



Főszerkesztő: Mohay Ágoston (PTE ÁJK)

Szerkesztők: Cseporán Zsolt (PTE ÁJK), Csoknya Tünde (PTE ÁJK) Mészáros Pál (PTE ÁJK), Hengl Melinda (PTE ÁJK), Kis Kelemen Bence (PTE ÁJK)

A szerkesztőbizottság elnöke: Szalayné Sándor Erzsébet (PTE ÁJK / AJBH) A szerkesztőbizottság tagjai: Jorn van Rij (The Netherlands Police), Hornyák Szabolcs (PKKB), Kokoly Zsolt (Sapientia – EMTE), Csink Lóránt (PPKE JÁK), Farkas Csaba (SZTE ÁJK), Pozsonyi Norbert (SZTE ÁJK), Szomora Zsolt (SZTE ÁJK), Tóth Norbert (NKE), Mészáros Bence (NKE RTK), Kocsis Miklós (PTE KPVK)

Kiadja a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Óriás Nándor Szakkollégiuma.

Felelős kiadó: Dr. Fábrián Adrián, dékán

A kiadó székhelye és postacíme: 7622 Pécs, 48-as tér 1.

Email: szakkollegium@ajk.pte.hu

Tartalom

Krónika	4
Auer Gréta: Az eutanázia büntetőjogi vonatkozásai.....	6
Békési Gábor: A munkaszerződés (szolgálati szerződés) a magyar magánjogi kodifikációs törekvésekben.....	22
Botló Andrea: A korrupció helyzete és büntetőjogi szabályozása Magyarországon.....	32
Breszkovics Botond: Online üzleti modellek és fogyasztóvédelem.....	47
Csajági Tímea: Jogsérelem orvoslása a közigazgatási szerv által avagy a hatékony bírói jogvédelem ellehetetlenítése.....	56
D. Horváth Vanessza: Összehasonlító elemzések a szomszédsági viszonyból fakadó jogkérdések köréből a római jogi és a hatályos magyar polgári jogi szabályozás fényében.....	73
Simon Soma Péter: The fight Against COVID-19: From a Legal Perspective.....	86

Krónika

A 2019/2020-as tanév tavaszi félévének második fele rendhagyó módon telt az Óriás Nándor Szakkollégium tagjainak számára.

A tavaszi felvételi eljárás során három új taggal bővült a Szakkollégium. A Bűnügyi Tagozatba Botló Andrea, a Civilisztika Tagozatba Dinga Anna, a Közjogi Tagozatba pedig Kiss Mátyás nyert felvételt.

A félév programjai az egészségügy és a jog kapcsolata köré épültek, amelyek az Emberi Erőforrások Minisztériuma Nemzeti Tehetség Programja (NTP) keretében kiírt „*A hazai és határon túli magyar nyelvű szakkollégiumok támogatása*” pályázat támogatásával valósultak meg. A féléves projekt (NTP-SZKOLL-19) keretében a szakkollégisták különböző kurzusokon és kerekasztal-beszélgetéseken vettek részt. Február 4-én dr. Martin Zoltán ügyvéd orvosi műhibaperekről szóló előadását hallgatták meg tagjaink, amely során az előadó az eljárásban résztvevő ügyvédek szemszögéből világította meg a folyamatot. Február 25-én a Pécsi Törvényszék csoportvezető bírója, dr. Antal Gábor tartott előadást az élet, a testi épség és az egészség elleni bűncselekményekről, amelyet követően a szakkollégisták kerekasztal-beszélgetésen oszthatták meg a gondolataikat, illetve tehették fel kérdéseiket. Március 3-án a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának oktatója, dr. Barcsi Tamás az embrióhoz, a magzathoz való viszonyulás erkölcsi kérdéseit taglaló kurzusán szakkollégiumunk tagjai az egészségügy és a jog kapcsolatának filozófiai oldalával ismerkedtek meg.

A március 11-én kihirdetett 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről a szemeszterre tervezett további, személyes megjelenést igénylő programjainkat nem tette lehetővé, azonban ezek a terveink szerint az ősz folyamán pótlásra kerülnek.

A projekt részeként a témához kapcsolódóan a szakkollégisták tanulmányokat írtak, amelyek egy része a nyáron megjelenő *Az egészségügy és a jog kapcsolata* című szakkollégiumi kötetben lesz olvashatók. Másik része a Jura tudományos folyóiratban, valamint a Közjogi Szemle szakmai folyóiratban fog megjelenni.

A februárban megrendezésre került „*Jean-Pictet Competition*” elnevezésű humanitárius nemzetközi jogi perbeszéd verseny Bali szigetén megrendezett nemzetközi fordulójában a PTE ÁJK-t képviselve sikeresen szerepeltek tagjaink, név szerint Kappel Gergely, Lukács Viktória és Puskás Tamás.

Schubert Bálint továbbjutott az Országos Nemzetközi Jogi Jogesetmegoldó Verseny döntőjébe. Weich Lili a *Baker&McKenzie – The New Lawyer Challenge III.* elődöntőjében szerepelt sikeresen, illetve az ELSA-MOKK Alternatív Vitarendezési Verseny második

fordulójába jutott. D. Horváth Vanessza a PTE-ÁJK kari perbeszédversenyen „ügyész” kategóriában első helyet ért el.

A kiemelkedő tanulmányi, közösségi és kutatómunka eredményeként tagjaink számos ösztöndíjat nyertek el és komoly elismerést kaptak. Minden tagunk részesült az Igazságügyi Minisztérium Nemzeti Kiválósági/Tanulmányi Jogászösztöndíjában, többen pedig a tagok közül Intézményi, Szakmai és Tudományos Ösztöndíjat is elnyertek. Szakkollégistáink többsége demonstrátori tevékenységet lát el a kar valamely tanszékén, valamint aktív résztvevői a diákköröknek. A tudományos kutatómunka eredményeit tagjaink rendszeresen bemutatják hazai és nemzetközi konferenciákon, illetve folyamatosan publikálják tanulmánykötetekben és országos szakfolyóiratokban.

ÓNSZ Elnökség

Auer Gréta

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSz Elméleti-történeti Tagozatának tagja

Az eutanázia büntetőjogi vonatkozásai

*„Saját halálunk sose fáj úgy, mint mások halála.
Ó, könnyű neked, elbírod nélkülem a sírt,
de bűjám, nélküled, az életet?”
- Weöres Sándor*

I. Bevezetés, történeti áttekintés

Az eutanázia fogalmának ugyan nincs konkrét, általánosan elfogadott, annak minden szegmensére kiterjedő, teljesen átfogó meghatározása, a tanulmányban mégis szeretném ennek a sokszor ellentmondásos jelentéssel bíró kifejezésnek a lényegét megragadva ismertetni a legfontosabb jellemzőket, történeti csomópontokat és egyes szorosan ide kapcsolódó ítéleteket. Az eutanázia meghatározása szerzőnként, intézményenként és kultúránként, sőt tudományterületenként is eltérő jelentéstartalommal bír.¹ Egy fogalmilag tág, sok mindent magába foglaló kifejezésről beszélhetünk, amely mögött az orvosi hivatás nemessége és az emberélethez és méltósághoz való joga egyaránt meghúzódik.²

Az eutanázia gyakorlata nem ismeretlen az emberiség kultúrtörténetében, annak ellenére, hogy az őskor, illetve ókor gyógyítói és orvoslói számára, valamint középkori és újkori orvosok hivatásának kötelezettségeként elsősorban az emberi élet megtartását és a betegek gyógyítását határozzák meg az adott korban irányadó normák, ami természetesen napjainkban sincs másként.³ Véleményem szerint az egyik legközismertebb formája Spárta történelmében lelhető fel. Valamennyi gyermek megszületését követően a vének döntötték el, hogy elég egészséges-e ahhoz, hogy később harcost neveljenek belőle. A gyenge, torzszülött vagy koraszülött gyermekeket pedig ledobták a Taigetosz hegyéről. Rómában, hasonló szempontok alapján az Avertini dombok között hagyták magukra a gyengébbnek vélt csecsemőket. Ugyan a megmaradt források elszórtan tartalmaznak utalást arra, hogy a szenvedő, gyógyíthatatlan embereket kegyelemből megölték, vagy segítséget nyújtottak halálukhoz, azonban ez a gyakorlat korántsem volt ismeretlen, csupán titokban végezték.⁴

A szó görög eredetű, jó, illetve szép halált jelent, amely többek között utalhat az ember könnyű, szelíd halálára, amely mentes a fájdalomtól, lelki gyötrelmektől, valamint az elhagyatottság érzésétől. Az ókori görög szerzők nem használták magát a kifejezést, értelme elsőként Seneca

¹ Blasszauer Béla: Jó halál. Gondolat Kiadó, Budapest 1984. 117-181. o.

