásdíjat állapít meg, vagy az elsőfokú bíróság által megállapított tartásdíj összegét, illetve teljesítésére vonatkozó rendelkezését módosította, akkor erre vonatkozóan felhívást bocsát ki.

Ellenben a közvetlen bírósági letiltással a végrehajtást elrendelő bíróság már nemperes eljárás keretében intézkedik az adós munkáltatójánál, vagy az adósnak járandóságot folyósító szervnél aziránt, hogy a letiltást foganatosítsa, és azt közvetlenül a végrehajtást

kérőnek fizesse ki. Ennek eredményeképpen a végrehajtás elrendelése itt összefonódik a végrehajtás foganatosításának első szakaszával. Ilyenkor a végrehajtási ügy a végrehajtóhoz ki sem kerül, a foganatosítást pedig a végrehajtás elrendelésére jogosult bíróság kezdi meg.²⁸

A letiltó végzésben a bíróság az adósi munkáltatót arra hívja fel, hogy – a letiltó végzés jogerőre emelkedésének bevárása nélkül – az adós munkabéréből a végzésben feltüntetett összeget vonja le, és haladéktalanul fizesse ki a végrehajtást kérőnek. A munkáltató fogalma rendkívül széles, ide tartozik minden olyan szervezet, szerv, intézmény, személy, kifizető hely, amely az adósnak rendszeresen juttatást, díjazást, illetve járulékot fizet. A levonás a munkabér és bérjellegű járandóságon kívül terhelheti még a kialakult bírói gyakorlat alapján például a végkielégítést²⁹, juttatott részvényértéket³⁰ stb.³¹ A végzés elleni esetleges fellebbezésnek a letiltott összeg levonására és kifizetésére nézve nincs halasztó hatálya. A bíróság a letiltó végzést a munkáltatónak és a feleknek kézbesíti.

Ugyanakkor hasonlóság a két jogintézmény között, hogy közvetlen letiltásnak és felhívásnak sincs helye, ha a bíróság a követelésre vonatkozólag korábban már végrehajtható okiratot állított ki. Ez a rendelkezés voltaképpen a kettős végrehajtás tilalmát mondja ki. Egy bírósági döntés alapján, ha a bíróság már korábban közvetlen bírósági felhívást tartalmazó határozatot kiadott vagy közvetlen bírósági letiltást kibocsátott, akkor végrehajtható okirat kiadásának már nincs helye, amennyi-

ben kizárólag munkabérből történő behajtás lenne a célja. Mivel mind a két esetben a munkabérre vezetett végrehajtásról van szó, így az egyszer erre elrendelt végrehajtást nem lehet még egyszer elrendelni. Ilyenkor csak arra kell felhívni az adós munkáltatóját, hogy az eredeti határozatnak megfelelően vonja le a folyamatos és hátralékos gyermektartásdíjat, majd közvetlenül fizesse ki azt a végrehajtást kérő részére. A hátralékot pedig a végrehajtást kérő nyilatkozata szerint kell meghatározni azzal, hogy visszamenőleg időbeni korlátozás nélkül lehetőség van a felgyülemlett hátralék vonatkozásában a behajtás kérésére, hiszen a végrehajtás elrendelése korábban megtörtént.³²

Ezen kívül a gyermektartásdíj behajtására irányuló közvetlen letiltás és felhívás a végrehajtási lappal esik egy tekintet alá. Ennek értelmében a végrehajtási lapra vonatkozó rendelkezéseknél szabályozott végrehajtási lap kiállításnak megtagadása, valamint a végrehajtási lap kérelemtől eltérő kiállítása többek között a bírósági letiltó végzés meghozatalára alkalmazandó.

VII. Az arányosság és a fokozatosság elve

Az arányosság és fokozatosság elve meglátásom szerint a végrehajtási eljárásban érvényesülő egyik legfontosabb alapelv, mivel a teljes végrehajtási eljárást áthatja, így a végrehajtás elrendelése során is kiemelt szerephez jut. Az alapelv ugyanis hatással van arra is, hogy az előzőekben említett végrehajt-

ható okiratok közül melyik kiállítására kerüljön sor.

A jogalkotó célja az, hogy a végrehajtási eljárás során az adós a lehető legkisebb érdeksérelmet szenvedje el úgy, hogy a végrehajtást kérő érdekei is érvényre jussanak.³³ Ennek okán az alapelv alkalmazásakor a végrehajtást kérő rendelkezési jogának megvizsgálása is szükséges.

Az arányosság elve alapján a végrehajtási módnak igazodnia kell a követelés nagyságához.³⁴ A fokozatosság elve pedig azt jelenti, hogy csak indokolt esetben és szükséges mértékben kell a követelés érvényre juttatása érdekében kényszerrel alkalmazni,³⁵ mely alapelv érvényesülése abban is megfigyelhető, hogy a végrehajtás elrendelésére mely végrehajtható okirattal kerül sor. Hiszen a bírósági letiltó végzés kibocsátása esetén a felek számára egyszerűbb és költségkímélőbb eljárásról beszélhetünk, mint ha végrehajtási lap kiállításával indult volna meg a végrehajtás.

A bírósági végrehajtás során elsősorban az adós munkabéréből kell a pénzkövetelést, így a gyermektartásdíjat is behajtani. Ugyanakkor a Vht. akként rendelkezik, hogy kizárólag közvetlen letiltással kell behajtani a követelést, ha a végrehajtás tartásdíj iránt folyik, és a munkabér végrehajtás alá vonható része az esedékes összeget fedezi.

A Vht. fenti rendelkezése értelmében amennyiben az adóssal szemben közvetlen bírósági felhívás kibocsátásának van helye, akkor gyermektartásdíj behajtására kizárólag bírósági letiltó végzés kibocsátásával kerülhet sor, amennyiben a munkabér végrehajtás alá vonható része az esedékes össze-

get fedezi. Ezért, ha a végrehajtást kérő nem bírósági letiltó végzés kiállítását kérte a bíróságtól, akkor is letiltó végzéssel kell a végrehajtást elrendelni, ha ennek törvényes feltételei fennállnak.³⁶ Tehát a végrehajtás elrendelése során az arányosság és fokozatosság elvének érvényre juttatása az elsődleges, és a végrehajtást kérő rendelkezési joga pedig háttérbe szorul. Fontos megjegyezni azt is, hogy az adós munkabére alatt a munkabérrel egy tekintet alá eső egyéb rendszeres járandóságot is érteni kell, melynek értelmében munkáltatónak tekintendő az egyéb járandóságot folyósító szerv is.

A fenti jogszabályi rendelkezések alapján az alábbi körülményeket kell figyelembe venni annak eldöntése érdekében, hogy mely végrehajtható okirat kiállítása iránti kérelmet terjessze elő a végrehajtást kérő.

Az első kérdés az, hogy a perbíróság a végrehajtandó határozatban adott-e ki közvetlen bírósági felhívást. Amennyiben erre sor került, de a jogosult nyilatkozata alapján a munkáltató a felhívásban foglaltaknak nem tesz eleget, annak tisztázása szükséges, hogy a kötelezett ezen jogviszonya fennáll-e még. Ha a jogviszony nem szűnt meg, akkor a munkáltató rendbírsággal is sújtható a jogszabályban foglalt kötelezettségének megszegése miatt. Abban az esetben pedig, ha a kötelezett munkaviszonya már nem áll fenn, a jogosult előtt két lehetséges út nyílik meg. Ha rendelkezik információval a kötelezett új munkahelyét illetően, akkor elegendő a perbíróságnak ezt a tényt bejelentenie, ezt követően majd a perbíróság fogja felhívni az adós új munkáltatóját

a bírósági felhívásban foglaltak teljesítésére. Amennyiben a jogosultnak a kötelezett jövedelméről nincs semmilyen információja, végrehajtási lap kiállítása iránti kérelem benyújtásának van helye.

A következő esetkör az, amikor a perbíróság által nem került sor a közvetlen bírósági felhívás kibocsátására. Ilyenkor az az elsődleges kérdés, hogy a végrehajtást kérő rendelkezik-e információval az adós jövedelmét illetően. Amennyiben ismert számára az adós munkáltatója, akkor közvetlen bírósági letiltó végzés, míg ellenkező esetben végrehajtási lap kiállításának lehet helye.

VIII. A végrehajtási kérelemhez kapcsolódó egyes bírósági intézkedések

A bíróság a végrehajtási kérelmet nyomban, de legkésőbb a beérkezését követő 15 napon belül megvizsgálja annak megállapítása érdekében, hogy nincs-e helye az áttételének vagy a visszautasításának, illetve azt – a jogi képviselővel rendelkező fél kivételével – nem kell-e hiánypótlásra visszaadni, és a szükséges intézkedést megteszi. Álláspontom szerint a gyermektartásdíj behajtására irányuló kérelmet a bíróságnak nyomban meg kell vizsgálnia figyelemmel a gyermekek mindenek felett álló érdekére.

A végrehajtási kérelem beérkezését követően a bíróságnak abban kell állást foglalnia, hogy a kérelem esetleges áttételének, megtagadásának, jogi képviselővel eljáró fél esetében visszautasításának, valamint kérelemtől eltérően történő kiállításának van-e helye, illetve a kérelem hiánypótlásra szorul-e, vagy a hiányokat a bíróság saját hatáskörben, a bírósági iratokban rendelkezésre álló adatok alapján pótolhatja-e. Abban az esetben pedig, ha a törvényi feltételek fennállnak a végrehajtható okirat kiállításáról rendelkezik a bíróság.

Ha a végrehajtási kérelem alapján megállapítható, hogy annak elbírálása valamely más bíróság hatáskörébe vagy illetékességébe tartozik, a bíróság elrendeli a kérelemnek ehhez a bírósághoz történő áttételét. Sok esetben előfordul, hogy a végrehajtási kérelem kitöltésében a jogi képviselő nélkül eljáró végrehajtást kérő a bírósági ügyfélszolgálat közreműködését veszi igénybe. Ugyanakkor erre nem csak az eljárásra illetékes, hanem a végrehajtást kérő lakóhelye és munkahelye szerinti járásbíróság ügyfélfogadása során is sor kerülhet. Ha a kérelmet nem a kérelem elbírálására illetékes bíróság rögzítette, akkor azt az illetékes bíróságnak haladéktalanul meg kell küldeni. Ilyenkor a bíróság nem áttételről, hanem a kérelem megküldéséről rendelkezik.

A bíróság a végrehajtható okirat kiállítását megtagadja, ha a végrehajtási kérelem teljesen alaptalan. Erről a bíróság végzést hoz, és ezt a végrehajtást kérőnek kézbesíti. Ilyenkor a végrehajtási lap kiállításának megtagadását érdemi vizsgálatnak kell tekinteni, ennél fogva az eljárási illeték mérséklésének sincs helye.³⁷ Figyelemmel arra, hogy a gyermektartásdíj behajtására irányuló végrehajtási eljárás tárgyi költségfel-

jegyzési jogos, így a le nem rótt illeték megfizetésére kell felhívni a végrehajtást kérőt. Ebben a körben megjegyzném azt is, hogy a részére esetlegesen engedélyezett költségmentesség sem mentesíti a végrehajtást kérőt az illeték megfizetése alól.

Ha a végrehajtandó határozat úgy rendelkezik, hogy a kötelezett a megállapított gyermektartásdíjat a gyermeket gondozó részére köteles teljesíteni, akkor a nagykorúságát elérő gyermek az édesanyja javára megítélt gyermektartásdíj tekintetében a végrehajtást sikerrel nem kezdeményezheti, mivel a marasztaló határozatban foglalt kötelezettség kikényszerítése céljából kerülhet sor a végrehajtás elrendelésére.³⁸ Ilyenkor a bíróság a végrehajtható okirat kiállítását megtagadja. Ugyancsak hasonlóan kell eljárni abban az esetben, ha korábban végrehajtási lappal a bíróság már rendelkezett a gyermektartásdíj behajtása iránt, és ezt követően a végrehajtást kérő ismételten ugyanarra a követelés behajtására nyújt be végrehajtási lapot. Kivételt képez ez alól, ha a végrehajtási eljárás az önálló bírósági végrehajtó előtt olyan okból került érdemben befejezésre, amely nem a követelés teljes kiegyenlítésével függ össze.

Amennyiben a végrehajtást kérő jogi képviselővel jár el a hiányos kérelmet a bíróság visszautasítja. A hiányosan kitöltött kérelem hivatalból történő korrekciója és a példányok pótlása csak a jogi képviselő nélkül eljáró fél számára biztosított. A jogi képviselővel eljáró fél esetén a végrehajtás iránti kérelem hiányos benyújtását a Vht. hiánypótlás nélküli visszautasítással szankcionálja.

Tehát jogi képviselővel eljáró fél esetén sem a példányok pótlására, sem a helyes nyomtatványok alkalmazására, sem az adatok iratok alapján történő pótlására nincs lehetőség.³⁹ A végrehajtási kérelem visszautasítására irányuló eljárás illetékmentes.

Ha a végrehajtási kérelem részben alaptalan, a bíróság a végrehajtható okiratot a kérelemtől eltérően állítja ki. Erről a bíróság végzést hoz, és azt a végrehajtást kérőnek közvetlenül, az adósnak a végrehajtó útján kézbesítetteti.

A jogalkalmazás során számos esetben előfordul, hogy a végrehajtást kérő a folyamatos gyermektartásdíj mellett a hat hónapnál régebbi hátralékos gyermektartás iránti kérelmét is érvényesíteni akarja. Azonban a Vht. akként rendelkezik, hogy a tartásdíj behajtására elrendelt végrehajtás esetén a végrehajtható okiratot a lejárt, 6 hónapnál régebbi tartásdíjrészletekre nézve akkor lehet kiállítani, ha a végrehajtást kérő valószínűsítette, hogy a tartásdíjhátralék az adós rosszhiszemű magatartására vezethető vissza, vagy annak érvényesítését alapos okból mulasztotta el. Ebben az esetben a bíróságnak két lehetősége van. Az első az, hogy hiánypótlás keretében felhívja a végrehajtást kérőt annak valószínűsítésére, hogy a tartásdíjhátralék az adós rosszhiszemű magatartásának köszönhető, vagy alapos okból mulasztotta el a követelése érvényesítését. Amennyiben a végrehajtást kérő ezen okokat nem tudta valószínűsíteni, akkor a bíróság a végrehajtható okiratot a kérelemtől eltérően állítja ki, mivel a 6 hónapnál későbbi tartásdíjrészletekre nézve a kérelem alaptalan.

A másik lehetőség az, hogy a bíróság a folyamatos gyermektartásdíj, valamint a 6 hónapon belül érvényesített hátralékos tartásdíj vonatkozásban a végrehajtható okiratot haladéktalanul kiállítja. A további 6 hónapnál régebben lejárt részletek tekintetében pedig hiánypótlást rendel el. Amennyiben a hiánypótló végzés teljesítését követően az állapítható meg, hogy a 6 hónapnál régebbi gyermektartásdíj vonatkozásában is elrendelhető a végrehajtás, a bíróság egy újabb végrehajtható okirat kiállításáról rendelkezik, míg ellenkező esetben a végrehajtás elrendelését a bíróság megtagadja.⁴⁰

Véleményem szerint a második eset alkalmazása esetén jár el helyesen a bíróság, hiszen a gyermek mindenek felett álló érdeke azt indokolja, hogy a gyermektartásdíj végrehajtása még ha nem is a teljes követelés tekintetében, de minél hamarabb elkezdődjön. Így a gyermek esetleges létfenntartása nem kerül veszélybe azáltal, hogy a végrehajtás elrendelésére csak a hiánypótlást követően kerül sor.

Meg kívánom jegyezni azt is, hogy ha a végrehajtást kérő jogi képviselővel jár el, és a 6 hónapnál régebbi tartásdíj részletek vonatkozásában egyéb nyilatkozat nem áll a bíróság rendelkezésére, nincs lehetőség hiánypótlásra. Meglátásom szerint ebben az esetben a bíróságnak a végrehajtást kérelemtől eltérően kell kiállítania, és a 6 hónapnál régebbi tartásdíj részletekre vonatkozóan a kérelmet visszautasítania. Hiszen nem tisztázott az a tény, hogy a korábbi igényérvényesítés elmaradás az adós rosszhiszemű magatartására vezethető vissza, vagy annak érvénye-

sítését a végrehajtást kérő alapos okból mulasztotta el.

Amennyiben a végrehajtást kérő jogi képviselő nélkül jár el a bíróság a kérelmet hiánypótlásra visszaadhatja, illetőleg a bírósági iratokban rendelkezésre álló adatok alapján a hiányokat pótolhatja. Ennek értelmében, ha a végrehajtást kérő a kérelmét hiányosan adta be hiánypótlásra kell felhívni. Azonban ha a végrehajtást kérő kérelméből, esetlegesen a kérelemhez csatolt egyéb nyilatkozataiból a helyes adatok megállapíthatóak, ezek figyelembevételével pótolja a bíróság a hiányzó adatokat.⁴¹

Magától értetődően, ha a végrehajtási kérelem hiánytalan és a végrehajtás elrendelésének a feltételei fennállnak, akkor a bíróság a végrehajtható okirat kiállítása iránt intézkedik.

IX. A gyermektartásdíj behajtására irányuló végrehajtási eljárás elrendeléséhez kapcsolódó egyes jogorvoslatok

„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.”⁴² A jogorvoslathoz való jogot Magyarország Alaptörvénye is biztosítja, amikor akként rendelkezik, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági döntés ellen, amely a

jogát vagy jogos érdekét sérti. Az említett alkotmányos jognak megfelelően a bírósági végrehajtásról szóló törvény a végrehajtás elrendeléséhez kapcsolódóan a következő jogorvoslati lehetőségeket biztosítja.

Amennyiben a bíróság a gyermektartásdíj behajtására irányuló végrehajtási lapot a törvény megsértésével állította ki, akkor a végrehajtási lapot vissza kell vonni. A végrehajtási lap visszavonására akkor kerülhet sor, ha a végrehajtható okirat kiállításának valamely törvényes feltétele hiányzott.⁴³ Fontos kiemelni azt is, hogy végrehajtási lapot kiállító bírónak nem kizárt a végrehajtási lap visszavonására irányuló kérelem elintézéséből.⁴⁴

Ennek értelmében el kell határolni egymástól a végrehajtási lap visszavonása és a végrehajtás megszüntetése iránti kérelmet. A végrehajtás visszavonása esetén tehát a végrehajtási lap általános és különös törvényi feltételeinek a fennállását vitatja az adós, ezzel szemben a végrehajtás megszüntetése során pedig többségében a követelés fennállását. Ugyanakkor a kialakult bírói gyakorlat alapján a bíróság a fél kérelméhez kötve van, ezért a végrehajtási lap visszavonása iránti kérelem nem bírálható el végrehajtás megszüntetése iránti kérelemként.⁴⁵

A végrehajtást elrendelő bíróság a végrehajtási lap visszavonását bármelyik fél kérelmére, a végrehajtó jelentése alapján vagy saját kezdeményezéséből végzéssel bármikor elrendelheti. A végzést kézbesíteni kell a feleknek, akik a végzés ellen fellebbezhetnek.

Amennyiben a bíróság a végrehajtási lap visszavonására irányuló kérel-

met elutasítja erről szintén végzéssel rendelkezik. Ugyanakkor kérdésként merült fel a gyakorlatban, hogy a végzés ellen ebben az esetben van-e helye fellebbezésnek.

Született olyan álláspont, amely alapján a végrehajtási lap visszavonása iránti kérelmet elutasító végzés ellen a Vht. és a Pp. sem biztosít kifejezett fellebbezési jogot. A Pp. alapján pedig az elsőfokú bíróság végzése ellen akkor van helye fellebbezésnek, ha azt a Pp. külön megengedi, azonban sem a Vht., sem a Pp. nem tartalmaz olyan szabályt, amely a végrehajtási lap visszavonása iránti kérelmet elutasító végzés ellen fellebbezési jogot biztosítana.⁴⁶

Ezzel szemben a Kúria akként foglalt állást, hogy a végrehajtási lap visszavonására irányuló kérelmet elutasító végzés ellen van helye fellebbezésnek. A Kúria indokolása szerint a bírósági végrehajtásról szóló törvény, ellentétben a polgári perrendtartásról szóló törvénnyel, nem írja elő általános jelleggel, hogy a végrehajtási eljárás során meghozott végzések ellen kizárólag a törvény jogorvoslatot megengedő rendelkezése esetén van helye fellebbezésnek. Ennek értelmében, ha a jogalkotó szándéka arra irányult volna, hogy a felek csak a kérelemnek helyt adó végzés ellen nyújthassanak be fellebbezést, akkor nem lett volna annak akadálya, hogy a Vht. kimondja: a felek az elutasító végzés ellen nem fellebbezhetnek.⁴⁷

Ha a bíróság a gyermektartásdíj behajtását bírósági letiltó végzéssel rendelte el, vagy a végrehajtható okiratnak a kérelemtől eltérő kiállítása esetén az eltérésről végzést hozott, a felek e végzés ellen fellebbezhetnek. A végzés

elleni fellebbezésnek a végrehajtás foganatosítására nincs halasztó hatálya, azonban főszabályként a lefoglalt dolgok értékesítése iránt nem lehet intézkedni, és a végrehajtás során befolyt összeget nem lehet a jogosult részére kifizetni.

A fentiekre figyelemmel a végzés elleni fellebbezésről a bíróság a munkáltatót haladéktalanul értesíti, és felhívja őt, hogy a levonást folytassa, de a levont összeget újabb értesítésig ne fizesse ki. Amennyiben a másodfokú bíróság a bírósági letiltó végzést helyben hagyja, az elsőfokú bíróság arról tájékoztatja a munkáltatót, hogy a levont összeget fizesse ki a végrehajtást kérőnek. Azonban, ha a másodfokú bíróság a letiltó végzésben foglaltakat megváltoztatja, akkor a letiltást a másodfokú bíróság mondja ki, amelyről értesíti a munkáltatót is. Ha a végrehajtás közvetlen bírósági felhíváson alapul, a felek azt a határozatot fellebbezhetik meg, amely a közvetlen bírósági felhívást tartalmazza.

A gyakorlatban a bírósági felhívás és a bírósági letiltó végzés kibocsátása során számos alkalommal előfordul, hogy az adósok fellebbezésükben arra hivatkoznak, hogy a gyermektartásdíj megfizetésével nem estek késedelembe, így méltánytalan velük szemben a végrehajtási eljárás megindítása abból a szempontból is, hogy a bírósági felhívás és a közvetlen bírósági letiltás rossz színben tünteti fel őket a munkáltatójuk előtt.

Az Alkotmánybíróság több esetben is vizsgálta a közvetlen bírósági felhívás és bírósági letiltó végzés vonatkozásában a fenti kérdéskört. Az egyik

Alkotmánybírósági határozat szerint a tartásdíj behajtására irányuló bírósági felhívás és letiltás jellemzője az, hogy a jövőben lejáráó részleteket illetően alkalmazására a kötelezett korábbi önkéntes teljesítése esetén is sor kerülhet. A jogintézmények célja ugyanis a folyamatos és zavartalan teljesítés biztosítása. A végrehajtás lényege ebben az esetben az, hogy a határozatban foglaltaknak állami kényszer útján szerezzenek érvényt. Ugyanis állami kényszer jogellenes magatartás hiányában is alkalmazható. Az Alkotmánybíróság határozatában kitért arra is, hogy a Munka Törvénykönyvében szereplő és a közlési tilalomra vonatkozó rendelkezés célja megakadályozni azt, hogy a munkahelyen, vagy akár azon kívül az adósról a bírósági felhívás és letiltás foganatosításáról bármiféle közvélekedés alakulhasson ki. Ennek értelmében mindazon személyek, akik jogszerűen tudomást szereznek a végrehajtási cselekményről, csak jogellenesen hozhatják ezen információt a nyilvánosság tudomására.⁴⁸

Egy másik AB határozatban a bírósági felhívás és bírósági letiltó végzés kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tartásdíjfizetés teljesítése a gyermek létfontosságú érdekét, valamint az alapvető jogának az érvényre juttatását szolgálja. Megerősítette továbbá a 995/B/1990. AB határozatban foglaltakat, miszerint a tartásra jogosult, elsődlegesen a gyermek alapvető alkotmányos jogaiból kiindulva kell a tartásra vonatkozó szabályokat megvizsgálni. A tartás a szülők alkotmányos alapvető kötelezettsége, így a tartásra vonatkozó törvényes rendel-

kezések mindaddig alkotmányosak, míg a tartásra kötelezettek, elsősorban a szülők jogai a gyermek érdekében nyerne korlátozást. Az Alkotmánybíróság kimondta ismételten azt is, hogy a bírósági felhívás, illetve letiltás nem alkalmas arra, hogy kedvezőtlen színben tüntesse fel a kötelezettet mások előtt.⁴⁹

A végrehajtás elrendelésével kapcsolatban előterjeszthető fellebbezési szabályok között a Vht. kimondja azt is, hogy a végrehajtható okirat kiállítását megtagadó végzés ellen a végrehajtást kérő fellebbezhet.

X. Összegzés

Kutatásom során elsődleges céloom az volt, hogy a gyermektartásdíj behajtására irányuló végrehajtási eljárás elrendelését komplexebb szemszögből mutassam be. A tapasztalatom ugyanis az, hogy a fellelhető szakirodalom leginkább általánosságban foglalkozik a végrehajtási eljárással, és csak néhány szó esik a gyermektartásdíj behajtására vonatkozó speciális szabályokról. Gyakorló jogászként igyekeztem továbbá minél nagyobb hangsúlyt fektetni a kialakult bírói gyakorlat ismertetésére is.

Annak ellenére, hogy sokan rutinszerű munkának tartják a végrehajtás elrendelését, én úgy gondolom, hogy ez a feladatkör gyakran állítja kihívás elé a jogalkalmazást. Mivel minden ügy más és más, így napról napra újabb kérdések merülhetnek fel a gyermektartás behajtása kapcsán. Remélem jelen tudományos értekezés során sikerült a végrehajtási eljárás elrendelésének sza-

bályait egy másik nézőpontból bemutatnom, így egy átfogóbb képet adva a gyermektartás behajtásáról.

1 Sebő Ildikó: A végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti perek szabályozása a régi és az új eljárásjogi kódex alapján. Eljárásjogi Szemle. 2018/1. 35. o.

2 Kapa Mátyás: A közjegyző szerepe a bírósági végrehajtásban. Közjegyzők Közlönye. 2010/4. 21. o.

3 Vékás Lajos, Gárdos Péter: Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez. Ptk. 4:216. §-ához 1. pont (forrás: www.uj.jogtar.hu)

4 Bencze Lászlóné: Koncepció és megvalósulás, Gyermektartásdíj a Polgári Törvénykönyv Családjogi Könyvében. Családi Jog. 2011/1. 1. o.

5 Vékás i.m. Ptk. 4:219. §-ához

6 Vigh Edina: A gyermektartásdíj megállapításának és végrehajtásának egyes jogalkalmazási kérdései. Magyar Jog. 2019/7-8. 415. o.

7 Bencze i.m. 5. o.

8 BDT2008.1754.

9 Wopera Zsuzsa: Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez. Pp. 362. §-ához 2. pont (forrás: www.uj.jogtar.hu)

10 BH1983.120.

11 Kúria Joggyakorlat-elemző Csoport: Összefoglaló vélemény a rokontartás szabályaival kapcsolatos ítélkezési gyakorlatról. 30. o.

12 BH2003.162.

13 BDT2008.1754.

14 Vigh Edina: A gyermektartásdíj megállapításának és végrehajtásának egy kérdése. Mailáth György Tudományos Pályázat. 2018. 118. o.

15 Gyüre Péter: A bírósági végrehajtás elrendelésére vonatkozó általános szabályok figyelemmel a szubszidiárius jelleggel alkalmazandó új polgári perrendtartás rendelkezéseire. Eljárásjogi Szemle. 2018/1. 48. o.

16 Gyüre i.m. 48. o.

17 BH1992.247.

18 Varga István: A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja. hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest. 2018. 107. o.

19 Varga i.m. 115. o.

20 Civilisztikai Kollégiumvezetők 2018. évi november 19-21-ei Országos Tanácskozásának 19. állásfoglalása

21 Balogh Olga, B. Korek Ilona, Császtai Ferenc, Juhász Edit: A bírósági végrehajtás, hvgorac Lap-és

Könyvkiadó Kft. Budapest. 2009. 63. o.

22 PK. 34. szám

23 BH1997.347.

24 BH1985.108.

25 Gyüre i.m. 51. o.

26 Balogh i.m. 63. o.

27 Bíró Noémi, Gyekiczky Tamás, Kapa Mátyás, Nádas György, Rab Henriett, Zoltán Hunor, Zoltán Levente: Nagykommentár a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényhez. Vht. 28. §-ához (forrás: www.uj.jogtar.hu)

28 Bíró i.m. Vht. 24. §-ához

29 BH1998.597.

30 BH2006.189.

31 Bíró i.m. Vht. 24. §-ához

32 BDT1999.42.

33 Zsigmond Diána: Az arányosság és fokozatosság alapelve. *Executio*. 2019/1. 41. o.

34 Zsigmond i.m. 39. o.

35 Balogh i.m. 28. o.

36 Bíró i.m. Vht. 26. §-ához

37 Civilisztikai Kollégiumvezetők 2019. április 16-ai Országos Tanácskozásának 51. állásfoglalása

38 BH2000.210.

39 Civilisztikai Kollégiumvezetők 2019. április 16-ai Országos Tanácskozásának 67. állásfoglalása

40 Balogh i.m. 51. o.

41 Balogh i.m. 42. o.

42 Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog. Osiris Kiadó. 2012. 369. o.

43 Balogh i.m. 540. o.

44 BH1998.493.

45 BDT2012.2832.

46 BDT2019.4040.

47 3/2021. PJE

48 723/B/1992 AB határozat

49 576/D/2000 AB határozat

Dr. Komanovics Adrienne PhD
egyetemi docens, Budapesti Corvinus
Egyetem

A magyar jogállamiság kérdése az Európai Unió Bíróságának esetjogában

I. Bevezetés

Míg a Közösségek alapításakor úgy tűnt, az emberi jogilag akkor még üres közösségi jogrend jelent veszélyt a tagállamok alkotmányos rendjére – gondoljunk itt a *Solange* ügy különböző fázisaira¹ –, addig az elmúlt évtizedben sokkal inkább az egyes tagállamokban lezajló változások adnak okot aggodalomra. Egyetlen tagállamban sem érvényesül maradéktalanul a jogállamiság minden összetevője, a helyzet azonban néhány országban jóval súlyosabb. Magyarország és Lengyelország esetében elmondható, hogy *ideológiai döntés* eredménye az uniós értékekkel való szembenállás.²

Kochenov és Bárd³ tipologizálása alapján az illiberális államok alapvetően négy technikát alkalmaznak a jogállamiság intézményeinek lebontására: a nemzeti szuverenitásra való hivatkozás, az alkotmányos önazonosság fetiszizálása,⁴ a nemzetbiztonság felhívása,⁵ valamint dezinformációs

kampányok folytatása. Ezek mind-egyike fellelhető Magyarországon is, ahol 2010 után jelentős mértékben átalakult az ország jogi és intézményi struktúrája, kezdve egy új alkotmány elfogadásával. Számos tanulmány született az illiberális rendszer kialakításáról és értékeléséről,⁶ jelen cikk nem kívánja ezeket megismételni, hanem azt mutatja be, hogy az egyes vitatható intézményi átalakítások és jogszabályi változások közül melyek jutottak el az Európai Bíróságig, azokban milyen döntés született, és hogy végső soron hogyan lehetne hatékonyabbá tenni az uniós jogállamisági kontrollt. A jogállamiság fogalmának tisztázását, a releváns jogesetek azonosítását (II. cím) és rövid ismertetését (III. cím) követően jelen tanulmány arra a kérdésre keresi a választ, hogy a Bíróság hogyan és mennyiben járult hozzá a jogállamisági keretek és az uniós alapértékek védelméhez (IV. cím). A bemutatás kapcsán óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy elégségesek-e az Unióban jelenleg rendelkezésre álló eszközök, milyen szerepe és mozgástere van az egyes intézményeknek, és ezek hogyan fejleszthetők tovább.

A tanulmány az elemzés során arra a következtetésre jut, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek vonatkozásában feltűnő az aránytalanság az uniós retorika és az intézmények ezzel kapcsolatos kompetenciái között, továbbá hiányzik a valós politikai akarat az értékek kikényszerítésére.⁷ Az aránytalanság eredője összetett: egyrészt a Bíróság lehetőségei bírói jellegéből és az EUMSZ-ben szereplő szabályozási

keretek miatt korlátozottak, másrészt a Bíróság olykor még azzal a lehetőséggel sem élt, amelyet ezek a szűkre szabott keretek biztosítottak. A szerény eredménynek tehát a Bíróságon kívül álló okai is vannak, többek között Magyarország óvatos lavírozása,⁸ illetve az, hogy az ad hoc jelleggel indított kötelezettségszegési eljárások nem alkalmasak a rendszerszintű jogsértések korrigálására.

II. A jogállamiság fogalma és a releváns jogesetek azonosítása

1. A jogállamiság fogalma

A jogállamisággal kapcsolatos magyar ügyek elemzése során először is azt kell megvizsgálni, hogy milyen kritériumrendszer alapján mondható egy jogesetről, hogy az a jogállamisághoz kapcsolódik, azaz hogy mit is értünk jogállamiság alatt. A jogállamiság elve nem szerepelt a Szerződések eredeti verziójában, és amikor megjelent, akkor is először az Unió külkapcsolatainak vezérlő elveként, és nem pedig a Közösségen belüli alkotmányos diskurzus részeként.⁹ Azonban az 1999-es osztrák választások, majd pedig az utóbbi közel másfél évtized történései jelezték, hogy az Unión belül is valós az értékek megsértésének veszélye. Több példa is említhető, így 2009 után több mint ezer román és bolgár roma személy Franciaország általi tömeges kiutasítása,¹⁰ Magyarország esetében a bírák és ügyészek kényszernyugdíjazásával kezdődő folyamat, a 2012-

2013-as romániai alkotmányos válság, amikor a román kormány visszautasította a Legfelsőbb Bíróság döntéseinek végrehajtását,¹¹ majd pedig Lengyelország rendszerszintű autokratizálódása, különös tekintettel a bírói függetlenség ellen indított támadásra.¹²

Habár a Szerződések nem tartalmaznak definíciót,¹³ ez azonban nem jelenti azt, hogy a jogállamiság meghatározása „súlyos fogalmi bizonytalanságokat és következetlenségeket” mutatna, avagy olyan „összetett koncepció [lenne] ... , amelyre nem lehet pontos definíciót adni”.¹⁴ Számos esetben előfordult, hogy a Szerződésekben szereplő fogalmakat a Bíróság az esetjogában konkretizálta.¹⁵ Nem szabad szem elől téveszteni azt sem, hogy bár pontos tartalma vitatott,¹⁶ több dokumentum is született, amely nagyon részletesen elemzi a fogalom egyes összetevőit. Jelen tanulmány a Velencei Bizottság vonatkozó dokumentumait, nevezetesen a 2011. évi Jelentést a jogállamiságról,¹⁷ valamint a 2016-ban elfogadott a jogállamiság kritériumait tartalmazó listát,¹⁸ továbbá az ezekre építkező, a jogállamisági keretről szóló bizottsági közleményt¹⁹ veszi alapul. Ez utóbbi így fogalmaz:

Nemzeti szinten a jogállamiságból származó elvek és normák pontos tartalma eltérhet egymástól, az egyes tagállamok alkotmányos rendszerétől függően. Mindazonáltal az Európai Bíróság ... és az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlata, valamint az Európa Tanács által összeállított – kü-

lönösen a Velencei Bizottság szakismeretére építő – dokumentumok megadják ezen elvek nem teljes körű felsorolását, és ezáltal meghatározzák az EUSZ 2. cikkének megfelelően az Unió közös értékének minősülő jogállamiság lényegi jelentését.