² Filó Mihály: Az eutanázia a büntetőjogi gondolkodásban. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2009. 10. o.

³ Glóner Róza: Halál helyett élet kultúrája. Korda Kiadó, Kecskemét 1997. 57. o.

⁴ Tacitus, C. C.: Annales. 1st century AC. [Évkönyvek.] Tankönyv-kiadó, Budapest 1970.

megfogalmazásánál lehető fel: „Aki már nem képes jól élni, tudjon legalább jól meghalni”.⁵ Az idézet tulajdonképpen a „kívánatra ölés” ókori elfogadottságát valószínűsíti, mintegy feloldozásként a beteg, szenvedő és a neki ebben segítséget nyújtó számára. Ezzel ellentétes elveket vall a hippokratészi, orvosi esküben található tézis, amely egyértelműen elutasítja a beteg halálhoz juttatását, vagy annak bármi módon történő felgyorsítását: „Senkinek sem adok halálos mérget, akkor sem, ha kéri, és erre vonatkozólag még tanácsot sem adok.” Az eutanáziát mégis alkalmazták, az eskü tilalma ellenére is, ami azzal magyarázható, hogy az orvosok többsége nem értett egyet az orvosi esküvel és a fájdalomcsillapítók akkoriban nem voltak hatásosak.⁶

A középkori teológiában ismeretlen volt a fogalom, pontosabban az a nézet került előtérbe, hogy az ember élete felett csak Isten ítélkezhet, tehát valamennyi élet ellen irányuló cselekményt jogellenesnek tartottak (összhangban a Ne ölj! parancsolattal). Az eutanázia azon formája is megbocsáthatatlannak minősült és elfogadhatatlannak tartották, ha kegyes célokért, a beteg érdekében alkalmazták.⁷

Ezt követően a 19. század végén, valamint a 20. század első felében a német tudományban bukkan fel ismét, majd kapott alkalmazást a hitleri eutanáziaprogramban. A Hitler által kiadott eutanázia-parancs a sérülten született gyermekekre, felnőtt elmebetegekre, majd cigányokra és nemi betegekre vonatkozott, később pedig válogatás nélkül semmisítették meg erre a parancsra hivatkozva az embereket. A történetek hatása ma is érezhető, hiszen nagyban hozzájárul ahhoz, hogy számos ország elretten az eutanázia bármely formájának legalizálásától. A szó a német terminológiában annyira idomult az előbb kifejtettekhez, hogy a mai napig a „*sterbehilfe*” (halálba segítség) kifejezést használják az eutanázia meghatározására. Ettől tartalmilag és értelmezési szempontból is eltérően, angolszász területen a „*mercy killing*” (kegyes halál, kegyelemből ölés) összetétel használatos.⁸

Számos 20. századi értelmezés segíti megérteni, konkretizálni a fogalmat, egyúttal hangsúlyozva annak helytelenségét, elfogadhatatlanságát. Többek között kiemelendő az 1987-ben, Madridban elfogadott Eutanázia Deklaráció egyik pontja, mely szerint az „Eutanázia a beteg életének szándékos kioltása, akár a beteg saját kérésére, akár a közvetlen hozzátartozók kérésére, etikátlan”.⁹ Egy másik forrás alapján: „Eutanázián a szó szoros értelmében olyan cselekvést vagy mulasztást értünk, mely természete és a végrehajtó szándéka szerint halált okoz, azzal a céllal, hogy megszüntessen minden fájdalmat.”¹⁰ Végül az Orvostikai Statútum, azaz a Magyar Orvosi Kamara

⁵ Helmut Weber: Speciális erkölcteleológia. Szent István Társulat, Budapest 2001. 222. o.

⁶ Gaizler Gyula: A bioetika alapkérdései. Magyar Bioetikai Alapítvány, Budapest 1997. 308-309. o.

⁷ Lucas Lucas, Ramón: A bioetikáról mindenkinek. Új Ember Kiadó, Budapest 2007. 159. o.

⁸ Jobbágyi Gábor: Eutanázia 1. rész. Magyar Szemle 2004/5-6.sz.

http://www.magarszemle.hu/cikk/20060815_eutanazia_1_resz (2020.04.20.)

⁹ Gaizler: i. m. 308–309. o. és 332. o. és Eutanázia Deklaráció Madrid 1987. W. M. A.

¹⁰ Jobbágyi: Uo.

Etikai Kódexe a következő meghatározást tartalmazza: Az eutanázia az orvosnak, olyan szándékos, a foglalkozása körében megvalósított ténykedése, amely a gyógyíthatatlan, szenvedő beteg kérésére a természetes végnél korábbi halálára irányul. Az eutanáziát végző orvos a halál bekövetkeztének idejét a természetes végnél korábbra helyezi át. Valamennyi orvos a gyógyításra és a beteg szenvedésének enyhítésére tett fogadalmat és kapott felhatalmazást, nem pedig arra, hogy más ember életét kioltsa. Az ember életének kioltását célzó tevékenység mind az orvosi hivatással, mind az orvosi etikával összeegyeztethetetlen, egyúttal kirívóan súlyos etikai vétéség.¹¹

Az eutanázia definíciója lényegében többféleképpen is osztályozható, annak különböző fajtái léteznek, amelyről bővebben a következő alpont ad iránymutatást. Filó Mihály fogalmaz meg a büntetőjog számára kiindulópontként megragadható, megfelelő gyűjtőfogalmat, módszertani célzattal ellátva: „Az eutanázia fogalmkörébe esik az orvos minden szándékos cselekménye, amellyel foglalkozása körében, a beteg életét, annak kifejezett vagy vélelmezett beleegyezésével, kioltja vagy megrövidíti.”¹²

Összességében megfigyelhető, hogy a közös elem, ami minden meghatározásban megtalálható a beteg halálára irányuló szándékos magatartás. Ezt az elemet tekinthetjük a fogalom szempontjából a leglényegesebbnek. Ahogy a Statutum is említi, tevőleges magatartással és mulasztással is megvalósítható az eutanázia. Aktív eutanázia esetén az orvos tevőleges, szándékos magatartással segíti a halálba a beteget, amit az esetek többségében halált okozó injekció beadásával ér el. Egyik alfajának tekinthető az „asszisztált öngyilkosság”, amit a magyar jogi szaknyelv öngyilkosságban közreműködésként határoz meg.¹³

II. Passzív és aktív eutanázia, önkéntes és nem önkéntes eutanázia

Annak ellenére, hogy nincs egységesen elfogadott eutanázia meghatározás, vitathatatlanul megkülönböztethetjük különféle megnyilvánulásai formáit.

Kiemelkedő fontosságú az aktív és passzív eutanázia közötti differenciálás, amely a passzív és az aktív szóból adódó általános jelentésen alapul, tulajdonképpen azt érzékelteti, hogy az orvos tevékenységgel vagy mulasztással valósítja meg a cselekményt. Passzív eutanázia esetén a mulasztási oldal valósul meg, tehát az orvos nem kezeli a beteget (például nem éleszti újra), illetve megszünteti a kezelését (például lekapcsolja a lélegeztetőgépet, antibiotikum, lázcsillapító, vérnyomáscsökkentő megvonása, étel-ital megvonása), s ezzel engedi meghalni. Aktív eutanázia esetén a halált okozó magatartás cselekvési oldala valósul meg, vagyis az orvos tevékenysége okozza a beteg halálát,

¹¹ A Magyar Orvosi Kamara Etikai Kódexe: II. 2.2. Kapcsolat a betegekkel (16)-(17) 8-9. o. <https://mok.hu/public/media/source/etikaiKodex/kodex141128.pdf> (2020.04.20.)

¹² Filó: i. m. 10. o.