Az említett elvek közé tartozik a törvényesség, ami az átlátható, elszámoltatható demokratikus és pluralista törvényhozási eljárást hordozza magában; *a jogbiztonság; a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma; a független és pártatlan bíróságok; az alapvető jogok tiszteletben tartására is kiterjedő hatékony bírósági jogorvoslat; valamint a törvény előtti egyenlőség.*²⁰

A fentieket még ki lehetne egészíteni néhány elvvel, így pl. hiányzik a listáról a jog hozzáférhetősége, a bizalomvédelem és az arányosság elve, a korrupció tilalma, az igazságszolgáltatáshoz való jog, vagy a biztonsági erők polgári ellenőrzése.²¹ Mindezek ellenére elmondható, hogy a Velencei Bizottság és az Európai Bizottság tevékenysége során mára már kialakult egy általánosan elfogadottnak tekinthető kritériumrendszer.²² A jogállamiságot és annak komponenseit az uniós jog elsődleges és másodlagos forrásaiban, a Bíróság ítéleteiben és soft law dokumentumokban is megtaláljuk, tehát igazából nem beszélhetünk a definíció hiányáról, sokkal inkább azok multiplikációjáról.²³

2. A releváns jogesetek azonosítása

A következő kérdés az, hogy az ekként meghatározott kritériumrendszer alapján mely jogesetek tekinthetők jogállamisággal kapcsolatos ügynek. A kérdés megválaszolását nehezíti, hogy a jogesetek összetettek, nem feltétlenül tartalmazzák a „jogállamiság” kulcsszót, és az is előfordul, hogy az ügy látszólag olyan szabálylyal kapcsolatos, amely csak áttételesen kötődik a jogállamisághoz. Így pl. a magyar menekültügyi politika is szoros összefüggésben áll a magyar jogállamiság-deficittel (az emberi jogok védelme, igazságszolgáltatáshoz való jog, stb.), ez azonban egy nagyon sajátos problémakör részét képezi, ezért ezek nem szerepelnek a vizsgált ügyek között.²⁴ A jogesetek azonosítását az ügyek félreminősítése is bonyolítja, így pl. a Bizottság és a Bíróság is gondosan elkerülte a bírák és ügyészek kényszernyugdíjazásával kapcsolatos polémia jogállamisági vonatkozásainak vizsgálatát. A fentiek alapján az alábbi lista természetesen szűkíthető, avagy bővíthető lenne, ám meglátásom szerint a táblázatban szereplő ügyek jól azonosítható kapcsolatban állnak az uniós alapértékekkel. Az ügyek alapjául szolgáló jogszabályok némelyikével a Velencei Bizottság is foglalkozott; ezeknél az eseteknél a tanulmány a Velencei Bizottság véleményére is kitér.

1. táblázat

Ügy	Téma	Eljárástípus	Beavatkozó (Ki mellett)	Döntés
1 C-286/12 <i>Bizottság kontra Magyarország</i>	Bírák nyugdíjkorhatárának radikális leszállítása	Kötelezettség-szegési eljárás	---	Jogsértés
2 C-288/12 <i>Bizottság kontra Magyarország</i>	Az adatvédelmi biztos megbízatásának idő előtti megszüntetése	Kötelezettség-szegési eljárás	Európai adatvédelmi biztos (Bizottság)	Jogsértés
3 C-78/18 <i>Bizottság kontra Magyarország</i>	Civil szervezetek átláthatósága / Lex NGO	Kötelezettség-szegési eljárás	Svédország (Bizottság)	Jogsértés
4 C-66/18 <i>Bizottság kontra Magyarország</i>	Felsőoktatási intézmények / Lex CEU	Kötelezettség-szegési eljárás	---	Jogsértés
5 C-650/18 <i>Magyarország kontra Parlament</i>	Az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás megindítása	Megsemmisítés iránti kereset	Lengyelország (Magyarország mellett)	Kereset elutasítása
6 C-821/19 <i>Bizottság kontra Magyarország</i>	Menedékkérőknek nyújtott segítség büntetőjogi szankcionálása / Lex Stop Soros	Kötelezettség-szegési eljárás	---	Jogsértés
7 C-564/19 <i>IS-sel szembeni büntetőeljárás</i>	Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem törvénysértő jellege	Előzetes döntéshozatal	Észrevételek: Hollandia, Svédország, Bizottság	Uniós joggal ellentétes
8 C-156/21 & C-157/21 <i>Magyarország és Lengyelország kontra Parlament és Tanács</i>	A jogállamisági feltételrendszerről szóló rendelet	Megsemmisítés iránti kereset	Lengyelország ill. Magyarország (a másik mellett) (EP és Tanács mellett) Belgium, Dánia, Németország, Írország, Spanyolország, Franciaország, Luxembourg, Hollandia, Finnország, Svédország; Bizottság	Kereset elutasítva

III. Az esetek ismertetése

1. C-286/12. sz. ügy, Bizottság kontra Magyarország (A bírák nyugdíjkorhatárának radikális leszállítása)²⁵

Az ügy alapjául szolgáló szabályok értelmében 2012-től a 62. életévüket betöltő bírák és ügyészek szolgálati jogviszonya kötelezően megszűnt.²⁶ A Bizottság kötelezettség-szegési eljárást kezdeményezett Magyarországgal szemben azon az alapon, hogy az új rendelkezések ellentétesek az egyenlő

bánásmód irányelv életkoron alapuló diszkriminációt tiltó rendelkezésével.²⁷ Magyarország egyrészt azzal védekezett, hogy ekként biztosítható a nyugdíjkorhatár egységesítése a közszférában, másrészt pedig azzal, hogy így kívánja megkönnyíteni a fiatal jogászok bíróságokon való elhelyezkedését, és ekként egy „kiegyensúlyozott korstruktúra” kialakítását.²⁸ Bár a Bíróság mindkét célt jogszerű foglalkoztatáspolitikai célnak minősítette, az elsőként felhozott céllal kapcsolatban arra a következtetésre jutott, hogy „a szóban forgó rendelkezések hirtelen

és jelentősen [8 évvel] szállították le a szolgálati jogviszony kötelező megszűnésével járó korhatárt, olyan átmeneti rendelkezések nélkül, amelyek biztosították volna az érintett személyek jogos bizalmának védelmét” és ezt a célt kevésbé kényszerítő rendelkezéssel is el lehetett volna érni. Másrészt a Bíróság úgy találta, hogy a szóban forgó rendelkezések nem megfelelőek a kiegyensúlyozottabb „korstruktúra” kialakítására vonatkozó cél eléréséhez.²⁹

A fenti, kétségtelenül helyes megállapításoknál izgalmasabbnak tűnik az, ami hiányzik az ítéletből. A Bíróság megmaradt a Bizottság által javasolt antidiszkriminációs keretek között, és hangsúlyosan nem foglalkozott a vitatott kormányzati lépések jogállamisági aspektusával. Ezzel szemben a Velencei Bizottság a témában készített véleményében a nyugdíjkorhatár csökkentésének kérdését nem diszkriminációs alapon vizsgálta, hanem a bírák függetlenségének szempontjából. A Velencei Bizottság sem talált meggyőző okokat a korai nyugdíjazásra, különös tekintettel arra, hogy Magyarországon is gondot jelent a perек elhúzódnása, amely részben a bíróságok túlterheltségéből ered. Ennek fényében egyértelműnek tűnik, hogy a kormányt más motiválta, méghozzá az, hogy a bírák és a bírósági vezetők kinevezésére már az új szabályok szerint kerüljön sor, amely eljárásban kiemelkedő szerepe van az NJO elnökének. Ezzel pedig sikerült a bíróságokat lefejezni, és a bíróságok vezetőit új emberekre cserélni.³⁰

Az ítélet végrehajtására elfogadott magyar törvény³¹ csak részben korrigálta a jogsértést, ui. azokat a bírákat

nem helyezte vissza vezető pozícióba, akik helyére időközben újakat neveztek ki.

2. C-288/12 Bizottság kontra Magyarország (Az adatvédelmi biztos megbízatásának idő előtti megszüntetése)³²

Magyarországon 2012-ig az adatvédelmi biztos látta el a személyes adatok védelméről szóló irányelvben³³ meghatározott adatvédelmi feladatokat; a posztot utolsóként betöltő Jóri András 2008-ban neveztek ki és megbízatása hat évre szólt. Az adatvédelem rendszerét azonban 2012-ben átalakították, és egy hatóság, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság lépett a biztos tisztség helyébe. Ennélfogva az adatvédelmi biztosnak megbízatási ideje lejárt előtt távoznia kellett tisztségéből, ami a Bizottság, és a beavatkozó európai adatvédelmi biztos megítélése szerint sértette a személyes adatok védelméért felelős hatóságok függetlenségét, amelyet az említett uniós irányelv is előír.

A Bíróság úgy találta, hogy az adatvédelmi hatóságok függetlenségének elve magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy e hatóság megbízatását az eredetileg megállapított időtartam leteltéig tiszteletben kell tartani. Az adatvédelmi hatóságok ugyanis nem tudják kellő módon ellátni a feladatukat, ha döntéseikre az őket felügyelő szervek politikai befolyást gyakorolhatnak, hiszen akkor fennáll annak a veszélye, hogy a hatóságok idő előtt igazodnak az őket felügyelő szervek döntéshozatali gyakorlatához. Ha a megbízatás

idő előtti megszüntetése megengedett lenne, akkor az adatvédelmi hatóság állandóan abban a bizonytalanságban működne, hogy ez bármikor megtörténhet, és ez előzetes igazodáshoz, az adatvédelmi hatóság politikai hatalomnak való megfeleléséhez vezetne.³⁴

Az előző ítélethez hasonlóan a Bíróság itt is gondosan elkerülte a tágabb kontextus vizsgálatát. A Velencei Bizottság kategorikusabban fogalmazott: nem fogadta el a magyar kormány állítását, hogy a korszerű információs technológia követelményeivel az újonnan felállított hatóság sokkal hatékonyabban meg tud birkózni. A Velencei Bizottság szerint a már funkcionáló adatvédelmi biztost is képessé lehetett volna tenni erre, ha létezett volna erre irányuló politikai akarat, és biztosították volna a szükséges forrásokat.³⁵

3. C-78/18 Bizottság kontra Magyarország (Az egyesületi finanszírozás átláthatósága / Lex NGO)³⁶

Magyarország 2017-ben fogadta el az ún. átláthatósági törvényt, amely többek között azt is előírta, hogy a bizonyos összeghatárt³⁷ meghaladó mértékű külföldi támogatásban közvetlenül vagy közvetve részesülő civil szervezetek kötelesek 15 napon belül bejelenteni külföldről támogatott szervezetté válásukat.³⁸ Be kellett jelenteniük továbbá azoknak a külföldi adományozóknak a nevét, országát, városát – akkor is, ha azok magánemberek –, akiknek a támogatása elérte vagy meghaladta az 500 000 forintot. Ezeket az információkat egy nyilvánosan hozzáférhető és

ingyenes elektronikus portálon közzé kellett tenni; valamint kötelező volt feltüntetni a „külföldről támogatott szervezeti” minőséget a szervezet honlapján és sajtótermékein is.³⁹

A Bizottság és a beavatkozó Svédország szerint a fenti rendelkezések ellentétesek az EUMSZ 63. cikkével, valamint az Alapjogi Charta 7., 8. és 12. cikkével. A Bíróság egyetértett a Bizottsággal, és megállapította, hogy a szóban forgó pénzügyi támogatások belföldi vagy külföldi eredete, és így a támogatásokat nyújtó természetes vagy jogi személyek lakóhelye vagy székhelye szerinti eltérő bánásmód állampolgárságon alapuló közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül. A Bíróság hozzátette, hogy a magyar szabályok alkalmasak arra, hogy Magyarországon a szóban forgó egyesületekkel és alapítványokkal szemben általános bizalmatlanságot teremtsenek és megbélyegezzék őket.⁴⁰ Habár az egyesületi finanszírozás átláthatóságának növelésére irányuló célkitűzés közérdeken alapuló nyomós indoknak minősülhet, Magyarország nem igazolta, hogy a társadalom alapvető érdekét érintő valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély állna fenn. A törvény azon a vélelmen alapul, hogy a civil szervezetek bármilyen külföldi finanszírozása önmagában véve gyanús.⁴¹

Az egyesülés szabadságának vizsgálata során a Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy az átláthatósági törvény korlátozza ezt, a demokratikus és pluralista társadalom egyik alapvető pillérének tekinthető jogot, hiszen megnehezíti az érintett civil szervezetek működését.⁴² A bejelentési és közzétételi kötelezett-

ségek, amelyek az adományozók nevére, országára és városára, valamint az adományozott összegre vonatkozó információkat tartalmaznak, korlátozzák a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához, valamint a személyes adatok védelméhez fűződő jogot. A támogatókat nem lehet közszereplőnek tekinteni, ezért nem áll meg az a magyar érvelés, hogy az adományozók a magánszemélyeknél alacsonyabb szintű védelemre tarthatnak csak igényt.⁴³ Jóllehet Magyarország azt állította, hogy az átláthatósági törvény célja, azaz az egyesületi finanszírozás átláthatóságának növelése kimentési oknak minősül, a Bíróság úgy találta, hogy a magyar rendelkezések az Unió által elismert általános érdekű célkitűzések egyikével sem igazolhatók.⁴⁴

Az átláthatósági törvényről készült véleményében a Velencei Bizottság megállapította, hogy bár a célok legitimnek tekinthetők, azok nem szolgálhatnak ürügyként az NGO-k korlátozására, jogszerű tevékenységük ellátásával kapcsolatos képességük limitálására. A Velencei Bizottság szerint a civil szervezetekre telepített kötelezettségek eltűzöttak, és a szankciók is aránytalanok.⁴⁵

A magyar kormány csak az ítélet kihirdetése után tíz hónappal, 2021. áprilisában helyezte hatályon kívül az átláthatósági törvényt, ami önmagában elegendő lett volna a jogsértés megszüntetéséhez. Ehelyett azonban egy új törvényt fogadtak el,⁴⁶ amely újfent abból a feltételezésből indul ki, hogy bármilyen, a közélet befolyásolására alkalmas tevékenység gyanús, ellenőrzésre szorul. Az új törvény sajátos megoldást

választ: az Állami Számvevőszékre telepít ellenőrzési hatásköröket, holott az ÁSZ kompetenciája az Alaptörvény értelmében csak a közpénzek kezelésére terjed ki.⁴⁷

4. C-66/18 Bizottság kontra Magyarország (Felsőoktatási intézmények / Lex CEU)⁴⁸

A magyar felsőoktatási törvényt 2017-ben két helyen is módosították: egyrészt előírták, hogy az EGT-n kívüli államok felsőoktatási intézményei csak akkor működhetnek Magyarországon, ha Magyarország és a származási államuk között nemzetközi szerződés áll fenn; másrészt azt, hogy valamennyi külföldi felsőoktatási intézménynek, amely Magyarországon felsőoktatási képzést kíván nyújtani, a származási államában is nyújtania kell ilyen képzést.⁴⁹ Magyarországon csak egyetlen olyan intézmény volt, amelyik nem felelt meg ezeknek a feltételeknek: az USA New York szövetségi államának joga szerint létrehozott, Soros György magyar származású amerikai üzletember által támogatott Central European University (CEU).⁵⁰

A Bizottság szerint a 2017-es módosítás ellentétes az EUMSZ 49. és 56. cikkével, továbbá az Alapjogi Charta 13., 14(3) és 16. cikkével.⁵¹ A Bíróság megállapította, hogy az érintett intézmény székhelye szerinti államban történő képzés nyújtására vonatkozó magyar követelmény a letelepedési szabadság (EUMSZ 49. cikk) korlátozásának minősül, és nem igazolható sem a közrend fenntartásának szükségességére, sem félrevezető gyakorlatok megelő-

zésének célkitűzésére hivatkozva.⁵² A magyar szabályoknak a Charta rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségét illetően a Bíróság arra jutott, hogy a vitatott intézkedések alkalmasak arra, hogy veszélyeztessék az érintett külföldi felsőoktatási intézmények Magyarország területén folytatott tudományos tevékenységét, és hogy ennél fogva megfosszák az érintett egyetemeket a tudományos kutatásaik végzéséhez és az oktatási tevékenységük gyakorlásához szükséges autonóm infrastruktúrától. Következésképpen ezen intézkedések korlátozzák a Charta 13. cikke által védett tudományos élet szabadságát. A magyar intézkedések sértik továbbá az oktatási intézmények alapításának szabadságát és a vállalkozás szabadságát is, és az Unió által elismert általános érdekű célkitűzések alapján sem igazolhatók.⁵³

A Bíróság ítélete 2020. októberében született; hét hónappal később a magyar parlament elfogadta a 2021. évi LIV. törvényt az Európai Unió Bírósága C-66/18. számú ügyben hozott ítéletének végrehajtása érdekében a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról. Az új szabályok értelmében nem EGT-államban székhellyel rendelkező külföldi felsőoktatási intézmény akkor folytathat Magyarországon oklevelet adó képzési tevékenységet, ha ez Magyarország és a külföldi felsőoktatási intézmény székhelye szerinti állam közötti nemzetközi szerződésben szerepel, és a külföldi intézmény által nyújtott képzés a magyar felsőoktatási intézmények képzésével egyenértékű.⁵⁴ A benyújtott törvény-

módosítás azonban nem változtatott a CEU helyzetén.

5. C-650/18. sz. ügy, Magyarország kontra Parlament (Az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás megindítása)⁵⁵

Az ügy az EUSZ 7. cikkében szereplő eljárás Magyarországgal szembeni megindításával kapcsolatos, melynek keretei között az Európai Parlament 2018. szeptember 12-én szavazott az Európai Unió Tanácsát az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti intézkedésre felhívó, indokolással ellátott javaslatról.⁵⁶ A szavazás során 448 képviselő az említett állásfoglalás mellett szavazott, 197 képviselő ellene, 48 képviselő pedig tartózkodott. Tudnivaló, hogy az EP két nappal korábban tájékoztatta a képviselőket, hogy a leadott szavazatok számítása keretében csak az állásfoglalás mellett és az ellen leadott szavazatokat fogják figyelembe venni, a tartózkodásokat nem.⁵⁷ Magyarország nem értett egyet a Parlamentben alkalmazott szavazatszámológási szabályokkal és az EP állásfoglalás megsemmisítését kérte, mivel véleménye szerint a tartózkodásokat is figyelembe kellett volna venni, és ennek alapján legalább 462 támogató szavazat kellett volna az állásfoglalás elfogadásához.

A vonatkozó rendelkezések értelmében az EUSZ 7. cikkével kapcsolatos döntéshozatal során az EP a leadott szavazatoknak az egyben a tagjai többségét is kitevő kétharmados többségével dönt.⁵⁸ A „leadott szavazatok” kifejezés vonatkozásában a Bíróság a nyelvi értelmezés szabályait vette alapul, amely szerint a „leadott szavazat” fogalma

a szokásos jelentésében csak az adott javaslatra vonatkozó pozitív vagy negatív szavazat kinyilvánítását foglalja magában. A tartózkodás ezzel ellentétben az állásfoglalás megtagadását jelenti, tehát nem tekinthető „leadott szavazatnak”.⁵⁹ Arra a felvetésre, hogy az ilyen értelmezés ellentétes a demokrácia és az egyenlő bánásmód elvével, a Bíróság utalt arra, hogy a képviselőket megfelelően tájékoztatták tartózkodásuk jogi következményeiről.⁶⁰

6. C-821/19. sz. ügy, Bizottság kontra Magyarország (Menedékkérőknek nyújtott segítség büntetőjogi szankcionálása / Lex Stop Soros)⁶¹

A menedékjogról szóló magyar szabályokat 2018-ban módosították, így a Met. a 2013/32 irányelvben kifejezetten meghatározottakon kívüli új elfogadhatatlansági okot vezetett be a nemzetközi védelem iránti kérelmek tekintetében,⁶² továbbá megnehezítette a nemzetközi védelmet kérelmezők számára a tanácsadás és segítség nyújtását célzó tevékenységek gyakorlásának feltételeit.⁶³ A Bizottság szerint az új rendelkezések a menekültekkel kapcsolatos több uniós szabállyal is ellentétesek.⁶⁴

A Bíróság megállapította, hogy Magyarország megsértette az uniós jogot, mivel lehetővé tette a nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatatlanság miatti elutasítását azon indok alapján, hogy a kérelmező olyan államon keresztül érkezett a területére, amelyben nincs kitéve üldözésnek vagy súlyos sérelem veszélyének, vagy amelyben biztosított a megfelelő szintű védelem.