¹³ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény a (a továbbiakban: Btk.) 162. §

amelytől akár egy egészséges ember is meghalna (például halálos injekció vagy más orvosi eszköz és gyógyszer használatával). Magyarországon azonban erre a beteg kifejezett kérésére sincs lehetőség, ez minden esetben emberölésnek minősül.¹⁴

Ettől eltérő eset, amikor az orvos segítséget nyújt a beteg öngyilkosságához - asszisztált öngyilkosság - például az ehhez szükséges szer átadásával.¹⁵

Mindezek mellett nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a tradicionális orvosi felfogás és az etikusok nagy részére nem jellemző, hogy különbséget tesz az eutanázia ezen megvalósulási módjai tekintetében. Ennek elsődleges indoka, hogy állításuk alapján a passzív eutanázia nem is nevezhető igazán eutanáziának, mert ebben az esetben voltaképp az orvos a beteg önrendelkezési jogát figyelembe véve hagyja őt meghalni. Egy másik nézőpont alapján azért nincs különbség, mert mindkettő célja azonosan a beteg testi-lelki szenvedéseinek megszüntetésére irányul.¹⁶

A passzív eutanáziától következőképp meg kell különböztetni az ellátás visszautasítását, mint betegjogot.¹⁷ Ez a jog illeti meg a már gyógyíthatatlan, haldokló beteget, azonban csak meghatározott feltételek fennállása esetén. Az eltérés jelen esetben abban mutatkozik meg, hogy a természetes folyamatokat engedik szabadjárá, tartózkodnak további beavatkozástól, ugyanakkor az orvos saját magatartásával ekkor sem idézheti elő a halált, továbbá az alap-egészségügyi szolgáltatásokat ilyen esetekben is biztosítani kell a beteg számára. Tehát az orvos kifejezetten a betegek kérésére és együttműködésével csupán a rendkívüli és aránytalan eszközök, beavatkozások igénybevételéről mondhat le (pl. reanimáció, súlyos műtét, intenzív kezelés). Passzív eutanáziának minősül ezen logika követésével alapvetően az is, ha a gyógyíthatatlan betegségben szenvedő páciens úgy dönt, hogy elutasítja az életét meghosszabbító olyan beavatkozásokat, mint a mesterséges táplálás, vagy lélegeztetés.¹⁸ Fontos kiemelni, hogy az ellátás visszautasítása nem az „orvos joga”, hanem a betegé. Azáltal, hogy minden gyógyíthatatlan beteg számára biztosított az alternatíva, hogy az életfenntartó beavatkozását visszautasítsa, és így az életét emberi méltósággal és szenvedése csökkentésével fejezze be, ezzel ki is zárja az emberi élethez és méltósághoz való jog sérelmét. Azonban az, hogy a halálhoz való jog milyen formában, illetve terjedelemben megengedett a beteg számára a jogalkotó által, kizárólag a jogalkotót legitimáló társadalom kívánalmaitól függ.¹⁹

Kiemelendő, hogy alkalmazásához három feltétel együttes fennállása szükséges: csak közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban lehet visszautasítani a kezelést; a beteg

¹⁴ Btk. 160. § (1) bekezdés

¹⁵ TASZ: Eutanázia GYIK. <https://tasz.hu/eutanazia-gyik> (2020.04.19.)

¹⁶ *Barcsi Tamás*: Az emberhez méltó halál lehetősége: az eutanázia és alternatívája. *Esély* 2004/5. szám, 101–113. o.

¹⁷ Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 20-23. §

¹⁸ *Noemi Mrav*: Hol legális Európában az eutanázia. *Euronews*. <https://hu.euronews.com/2018/02/15/hol-legalis-europaban-az-eutanazia-> (2020.05.02.)

¹⁹ dr. *Julesz Máté*: Aktív eutanázia vagy asszisztált öngyilkosság? *Orvosi Hetilap* 157. 40.sz. 1596. o.

olyan súlyos betegségben kell, hogy szenvedjen, amely az orvostudomány szerint rövid időn belül megfelelő ellátás mellett is halálhoz vezet; háromtagú orvosi bizottság egyhangú, írásos nyilatkozata elengedhetetlen arról, hogy a beteg a döntését annak következményeinek teljes tudatában hozta meg.²⁰

Az egyik csoportosítás szerint megkülönböztethetjük az önkéntes és a nem önkéntes eutanáziát. Előbbit kérésre, ebből következően beszámítható tudatú, befolyásmentes akarat-elhatározású személynél lehet végrehajtani, utóbbi azonban a beleegyezése nélküli, kényszer útján (mivel nincs megkérdendő állapotban, kómában, eszméletén kívül van) történő halálba segítséget jelent.²¹

Az önkéntes eutanázia fogalmaköre lényegében az alábbi elemeket fogja át: az effajta eutanáziára csak az orvos- beteg kapcsolatban kerülhet sor; amely esetén az orvos szándékos magatartásával a természetesnél vagy a lehetségesnél előbbre hozza a beteg halálát. További feltétel, hogy a beteg gyógyíthatatlan állapotban van, szenved, és kifejezi akaratát a halálra; így az eutanáziára a beteg mindenekelőtt álló érdekében, annak kívánságára kerül sor, önrendelkezési joga alapján. Fontos kiemelni, hogy egy vagy több elem hiánya esetén a joggyakorlat és az elmélet is gyakran emberölésnek minősíti az esetet.²² Ilyennek tekinthetők hazánkban a Binder Gyöngyi- és a Fekete Angyal- ügyek is, hiszen az ölési cselekményt nem orvos követte el, illetve utóbbi esetében nem az áldozatok kifejezett kívánsága volt a halál. Az ügyek a későbbiekben, a IV. pontban kerülnek kifejtésre.

III. Az eutanázia szabályozástörténete Magyarországon

Magyarországon először az 1843-as kódextervezetben jelenik meg a „kívánságra való ölés” tényállása, amelyet Blasszauer Béla az eutanázia-gondolat első megjelenéseként értékel a magyar jogtörténetben. Az 1843-as javaslat a porosz *Landrecht* mintájára a kívánatra való ölés tényállását az öngyilkosságban való közreműködéssel együtt tárgyalja, és enyhébben rendeli büntetni.²³ Tehát az eutanázia szabályozása, véghezvitele esetén szankció kilátásba helyezése már az 1850-es években megfigyelhető. Az ezt követő törvényi rendelkezést a Csemegi-kódex (1878) tartalmazza a következőképp: „Aki valakinek határozott kívánsága által bíratott arra, hogy őt megölje (...) a kívánságra való ölés büntetést követi el.”²⁴ Az általánosan elfogadott nézet alapján a cselekmény nem maradhatott büntetlenül, azonban mindenféleképpen enyhébben szankcionálandó a

²⁰ Integrált Jogvédelmi Szolgálat: Az ellátás visszautasításának joga. <http://www.eubetegjog.hu/az-ellatas-visszautasitanak-joga.html> (2020.05.02.)

²¹ *Jobbágyi*: Uo.

²² *Jobbágyi*: Orvosi jog - Hippokratésztől a klónozásig. Szent István Társulat, Budapest 2007. 145-169. o.

²³ *Blasszauer*: i. m. 117-181. o.

²⁴ A magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről szóló 1878 évi V. tc. 282. §

szándékos emberölésnél, figyelembe véve, hogy ezen cselekmény elkövetési motívuma a könnyörület.

Az 1878. évi V. törvényhez írt kommentárjában Angyal Pál kifejti, hogy a büntetőjogban nem érvényesülhet általánosan az Ulpianus-i *volenti non fit iniuria*-elv (aki valamibe beleegyezik, arra jogtalanságként nem hivatkozhat), hiszen ez az emberi élethez és méltósághoz való alapjog, mint abszolút és elidegeníthetetlen jog sérelmét jelentené az eutanázia esetén, így az erről való lemondás semmis. Ez röviden azt jelenti, hogy az emberölés jogtalanságát a megölt beleegyezése, illetve kívánsága nem szünteti meg, annak büntetőjogi értékelése azonban legtöbbször privilegizált esetben és elvétve figyelhető meg, főként a bizonyítási nehézségek miatt. Véghezvitele esetén a joggyakorlat számos enyhítésére és súlyosításra okot adó körülményt is értékel. Fontos kiemelni, hogy a hatályos büntetőjogunk rendszerében a 1878-as Btk. 282. §-ához hasonló tényállás nem található, és ez a továbbiakban is elképzelhetetlennek bizonyul.²⁵

A Csemegi-kódex fentebb idézett tényállása 1961-ig volt hatályos, azonban megfigyelhető, hogy ez idő alatt ilyen jellegű bűncselekmények nagyon kis számban kerültek a bíróságok elé. Az 1961. évi V. törvény a kívánatra ölés tényállását beolvasztotta az emberölés büntettébe, azonban az eutanázia megítélése semmit sem változott - továbbra is elutasították annak bármilyen megnyilvánulási formáját. A törvény hatályba lépése óta hazánkban az eutanázia elbírálására a szándékos emberölés szabályai irányadók.²⁶

A betegek jogvédelmét egészen 1998-ig nem biztosította átfogó törvény, következésképpen hiányosak voltak a gyógyíthatatlan, halálos betegségben szenvedő betegekre vonatkozó rendelkezések is. Valamennyi orvosnak és egészségügyi dolgozónak meg kellett tagadnia minden tevékenységet, amit jogszabály tilalmaz, így az eutanáziát is. Az ekkor hatályos büntető törvények alapján, az orvos magatartásától függően emberölésnek, öngyilkosságban való közreműködésnek, foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetésnek, esetleg segítségnyújtás elmulasztásának minősült az eutanázia, mert minden esetben a gyógyítási kötelezettség volt az elsődleges.²⁷

Az egészségügyről szóló 1997.évi CLIV. törvény jelentette az igazi áttörést a magyar jogi szabályozásban. Megalkotását sürgette, hogy ekkoriban az orvos döntésétől függött a végső stádiumba jutott betegek kezelésének lehetősége, a beteg akaratától függetlenül, azaz kizárólag az orvos határozhatott valamennyi halálos beteg kezelésével kapcsolatos kérdésben. Emellett az egészségügyi szektorban jellemző pénzhiány és bizonytalan jogi szabályozás miatt számos visszaélés figyelhető meg a század vége felé.²⁸

²⁵ *Filó*: Az eutanázia jogi szabályozásának problémái. Kharón, Budapest 1999. 17-18. o.
http://epa.oszk.hu/02000/02002/00006/pdf/1999-tavasz-nyar_filo-eutanazia.pdf (2020.05.28.)

²⁶ 1961. évi V. törvény 253. § és 255. §

²⁷ *Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila*: Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest 2008. 357. o.

²⁸ TASZ: Uo.

A törvény kimondja, hogy minden beteget megillet az önrendelkezéshez való jog, aminek korlátozása csak a törvényben megengedett módon és formában lehetséges. Az önrendelkezési jog számos jogosultságot foglal magában, nevezetesen:

„(1) A beteget megilleti az önrendelkezéshez való jog, amely kizárólag törvényben meghatározott esetekben és módon korlátozható.

(2) Az önrendelkezési jog gyakorlása keretében a beteg szabadon döntheti el, hogy kíván-e egészségügyi ellátást igénybe venni, illetve annak során mely beavatkozások elvégzésébe egyezik bele, illetve melyeket utasít vissza, figyelembe véve a 20. §-ban előírt korlátozásokat.

(3) A betegnek joga van arra, hogy a kivizsgálását és kezelését érintő döntésekben részt vegyen. Az e törvényben foglalt kivételektől eltekintve bármely egészségügyi beavatkozás elvégzésének feltétele, hogy ahhoz a beteg megtévesztéstől, fenyegetéstől és kényszertől mentes, megfelelő tájékoztatáson alapuló beleegyezését (a továbbiakban: beleegyezését) adja.”²⁹

IV. Az eutanázia alkotmányjogi és büntetőjogi megítélése

Az emberi élethez és méltósághoz való jog, mint abszolút jellegű, korlátozhatatlan, minden más alapjogot megelőző jog, az Alaptörvény általi kiemelkedő védelemben részesül. A jelenleg hatályos Alaptörvény Szabadság és felelősség c. fejezetének II. cikke szerint tehát: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”³⁰ Az életről való lemondást, illetve az ahhoz való jogot azonban semmilyen formában nem szabályozza. A következőkben az egyes alkotmánybírói határozatokat szeretném ismertetni, amely az életről való lemondás és az eutanázia alkalmazhatóságának körében ad iránymutatást.

A 22/ 2003 (IV. 28.) alkotmánybírói határozat szerint a saját halálról való döntési jog mindenkit megillet.³¹ A határozat elutasította az alapul fekvő indítványt, amelyben azt vetették fel, hogy alkotmányellenes helyzet állt elő azáltal, hogy a törvényhozó a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 166.-168. §-ait (emberölés, erősfelindulásban elkövetett emberölés és öngyilkosságban közreműködés) nem hozta összhangba az 1949. évi Alkotmány 54. § (1) bekezdésével³².

Egy 2012-ben befogadott alkotmányjogi panasz szintén a régi Btk.-ról szóló törvényre hivatkozva érvel az ellentmondások feloldása végett. Megállapítja, hogy az életfenntartó beavatkozás visszautasítása egyúttal az életmentő beavatkozás megtagadását is jelenti. Ezen

²⁹ Eütv. 15. § (1)-(3)

³⁰ Magyarország Alaptörvénye

³¹ 22/2003. (IV. 28.) AB határozat

³² 1949. évi XX. törvény 54. § (1): A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.

visszaautasított ellátást meg kell szüntetni, vagy a még folyamatban nem levő ellátás esetén, azt megkezdeni sem lehet, ha a Bizottság döntését követő harmadik napon a beteg ismételtén kijelenti az életfenntartó beavatkozás megtagadására irányuló szándékát. A nyilatkozat szükségszerű érvényességi kelléke, hogy az két tanú jelenlétében történjen. Az indítványozó véleménye szerint valamennyi ilyen beavatkozás megszüntetésének elháríthatatlan következménye, hogy halált eredményez, ami bűncselekménynek minősül. Mindazonáltal a jogszabály nem határozza meg, hogy kinek kell ezt végrehajtani, illetve rá nézve milyen következményei lesznek, ha a beavatkozást megszünteti. Arról sem rendelkezik, miképp viszonyul a rendelkezés a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényhez, azaz a régi Btk.-hoz, különösen annak 168. §-ához (öngyilkosságban közreműködés). Összegezve az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a rendelkezés sérti a jogállamiság elvét, ezen keresztül a normavilágosság követelményét, illetve ellentétes a 22/2003. (IV. 28.) AB határozattal, és az élet védelmére vonatkozó kötelezettséggel is.³³

Az előbb bemutatott 24/2014. (VII. 22.) AB határozat értelmében az Alkotmánybíróság egyúttal minimális enyhítés mellett döntött az eutanáziával kapcsolatos szabályozás tekintetében. Az AB megállapította az Eütv. 22. § (3) bekezdésének alaptörvény-ellenességét, ezért azt megsemmisítette. Az Eütv. imént említett bekezdése szerint a beteg nyilatkozata csak abban az esetben érvényes, ha a pszichiáter szakorvos szakvéleményben igazolja, hogy a személy a döntését annak lehetséges következményei tudatában hozta meg. További újítás, hogy egyszerűsödtek az úgynevezett élő végrendelet szabályai is. Eszerint nem szükséges két évente megújítani a nyilatkozatot, de az továbbra is bármikor alaki kötöttség nélkül visszavonható.³⁴

A büntetőjog szintén kiemelt védelemben részesíti az emberi életet, testi épséget és egészséget, így a következőkben a tanulmány témája szerint releváns ismeretek kerülnek bemutatásra.³⁵

Büntetőjogi szempontból az eutanáziával kapcsolatban a legszorosabb összefüggés az öngyilkosságban közreműködés tényállásával figyelhető meg. Az öngyilkosságban közreműködés megvalósítására tipikus példaként említhető, amikor az orvos mérget juttat a betegnek, s azt a beteg saját cselekedetével veszi be. Az orvost ilyen esetekben fizikai bűnsegédként lehetne felelőségre vonni, hiszen a bűncselekmény egyetlen tényállási elemét sem valósítja meg, viszont közreműködése, segítsége nélkül a beteg nem tudta volna elkövetni az öngyilkosságot.³⁶ Problémaként merül fel az öngyilkosság értékelése és az a kérdés, hogy: mivel az öngyilkosság nem számít bűncselekménynek, sem társadalomra veszélyes cselekménynek, ebből vajon az következik,

³³ 24/2014. (VII. 22.) AB határozat

³⁴ *Juhász Gergely*: Az eutanázia orvosi jogi és alkotmányjogi vizsgálata. Arsboni 2015. <https://arsboni.hu/az-eutanazia-orvosi-jogi-es-alkotmanyjogi-vizsgalata/> (2020.06.27.) és 24/2014. (VII. 22.) AB határozat

³⁵ Btk. XV. fejezet

³⁶ Büntetőjog, Infó: Btk. 162. § Öngyilkosságban közreműködés. <https://buntetojog.info/kulonos-resz/btk-162-%C2%A7-ongyilkossagban-kozremukodes/> (2020.04.19.)

hogyan az ahhoz nyújtott segítségnyújtás sem minősülne bűncselekménynek? Büntetőjogi szempontból nem ilyen egyszerű a helyzet megítélése, ugyanis az öngyilkosságban közreműködés büntette Btk. 162.§-a szerint büntetendő:

„(1) Aki más öngyilkosságra rábír, vagy ennek elkövetéséhez segítséget nyújt, ha az öngyilkosságot megkísérlik vagy elkövetik, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.
(2) Az a tizennyolcadik életévét betöltött személy, aki tizennyolcadik életévét be nem töltött személyt bír rá öngyilkosságra, vagy ennek elkövetéséhez segítséget nyújt, ha az öngyilkosságot megkísérlik vagy elkövetik, két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”³⁷

Az alapcselekmény (öngyilkosság) ugyan nem büntetendő, de az ahhoz kapcsolódó, vagy azt kiegészítő, segítő magatartás bűncselekményként értékelendő. Hasonló logika figyelhető meg egyébként a prostitúció, kerítés, prostitúció elősegítése esetében is. Hiszen maga a prostitúció nem minősíthető bűncselekménynek, viszont az abból származó haszonszerzés és annak elősegítése egyértelműen igen.³⁸

Tehát jogvitákat eredményezhet az is, ha valaki más öngyilkosságában hathatósan közreműködik. Közreműködés alatt egyaránt érthető a fizikai és a lelki segítségnyújtás ahhoz, hogy más a saját életét kioltsa.³⁹ Így többek között például a szuicid hajlamú, halálos beteg részére történő lőfegyver beszerzése az öngyilkosság elkövetéséhez szintén bűncselekménynek minősül.