A 2013/32 irányelv kimerítően felsorolja azokat a helyzeteket, amelyekben a tagállamok valamely nemzetközi védelem iránti kérelmet elfogadhatatlannak tekinthetnek, és a magyar menedékjogról szóló törvénybe *újonnan bevezetett elfogadhatatlansági ok* nem felel meg e helyzetek egyikének sem.⁶⁵

A Bíróság hasonlóképp jogellenesnek találta a *menekülőket segítők börtönnel való fenyegetését*. Jóllehet a kormány érvelése szerint az új bűncselekményt azért kellett bevezetni, hogy ily módon küzdjenek a menedékjogi eljárás visszaélészerű igénybevételének veszélye ellen,⁶⁶ a Btk-ban szereplő megfogalmazás ennél jóval tágabb kört fed le. A Bíróság megállapította, hogy bár a Btk. új rendelkezése nem tiltja meg a személyek számára, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezőkkel találkozzanak, vagy velük kommunikáljanak, de az ekkor nyújtott segítség bizonyos típusát büntetőjogi szankcióval sújtja, és ezáltal korlátozza az említett két irányelvben biztosított kommunikációs jogokat.⁶⁷ Az újonnan bevezetett bűncselekmény tényállási elemei széles körűek, pontatlan módon kerültek megfogalmazásra, és túllépnek a csalárd vagy visszaélészerű gyakorlatok elleni küzdelemre irányuló cél eléréséhez szükségesnek tekinthető mértéken.⁶⁸ Végül a Bíróság azt is kimondta – és ebben eltért a Főtanácsnok indítványától –, hogy a külső határok megközelítését korlátozó magyar szabályok⁶⁹ szintén ellentétesek az eljárási és a befogadási irányelvvel.

Az emberi jogi aktivizmus egyre erősödő kriminalizációjával a Velencei Bizottság is foglalkozott, és megállapította,

pította, hogy noha legitim célokat követnek (a közrend védelme, a bűnözés megakadályozása), a magyar szabályok olyan magatartásokat is kriminalizálnak, amelyek nem állnak közvetlen kapcsolatban az illegális migrációval (pl. információs anyag készítése vagy terjesztése). A Velencei Bizottság hangsúlyozta, hogy létezhetnek olyan helyzetek, amikor a segítségnyújtás erkölcsi imperatívusz. A Btk. 353/A. §-a nem felel meg az Európai Emberi Jogi Bíróság esetjogában szereplő feltételeknek sem: nem kellően precíz, a következmények pedig nem kellően előreláthatók.⁷⁰

7. C-564/19. sz. ügy, IS ellen folytatott büntetőeljárás (Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem törvénysértő jellege)⁷¹

Az alapeljárásban egy svéd állampolgárral szembeni büntetőeljárás során problémák merültek fel a tolmácsolás minőségét illetően, és mivel Magyarországon nem volt pontos szabályozás, hogy ki rendelhető ki és milyen kritériumok alapján tolmácsként, az eljáró bíró szerint fennállt a veszély, hogy sérül a terhelt tájékoztatáshoz és védekezéshez való joga, amelyet a 2012/13 és a 2010/64 irányelv biztosít (első kérdés).⁷² Az eljáró bíró azonban a bírói függetlenséggel kapcsolatos további kérdéseket is megfogalmazott. Ezek a magyar igazságszolgáltatási szervezet két jellemzőjére vonatkoztak: egyrészt a bírósági elnököknek az Országos Bírósági Hivatal (OBH) – az Országgyűlés által kinevezett – elnöke által ideiglenes megbízással történő közvetlen kinevezésére (második kérdés),⁷³ más-

részt pedig a magyar bírácoknak a rájuk ruházott feladatok jelentőségéhez képest alacsony javadalmazására (harmadik kérdés).⁷⁴

A Legfőbb Ügyész a törvényesség érdekében bejelentett jogorvoslattal élt a Kúria előtt az előzetes döntéshozatal iránti eredeti kérelemmel szemben, a Kúria pedig megállapította, hogy ez az előzetes döntéshozatal iránti kérelem törvénysértő, mert az előterjesztett kérdések nem relevánsak az alapügy megoldása szempontjából.⁷⁵ Emellett a Fővárosi Törvényszék elnöke a Kúria ítéletében szereplő indokok szó szerinti átvételével fegyelmi eljárást kezdeményezett az eljáró bíróval szemben, amit azonban egy hónap múlva visszavont. Ezt követően az eljáró bíró előzetes döntéshozatal iránti *kiegészítő kérelmet* terjesztett elő, amelyben azt kérdezte, hogy a Kúria törvénysértőnek minősíthet-e valamely alsóbb fokú bíróság által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmet (negyedik kérdés), továbbá hogy összeegyeztethető-e a bírói függetlenség elvével, ha egy bíróval szemben előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése miatt fegyelmi eljárást kezdeményeznek (ötödik kérdés).⁷⁶

A Bíróság először *a negyedik kérdést* vizsgálta meg és megállapította, hogy a nemzeti bíróságok a lehető legszélesebb lehetőséggel rendelkeznek arra, hogy az uniós jog vonatkozó rendelkezésének értelmezése kérdésében a Bírósághoz forduljanak.⁷⁷ Ezzel a partnerséggel ellentétes, ha a legfelsőbb bíróság törvénysértőnek minősíti az alsóbb bíróság által előterjesztett előzetes döntéshozatali kérelmet azon az

alapon, hogy a feltett kérdések nem relevánsak és szükségesek az alapjogvita eldöntése szempontjából. Annak eldöntése, hogy egy kérdés lényeges-e vagy sem, az EUB kizárólagos hatáskörébe tartozik. A Kúria ítélete veszélyezteti az uniós jog hatékonyságát, és alkalmas arra, hogy a magyar bíróságokat arra ösztönözze, hogy tartózkodjanak a kérdések Bíróság elé terjesztésétől.⁷⁸

A *fegyelmi eljárással* kapcsolatban (ötödik kérdés) a Bíróság kategorikusan kijelentette, hogy a bírói függetlenség biztosítékát jelenti az, hogy az alsóbb fokú bíróságok szabadon dönthetnek, élnek-e a 267. cikkben biztosított lehetőséggel avagy sem.⁷⁹

A *büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsolás és fordítás* (első kérdés) tekintetében a Bíróság megállapította, hogy biztosítani kell, hogy a tolmácsolás és fordítás minősége elégséges legyen ahhoz, hogy a gyanúsított vagy a vádlott megértse a vele szemben felhozott vádakot, továbbá a tagállamoknak lehetővé kell tenniük a nemzeti bíróságok számára, hogy ellenőrizzék a tolmácsolás megfelelő minőségét a tisztességes eljárás garantálása és a védelemhez való jog gyakorlásának biztosítása érdekében.⁸⁰

A bírói vezetők kinevezésével, valamint a bírák javadalmazásával kapcsolatos második és harmadik kérdést a Bíróság nem vizsgálta, mivel úgy találta, hogy azok nem relevánsak az alapügy megoldása szempontjából.⁸¹

Nemcsak Magyarországon tapasztalhatók a bírói függetlenséget érő támadások, számos példa hozható Portugáliából, Romániából, Máltából és

Lengyelországból.⁸² Nem meglepő, ha a tagállami bíróságok az előzetes döntéshozatal intézményét is igénybe veszik, ha úgy látják, hogy a hazai jogszabályok vagy gyakorlatok aláássák a bírói függetlenséget, és így veszélyeztetik a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését.⁸³ Mivel a Bizottság eléggé szelektív a kötelezettségszegési eljárások megindításában, a 267. cikk olykor egyfajta önvédelmi eszközként szolgál az igazságszolgáltatás függetlenségét veszélyben érző tagállami bíróságok részéről.⁸⁴

8. C-156/21 & C-157/21. sz. ügy, Magyarország és Lengyelország kontra Parlament és Tanács (A jogállamisági feltételrendszerről szóló rendelet)⁸⁵

A Parlament és a Tanács 2020. decemberében fogadta el a jogállamisági feltételrendszerről szóló rendeletet,⁸⁶ melynek értelmében a Bizottság javaslata alapján a Tanács felfüggesztheti a költségvetési kifizetéseket, ha egy tagállam megsérti a jogállamiság elveit. Magyarország és Lengyelország kérését nyújtott be a Bírósághoz a rendelet megsemmisítése iránt. Keresetükben a felperesek egyrészt a megfelelő jogalap hiányára, másrészt a 7(3) cikk szerinti eljárás megkerülésére és az uniós hatáskörök túllépésére, harmadrészt a jogbiztonság elvének megsértésére hivatkoztak.

A Bíróság az összes alapot elutasította. Megállapította, hogy a rendelet az *uniós költségvetésnek* a jogállamisági elvek megsértésével szembeni védelmére, nem pedig önmagában véve

a jogállamisági elvek megsértésének szankcionálására irányul. Az Unió pénzügyi érdekeket súlyosan veszélyeztetheti a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése.⁸⁷ A Bíróság úgy találta, hogy a rendelettel bevezetett eljárás *nem kerüli meg az EUSZ 7. cikk szerinti eljárást*, hiszen a rendelet az uniós költségvetés védelmére irányul, míg a 7. cikk az unió alapvető értékeit sértő tagállami intézkedések megszüntetésére.⁸⁸ Figyelemre méltó a felperesek *jogbiztonsággal* kapcsolatos érvelése: állításuk szerint a rendelet nem határozza meg a „jogállamiság” fogalmát. A Bíróság hangsúlyozta, hogy ítélezési gyakorlatában részletesen kifejtette a törvényesség, a jogbiztonság, a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma, a hatékony bírói jogvédelem, a hatalmi ágak szétválasztásának, a törvény előtti egyenlőségnek és a megkülönböztetés tilalmának elvét. A jogállamiság elveit az uniós jogrend elismeri és pontosan meghatározza, és azok a tagállamok által saját jogrendjükben is elismert és alkalmazott közös értékekből erednek. Magyarország tehát nem hivatkozhat arra, hogy a jogállamisági elvek lényeges tartalmát nem lehet kellő pontossággal meghatározni, illetve hogy ezek az elvek kizárólag politikai jellegűek, amelyek tiszteletben tartásának ellenőrzését nem lehet tisztán jogi szempontból értékelni.⁸⁹ A fentiekre tekintettel a Bíróság teljes egészében elutasította a magyar és lengyel kérést.

Az ítélet elemzése során kiemelendő, hogy a Bíróság értelmezésében az EUSZ 2. cikk nem pusztán politikai

iránymutatások vagy szándékok nyilvánítása, hanem jogilag kötelező erejű kötelezettségeket tartalmaz.⁹⁰ A Bíróság azt sem fogadta el, hogy az EUSZ 2. cikkből folyó eredménykötelezettségek tagállamonként eltérhetnének.⁹¹ Az ítélet hangsúlyozza, hogy egy tagjelölt állam az EUSZ 2. cikkében szereplő elvek alól a csatlakozást követően sem mentesülhet, ezzel elismerve a visszalépés tilalmát a koppenhágai kritériumok tekintetében,⁹² a tagállamok ugyanis az uniós értékek „folyamatos tiszteletben tartására vállaltak kötelezettséget.”⁹³ Lényegi összefüggés van az uniós értékek tiszteletben tartása és a szolidaritás elve között; a tagállamok közötti kölcsönös bizalom csak akkor létezhet, ha minden tagállam betartja az EUSZ 2. cikkében szereplő jogi kötelezettségeket.⁹⁴

IV. Konklúziók

Magyarország az áttekintett ügyek mindegyikéből pervesztesként került ki, és jóllehet a Bíróság ítéletei nyomán itt-ott kiigazításokra került sor, azok nem hoztak érdemi változást. A jogállamiság az európai integráció alapját képezi már a kezdetek óta; és bár sokan úgy tartják, hogy európai szinten *konzenszus* alakult ki a jogállamiság jelentése és kritériumai vonatkozásában,⁹⁵ azt mégis számos koncepcionális kritika éri.⁹⁶ Így pl. az illiberális vagy tekintélyelvű populista kritika szerint a jogállamiság elve nem definiált, mások pedig azzal érvelnek, hogy az EU ketős mércét alkalmaz: sokkal szigorúbban lép fel a kelet-európai tagállamok-

kal szemben, mint a nyugatiakkal.⁹⁷ A jurisztokrácia kritika azt kifogásolja, hogy az elmúlt évtizedekben az alkotmánybíráskodás eltorzult, „egy összefonódó nemzetközi szintű főbírói elit és alkotmányoligarchia” szerveződött, „a formailag független és demokratikus törvényhozási többség kormányzása mellett egyre inkább egy *globális jurisztokráciába*” olvad be a demokratikus törvényhozás.⁹⁸ Az érvelés szerint a politikai vita helyét bírói eljárások veszik át; a politikai érvek helyett jogi, alkotmányos és eljárási „szörszálhasogatás” folyik. Ekként a döntések nem a többség akaratát tükrözik, hanem a bírói szervek és a jogvédő szervezetek pénzügyi és szervezeti hatalmát.

Jelen tanulmány szerzője szerint a jogállamiság fogalma kellőképp kidolgozott, és bár a kettős mérce alkalmazásának vádját nem lehet teljes mértékben kizárni, a tagállamok közül az utoljára csatlakozó országok némelyikének eredménye tényleg jóval rosszabb a többi tagállamnál pl. a Transparency International,⁹⁹ vagy a WJP Rule of Law listáján.¹⁰⁰ A jurisztokrácia kritikával kapcsolatban pedig fontos látni, hogy az „alkotmányos demokráciákban a törvényhozó nem korlátlan hatalomként van jelen...”, és „az alkotmánybíráskodásnak éppen az a feladata, hogy az alkotmány védelme érdekében korlátját képezze a törvényhozó hatalomnak”. Az Unióhoz való csatlakozással Magyarország maga ismerte el az integrációs együttműködés szükségességét.¹⁰¹

Ha megvizsgáljuk az egyes intézményeknek az Unió értékeinek (jogi) védelmében betöltött szerepét, az *Európai*

Bizottság esetében a kötelezettségszegési eljárás egyes jellemzőit kell górcső alá venni. A Bizottság a 258. cikk megfogalmazása ellenére (korlátlan) diszkrecionális jogot élvez annak eldöntésében, hogy *indítson-e kötelezettségszegési eljárást*.¹⁰² A döntés sok mindentől függ, pl. a Bizottság rendelkezésére álló erőforrásoktól, jogsértés egyedi vagy rendszerszintű jellegétől, a jogsértés súlyosságától, a politikai helyzettől, vagy pl. attól, hogy várható-e a közeljövőben a megsértett uniós szabály módosítása. Izgalmas kérdés, hogy vajon mi az, ami már eléri a Bizottság ingerküszöbét;¹⁰³ a gyakorlat mindenesetre azt mutatja, hogy a Bizottság elég „puha” álláspontot képvisel: sokáig tolerálta Magyarország formálisan legális lépéseit; a Von der Leyen Bizottság pedig csak 2021-ben indított jogállamisággal kapcsolatos kötelezettségszegési eljárásokat Magyarország ellen.¹⁰⁴ Míg általános kérdésekben védhető a szelektív stratégia, az uniós alapértéket fenyegető jogsértések esetében ez nem megengedhető.

A mérlegelési jogkör szűk(ebb)re szabása mellett további elvárás, hogy a Bizottság *megfelelően minősítse a tényállást*. Különösen kirívó eset volt a bírák kényszernyugdíjazásának ügye, amikor a bírói függetlenség megsértése helyett a Bizottság pusztán életkoron alapuló diszkriminációként kezelte az ügyet. Végül azt is meg kell említeni, hogy az EUSZ 2. cikkébe foglalt alapértékek védelme területén a Bizottság sajnálatos módon egyszer sem kérte a Bíróságot, hogy *ideiglenes rendelkezéseket* rendeljen el, amellyel az eljárás időtartamára fel lehetett volna függeszteni

a vizsgált tagállami jogszabályok végrehajtását, holott ez számos esetben indokolt lett volna.¹⁰⁵

Az EUMSZ 259. cikke lehetővé teszi, hogy *tagállam* kezdeményezzen kötelezettségzegési eljárást a másik tagállammal szemben, de ezzel mindezidáig nem nagyon éltek a tagállamok.¹⁰⁶ E tétlenséget azzal indokolják, hogy a Bizottság a Szerződések őre. Mivel a Bizottság eléggé szelektív az eljárások indításában, talán nem túlzás azt állítani, hogy a többi tagállamot egyfajta morális felelősség terheli, hogy szükség esetén a Bizottság helyébe lépjen.¹⁰⁷

Az *Európai Unió Bíróságának* kompetenciája értelemszerűen korlátozott: csak a Szerződésekben szereplő eljárástípusokban járhat el, és csak az ott nevesített intézmények és személyek rendelkeznek perképeséssel. Így valószínű változást nem tud elérni, ha a demokratikus visszacsúszás különféle aspektusai véletlenszerűen kerülnek elé, elfedve a jogsértések strukturális természetét.¹⁰⁸ Azt is látni kell, hogy sokáig nem tűnt valószínűnek, hogy az Uniónak tagállami jogállamisági hiányosságok ügyében kell állást foglalnia, és a Bíróság sem volt igazán felkészülve az ilyen erősen politikai vonatkozású viták eldöntésére. Ettől függetlenül elmondható, hogy esetjogát a progresszív jogértelmezés jellemzi, és bár a magyar bírák ügyében a Bizottság által javasolt elemzési korlátok között maradt, a későbbiekben már határozottabban állt ki a bírói függetlenség, és általában az alapjogok mellett.¹⁰⁹ Így például a jogállamisági feltételrendszerrel szóló rendelet ügyében a Bíróság megismételte korábbi álláspontját, hogy az

EUSZ 2. cikke nem pusztán politikai fordulat, vagy program jellegű rendelkezés, hanem jogi kötőerővel bír, amely az EUSZ 19. cikke révén¹¹⁰ a Bíróság előtt kikényszeríthető.

Az *előzetes döntéshozatali eljárásban* nagyon fontos, hogy a luxembourgi Bíróság válasza hasznos, egyértelmű és kellően pontos legyen, hogy a nemzeti bíró a megfelelő következtetéseket vonja le.¹¹¹ A jogállamiságot érintő ügyekben nem célravezető, ha Luxembourg a feltett kérdés tényleges megválaszolását a tagállami bíróra bízta, hiszen könnyen meglehet, hogy adott tagállamban súlyos problémák tapasztalhatók a bíróságok függetlensége terén.¹¹²

Végül meg kell említeni a *Bíróság ítéleteinek végrehajtása* során jelentkező hiányosságokat: Magyarország gyakran késve hajtotta végre az ítéletet, vagy ún. kreatív (vagy szimbolikus) megfelelési technikákat alkalmazott, és sajnálatos módon a Bizottság is gyakran megelégedett az alapértékeknek való kreatív megfeleléssel.¹¹³

Az uniós értékek védelmét tovább erősítené, ha például az Alapjogi Ügynekesség jelentősebb szerepet kapna a jogállamiság védelme területén, ha az OLAF a feltárt csalásokról és szabálytalanságokról nem csak javaslattevői joggal rendelkezne,¹¹⁴ vagy ha korlátozni lehetne az uniós forrásokhoz való hozzáférési jogot azon tagállamok esetében, amelyek nem csatlakoznak az Európai Ügyészséghez. A Velencei Bizottsággal való szorosabb, rendszeresített együttműködés szintén hozzájárulna az uniós értékek megőrzéséhez.¹¹⁵

Kérdésként merül fel, hogy vajon elegendőek-e az Unió számára jelenleg rendelkezésre álló politikai és jogi eszközök. Az biztos, hogy az EUSZ 7. cikk túlságosan radikális lehetőség, ezért az Unió igencsak lassan és megkésve szánta rá magát, hogy alkalmazza, holott pl. a Barroso Bizottság idején még talán elejét lehetett volna venni a demokratikus intézmények módszeres leépítésének.¹¹⁶ A 7. cikk szerinti eljárás azonban működésképtelen, ha több mint egy tagállam érintett, hiszen (az egyhangúsági döntéshozatal miatt) azok kölcsönösen megvívóztatják a másik tagállam elleni szankciókat. A jogállamisági feltételrendszer előíró 2020/2092. sz. rendelet kétségtelenül hatékony fegyver lehet(ne), de már a bevezetése elleni magyar és lengyel próbálkozás is előre vetíti, hogy tényleges alkalmazása valószínűleg sok akadályba ütközik. A rendelet korábbi verziójában még a Bizottság hatáskörébe tartozott volna a felfüggesztésről való döntés, amelyet a Tanács minősített többséggel megvívóztatott volna.¹¹⁷ A végleges változatban azonban a Bizottság csak javaslattételi joggal rendelkezik,¹¹⁸ míg a végső döntés a Tanács – egy politikai intézmény – kezében van. A fent említett, már létező eszközökön kívül más technika is elképzelhető. Így például olyan javaslat is megfogalmazódott, hogy minden újonnan elfogadott uniós jogszabály tartalmazzon felfüggesztési mechanizmust, amely automatikusan életbe lépne, ha egy tagállam ellen 7. cikk szerinti eljárás indul.¹¹⁹ Kevésbé radikális megoldás is elképzelhető: a környezetvédelemhez hasonlóan a jogállamiságot is be lehetne illeszteni az

uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.¹²⁰

Bár védhető az az álláspont is, hogy egy „jogállamisági kikényszerítési köztétel” olyan sok nyomáspontot hoz létre, amely alól nagyon nehéz kibújni,¹²¹ jelen tanulmány szerzője szerint hiába hozunk létre újabb és újabb mechanizmusokat, ha nincs meg a politikai akarat azok tényleges alkalmazására.

Az Unió sodródása aláássa a közös európai értékek integritását és az Unió egészének hitelességét a tagjelölt államok és általában a nemzetközi közösség szemében. Míg külkapcsolataiban az Unió nagy hangsúlyt fektet a jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok védelmére, mindezidáig tehetetlennek bizonyult a saját tagállamaiban tapasztalható értékvesztéssel szemben.¹²² Az alapértékek kikényszerítésére szolgáló uniós politika elégtelenségét jól példázza Magyarország esete, amely eljárási értelemben együttműködő volt, folyamatosan párbeszédben állt a Bizottsággal, az EUB ítéleteivel nyíltan nem helyezkedett szembe; és formális engedményekre ugyan hajlandó volt, ám lényeges tartalmi változtatásokra nem került sor.¹²³

1 Solange I, BverfGE 37, 291 (1974); Solange II, BverfGE 73, 339 (1986); Solange III, BverfGE 89, 155 (1993); Solange IV, BverfGE 102 (2000). L. pl. Hilpold, P.: So Long Solange? The PSPJ Judgment of the German Constitutional Court and the Conflict between the German and the European Popular Spirit. Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2021. Vol. 23. 159-192. o.; Komanovics A.: A Lisszabonba vezető rögzös út, avagy az Unió emberi jogi deficitjének felszámolása. In: Pánovics A. (szerk.): Együtt Európában. Múlt, jelen, jövő. Egyetemi tanulmányok. Budapest 2009. 156-196. o.

2 Kochenov, D. and Bárd, P.: Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU. The Pitfalls of

Overemphasising Enforcement, RECONNECT, Working Paper No. 1 – July 2018, https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2018/07/RECONNECT-KochenovBard-WP_27072018b.pdf, 17. o. Scheppele, K.L., Kochenov, D., Grabowska-Moroz, B.: EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law* 2020. Vol. 39. 3–121. o., 24. o.; Kelemen, D.: Europe’s Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe’s Democratic Union. *Government and Opposition* 2017. Vol. 52(2). 211–238. 212. o.; Hegedűs D.: Az uniós értékek védelmének politikai-intézményi háttere. Avagy miért nem volt képes az Európai Unió érdemben fellépni a demokratikus normák leépülésével szemben Magyarországon. *Fundamentum* 2020. 2–3. szám. 5–22. o.; Pech, L. and Scheppele, K.L.: Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2017. Vol. 19. 3–47. o. 8. o.

3 Kochenov and Bárd: i.m. 10–12. o.

4 Alaptörvény R) cikk (4) bek.: „Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.”

5 L. pl. alább, a Lex CEU és a Lex NGO ügy ismertetését.

6 L. pl. a RECONNECT multidiszciplináris kutatási projekt különböző dokumentumait (<https://reconnect-europe.eu/publications/>); Kochenov and Bárd: i.m.; a *Fundamentum* folyóirat 2021. évi 4. száma (Tematikus szám: A jogállamiság elmélete és gyakorlata); a *Fundamentum* folyóirat 2020. évi 2–3. száma (Jogállamiság – kivülnézet); vagy a *Verfassungsblog.de* ezzel kapcsolatos posztjai (<https://verfassungsblog.de/tag/rule-of-law/>).

7 Wouters, Jan: Revisiting Art. 2 TEU: A True Union of Values. *European Paper* 2020. 5. 255–27. 260. o.

8 „... a Fidesz-kormány 2010 óta, ha megszakításokkal is, de a periódus nagyobbik részében stabil alkotmányozó kétharmados többséggel rendelkezett. Ennek következtében az alkotmányos fékek és ellen-súlyok megszűlésére és leépítésére a magyar alkotmányos normák formai értelemben vett megsértése nélkül került sor.” Hegedűs: i.m. 8. o.

9 Először az Egységes Európai Okmány preambulumban található egy utalás, majd pedig a Maastrichti Szerződésben jelent meg a külkapcsolatok és a fejlesztési politika vonatkozásában (EUSZ J.1(2) cikk és EGKSZ 130u(2) cikk. Belső vonatkozásait az Amszterdami Szerződés említi először (EUSZ 6(1)

cikk), míg a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett módosítások után, jelenlegi verziójában az EUSZ 2. cikke tartalmazza. Bővebben I. Magen, A. and Pech, L.: The rule of law and the European Union. In: May, C. and Winchester, A. (eds.): *Handbook on the Rule of Law*. Cheltenham: Edward Elgar 2018. 235–256. o., 236–238. o.; Pech and Scheppele: i.m. 3. o.

10 “EU may take legal action against France over Roma”. *BBC News*. 14 September 2010, <https://www.bbc.com/news/world-europe-11301307>

11 Hipper, A.M.: Romania In Hungary’s Footsteps: Different Victor, Same Strategy, *VerfBlog*, 2012/7/12, <https://verfassungsblog.de/romania-hungarys-footsteps-victor-strategy/>; Perju, V.: The Romanian double executive and the 2012 constitutional crisis. *International Journal of Constitutional Law* 2015. Vol. 13(1). 246–278. o.

12 Hegedűs: i.m. 7. o.; Kochenov and Bárd: i.m.; Scheppele, Kochenov and Grabowska-Moroz: i.m.

13 Így többek között a magyar kormány is ezzel érvel, hogy nincs egyértelmű fogalma a jogállamiságnak, Judit Varga: Facts You Always Wanted to Know about Rule of Law but Never Dared to Ask | View’, (*Euronews*, 22 November 2019), www.euronews.com/2019/11/19/judit-varga-facts-you-always-wanted-to-know-about-rule-of-law-hungary-view

14 Magyarország érvelése a C-156/21. sz. ügyben, 199. és 200. pont. További érv: „a „jogállamiság” fogalmának központi elemei ... elméleti kategóriák, elvek ... nem alakíthatók át szabályokká” (201. pont).

15 A vámokkal azonos hatású díjak, a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések, a munkavállaló, az “egyenlő munkáért egyenlő bér” fogalma, stb.

16 Kochenov and Bárd: i.m. 19. o.; Pech, L. et al.: Meaning and Scope of the EU Rule of Law. RECONNECT Deliverable 7.2, 2020. <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2020/05/D7.2-1.pdf> 6. o.

17 Venice Commission, Report on the rule of law, CDL-AD(2011)003rev

18 Venice Commission, Rule of Law Checklist, CDL-AD(2016)007

19 Európai Bizottság, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret, COM(2014) 158 final

20 COM(2014) 158 final; 4. o.; kiemelés az eredetiben. – L. még: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak, Az Unión belüli jogállamiság további erősítése. Az aktuális helyzet és a lehetséges további lépések.

COM(2019) 163 final. Ez a dokumentum a hatalmi ágak szétválasztásával egészíti ki a fenti felsorolást, 1. o.

21 Kochenov, D. and Pech, L.: Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality. Eur. Const. L. Rev. 2015. 11. sz., 512-540. o., 522-523. o.; Magen and Pech: i.m. 243. o.

22 Részletes elemzés: Pech et. al: i.m.; Pech, L.: A Union Founded on the Rule of Law: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law. Eur. Const. L. Rev. 2010. 359-396. o.

23 Pech et. al.: i.m. 21-24. o.

24 Pl. a C-643/15., C-647/15 sz. egyesített ügy, Magyarország és Szlovákia kontra Tanács, ECLI:EU:C:2017:631; a C-924/19 PPU, C-925/19 PPU. sz. egyesített ügy, FMS és társai kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, ECLI:EU:C:2020:367, vagy a C-808/18. sz. ügy, Bizottság kontra Magyarország, ECLI:EU:C:2020:1029.

25 ECLI:EU:C:2012:687

26 Az új Alaptörvény – amelyet 2011. ápr. 25-én fogadtak el, és 2012. jan. 1-jén lépett hatályba – 26. cikkének (2) bekezdése, valamint a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 2010-ben történt módosítása utáni szövege

27 2000/78/EK tanácsi irányelv a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról (HL L 303., 16. o.).

28 25., 28., és 59. pont

29 61-62. 68., 70-71. és 77. pont.

30 „The Venice Commission examines this issue not from the special angle of age discrimination, but from its effect on judicial independence. From this point of view, the retroactive effect of the new regulation raises concern. ... The Commission does not see a material justification for the forced retirement of judges (including many holders of senior court positions). The lack of convincing justifications may be one of the reasons for which questions related to the motives behind the new regulation were raised in public. [...] This provision seems not to be related to the general issue of the retirement age, but to the will of Parliament to ensure that all new appointments, including numerous appointments of court leaders, will be made under the new system, giving the newly elected President of the NJO the essential role in these appointments. Bearing in mind the heavy workload of several courts, it is difficult to justify forcing judges to retire early, on the one hand, while not providing for a speedy filling of vacancies, on the other.” (Ki-

emelés a szerzőtől) Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, CDL-AD(2012)001-e, 104. és 106. pont.

31 2013. évi XX. törvény az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról. Scheppelle, Kochenov and Grabowska-Moroz: i.m.

32 ECLI:EU:C:2014:237

33 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv a személyes adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról

34 50-54. pont. – Az egyetlen tényleges következmény az volt, hogy a magyar igazságügyi miniszter elnézést kért a tisztességéből jogellenesen elmozdított korábbi adatvédelmi biztostól, <https://tasz.hu/cikkek/nyilt-level-az-igazsagugyi-miniszternek>

35 Opinion on Act CXII of 2011 on informational Self-determination and Freedom of Information of Hungary, CDL-AD(2012)023-e, 28-29. pont

36 ECLI:EU:C:2020:476

37 A vizsgált időszakban ez 7,2 millió forint volt.

38 A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény. De pl. a törvény hatálya nem terjed ki a sportegyesületekre, vagy a vallási szervezetekre (1.§ (4) bek.).

39 A szankciók között szerepelt bírság kiszabása, és végső soron a szervezet megszüntetése.

40 118. pont

41 93. pont

42 115-119. pont

43 120-134. pont

44 139-142. pont

45 Venice Commission, Hungary – Preliminary Opinion on the Draft Law on the Transparency of Organisations Receiving Support from Abroad. Opinion 889/ 2017, CDL-PI(2017)002

46 2021. évi XLIX. törvény a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról

47 Alaptörvény 43. cikk (1) bek.: „... Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagydon kezelését. ...”

48 ECLI:EU:C:2020:792

49 A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény. – A jogalkotási folyamatot rendkívül szűk

határidők jellemezték: a törvényjavaslatot 2017. márc. 28-án nyújtotta be az emberi erőforrás miniszter, és egy hét elteltével, 2017. ápr. 4-én már el is fogadták, a követelményeket pedig 2018. jan. 1-jéig kellett volna teljesíteni (4§(1)bek.).

50 Ezért hivatkoznak rá Lex CEU-ként. – A magyar fejlemények hatására az egyetem 2019. novemberében új egyetemi kampuszt nyitott Bécsben.

51 A GATS nemzeti elbánásról szóló XVII. cikkével való összeegyeztethetőség is felmerült; a Bíróság úgy találta, hogy mindkét vizsgált követelmény versenyhátrányt eredményez az érintett külföldi szolgáltatók számára, és egyik sem igazolható; 94-156. pont.

52 167-170., és 178-190. pont

53 212-216., 222-234. és 239-242. pont

54 A módosított 76.§(1).

55 ECLI:EU:C:2021:426; Magyarország mellett beavatkozásként Lengyelország vett részt az eljárásban.

56 Az Európai Parlament 2018. szept. 12-i állásfoglalása a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról (2017/2131(INL)), HL 2019. C 433., 66. o.

57 12. pont

58 EUMSZ 354. cikk (4) bek.

59 82-84. pont

60 96. pont

61 ECLI:EU:C:2021:930

62 A menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 51. § (2) bek. f) pont

63 A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény a 353/A. §, „Jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása”.

64 2013/32/EU irányelv a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról („eljárási” irányelv), továbbá a 2013/33/EU irányelv a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról („befogadási” irányelv).

65 33. pont

66 45. pont

67 95. pont

68 116–133. pont

69 A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 46/F. § értelmében a magyar rendőrség köteles megakadályozni, hogy bármely olyan személy, akivel szemben többek között a Btk. 353/A. §a alapján büntetőeljárás van folyamatban, Magyarország külső határaitól kevesebb mint 8 km-re tartózkodjon.

70 Venice Commission, Hungary – Joint Opinion

on the Provisions of the so-called “Stop Soros” draft Legislative Package which directly affect NGOs (in particular Draft Article 353A of the Criminal Code on Facilitating Illegal Migration), CDL-AD(2018)013-e; 100-105. pont

71 ECLI:EU:C:2021:949

72 2010/64/EU irányelv a büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról; 2012/13/EU irányelv a büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról

73 34. pont: „... az OBH elnöke megsértette a sarkalatos törvény rendelkezéseit azzal a gyakorlatával, hogy több esetben megfelelő indokolás nélkül bírói és bírósági vezetői pályázatokat nyilvánított eredménytelennek, ezt követően pedig a vezetői álláshelyek betöltését ideiglenes megbízás útján oldotta meg.”

74 38. pont

75 71. pont

76 51. pont

77 68. pont

78 73-81. pont

79 91. pont

80 98-138. pont

81 140. pont

82 Pech, L. and Kochenov, D.: Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A Casebook Overview of Key Judgments since the Portuguese Judges Case. SIEPS, Stockholm 2021.; l. pl. a 94. és a 95. oldalon található áttekintő táblázatot; Orbán E.: Hazai és uniós fejlemények a bírói függetlenség értelmezése köréből. MTA Law Working Papers 2021/9. <https://jog.tk.hu/mtalwp/hazai-es-unios-fejlemenyek-a-biroi-fuggetlenség-ertelmezese-korebol>

83 Pech and Kochenov (2021): i.m. 95. o.; Körtvélyesi Zs.: Az akadémiai szabadság mint a magyar (jog)tudomány közege. Fundamentum 2021. 2-3. sz., 5-27. o., 38. o.