V. Az eutanázia szabályozása külföldön, különös tekintettel Hollandiára

Jelenleg három országban engedélyezik az aktív eutanáziát: Belgiumban, Hollandiában és Luxemburgban. Az első két ország a kiskorúaknál is elfogadja az eutanázia iránti kérelmet, ha azok megfelelnek a szigorú előírásoknak, Luxemburgban azonban kizárólag felnőtteken végzik el a beavatkozást. Svájc, Németország, Ausztria és Finnország területén megengedett az orvos által felügyelt eutanázia, azaz az asszisztált öngyilkosság, de csak bizonyos speciális körülmények között hajtható végre. Spanyolországban, Svédországban, Angliában Olaszországban, Magyarországon és Norvégiában a passzív eutanázia pontosan körülhatárolt formái és módjai megengedettek - természetesen csak a szigorú szabályok betartása mellett.⁴⁰

Az eutanáziáról szóló törvény 2004-ben lépett hatályba Hollandiában, mely szigorú feltételekhez köti a halálos injekció beadását. Minden esetben vizsgálni kell az eljárás indokoltságát. Az eutanázia végrehajtása abban az esetben lehet megalapozott például, ha a beteg javulásának esélyei kizártak,

³⁷ Btk. 162. §

³⁸ Büntetőjog-Infó: Btk. 201. § Prostitúció elősegítése. <https://buntetojog.info/kulonos-resz/201-%C2%A7-prostitutio-elosegitese/> (2020.04.19.)

³⁹ Btk. 162. §

⁴⁰ Noemi Mrav: Hol legális Európában az eutanázia? Euronews. <https://hu.euronews.com/2018/02/15/hol-legalis-europaban-az-eutanazia-> (2020.04.28.)

a szenvedése elviselhetetlen és megkönnyíthetetlen, illetve, ha a beteg maga kéri a halált, azaz a kérelme tekintetében teljes önkéntesség állapítható meg. Ezek az elsődleges feltételei a végső beavatkozásnak, ezenfelül az orvosnak egy másodlagos, független véleményt is figyelembe kell vennie, konzultálnia kell egy másik orvossal a célból, hogy megállapítást nyerjen, hogy az eutanázia elvégezhető-e.⁴¹

2019. nyarán több ügyben is vizsgálatot kezdeményeztek, ugyanis felmerült a gyanú, hogy ezekben az esetekben törvénysértés történt. Ezek közül Noa Pothoven halála több európai országban is kérdéseket vetett fel és ébresztett gondolatokat az eutanázia megítélésével kapcsolatban.⁴²

A közismert holland lány 17 évesen, depresszióra, pszichés zavarokra, anorexiára és szexuális erőszakra hivatkozva kérte több holland kórház közreműködését és segítségét, ám mindegyik visszautasította az eutanáziára vonatkozó kérelmét, ami miatt éhségsztrájkba kezdett. Egészségügyi állapota folyamatosan romlott, és többször is kezeléseknak vetették alá, ami a család állítása szerint nem volt megfelelő, és nem a tényleges problémát orvosolta, csupán a lány önveszélyes állapotát igyekezett megszüntetni. Noa számos levélben és közösségi oldalán is elbúcsúzott, amiből a sajtó azt szűrte le, hogy aktív eutanáziát alkalmaznak majd a lány esetében, holott a kényszertáplálás visszautasításával, étel és ital hiány folytán vesztette életét, végeredményében az eutanáziával megegyezően.⁴³ Megállapítható, hogy a lány nem szenvedett ugyan halálos betegségben, de jogilag ugyanakkor sor kerülhetett volna az eutanáziára; amennyiben a szülők beleegyezésüket adják és az orvos szakértők is elfogadják a nyilatkozatokat és megállapítanak egyéb, súlyos, az eutanáziára okot adó körülményt.⁴⁴ Ferenc pápa is reagált az esetre, és nyilatkozata szerint az eutanázia valamint az asszisztált öngyilkosság mindannyiunk veresége és kiemelt feladatként tűzte ki, hogy soha ne engedjük el a szenvedők kezét.⁴⁵ Az egyház álláspontja ebben a témában lényegében a kezdetektől fogva változatlan, és elutasítja az eutanázia valamennyi formáját.⁴⁶

Az eutanáziát kérelmezők száma a statisztikák szerint, ha nem is drasztikusan, de csökkent Hollandiában. 2018-ban 6126 esetet regisztráltak, az azt megelőző évben pedig 6585 ilyen esetről

⁴¹ *Jobbágyi*: Az élet joga. Szent István Társulat, Budapest 2004. 289. o.

⁴² *Króó Zita*: Továbbra is napirenden az eutanáziavita Hollandiában. Origo.

<https://www.origo.hu/nagyvilag/20190624-eutanazia-hollandia-torvenysertes.html> (2020.04.28.)

⁴³ *Eliza Mackintosh*: Misinformation swirling around Dutch teenager's death ignites debate over euthanasia. CNN. <https://edition.cnn.com/2019/06/08/europe/noa-pothoven-euthanasia-debate-intl/index.html> (2020.04.28.)

⁴⁴ *Dezső András*: Nem volt halálos beteg a lány, de jogában állt meghalni. Index.

https://index.hu/kulfold/2019/06/05/noa_pothoven_eutanazia_hollandia_tinedzser/ (2020.04.28.)

⁴⁵ *Vaskor Máté*: Nem segítették halálba, de hagyták meghalni. 24.hu. <https://24.hu/kulfold/2019/06/07/noa-pothoven-17-eves-holland-lany-halala/> (2020.04.28.)

⁴⁶ *Hámori Antal*: Az eutanázia problémája a katolikus egyházjogban. Iustum Aequum Salutare VI. 2010/2. sz. 25-44. o.

számoltak be. A páciensek közül körülbelül 1 százalék szenvedett pszichiátriai betegségben, 2,4 százalék demenciában, és jelentősebb részük, azaz nagyjából 65%-uk végstádiumú rákban.⁴⁷

A holland szabályozás alapján egyébként nem feltétele az eutanázia alkalmazásának, hogy a betegség gyógyíthatatlan vagy a szenvedés fizikai legyen, ugyanis vannak olyan lelki és szellemi problémák is, melyek a beteg számára a halál utáni vágyat eredményezik és olyan fokú reménytelenség, kilátástalanság jellemzi az életük akár egy akár több területét, hogy egyes esetekben orvosi beleegyezést is nyerhet egy-egy ilyen kérelem. Ezt alátámasztja, hogy a 2004-ben elfogadott törvény óta olyan betegeknek is legális – természetesen egy orvos szakértői állásfoglalás következtében – az eutanázia valamint az öngyilkossághoz nyújtott orvosi segítség, akiknél „elviselhetetlen szenvedést okozó életuntságot” diagnosztizáltak.⁴⁸ 2006-ban az eutanázia lehetőségét már szélesebb körben engedélyezték, így annak gyakorlatát kiterjesztették a súlyos fejlődési rendellenességgel világra jött újszülöttekre, amely alkalmazásához a szülők hozzájárulása szükséges.⁴⁹