84 Pech and Kochenov (2021): i.m. 96. o.

85 ECLI:EU:C:2022:97; l. még C-157/21. sz. Lengyelország kontra Parlament és Tanács, ECLI:EU:C:2022:98

86 2020/2092/EU, Euratom rendelet az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről

87 111., 119. és 144. pont

88 168-171. pont

89 236., 237. és 240. pont

90 232. pont

91 233. pont

92 126. pont

93 234. pont

- 94 129. pont
- 95 "... it seems that a consensus can now be found for the necessary elements of the rule of law" – Venice Commission, Report on the Rule of Law, CDL-AD(2011)003rev-e, 41. pont. Felmerül azonban a kérdés, hogy a közös értékek (EUSZ 2. cikk) hogyan egyeztethető össze a nemzeti identitások védelmével (EUSZ 4. cikk); mennyiben megengedett a sokféleség; Körtvélyesi: i.m. 32. o.
- 96 Pech et al.: i.m. 45-61. o.
- 97 L. pl. Szájer J.: A szuverenitásvédelem lehetőségei és szükségessége az Európai Unióban. JESZ 2019/2. szám, 19-27. o.
- 98 Kiemelés az eredetiben. Pokol B.: A jurisztokrácia és a demokrácia határvonalán, JESZ, 2015/4. szám, 4-18. o., 4. és 5. o. – A Jogelméleti Szemle egy egész számot szentel a jurisztokrácia vitának (JESZ, 2015/4. szám). L. még Pokol B.: A jurisztokratikus állam. Dialóg Campus Kiadó 2017; Jogelméleti Szemle 2019/2. tematikus különszáma, amely "A jurisztokrácia és a jurisztokratikus állam paradigmájáról" címmel ismét erről a vitáról szól.
- 99 A maximális 100 pontból 2021-ben Lengyelország 56, Románia 45, Magyarország 43, Bulgária pedig 42 pontot ért el. Transparency International, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
- 100 A maximális 1 pontból (az utolsó három) Görögország 0,61, Bulgária 0,54, Magyarország 0,52 pontot ért el. World Justice Project, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global>
- 101 Drinóczi T.: Jurisztokrácia és alkotmányoligarchia vagy többszintű alkotmányosság és alapjogvédelem? Reflexiók Pokol Béla írására. Jogelméleti Szemle 2015. 4. szám. 32-45. o., 35. és 37. o.; Magen and Pech: i.m. 242. o.
- 102 L. pl. C247/87 Star Fruit Company SA v. Commission, ECLI:EU:C:1989:58, 11. pont; C431/92 Commission v. Germany, ECLI:EU:C:1995:260, 22. pont
- 103 Hegedűs: i.m. 2-3. és 9. o.
- 104 Pl. az oktatás és szakképzés terén alkalmazott hátrányos megkülönböztetést szankcionáló jogszabályok miatt (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/HU/INF_21_2743), az LMBTIQ-személyek alapvető jogainak megsértése miatt, vagy a Klubrádió rádióspektrum-használat iránti kérelmének elutasítása miatt (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/HU/INF_21_6201).
- 105 Hegedűs: i.m. 7. o.
- 106 Az államközi eljárásokról I. pl. Komanovics A.: Inter-State Human Rights Litigation – The Possibilities and Limitations of Collective Enforcement. Anais de Artigos Completos do VI CIDH Coimbra 2021 (megjelenés alatt).
- 107 Pech and Kochenov (2021): i.m. 66. o.
- 108 Scheppele, Kochenov and Grabowska-Moroz: i.m. 22. o.
- 109 Pech and Kochenov (2021): i.m.
- 110 161. pont
- 111 Somssich R.: Az előzetes döntéshozatali eljárás közel hat évtized távlatából. Iustum Aequum Salutare 2018. 2. sz. 39-55. o.; 50-51. o.
- 112 Pech and Kochenov (2021): i.m. 223. o.
- 113 Batory, A.: Defying the Commission: Creative Compliance and Respect for the Rule of Law in the EU. Public Administration 2016. 685-699. o.; Hegedűs: i.m. 14. o.
- 114 Az OLAF a vizsgálat lezárását követően intézkedéseket ajánl az érintett uniós intézményeknek és tagállami kormányoknak. https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/what-we-do_hu
- 115 Pech, L. and Kochenov, D.: Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid. RECONNECT Policy Brief. June 2019. <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2019/07/RECONNECT-policy-brief-Pech-Kochenov-2019June-publish.pdf>, 12-15. o.
- 116 Wouters: i.m. 269-270. o.
- 117 <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-protection-of-eu-budget-in-case-of-rule-of-law-deficiencies>
- 118 Megfelelő és arányos intézkedéseket javasol a Tanácsnak abban az esetben, ha a jogállamiság valamelyik tagállamban oly mértékben sérül, hogy az veszélyezteti az EU pénzügyi érdekeit.
- 119 Pech and Kochenov (2019): i.m. 16. o.
- 120 Az EUMSZ 11. cikk: „A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.”
- 121 Pech and Kochenov (2019): i.m. 17. o.
- 122 Magen and Pech: i.m. 248. o.
- 123 Kreatív/szimbolikus megfelelés (creative/symbolic compliance), Batory: i.m. L. még Hegedűs: i.m. 9. o.

dr. Kühár Noémi Marianna
doktorandusz, PTE ÁJK Alkotmányjogi
Tanszék
szervezési munkatárs, Országgyűlés
Hivatala

Parlamenti fegyelmi jog*

I. Bevezetés

Jelen tanulmány célja a parlamenti fegyelmi és rendészeti jog hazai hatályos szabályozásának bemutatása. 2019 novemberében befejezett tanulmányom¹ lezárásakor már folyamatban volt azon törvényjavaslat tárgyalása, mely a fegyelmi jogra vonatkozó rendelkezések komoly szigorítását vetítette előre. Ennek okán elengedhetetlennek tartom az érintett jogterület változásairól szóló tanulmány megírását, mely kitér a jogszabálymódosítás okaira, folyamatára, valamint a jelenlegi fegyelmi intézkedések bemutatására. A dolgozat végén a módosítás óta eltelt időszak releváns eseményeiből szemezgetve mutatom be a módosult jogszabályok gyakorlati alkalmazását.

* Jelen tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

II. Előzmények

Ádám Antal szerint a fegyelmi jog azért fejlődött ki, hogy „a parlament szabályszerű működésének, az ülések és a viták zavartalan folytatásának biztosítása, a képviselőknek a parlamenten belüli bizonyos szabálytalan, a viták, az ülések zavarását, a parlament tekintélyét, a parlamenti illemt, a képviselőtársak emberi méltóságát vagy más megjelölt értéket sértő”² megnyilvánulásait megelőzze, kiküszöbölje és megfelelően szankcionálja. A parlamenti fegyelmi jog ezáltal azokat a jogi eszközöket foglalja magába, melyek a plenáris és bizottsági üléseken a parlamenti rend fenntartására és megőrzésére szolgálnak, valamint alkalmasak arra, hogy az elkövetők számára megfelelő büntetésül szolgáljanak.³

Szente szerint „a parlamenti fegyelmi jog azon szabályok összessége, amelyek a parlament szabályszerű működésének, valamint a törvényhozás tekintélyének megőrzése érdekében meghatározzák az országgyűlési képviselők kötelezettségei megszegésének eseteit, és azokhoz kikényszeríthető szankciókat fűznek.”⁴ Ennek alapján a fegyelmi jog célja kettős: a parlament szabályszerű működésének biztosítása, valamint a törvényhozás tekintélyének megőrzése. Ez azért kiemelten fontos, mert az országgyűlés által hozott törvények mindenki számára kötelező erejűek, emiatt elengedhetetlen, hogy legitim módon szülessenek meg a legmagasabb szintű jogszabályok.⁵ Az Alkotmánybíróság szerint a nyugodt, zavartalan és kiegyensúlyozott testületi működés az Országgyűlés feladatai

meghatározásának és végrehajtásának előfeltétele.⁶ A feyelymi szabályokat tehát a parlament legfőbb népképvesletli szerv jellege is indokolja. Bizonyos magatartások szankcionálása nem az ellenzéki vélemény elnyomását jelenti, hanem azok „civilizálását és a Ház méltóságának, működőképességének megőrzését”.⁷

A parlament eredményes és zavartalan működése tehát megköveteli a parlamentari feyelyem érvényesülését.⁸ Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése szerint az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és feyelymi jogkör gyakorol. A feyelymi jog részletes szabályozása az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) elfogadásával került be a közjogi szabályozásba, ezzel betöltve a rendszerváltás óta fennálló űrt. Korábban csak a Házszabály tartalmazott feyelymi jogi intézkedéseket, azonban ezek kimerültek a tárgyra terelés, szömegvonás és az ülés félbeszakításának lehetőségében.⁹ A jogalkotó célja a törvényi szintű szabályozással az volt, hogy visszaszoruljanak az Országgyűlés tekintélyét romboló, valamint a rendeltetészerű működést szándékosan akadályozó magatartások.¹⁰

Az Alaptörvény szerint a rendészeti és feyelymi jogkör gyakorlója az Országgyűlés elnöke. A plenáris ülés zavartalan lefolytatásának biztosítása az ülést vezető elnök feladata, így e feladatuk ellátás érdekében, a szükségesség mértékben az ülésvezető elnökök is

gyakorolhatnak feyelymi és rendészeti jogkör.¹¹ Ehhez szigorú feyelymezési jogi eszköztár áll rendelkezésükre, melyre később részletesen is kitérek.

III. A módosítás okai

A 2014 és 2018 közötti ciklusról elmondható, hogy a feyelymi intézkedések alkalmazására viszonylag ritkán került sor. Az ülést vezető elnökök csupán néhány alkalommal éltek a szömegvonás szankciójával, ehelyett elegendő volt a figyelmeztetés eszközének alkalmazása. Összesen három esetben került sor ülésnapról kizárásra: ebből egy alkalommal a határozatképes Országgyűlés azonnal jóváhagyta, kétszer utólag ítélte törvényesnek az ülést vezető elnök döntését. Ennek súlyosabb típusára, illetve képviselő jogok felfüggesztésére egyáltalán nem került sor. Feyelymi eljárás több alkalommal indult a szemléltetés szabályainak megszegése, valamint az ülés rendjének megzavarása miatt. Ezek a legtöbb esetben képviselői tiszteletdíj csökkentésével zárultak el.¹²

A tiszteletdíj csökkentésére a 2010-2014-es ciklusban összesen kilenc példát találunk (ebből egy bizottsági ülésen tanúsított magatartásnak lett a következménye¹³). Ebből hét esetben¹⁴ az Ogytv. 49. § (4) bekezdésre hivatkozva csökkentették a képviselői tiszteletdíjat, és csupán egyszer¹⁵ az 50. § (1) bekezdése alapján. A 49. § (4) bekezdése alapján főként megafon használata, molinókkal, transzparensekkel szemléltetés, az ülésteremben lufieregetés miatt került sor szankcióra, egy esetben

pedig az üléstermi zászlókat dobták ki az ellenzéki képviselők a parlament ablakán. A 2014-2018-as ciklusban összesen huszonnégy alkalommal került sor tiszteletdíj-csökkentésre, mindannyiszor engedély nélküli szemléltetés miatt.

Érdeemes megvizsgálnunk a jelenlegi ciklus első évének fegyelmi eseményeit ahhoz, hogy a jogszabálmódosítás okaihoz eljussunk. A választást követő bő egy év alatt negyvenöt alkalommal alkalmazták a tiszteletdíj csökkentés szankcióját „rendetlenkedő” képviselőkkel szemben. Érdekesség, hogy ez a negyvenöt fegyelmi ügy mindössze két plenáris ülésen jött össze. Hét eset¹⁶ a 2018. december 10-i ülésen történt, amikor a képviselők „füttyszóval, hangos bekiabálásokkal, majd folyamatos sípszóval”¹⁷ zavarták, akadályozták az Országgyűlés munkáját. A tiszteletdíj csökkentés alapja mind a hét esetben az Ogytv. 49. § (4) bekezdése volt, hiszen a képviselők magatartásukkal az Országgyűlés rendjét és tekintélyét sértették meg. Az indokolás szerint „a képviselők cselekményüket nem csupán tiltakozásuk kifejezéseként fejtették ki, hanem a napirend elfogadásának megghiúsítása céljából is. Az Országgyűlés napirendjének elfogadása a határozathozatalok sorában is kiemelkedő jelentőségű, hiszen az ülés és azon belül az ülésnap mindaddig nem folytatható, amíg a napirend elfogadásra nem kerül.”¹⁸ Tehát a képviselők azon tevékenysége, amivel a napirend elfogadását megakadályozták alkalmas volt arra, hogy az Országgyűlés munkáját ellehetetlenítse.

A további harmincnyolc esetre mind a 2018. december 12-i ülésnapon került sor. Ezen az ülésnapon 29 képviselő azzal érdemelte ki a tiszteletdíj csökkentés szankcióját, hogy az „elnöki és szónoki emelvény feljáróját – annak lépcsője előtt állva – fizikai erővel lezárta, megakadályozva ezzel, hogy az ülést vezető elnök feljuthasson a pulpitusra, és ott helyét elfoglalja”¹⁹. Mivel a képviselők cselekményüket fizikai erővel valósították meg, az Ogytv. 50. § (1) bekezdése alapozta meg a tiszteletdíj csökkentését, míg a további kilenc esetben a 49. § (4) bekezdése (molinók használata engedély nélkül, papírcédulák szórása). Érdekes látni, hogy az aktuális ciklus első egy évében több tiszteletdíj csökkentést szabott ki az Országgyűlés, mint a megelőző két ciklusban együttvéve. Az ülés eseményeivel kapcsolatban az Alkotmánybíróság döntésében kimondta, hogy „az a magatartás, amely az Országgyűlés döntéshozatali eljárásának jogszerűtlen eszközökkel történő ellehetetlenítésére irányul, végső fokon az állam alkotmányos működését veszi célba. Az ilyen magatartás alaptörvény-ellenes.”²⁰

Amellett, hogy a 2018. decemberi események indokolták tették a fegyelmi jogi szabályozás szigorítását, a jogalkotó a módosításkor figyelembe vette az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) erre vonatkozó ítéleteiben foglalt elvi jelentőségű megállapításait is. A Karácsony és mások kontra Magyarország és a Szél és mások kontra Magyarország ügyekben a kérelmezők amiatt fordultak a strasbourgi bírósághoz, mert sérelmezték, hogy bírsággal sújtotta őket a házelnök

az országgyűlés működését megzavaró magatartásuk miatt. Az ügy eljutott a Nagytanácsig, mely ítéletében kimondta, hogy „tűlnyomó közérdek fűződik ahhoz, hogy a parlament, miközben tiszteletben tartja a szabad vitához fűződő igényeket, mégis hatékonyan tudjon működni és teljesítse küldetését a demokratikus társadalmakban.” A bíróság kimondta, hogy míg az Országgyűlésben folytatott viták szabadsága alapvető jelentőségű a demokratikus társadalmakban, ez semmiképpen nem lehet korlátlan. Emiatt tehát elismerik annak szükségyszerűségét, hogy az egyes tagállamok parlamentjei feyelymi jogi szabályokat alkossanak és alkalmazzanak. Ugyanakkor az egyes belső szabályzatok nem tartalmazhatnak olyan rendelkezéseket, melyek megalapoznák, hogy a többség visszaéljen az erőfölényével.²¹

A bíróság tehát úgy határozott, hogy bizonyos esetekben szükség van a korlátozásra, azonban „a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságába történt beavatkozás nem volt „szükséges egy demokratikus társadalomban”, ennek okán pedig megsértették az Egyezmény 10. Cikkét.”²² Emellett az ítélet felhívta a figyelmet arra a hiányosságra is, hogy a döntés meghozatalakor a kérelmezőknek nem volt megfelelő jogorvoslati lehetőségük, ezzel Magyarország megsértette a hatékony jogorvoslati jogra vonatkozó 13. Cikket is. Fentiek okán a bíróság elmarasztalta hazánkat. A nagytanácsi ítélet meghatározta azokat az eljárásí feltételeket is, melyeket a házszabályt sértő képviselővel szemben lefolytatott eljárás során alkalmazni kell: a szankciót megfelelő indoko-

lással szükséges ellátni, valamint olyan hatékony jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani, melynek során a képviselő kifejtheti álláspontját.²³

A fentiek mellett „Az ellenzéknek a demokratikus parlamentben betöltött szerepéről” című velencei bizottsági jelentés is foglalkozik a feyelymi jog kérdéskörével. Eszerint az ellenzéknek kötelessége, hogy a jogszabályokat megtartva lássa el feladatát. Amennyiben valamely jogszabállyal nem értenek egyet, javasolhatják annak módosítását, ugyanakkor a módosításig ugyanúgy tiszteletben kell tartaniuk a hatályos szabályokat.²⁴

Ahogy az előbbiekből kitűnik a 2012-ben elfogadott feyelymi jogi szabályozás módosítása a jelenlegi ciklusban szükségyszerűvé vált. Ennek nemcsak az egyre súlyosabb és gyakoribb feyelymi vétségek megjelenése volt az oka, hanem az EJEB ítéletében foglalt elvi jelentőségű megállapításoknak való megfelelés is. A közelműlt eseményeiből és az ülésteremben egyre inkább eluralkodó indulatokból kiindulva nem volt meglepő, hogy a hazai feyelymi jog átalakítását célzó törvényjavaslatot nyújtottak be. A szabályozás felűlvizsgálatát és szigorítását indokolja az is, hogy a hazai politikai kultúra komoly átalakuláson ment át a rendszerváltást követően, és a korábbi jogszabályok néhol nem voltak kellően világosak és egyértelműek, amely problémák a gyakorlati alkalmazás során kerültek felszínre.

IV. A törvényjavaslat

Az Országgyűlés működését és a képviselők jogállását érintő egyes törvények módosításáról címet viselő törvényjavaslat Kocsis Máté, Böröcz László, Dr. Bajkai István, Dr. Vejkey Imre, Halász János, Harrach Péter, Hende Csaba és Nacsa Lőrinc kormánypárti képviselők önálló indítványa. A törvényjavaslatot Parlexen keresztül nyújtották be 2019. november 12-én. A javaslatához később előterjesztőként csatlakozott Bányai Gábor, Csenger-Zalán Zsolt, Boldog István, Nagy Csaba, Szatmáry Kristóf, Héjj Dávid Ádám, Riz Gábor, Koncz Ferenc, Czunyniné dr. Bertalan Judit és dr. Salacz László kormánypárti képviselők. A törvényjavaslattal egyidőben került benyújtásra Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat módosításáról szóló H/8042. számú határozati javaslat. A 46 szakaszból álló törvénymódosítás és a 78 szakaszos határozati javaslatban a parlamenti jog jelentős módosítását vetítette elő.

Tekintettel arra, hogy képviselő által benyújtott törvényjavaslat csak abban az esetben kerülhet az Országgyűlés tárgysorozatára, amennyiben azt a házelnök által kijelölt állandó bizottság támogatja²⁵, elsőként a tárgysorozatba-vételi eljárásra került sor. Az Országgyűlés elnöke november 13-án az Igazságügyi bizottságot jelölte ki²⁶ tárgysorozatba-vételről szóló döntésre. A bizottság november 18-i ülésén – miután a bizottság ellenzéki képviselői heves nemtetszésüket fejezték ki²⁷ – 7 igen, 3 nem és 0 tartózkodással tárgysorozatba vette.²⁸ A törvényjavaslat ezt

követően már feltervezhetővé vált a plenáris ülés napirendjére.

A T/8044. számú törvényjavaslat és a H/8042. számú határozati javaslat plenáris ülésen való megtárgyalására együttes általános vitaként került sor a november 20-i ülésnapon. Az általános vitára végül két részletben került sor ugyanazon az ülésnapon. A nap elején az előterjesztői nyitóbeszédre, a Kormány képviselőjének felszólalásra (lévén nem kormányelőterjesztésről van szó), a nemzetiségi képviselő/szószóló, valamint az elsőként szólásra jelentkező független felszólalására került sor. További képviselői felszólalásokra az ülésnap végére feltervezett „együttes általános vita folytatása és lezárása” során volt lehetőség. Ennek a szétbontásnak vélhetően az volt az oka, hogy az ülésnapra feltervezett egyéb általános viták lezárását követően – azok tárgyalását nem késleltetve – kerüljön sor a várhatóan hosszadalmas általános vitára. A maratoni hosszúságú vita folytatása 23 órakor kezdődött el és következő nap 14 óráig tartott. A közel 15 órás vita során Mátrai Márta kifejtette, hogy „a parlament rendezett működése egyet jelent az ország rendezett életével, ez közhatalmi szempontból az ország fenntartását jelenti. Képzelnék el azt az országirányítást, amely bukácsol a döntés-képtelenségben a parlamenti anarchiák sorozata miatt!”.²⁹ Háznagy asszony szerint a fegyelmi intézkedések szigorítása azért is kiemelt jelentőségű, hiszen „egy országgyűlési képviselőnek példát kell mutatni megjelenésében, a magyar nyelv használatában, a viselkedési kultúrájában, a törvényhozás tiszteletében. A téves

képviselői magatartás rossz fényt vet a parlamentre, a képviselőkre, a képviselői munkára, és alá-ássa az Országgyűlés megbecsülését.”³⁰

A hosszadalmas vita során valamennyi ellenzéki párt képviselője nemtetszését fejezi ki a fegyelmi jogi szabályok szigorításával kapcsolatban. Mesterházy Attila (MSZP) szerint a kormánypártok már 2010 óta nyírbálják az ellenzéki jogokat, és rosszallását fejezte ki amiatt is, hogy a Ház működésére vonatkozó módosító rendelkezések benyújtása előtt nem kérték ki az ellenzék véleményét, és nem egy konszenzusos megoldást terjesztettek be.³¹ Harangozó Tamás (MSZP) szintén azt sérelmezte, hogy „demokratikus országban, tisztességes országban se választójogi törvényt, se házszabályt, se országgyűlési törvényt nem hoz egy párt”.³² Varga-Damm Andrea (Jobbik) szintén azt szorgalmazta, hogy vonják vissza a benyújtott előterjesztéseket, és együtt készítsenek egy jó házszabályt és országgyűlési törvényt.³³

A nagy port kavart általános vita lezárását követően héten került sor a részletes vita lefolytatására. Ez egyrészt a kijelölt Igazságügyi bizottság, másrészt a vitához kapcsolódó Magyarországi nemzetiségek bizottsága ülésén zajlott le. A javaslatához összesen kilenc – ellenzéki – módosító javaslat érkezett, melyek megvitatása a két bizottságra várt. Az Igazságügyi bizottság november 26-i ülésén Gyüre Csaba (Jobbik) azzal kapcsolatos aggodalmát fejtette ki, hogy egy ilyen egyoldalú, az ellenzéki frakciók álláspontját nem tartalmazó jogszabály semmiképpen nem fog eredményre vezetni.³⁴ Bajkai István

(Fidesz) ismét hangsúlyozta, hogy „a parlamenti képviselők fokozott felelősséggel bírnak, részben a példamutatással, részben pedig a munkavégzéssel, mert a törvényalkotás egyfajta munkavégzés, határozott és szabályozott rendben történik”.³⁵ Az Igazságügyi bizottság egyik módosító javaslatot sem támogatta, azonban több saját módosítási szándékot fogalmazott meg.³⁶ A vitához kapcsolódó bizottságként eljáró Magyarországi nemzetiségek bizottsága azonban nem fogalmazott meg saját módosító javaslatot.³⁷

A Törvényalkotási bizottság eljárására a december 5-i ülésén került sor. Ezen a bizottság elfogadta a T/8044/17. számú összegző módosító javaslatot, a T/8044/18. számú összegző jelentést, valamint bizottsági előadónak kijelölte Mátrai Márta háznagy asszonyt. A bizottsági jelentések és az összegző módosító javaslatok vitájára december 9-én került sor, ahol az ellenzéki képviselők közül egyedül Keresztes László Lóránt (LMP) szólalt fel. A törvényalkotási folyamat zárásaként az összegző módosító javaslat elfogadására és a zárószavazásra másnap, december 10-én került sor. A döntés előtt hét – ellenzéki – módosító javaslat fenntartásáról döntött a plénum, melyek közül valamennyi elutasításra került. Mivel az összegző módosító javaslat és az egységes javaslat több pontja elfogadásához is minősített többség volt szükséges, mindkét szavazásra két részletben került sor. Az összegző módosító javaslat és az egységes javaslat minősített és egyszerű többséget igénylő rendelkezéseit is 135 igen, 54 nem, 0 tartózkodással fogadta el az Országgyűlés.³⁸ Az

elfogadott törvényjavaslatot a házelnök december 12-én írta alá³⁹, és küldte meg a köztársasági elnöknek, aki december 17-hirdette ki. A törvényszöveg a Magyar Közlöny 206. számában jelent meg december 17-én.

V. A hatályos szabályozás

Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdés második mondata szerint „az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol”. Ez a rendelkezés alaptörvényi szinten deklarálja a házelnök fegyelmi és rendészeti jogkörét, a részletes szabályozás pedig az Ogytv. 18-19. fejezetében található. Ahogy már említettem a fegyelmi intézkedések alkalmazása nemcsak a házelnök lehetősége, hanem az ülést levezető elnök és maga az Országgyűlés is szerepet kap ebben. „Az Országgyűlés ülésén az ülés zavartalan lefolytatásának biztosítása és az Országgyűlés tekintélyének megőrzése az ülést vezető elnök feladata, amelyben őt az ülés vezetésében közreműködő jegyző, valamint az általa a tárgyalási rend fenntartására felkért bármely, az ülésteremben tartózkodó jegyző, alelnök és háznagy is segíti.”⁴⁰ Ez komoly változást jelent a korábbi szabályozáshoz képest, hiszen lehetőséget biztosít az ülést vezető elnöknek, hogy a tárgyalási rend fenntartásához történő közreműködésre felkérhessen más, az ülésteremben tartózkodó országgyűlési tisztségviselőt is. Az Ogytv. 45. § (2)

bekezdése értelmében „az ülést vezető elnök az ülés vezetésében közreműködő jegyzőt vagy az ülésteremben tartózkodó bármely jegyzőt, alelnököt és háznagyot felkérheti a 46/C-46/G. §-ban foglalt jogellenes magatartás megszüntetésében való közreműködésre.” Eszerint a parlament működési rendjét zavaró súlyosabb magatartások esetén a rend fenntartásában történő általános közreműködési kötelezettségen túl személyes közreműködésre is felkérheti a bent tartózkodó tisztségviselőket a jogellenes magatartás megszüntetése érdekében.⁴¹ Fontos kiemelni, hogy a tisztségviselők tárgyalási rend fenntartása érdekében történő jogszerű eljárásuk miatt velük szemben nem alkalmazhatók a 46/E-46/F. §-ban foglalt magatartásokhoz fűződő jogkövetkezmények (ülésnapról/ülésről kizárás, valamint azonnali hatályú kitiltás)⁴² Lényeges elem, hogy amennyiben a felkért tisztségviselő a kérésnek nem tesz eleget, akár fel is menthető a tisztségéből.

Szintén új szabályozási elem, hogy a törvény a fegyelmi jogi szabályok személyi hatályát nemcsak a képviselőkre alkalmazza, hanem kiterjeszti a plenáris ülésen részt vevő egyéb személyekre is. Azonban a velük szemben elrendelhető jogkövetkezményeket csak korlátok között engedi érvényesülni, vagy bizonyos esetekben teljes kizárja. Eszerint tehát a tanácskozási joggal rendelkező személy vagy a helyettesítésre jogosult személy tekintetében csak rendreutastásra és figyelmeztetésre kerülhet sor, súlyosabb intézkedés alkalmazására nem.⁴³ A 45. § (4) bekezdése rögzíti azt is, hogy az Európai Parlament magyar-

országi képviselői (a továbbiakban: EP képviselő) tekintetében is alkalmazni kell.

A módosítás rendszerbe foglalja a fegyelmi jogba ütköző magatartások körét, és a cselekmény súlya szerint differenciálva határozza meg. A szabályozás a védeni kívánt értékekkel összefüggésben határozza meg az egyes magatartási formákat. Abban az esetben teszi lehetővé jogkövetkezmény kiszabását, amennyiben a cselekmény alkalmas az intézmény tekintélyének megsértésére, a rend megzavarására, valamint mások joggyakorlásába történő beavatkozásra. Új szabályozási elemként jelenik meg a korábbihoz képest a felszólalást és az ülésvezetést kirívóan zavaró közbeszólás, a tárgyalás és a szavazás menetének zavarása, valamint más képviselő, tisztségviselő zavarása vagy akadályozása jogai gyakorlásában, kötelezettségei teljesítésében.⁴⁴

A szabályozás a fegyelmi jogkövetkezmények következő fajtáit tartalmazza:

- rendreutasítás
- figyelmeztetés
- szómegvonás
- ülésnapról kizárás
- képviselői tiszteletdíj csökkentése
- azonnali kitiltás
- utólagos kitiltás.

A következőkben az egyes magatartások alapján haladok végig az alkalmazandó jogkövetkezményeket, azok mértékén, a szankció alanyát. Előzetesen elmondható, hogy egy magatartás

esetén több szankció is alkalmazható párhuzamosan.

Az első szabályozott magatartás az, amikor a képviselő felszólalása során nyilvánvalóan indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli. Ebben az esetben a szankció alanya nemcsak képviselő lehet, hogy az Ogytv. 45. § (3) bekezdés alapján bármely tanácskozási joggal rendelkező vagy helyettesítésre jogosult személy. Ezesetben az ülést vezető elnök először rendreutasítja vagy figyelmezteti a felszólalót; ennek eredménytelensége esetén a felszólalási jog megvonására kerül sor.⁴⁵ Ha a magatartással az ülést vezető elnök sorozatos rendreutasítása vagy figyelmeztetése ellenére sem hagy fel a renitens képviselő, a 46/H. § (1) bekezdése szerint köteles az üléstermet haladéktalanul elhagyni, és az adott ülésnapon az ülésteremben – a szavazások időtartamát kivéve – nem tartózkodhat. Ebben az esetben a képviselő az ülés zavartalan lefolytatása és a parlament tekintélyének megóvása, mások jogainak védelme érdekében tett intézkedéseknek sem tesz eleget. Ilyenkor maga a törvény kötelezi a képviselőt az ülésterem elhagyására, tehát a jogkövetkezmény a törvény erejénél fogva beáll, további ülésvezetési intézkedést nem igényel.⁴⁶

Az Ogytv. 46. § (1) bekezdés b) pontja szerint azt a képviselőt, aki a felszólalást vagy az ülés vezetését kirívóan zavarja a közbeszólásával az ülést vezető elnök rendreutasíthatja vagy figyelmeztetheti. A szankció alanya képviselő vagy EP képviselő lehet. Az előbbi szankció eredménytelensége

esetén az elnök élhet a felszólalási jog visszavonásának, szómegvonásnak a lehetőségével. A rendreutasítás figyelmeztetés nem vezet eredményre, a házelnök a képviselő tiszteletdíját minimum félhavi, maximum egyhavi összegével csökkenti. A tiszteletdíj-csökkentés a törvény erejénél fogva kötelezően kiszabandó szankció a képviselővel szemben, a házelnök ennél a szankciónál csak a tényállási elemek megvalósulását és a szankció mértékét mérlegeli. A rendreutasítás és figyelmeztetés eredménytelensége esetén itt is életbe lép a törvény erejénél fogva a 46/H. § (1) bekezdése.

A 46/A. § értelmében az ülést vezető elnök döntésének, illetve az ülésvezetés kifogásolása esetén az ülést vezető elnök rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül megvonhatja a felszólalási jogot. Ebben az esetben a szankció alanya képviselő és EP képviselő lehet. A 46/A. § (1) bekezdés szerint az a képviselő, akitől a szót megvonták ugyanazon ülésnapon, ugyanazon napirendi pont tárgyalása során már nem szólalhat fel, de a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság (ügyrendi bizottság) eseti állásfoglalását kérheti. Tehát ez a jogorvoslati lehetőség áll azok előtt, akiktől figyelmeztetés nélkül vonták meg a szót. Ha a magatartással sorozatos rendreutasítás, figyelmeztetés ellenére sem hagy fel, itt is életbe lép a 46/H. § (1) bekezdése.

Azt a képviselőt, EP képviselőt, aki az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezést használ

vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, az ülést vezető elnök először rendreutasíthatja vagy figyelmezteti.⁴⁷ Ennek eredménytelensége esetén élhet a szómegvonás, tiszteletdíj-csökkentés és az utólagos kitiltás lehetőségével. A tiszteletdíj-csökkentés mértéke a képviselő tiszteletdíjának minimum egy-, maximum kéthavi összege lehet. Azzal a képviselővel szemben, akitől a figyelmeztetés eredménytelensége miatt megvonták a szót, alkalmazható az utólagos kitiltás jogkövetkezménye. Ezt csak a házelnök rendelheti el az ülést vezető elnök vagy bármely képviselőcsoport vezetőjének írásbeli kezdeményezésére vagy hivatalból. Ebben az esetben ennek maximális időtartama három ülésnap.⁴⁸ A 47. § (3) bekezdés szerint a házelnök döntését a magatartás tanúsítását követő tizenöt napon belül hozza meg, és indokolással ellátott döntését, haladéktalanul írásban közli az érintett képviselővel. Ha a képviselő a magatartással sorozatos rendreutasítás, figyelmeztetés ellenére sem hagy fel, itt is életbe lép a 46/H. § (1) bekezdése.

Ennek súlyosabb esete, ha a képviselő, EP képviselő az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő vagy megfélemlítő kifejezést használ vagy egyéb ilyen cselekményt követ. Az ilyen magatartást elkövető képviselőt az ülést vezető elnök az ülésnapról vagy az ülésről kizárhatja vagy a képviselő azonnali hatályú kitiltását rendelheti el.⁴⁹ A kizárás időtartama a magatartás súlyától függően változhat: az ülésnap

hátralévő része vagy az ülés teljes tartalma. A kizárt képviselő határozathozatalban való részvételét azonban ez a jogkövetkezmény nem korlátozza, a döntéshozatal idejére a képviselő visszatérhet az üléssterembe, és leadhatja szavazatát.⁵⁰ Ha a kizárt képviselő az üléssterem elhagyására irányuló felszólításnak nem tesz eleget, az ülést vezető elnök azonnali hatályú kitiltást rendelhet el szóbeli döntésével. A hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülése érdekében ilyen esetben is kötelező a döntés részletes, indokolással ellátott írásbeli közlése, három munkanapon belül.⁵¹ Az azonnali hatályú kitiltás időtartama 15 naptári nap. Az ülésvezető elnök által elrendelt kitiltásnál a törvény egységesen határozza meg az időtartamot, hiszen a magatartás súlyosságának megítélése és a szankció ehhez igazodó meghatározása az ülésvezetési tevékenység közben nem lehetséges.⁵² A fenti magatartás tanúsítása esetén is sor kerül tiszteletdíj-csökkentésre, melynek összege a képviselő tiszteletdíjának minimum két, maximum négyhavi összege. Ha az azonnali hatállyal kitiltott képviselő a felszólítás ellenére sem hagyja el az ülésstermet, vele szemben a tiszteletdíj-csökkentés felső határa a kétszeresére emelkedik (maximum nyolchavi).⁵³ EP képviselővel szemben a tiszteletdíj-csökkentés nem alkalmazható. Az azonnali hatályú kitiltás mellett lehetőség van utólagos kitiltás alkalmazására is, melynek maximális időtartama ebben az esetben 6 ülésnap vagy 15 naptári nap. A kitiltás ezen fajtájának időtartamát a törvény nem egységesen határozza meg, hanem az egyes magatartások súlyához igazodva. A

kitiltás a kizáráshoz képest súlyosabb szankciónak számít, hiszen a kitiltott képviselő nemcsak az ülésstermet, hanem az Országház, az Országgyűlés Irodaháza és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló valamennyi épület területét köteles elhagyni, és azokba a kitiltás időtartama alatt nem léphet be.⁵⁴ Ha a képviselő a magatartással sorozatos rendreutasítás, figyelmeztetés ellenére sem hagy fel, a törvény erejénél fogva itt is életbe lép a 46/H. § (1) bekezdése.

A törvényjavaslat indokolása szerint a kitiltás intézménye a képviselői jogok felfüggesztését váltja fel, azonban csak az Országházban, és az ahhoz kötődő épületekben való fizikai jelenlétéhez kapcsolódó képviselői jogok felfüggesztésével jár. A kitiltott képviselő szavazati jogát a kitiltás időtartama alatt is gyakorolhatja. Ennek első esete akkor fordul elő, ha nyílt szavazásra kerül sor a parlamentben. Ilyenkor a kitiltott képviselő megbízott útján adhatja le a voksát: kitiltása teljes időtartamára a képviselőcsoport vezetőjének képviseleti megbízást adhat, aki a megbízást nem utasíthatja vissza. A frakcióvezető akadályoztatása esetén az általa kijelölt vezetőhelyettes látja a megbízást. Amennyiben a kitiltott képviselő frakcióvezető, a szavazati jogának gyakorlás érdekében vezetőhelyettese részére adhat megbízást, míg független képviselő esetében egy általa választott képviselőt bízhat meg. A 49/A. § (5) bekezdése szerint a megbízott képviselő a kitiltott képviselő nevében és megbízása szerint gyakorolja szavazati jogát: akár előzetesen, írásbeli megállapodásban is rögzíthetik a szavazási

szándékot. Ha gépi szavazást követően úgy ítéli meg, hogy nem a szándéka szerinti eredményt tartalmazza a nyilvántartás, egy napon belül bejelentést tehet az Országgyűlés jegyzőihez (bár ez a kihirdetett eredményt nem változtatja meg).⁵⁵ A törvény titkos szavazás esetén lehetővé teszi a kitiltott képviselő számára is a személyes szavazást. Ilyenkor képviselőtársaival egy időben, de a házelnök által kijelölt helyiségben adhatja le a szavazatát.⁵⁶

A 46/C. § (1) bekezdése értelmében azt a képviselőt, EP képviselőt, aki a házszabály szemléltetésre vonatkozó rendelkezéseit megsérti (pl.: molinó, szemléltető ruházat), az ülést vezető elnök rendreutasíthatja, figyelmeztetheti, ennek eredménytelensége esetén pedig megvonhatja a felszólalási jogot, alkalmazhatja a tiszteletdíj-csökkentés vagy az utólagos kitiltás szankcióját is. A tiszteletdíj-csökkentés mértéke a képviselő tiszteletdíjának minimum egy-, maximum kéthavi összege. Ez a jogkövetkezmény EP képviselővel szemben nem alkalmazható. Az utólag kitiltás maximális időtartama 3 ülésnap vagy 8 naptári nap lehet. Ha a képviselő a magatartással sorozatos rendreutasítás, figyelmeztetés ellenére sem hagy fel, itt is életbe lép a 46/H. § (1) bekezdése.