Belgiumban már 2002-ben elfogadtak egy törvényt, amely az önkéntes eutanázia lehetőségét biztosítja a 18. életévüket betöltött betegek számára, szintén szigorú feltételrendszer mentén. Ebben az országban további feltételként említhető, hogy a beteg egészségi állapotát tekintve reménytelen kell, hogy legyen a felépülés lehetősége, nem várható javulás a későbbiekben, a betegsége gyógyíthatatlan, és ez állandó, szinte mindennapos szenvedést jelent számára. Érdekességként megemlíteném, hogy az első beteg, aki ezzel a lehetőséggel élve az eutanáziát választotta, a 39 éves szklerózis multiplexben szenvedő Mario Verstraete volt, a méltóságteljes haldoklás és halál belgiumi aktivistája, akinek halálát élőben közvetítette a televízió, 2002-ben.⁵⁰ Egy másik eset kapcsán, amikor a 95 éves orvosi Nobel-díjas belga professzoron, Christian de Duve-ön hajtottak végre aktív eutanáziát, az indítékot emelném ki. Az orvos családtagjai és kutatótársai tudomására hozta döntése legfőbb okát: félt, hogy a rákos betegsége miatt elvesztené döntőképességét. Az aktív eutanázia kérelmezésekor az önkontroll elvesztése miatti félelem gyakori indok, de ekkor is csak gyógyíthatatlan betegségben szenvedőnek szabad engedélyezni.⁵¹

A Belgiumban regisztrált eutanázia-esetek száma folyamatosan növekvő tendenciát mutat, 2018-ban 2357 emberen hajtották végre. Kor szerinti megosztásban pedig a 69-80 év közöttiek száma jelentős. Az eutanáziára a legtöbb esetben a beteg otthonában kerül sor.⁵²

⁴⁷ Kroó: Uo.

⁴⁸ Az életuntság is ok lehet az eutanáziára Hollandiában? Index. <https://index.hu/kulfold/hirek/205377/> (2020.06.24.)

⁴⁹ TASZ: Az eutanázia külföldi szabályozása. <https://tasz.hu/az-eutanazia-kulfoldi-szabalyozasa> (2020.06.24.)

⁵⁰ Uo.

⁵¹ Julesz: Aktív eutanázia... 1597. o.

⁵² Number of registered euthanasia instances in Belgium from 2002 to 2018. Statista. <https://www.statista.com/statistics/1098051/number-of-euthanasia-instances-registered-in-belgium/> (2020.04.28.)

Az előző két országnál valamivel később, 2008 nyarán Luxemburgban is hatályba lépett az a törvény, ami legalizálta az eutanáziát és az öngyilkosságban való orvosi közreműködést. A feltételrendszer valamivel eltér, hiszen az igénylőknek többször kell kérelmezniük saját halálukat, és két orvos és egy szakértőből álló bizottság hozzájárulását kell megszerezniük a beavatkozáshoz.⁵³

Mindhárom ország lehetőséget biztosít előzetes nyilatkozattételre, amelynek írásban, ismételten és teljesen tiszta tudatállapotban kell megtörténnie a kérelem érvényességéhez. Büntetőjogi szempontból itt is, mint minden azonnali, tehát nem valamilyen feltétel bekövetkezéséhez kötött, hanem a jelenlegi állapot alapján kérelmezett eutanázia esetében is aggályos lehet, a nyilatkozat önkéntessége. Törekedni kell annak a lehetőségnek a kizárására, hogy valaki kényszer vagy fenyegetés hatása alatt állva tesz az életét megrövidítő nyilatkozatot. Ezért is szükséges az alapos, akár többszöri vizsgálat, hogy az ilyen elsőre nehezen megállapítható tényezők, 100%-os bizonyossággal elvethetők legyenek és a méltóságteljes halál a beteg elsődleges szándékát tükrözze, ne pedig valaki másnak a nyereségvágyból, aljas indokból vagy célból motivált akarata legyen. Utóbb említett esetekben ugyanis nem mehetünk el az elkövető büntetőjogi felelősségre vonása mellett. Ha nem viszik véghez az eutanáziát akár emberölés kísérlete vagy előkészülete miatt, ha véghez viszik és utóbb kiderül a befolyásoltság, emberölés befejezett alakzata miatt vonható felelősségre az elkövető.⁵⁴

VI. Példák a magyar joggyakorlatból

Az alábbiakban néhány nevezetes esetet ismertetek a témakör kapcsán a magyar joggyakorlatból.

VI.1. Binder Györgyi-ügy

„Ölbe vettem, úgy fogtam, amikor sikítózott a fájdalomtól. Az utolsó időszakban már nem akart beszélni senkivel. Próbáltam neki mesét olvasni, de nem volt hozzá türelme. (...) Sokszor kérdezgette, hogy ugye rossz kislány volt, ezért lett beteg. Mondtam neki, hogy Andika, mindenkinek ilyen gyereket kívánok, amilyen te voltál.”⁵⁵

Ezt a nyilatkozatot tette Binder Györgyi, aki 1993 szeptemberében végzett a csupán 11 éves gyógyíthatatlan betegségben szenvedő kislányával. Az anyuka és a gyermek is tudta, hogy élete már nem tarthat sokáig. A lány fájdalmai és kilátástalan helyzete miatt többször könyörgött édesanyjának, hogy ölje meg, vessen véget életének és ezzel együtt gyötrelmeinek. Az asszony a lehető legnehezebb és legfájdalmasabb döntést hozta meg, ami egy anya számára felmerülhet ilyen

⁵³ TASZ: Az eutanázia külföldi...

⁵⁴ Uo.

⁵⁵ Fedor Zsuzsanna: Az eutanázia, büntetőjogi és orvosi jogi szemszögből. Arsoni 2017. <https://arsboni.hu/az-eutanazia-buntetojogi-es-orvosi-jogi-szemszogbol/> (2020.06.24.)

esetben, és végül eleget tett a kislánya kérésének. Első alkalommal egy hajszárítót dobott a kádba, ami azonban nem váltott ki áramütést. Ezután a kislány fejét addig tartotta a víz alatt, míg megfulladt. Miután végzett gyermekével, a rendőrségre ment és feljelentette saját magát.⁵⁶

Elsőfokon a Fővárosi Bíróság kétévi börtönbüntetésre ítélte Binder Györgyit, de annak végrehajtását háromévi próbaidőre felfüggesztette. Mivel az ügyész fellebbezett, megindult a másodfokú eljárás. Végül 1995-ben a Legfelsőbb Bíróság úgy határozott, hogy a vádlottnak le kell töltenie a börtönbüntetését és a következő megállapításokat tette az ügyben⁵⁷: „A cselekmény jogi értékelését illetően a kiindulópont a hatályos büntető törvénykönyvnek az a rendelkezése, amely az emberölés privilegizált eseteként a kívánatra történt emberölést nem ismeri.”⁵⁸ Megjegyzi azonban a Legfelsőbb Bíróság, hogy a 11 éves gyermek ilyen irányú kérése vagy kívánsága komolynak és teljesíthetőnek akkor sem lenne értékelhető, ha a jogszabály ellenkező törvényi rendelkezést tartalmazna. Miután az elsőfokú bíróság aktív eutanáziának nevezi a vádlott cselekményét, a Legfelsőbb Bíróság szükségét látta annak, hogy ezzel a kérdéssel foglalkozzon, és az ügy kapcsán tisztázza az aktív eutanázia fogalmát: „Az eutanázia a gyógyíthatatlan beteg halálának meggyorsítása vagy előidézése, szenvedésének megrövidítése céljából. Büntető törvénykönyveink tiltják ezt még akkor is, amikor célja a fájdalomtól való megkímélés, vagy az ölés a beteg határozott kívánságára történik. Fontos utalni arra, hogy — konkrét törvényi tiltás nélkül, attól függetlenül is — e fogalmon mindenekelőtt és kifejezetten orvos- beteg kapcsolat értendő. Ilyen esetben a gyógyíthatatlan betegségben szenvedő, nagy fájdalmat átélő ember akár kérésére, akár orvosi döntés alapján kifejezetten az orvos a halálba segít, vagy ezt a folyamatot meggyorsítja. Más személy – kívülálló – ezt a feladatot nem láthatja el. Az adott büntetőügy kapcsán tehát eleve nem lehet szó eutanáziáról.”⁵⁹ Ezt követően a Legfelsőbb Bíróság elrendelte az ítélet végrehajtását.

A későbbi hónapokban Göncz Árpád, volt köztársasági elnök elé került az ügy, aki 1996 májusában kegyelmet adva Binder Györgyinek, négyévi próbaidőre felfüggesztette az ítélet végrehajtását. A tragédia nagy visszhangot keltett és története bejárta a világot. Ez az ügy azért is kiemelendő, mert az eutanázia jogi alapokra helyezése aktualitást kapott hazánkban ennek okán.⁶⁰

Sokan elítélték az édesanya tettét, de többen kiálltak mellette és igyekeztek oly módon segítséget nyújtani, hogy az Alkotmánybírósághoz fordultak, azon kérelmükkel, hogy iktassák be Magyarországon a gyógyíthatatlan betegek aktív eutanáziához való jogát a törvénybe. Így tett

⁵⁶ Az eutanázia büntetőjogi és orvosi jogi aspektusai. Jogászvilág.hu <https://jogaszvilag.hu/szakma/az-eutanazia-buntetojogi-es-orvosi-jogi-aspektusai/> (2020.05.27.)

⁵⁷ *Somorjai* László: Az aktív eutanázia gyilkosságnak számít. Hetek VII. 18. sz. <http://epa.oszk.hu/00800/00804/00265/38433.html> (2020.05.27.)

⁵⁸ BH 1996. 349.

⁵⁹ Uo.

⁶⁰ *Fedor*: Az eutanázia büntetőjogi és orvosi jogi aspektusai. Arsoni 3-4.sz. <https://jogaszvilag.hu/szakma/az-eutanazia-buntetojogi-es-orvosi-jogi-aspektusai/> (2020.06.20.)

például Takács Albert alkotmányjogász, helyettes ombudsman és Kmetty Ildikó ügyvéd is. Ezen kérésüket azonban az Alkotmánybíróság elutasította.⁶¹

A kislány akarata arra irányult, hogy szabaduljon a fájdalomtól, véget vessen a már amúgy sem sokáig tartó, de annál nagyobb szenvedésekkel teli életének, amihez édesanyja segítségét kérte, számos kérdést vet fel a társadalomra veszélyesség körében. Alanyi oldalon az anya szándéka a lány halálára irányult és arra, hogy ezzel megszüntesse a fájdalmát. Elgondolkodtató, hogy vajon felülírja-e a bűncselekmény szándékos voltát, hogy a célzat a könyörület, hiszen egyértelműen jót akarva, a lány érdekeit szem előtt tartva történt - nem az anya akaratának érvényesülésével - az amúgy jogellenes cselekmény.

Véleményem szerint Binder Györgyi pontosan tudta, hogy emberölést követ el, hogy tette miatt felelősségre vonják, ezért az ő érdeke az lett volna, hogy a lánya természetes halált halva, akár még hónapokig szenvedve haljon meg. Ellentmondásosnak tartom ezt a gondolatot, hiszen, hogy lehetne egy anya érdeke, szándéka arra irányuló, hogy a már 11 éve nevelt és szeretett lánya nap mint nap fájdalmakat éljen át. Az anya a kislány érdekét a sajátja elé helyezve döntött úgy, hogy véget vet az életének. Kiemelném, hogy nem az asszony tettét szeretném pozitívan értékelni, viszont erkölcsi és érzelmi szempontból is megmagyarázható a cselekmény elkövetése. Mi lett volna, ha jogilag szabályozottan működik ez az intézmény? Valószínűleg a lány élni szeretett volna a törvényes lehetőséggel, amire anyja beleegyezését adta volna, végeredményként pedig megnyugvást lelt volna a család valamennyi tagja, hiszen senki nem „kényszerül” emberölés elkövetésére, és a gyermek utolsó akarata is teljesül. Ez a beteg és környezete általam valószínűsített nézőpontjából megközelített érvelés. A másik oldal szempontjából, vagyis orvosként embereket megölni, még ha legálisan, ellenőrzött, steril és biztonságos keretek között történik is, roppant nehéz, hatalmas lélekjelenlétet és pontosságot igénylő feladat. Felvetődhet a kérdés, hogy tanácsos-e ekkora hatalmat adunk, lényegében élet- halál urává téve egyes embertársainkat?

Úgy gondolom, hogy a megfelelő ellenőrzés nélkülözhetetlen feltétel lenne egy ilyen beavatkozás esetén, ide értve különösképp több, független orvos szakértő véleményének szükségességét, egyrészt a beteg egészségügyi állapotára vonatkozó adatok tekintetében, jelenlegi állapot, várható élettartam és a valószínűsített fájdalmak fokának megállapításával, másrészt a többszöri, ismételt beleegyezés és kérelem is szükségszerűnek bizonyulhat, az esetleges külső befolyásoltság kizárása és a teljes bizonyosság megerősítése érdekében. Magyarországon nincs napirenden az aktív eutanázia bevezetése, és amíg nem működhetne megfelelő kórházi és egyéb körülmények között, nem is lesz.

⁶¹ Takács Albert - Kmetty Ildikó: Az eutanáziáról való jog - Indítvány az Alkotmánybírósághoz. Fundamentum, 2003./ 1.sz. 125-133. o.

Alkotmányjogi szempontból pedig az a kérdés merülhet fel, hogy az elviekben elválaszthatatlan és szükségképpen együtt járó jogok közül vajon felülírhatja, megelőzheti- e az emberi méltósághoz való jog az élethez való jogot, mint ahogy jelen esetben is történt?⁶²

VI.2. A „Fekete Angyal” ügy

A Nyíró Gyula Kórház ápolónőjének ügyeleti ideje alatt kiugróan megnövekedett a halálesetek száma, ami a kórház dolgozóinak is feltűnt, végül az intézmény főigazgatója tett feljelentést a halálesetekkel kapcsolatos idegenkezűség gyanúja miatt. Bizonyítottan 8 személy, akik, főként idős korúak és gyógyíthatatlan betegségben szenvedők voltak, – kapott morfium, kálium illetve Seduxen injekciót, amelyet a később „Fekete Angyal” gúnynevet kapott ápolónő önállóan, orvos beleegyezése nélkül, vénásan adott be. Szemtanúk és az elkövető állítása alapján is valószínűsíthető, hogy ez a szám eltölpül a ténylegesen halálba segített betegek számához képest, ami nagyjából eléri a 40 főt, azonban a korábbi hamvasztott vagy már eltemetett testek nem szolgáltak megfelelő bizonyítékkal, azok esetében vizsgálatot nem folytattak le. Az ápolónő arra hivatkozott a bíróság előtt, hogy a betegek fájdalmát kívánta enyhíteni, és valamennyien súlyos betegek voltak, pár napon belül amúgy is véget ért volna életük, tehát nem feltétlenül az általa beadott injekciók okozták a halálukat, de tettét egyértelműen beismerte és bűnösségét több ember halála tekintetében is elfogadta. A „Fekete Angyalként” ismertté vált elkövető egyébként a szakvélemények szerint pszichopátiás személyiség zavarban szenvedett, ami azonban büntetőjogi beszámíthatóságát nem korlátozta.⁶³

VII. Összegzés

Az eutanázia ellen és mellett is számos érv sorakoztatható fel, és mivel a témában nem lehet végső „ítéletet” mondani arra vonatkozóan, hogy annak teljeskörű legalizálása, teljes tilalma, vagy a két véglet között fellelhető tartomány valamely álláspontja fogadható el helyesnek, így egyre több ezzel foglalkozó tanulmány jelent meg és jelenik meg napjainkban is. A tudomány és a törvényhozás is egyre nagyobb teret szentel egy olyan megoldás kialakításának, ami a súlyos, gyógyíthatatlan, az esetek többségében nagy fájdalommal küszködő betegek számára az élet méltó befejezéséhez nyújt megfelelő lehetőséget.

Tanulmányom zárásaként ismételten kiemelném a betegjogok kodifikációjának egyik legfontosabb eseményét, amely az önrendelkezési jog feltétlen elismeréséből fakadó „jó halál” lehetőségét már a jogrend által védelmezett lehetőségként ismeri el. A magyar demokrácia az 1997.

⁶² Fedor: i. m.

⁶³ Elkezdődött a Fekete Angyal pere. Ma.hu. <http://www.ma.hu/tart/rcikk/a/0/5711/1> (2020.05.02.)

évi CLIV. törvény elfogadásával különösen lényeges és elengedhetetlen lépést tett azon az úton, amely valamennyi polgár önálló, felnőtt és felelős döntéséhez, végül pedig az emberi szabadság kiteljesedéséhez vezet.⁶⁴

⁶⁴ *Filb*: i.m. 31-32. o.