A fegyelmi intézkedésekkel szabályozott magatartások következő esete a 46/E. § szerint az, ha a képviselő, EP képviselő az ülés, a vita vagy a szavazás menetét zavarja, vagy a plenáris ülés résztvevőjét az üléstermi jogai gyakorlásában vagy kötelezettségei teljesítésében zavarja. Ha a képviselő a magatartással sorozatos rendreutasítás, figyelmeztetés ellenére sem

hagy fel, itt is életbe lép a 46/H. § (1) bekezdése, miszerint köteles az üléstermet haladéktalanul elhagyni. Az ülést vezető elnök az adott ülésnapról vagy ülésről kizárhatja a renitens képviselőt, vagy azonnali hatályú kitiltását rendelheti el. Ennek időtartama – egységesen minden esetben – 15 naptári nap. A házelnök a képviselő tiszteletdíját – ezen magatartása tanúsítása esetén – minimum két-, maximum négyhavi összeggel csökkentheti⁵⁷, mely szankció az EP képviselőkkel szemben nem alkalmazható. Az utólagos kitiltás kiszabható maximális időtartama 6 ülésnap vagy 15 naptári nap.⁵⁸

Még súlyosabb magatartás, ha a képviselő, EP képviselő az ülés, a vita vagy a szavazás menetét akadályozza, vagy az Országgyűlés ülésének résztvevőjét az üléstermi jogai gyakorlásában, kötelezettségei teljesítésében akadályozza.⁵⁹ Míg az előző esetben az elkövetési magatartás a „zavarás” volt, jelen esetben „akadályozásnak” kell megvalósulnia. Ez az eset valószínűleg arra reflektál, amikor 2018. december 12-én ellenzéki képviselők megakadályozták, hogy az ülést vezető elnök feljusson az elnöki pulpitus, és onnan vezesse az ülést. Ebben az esetben az ülést vezető elnöknek kizárás alkalmazására már nincs lehetősége, itt azonnali hatályú kitiltást rendelhet el rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül. Ennek időtartama minden esetben 15 naptári nap. A tiszteletdíj-csökkentés összege ennél az esetnél a képviselő tiszteletdíjának minimum négy-, maximum hathavi összege⁶⁰, az utólagos kitiltás maximális időtartama pedig 12 ülésnap vagy 30 naptári nap⁶¹. Jól látható, hogy a szabályozás az aka-

dályozást sokkal szigorúbban rendeli büntetni, mint a zavarás cselekményét. Ha a képviselő a magatartással sorozatos rendreutasítás, figyelmeztetés ellenére sem hagy fel, itt is életbe lép a 46/H. § (1) bekezdése.

Végezetül a legsúlyosabb magatartás a 46/G. § szerinti eset, miszerint a képviselő, EP képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakkal való közvetlen fenyeget, fizikai erőszak alkalmazására felhív, más kivezettetését akadályozza vagy fizikai erőszakot alkalmaz. Ezesetben az ülést vezető elnök 15 naptári nap időtartamra azonnali hatályú kitiltást rendelhet el. Ha a kitiltott képviselő felszólításra nem hagyja el az üléstermet, a vele szemben alkalmazható tiszteletdíj-csökkentés összegének felső határa a kétszeresére emelkedik (tizenkét havi). A házelnök a képviselő tiszteletdíját minimum négy-, maximum hathavi összeggel⁶² csökkentheti, valamint utólagos kitiltást is elrendelhet, melynek maximális időtartama 24 ülésnap vagy 60 naptári nap⁶³.

A törvénymódosítás az EJEB ítéletében foglalt elvi jelentőségű megállapításoknak való megfelelés érdekében részletesen szabályozza a megbüntett képviselő jogorvoslati lehetőségeit. Amennyiben az ülést vezető elnök az ülésvezetés kifogásolása miatt rendreutasítás vagy figyelmeztetés nélkül vonja meg a szót a képviselőtől, a jogkövetkezménnyel sújtott képviselő az ügyrendi bizottság eseti állásfoglalását kérheti.⁶⁴ A többi alkalmazott szankció esetén a jogorvoslati eljárás kétfokozatú vált: először a Mentelmi, összeférhetetlenségi, feyelmí és man-

dátumvizsgáló bizottság (a továbbiakban: Mentelmi bizottság) eljárása⁶⁵, majd az Országgyűlés döntése kezdeményezhető⁶⁶. Akár a házelnök, akár az ülésvezető elnök által alkalmazott intézkedés esetén, a döntés írásbeli közlését követő nyolc napon belül kérheti a Mentelmi bizottságtól a képviselő annak megállapítását, hogy az intézkedés elrendelésének nem volt helye⁶⁷, illetve a döntés hatályon kívül helyezését⁶⁸. Ha a képviselő a kérelmében indítványozza, a Mentelmi bizottság eljárása során meghallgatja azzal, hogy az esetleges kitiltására tekintet nélkül jelen lehet a bizottsági ülésen.⁶⁹ A Mentelmi bizottság a meghozott döntéséről, illetve a döntésre nyitva álló határidő eredménytelen elteltéről haladéktalanul tájékoztatja a képviselőt.⁷⁰ Amennyiben a kérelemnek a bizottság helyt adott, a képviselővel szemben az intézkedés nem hajtható végre és az eljárás megszűnik⁷¹. Ha a bizottság a kérelemnek nem ad helyt vagy határidőben nem dönt az ügyben, a képviselő nyolc napon belül kezdeményezheti az Országgyűlés döntését: ülést vezető elnök által hozott intézkedés esetén az plénum az intézkedést helybenhagyja vagy megállapítja, hogy intézkedésnek nem volt helye; házelnöki döntés esetén hatályában fenntartja vagy hatályon kívül helyezi.⁷² A két jogorvoslati fórum mellett megjelenik a házelnök is, mint kivételes fórum. Az ülést vezető elnök által elrendelt kizárás vagy azonnali hatályú kitiltás esetén a házelnök a jogkövetkezmény elrendelését követő öt napon belül kivételesen, hivatalból, méltányossági jogkörben eljárva megszüntetheti az intézkedés alkalmazá-

sát a képviselővel szemben. Ezirányú döntéséről haladéktalanul tájékoztatja a képviselőt, az ülésvezető elnököt és a Mentelmi bizottság elnökét.⁷³

VI. A közelmúlt gyakorlata

A törvénymódosítás fegyelmi jogra vonatkozó rendelkezései 2020. február 1-jén léptek hatályba. Az azóta eltelt bő egy év alatt nem került sor olyan kiemelt jelentőségű fegyelmi vétségre, mint a módosítást közvetlenül előidéző események. A következőkben három olyan eseményt mutatok be, melyek esetében a házelnök tiszteletdíj-csökkentést alkalmazott.

A 2020. október 19-i ülésen az azonnali kérdések és válaszok órájában Jakab Péter, a Jobbik frakcióvezető azonnali kérdést intézett a miniszterelnökhöz. Viszonválasza során egy zsák burgonyát emelt fel, mellyel megindult a patkóban miniszterelnök felé. Eközben az ülést vezető elnök több alkalommal figyelmeztette, hogy hagyjon fel a jogsértő magatartással, ám ez nem vezetett eredményre. Ekkor Kövér László házelnök is – üléstermi helyéről – felszólította a képviselőt, hogy hagyja el a patkót, melynek csak akkor tett eleget, amikor a kormánypárti képviselők miatt nem tudta átadni a miniszterelnöknek a zsákot. A képviselő ezzel az Országgyűlés ülésének rendjét és méltóságát sértő magatartást tanúsított. A házelnök döntésében az Ogytv. 47. § (1) bekezdés c) pontjára hivatkozva kéthavi tiszteletdíjával megegyező mértékben csökkenti a képviselő tiszteletdíját, melynek összege 4413600 forint.⁷⁴ A

képviselő ezután a Mentelmi bizottság eljárását kezdeményezte⁷⁵, ami a képviselő kérelmének nem adott helyet.⁷⁶ Ezt követően a képviselő az Országgyűléshez fordult, hogy a tiszteletdíj-csökkentést elrendelő döntést helyezze hatályon kívül⁷⁷, ám a plénum a tiszteletdíj-csökkentést 115 igen, 51 nem és 2 tartózkodás mellett hatályába fenntartotta⁷⁸.

2021. március 16-án Vadai Ágnes napirend előtti felszólalására adott államtitkári válasz során a képviselőasszony folyamatos bekiabálásával zavarta a kormányzati észrevételt. A képviselő a többszöri rendreutasítás és a jogkövetkezményekre való figyelmeztetés ellenére sem hagyott fel jogsértő magatartásával, és az ülésterem elhagyására vonatkozó felszólításnak sem tett eleget. A házelnök az Ogytv. 47. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt jogkörében eljárva a képviselő tiszteletdíját egyhavi mértékű összeggel csökkentette, melynek forintban meghatározott összege 2058360 forint. A képviselő ezt követően a Mentelmi bizottsághoz fordult, majd miután a bizottság nem adott helyt kérelmének, az Országgyűlés döntését kezdeményezte. A plénum végül a H/15900. számú határozati javaslat elfogadásával, a házelnöki intézkedést hatályában fenntartotta.⁷⁹

A harmadik releváns esemény a közelmúltban történt: 2021. március 1-jén Tordai Bence az azonnali kérdések és válaszok órájában telefonjával felvett készítve Varga Mihály pénzügyminiszter felé sietett, a telefont a miniszter arca elé tartva akadályozta őt. Ezt követően az ülést vezető elnök kifejezett felszólítása ellenére a folyosóra is

követte a minisztert, ezzel folytatva a zavaró magatartást. A képviselő ezzel megvalósította 46/E. § foglalt magatartást. A házelnök az Ogytv. 47. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt jogkörében eljárva a képviselő tiszteletdíját négyhavi mértékű összeggel csökkentette, melynek forintban meghatározott összege 8233440 forint. A képviselő ezt követően a Mentelmi bizottsághoz fordult, majd miután a bizottság nem adott helyt kérelmének, ő is az Országgyűlés döntését kezdeményezte. A plénum végül a H/16005. számú határozati javaslat elfogadásával, a házelnöki intézkedést hatályában fenntartotta.⁸⁰

Kizárásra, azonnali hatályú vagy utólagos kitiltásra az elmúlt bő egy évben még nem került sor.

VII. Összegzés

Tanulmányom középpontjában a fegyelmi jog hatályos szabályozása áll. Fentiekben be kívántam mutatni az Ogytv. módosítása után megváltozott fegyelmi intézkedéseket és azok alkalmazását. Jól látható, hogy a módosítás következtében sokkal szigorúbb jogkövetkezményeket rendelnek az egyes fegyelmi vétségek elkövetéséhez. Emellett a EJEB ítéletének való megfelelés érdekében részletesen szabályozásra került a jogkövetkezményekkel szemben igénybe vehető jogorvoslatok rendszere is.

Az elmúlt bő egy évben viszonylag kis számban került sor a fegyelmi intézkedések alkalmazására, azonban megfigyelhető, hogy lényegesen nagyobb a tiszteletdíj-csökkentés mérté-

ke. A fegyelmi vétségek száma csökkenésének hátterében állhat a fegyelmi szabályozás szigorítása is, emellett előfordulhat, hogy az elmúlt pandémiás időszak is hatással volt a képviselők magatartására.

1 Kúhár Noémi Marianna: Az Országgyűlés elnökének fegyelmi és rendészeti joga. Kodifikáció és közgazgatás, 2020/1.

2 Ádám Antal: Kifejezési szabadság és képviselői mentelmi jog. Magyar Jog, 1999. 3.151.o.

3 Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 318.o.

4 Szente: <https://www.parlament.hu/biz38/mob/tan/szente.htm> (2019.08.21.) 2.o.

5 Szente: <https://www.parlament.hu/biz38/mob/tan/szente.htm> (2019.08.21.) 1.o.

6 3207/2013. (XI.18.) AB határozat. Indokolás [29]

7 Smuk Péter: Ellenzéki jogok a parlamenti jogban (doktori értekezés). Győr, 2007. 119.o.

8 Petrétei: i.m. 318.o.

9 T/6391. törvényjavaslat (2010-2014.ciklus) <https://www.parlament.hu/irom39/06391/06391.pdf> 107-108.o.

10 T/6391. törvényjavaslat (2010-2014.ciklus) <https://www.parlament.hu/irom39/06391/06391.pdf> 99.o.

11 Parlamenti jog. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018. 108.o.

12 Parlamenti jog. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018. 113.o.

13 H/13340. számú javaslat

14 H/11659, H/11740, H/12979, H/13384, H/13737, H/13793, H/13794 számú javaslatok

15 H/11659 számú javaslat

16 H/4980, H/4979, H/4978, H/4977, H/4976, H/4975, H/4605 számú javaslat

17 H/4605 számú javaslat

18 H/4605 számú javaslat

19 H/5016. számú határozati javaslat indokolása

20 15/2019. (IV. 17.) AB határozat [65]

21 Karácsony és mások c. Magyarország ügy (42461/13. és 44357/13. sz. kérelem) [146-147.]

22 Karácsony és mások c. Magyarország ügy (42461/13. és 44357/13. sz. kérelem) [162.]

23 T/8044. számú törvényjavaslat indokolása

24 CDL-AD (2010)025. 147. pont

25 Ogytv. 58. § (1) bekezdés

- 26 T/8044/1. <https://www.parlament.hu/irom41/08044/08044-0001.pdf>
- 27 Igazságügyi bizottság 2019. november 18-i ülésének jegyzőkönyve <https://www.parlament.hu/documents/static/biz41/bizjkw41/IUB/1911181.pdf> 5-20.o.
- 28 T/8044/2. <https://www.parlament.hu/irom41/08044/08044-0002.pdf>
- 29 Országgyűlési Napló 95. szám <https://www.parlament.hu/documents/10181/1569934/ny191120-ossze.pdf/14774b60-4b88-7063-c8f1-0e44772397b7?t=157501046560312955>.
- 30 Országgyűlési Napló 95. szám 12955.
- 31 Országgyűlési Napló 95. szám 13173.
- 32 Országgyűlési Napló 95. szám 13032.
- 33 Országgyűlési Napló 95. szám 13060.
- 34 Igazságügyi bizottság 2019. november 26-i ülésének jegyzőkönyve <https://www.parlament.hu/documents/static/biz41/bizjkw41/IUB/1911261.pdf> 24.o.
- 35 Igazságügyi bizottság 2019. november 26-i ülésének jegyzőkönyve 28.o.
- 36 T/8044/14. <https://www.parlament.hu/irom41/08044/08044-0014.pdf>
- 37 T/8044/15. <https://www.parlament.hu/irom41/08044/08044-0015.pdf>
- 38 Országgyűlési Napló 102. szám 13967-13968.
- 39 T/8044/24. <https://www.parlament.hu/irom41/08044/08044-0024.pdf>
- 40 Ogytv. 45.§ (1) bekezdés
- 41 T/8044. számú törvényjavaslat indokolása. 39.o.
- 42 Ogytv. 45. § (2) bekezdés
- 43 Ogytv. 46. § (3) bekezdés
- 44 T/8044. számú törvényjavaslat indokolása. 39.o.
- 45 Ogytv. 46. § (1) bekezdés a) pont
- 46 T/8044. számú törvényjavaslat indokolása. 40.o.
- 47 Ogytv. 46/B. § (1) bekezdés
- 48 Ogytv. 47. § (2) bekezdés a) pont
- 49 Ogytv. 46/D. §
- 50 T/8044. számú törvényjavaslat indokolása. 41.o.
- 51 Ogytv. 48. § (3) bekezdés
- 52 T/8044. számú törvényjavaslat indokolása. 41.o.
- 53 Ogytv. 49. § (2) bekezdés
- 54 Ogytv. 49. § (1) bekezdés
- 55 Ogytv. 49/A. §
- 56 T/8044. számú törvényjavaslat indokolása. 42.o.
- 57 Ogytv. 47. § (1) bekezdés c) pont
- 58 Ogytv. 47.§ (2) bekezdés b) pont
- 59 Ogytv. 46/F. §
- 60 Ogytv. 47. § (1) bekezdés d) pont
- 61 Ogytv. 47. § (2) bekezdés c) pont
- 62 Ogytv. 47. § (1) bekezdés d) pont
- 63 Ogytv. 47. § (2) bekezdés d) pont
- 64 Ogytv. 46/A. §
- 65 Ogytv. 51. § (1)-(2) bekezdés
- 66 Ogytv. 51. § (7) bekezdés
- 67 Ogytv. 51. § (1) bekezdés
- 68 Ogytv. 51. § (2) bekezdés
- 69 Ogytv. 51. § (4) bekezdés
- 70 Ogytv. 51. § (5) bekezdés
- 71 Ogytv. 51. § (6) bekezdés
- 72 Ogytv. 51. § (9) bekezdés
- 73 Ogytv.51/A. § (1) bekezdés
- 74 OE-41/763-1/2020. <https://www.parlament.hu/documents/10181/38817997/H13986+H%C3%A1zeln%C3%B6ki+d%C3%B6nt%C3%A9s.pdf/e9af46e8-7af0-2afa-9557-510a6ae49f56?t=1606386083855>
- 75 <https://www.parlament.hu/documents/10181/38817997/H13986+K%C3%A9pvisel%C5%91+k%C3%A9relme+a+Mentelmi+bizotts%C3%A1ghoz.pdf/8a430e97-af6d-4209-255d-8d751d96cfd6?t=1606386096231>
- 76 MEB-41/27-4/2020. <https://www.parlament.hu/documents/10181/38817997/H13986+Mentelmi+bizotts%C3%A1g+d%C3%B6nt%C3%A9se.pdf/41c5db66-a1d2-ecc3-1256-d4296bcac343?t=1606386109219>
- 77 OE-41/763-3/2020. <https://www.parlament.hu/documents/10181/38817997/H13986+K%C3%A9pvisel%C5%91+k%C3%A9relme+a+z+Orsz%C3%A1gy%C5%B1%C3%A9shez.pdf/b1c6a02a-a9a0-72c7-966e-55d2b05acf78?t=1606386121626>
- 78 H/13986. számú határozati javaslat
- 79 <https://www.parlament.hu/irom41/15900/15900.pdf>
- 80 <https://www.parlament.hu/irom41/16005/16005.pdf>