Békési Gábor

joghallgató (PTE ÁJK), ÓNSz alumni

A munkaszerződés (szolgálati szerződés) a magyar magánjogi kodifikációs törekvésekben¹

I. Bevezetés

A munkajog közel két évszázados fejlődése során fokozatosan elvált a klasszikus magánjogtól, anélkül azonban, hogy ennek elveit és értékeit száműzte volna. Napjainkban e jogterület a magánjog erősen „közjogiasított” része. Kutatásomban e jogfejlődés azon korszakával foglalkozom, amelyben a munkaszerződést (szolgálati szerződést) hazánkban még a magánjogi kódexek (tervezeteinek) keretein belül törekedtek szabályozni. Áttekintem a magyar magánjogi kodifikációs folyamatot a magánjog modernizációjának kezdetétől a II. világháború kitöréséig e jogintézmény szabályozásának vonatkozásában. Annak ellenére, hogy sem „A Magyar Általános Polgári Törvénykönyv Tervezete” (1900), sem a „Magyarország Magánjogi Törvénykönyvének Törvényjavaslata” (1928) (MMT) végül nem emelkedett törvényi erőre, jelentősen hatottak a bírói gyakorlatra, ugyanis a kódexek már megjelenésüktől szokásjogként kerültek befogadásra (illetve a szokásjog tételeit rögzítették).

Kutatásom elsődleges célja a munkaszerződésnek a magyar magánjogi kodifikációs kísérleteken történő bemutatásával, hogy feltárjam a korszak munkaszerződéses dogmatikai felfogásának alapjait. A kutatás különös hangsúlyt fektet a szerződési szabadság intézményére. Célom, hogy rávilágítsak olyan szabályozási technikákra, amelyek által elhelyezhetjük a jogintézményt a szerződéses szabadság és az állami beavatkozás tengelyén. A kutatás átfogó képet kíván nyújtani a munkajog történetének fejlődési folyamatairól, figyelemmel a magánjogi tervezetek mellett megvalósult jogalkotásra és a kollektív munkajogi intézmények hazai kialakulására is.

¹ „AZ INNOVÁCIÓS ÉS TECHNOLÓGIAI MINISZTERIUM ÚNKP-19-2-I. KÓDSZÁMÚ ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJÁNAK SZAKMAI TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.”

II. A szolgálati szerződésre vonatkozó szabályok

A szolgálati szerződés a korszakban gyűjtőfogalomként funkcionált. A definíció különböző szerződésfajtákat foglalt magába, így a „szolgálati szerződés” – a kodifikáció eredménytelenségére tekintettel – nem egy konkrét szerződéstípust jelentett. E körbe tartozott: a cselédszerződés, a mezőgazdasági munkásszerződés, a gazdatiszti szerződés, a gyári munkások szerződései stb. Ennek megfelelően a tételes jogi szabályozás is szerteágazó volt, különböző törvénycikkek foglalkoztak a szolgálat eltérő típusaival.²

Mindenképp szólni kell azonban az első olyan törvényi szabályozásról, amely a (magán)alkalmazottak teljes körére kiterjedt, és mindegyik szolgálati viszonyra vonatkozott. A szóban forgó 1937. évi XXI. tc. – mint kerettörvény – egységesen rendezte a munkaviszony egyes kérdéseit, például a munkaidőt, a legkisebb munkabért és az évenkénti fizetési szabadságot.³

II. I. A magyar magánjogi kodifikációs törekvések

A magyar magánjog modernizációja a reformkorban indult meg. 1832 és 1848 között számos olyan törvény született, amelyek – a jogfolytonosság biztosításával – részlegesen felváltották a tradicionális magánjog intézményeit (pl. önkéntes örökváltság, szabad földtulajdon szerzése). Radikális változás 1848-ban következett be. Az áprilisi törvényekkel lényegében deklarálták a formális értelemben vett jogegyenlőséget, ami a régi magyar magánjog alapintézményeinek a felszámolását jelentette. A forradalmi törvényhozást követően nem valósult meg a részletes szabályozás, „mindössze” elrendelték egy – a megváltozott magánjogi viszonyoknak megfelelő – egységes polgári törvénykönyv elkészítését (1848:15. tc.).⁴ A forradalom és a szabadságharc eseményei (következményei) azonban megakadályozták a kódex megalkotását. Az egységes törvénykönyv igénye a századfordulót megelőzően került újra napirendre, amit azonban számos – a magánjog szempontjából jelentős – esemény befolyásolt. Az osztrák polgári törvénykönyv (Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch) bevezetése (1853), az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok (1861), valamint a kiegyezést követően létrehozott magánjogi törvények bizonyítottan hatással voltak a magyar magánjog alakulására.⁵

² Kenderes György: A munkaszerződés hazai szabályozásának alapkérdései. Novotni Alapítvány, Miskolc 2007. 52–53. o.

³ E törvény rendelkezéseiről lásd: Bernhard Miksa – Sövényházy Neuhold Ferenc – Bernhard László: A magánalkalmazotti jogviszony. I. Kötet. Orion Irodalmi Vállalat, Budapest 1938. 68–79. o.

⁴ Az ősiség eltörléséről szóló 1848. évi XV. tc. 1. § A minisztérium az ősiség teljes és tökéletes eltörlésének alapján a polgári törvénykönyvet ki fogja dolgozni, és ezen törvénykönyv javaslatát a legközelebbi országgyűlés elé terjesztendi.

⁵ A tradicionális magánjog intézményeinek felszámolásáról, illetve a modern magánjog kiépüléséről lásd: Béli Gábor: Magyar jogtörténet. A tradicionális jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 307–317. o.

A kodifikációs előkészületek a kiegyezést követően indultak meg. Eleinte résztervezetek készültek, amik közül Teleszky István által készített öröklési jogi javaslatot érdemes megemlíteni, tekintve, hogy a többi résztervezet nem került az országgyűlés elé. A javaslatot számos támadás érte (különösképp Grosschmid Béni részéről), így az az igazságügyminiszter fellépése következtében lekerült a napirendről.⁶

Az egységes kódex létrehozásával kapcsolatos munka 1895-ben indult meg a részleges kodifikáció eredménytelenségének, illetőleg a német kodifikációs munkálatoknak a hatására. Az Erdélyi Sándor igazságügyminiszter által felállított bizottság 1900-re készült az első tervezettel. Annak ellenére, hogy a tervezet jelentősen hatott a bírói gyakorlatra, számos kritika érte, hiszen a kódex tulajdonképpen csak résztervezetek egyesítése volt, így a fő kritika az egységesség hiányából fakadt. A téma szempontjából érdemes kiemelni, hogy a Thirring Lajos által szerkesztett kötelmi jogi rész részesült a legpozitívabb fogadtatásban, így a kodifikációs folyamatban e rész már ekkor meghatározónak számított. A bírálatok hatására többszöri módosítások, átdolgozások eredményeként 1913-ra készült el a tervezet második szövege, és még ebben az évben benyújtották az országgyűlésnek. A javaslatot az országgyűlés erre kijelölt bizottsága megvizsgálta, és módosításokkal a plénum elé terjesztette. Érdemes megjegyezni, hogy ekkor már a negyedik szövegről beszélünk, ugyanis az országgyűlési munkálatokat megelőzően az igazságügyi miniszter is élt a módosítás lehetőségével.⁷ A háború és a forradalmi összeomlás megakadályozta a javaslat elfogadását, így a kodifikáció csak 1922-ben kerülhetett újra napirendre. A Szászy Béla nevével fémjelzett bizottság 1928-ra elkészült a tervezet ötödik szövegével. Ahogy korábban már említést nyert, a legjobban sikerült kötelmi jogi részt érte ezúttal is a legkevesebb átdolgozás. Ez ugyanis tulajdonképpen már az ekkora kialakult gyakorlat írásos formában való rögzítését jelentette. Annak ellenére, hogy ez a javaslat is az országgyűlés elé került, sajnálatos módon a törvényi megerősítés ekkor sem történt meg. A gazdasági világválság, továbbá a trianoni békeszerződésből fakadó hatálybeli kérdések okán hosszas viták eredménye ellenére sem valósult meg a magyar magánjogi kodifikáció. A törekvések természetesen nem voltak hiábavalók, a tervezetek szokásjogként történő befogadása a bírói gyakorlat alapján egyértelműen megállapítható.⁸

⁶ Mezey Barna (szerk.): A Magyar jogtörténet. Osiris Kiadó, Budapest. 2007. 161–163. o.

⁷ Lábady Tamás: A magánjog általános tana. Szent István Társulat. Az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest 2016. 70–71. o.

⁸ Béli: i. m. 316. o., Mezey: i. m. 163–164. o.

III. A szolgálati szerződés fogalma

A polgári állam kialakulása – a modern magyar magánjog kiépülésével egyidejűleg – életre hívta a munkavégzésre irányuló jogviszony „újrászabályozásának” igényét. Jelen tanulmány nem foglalkozik a munkaerő lekötésének korábbi formáival, bár kétségtelen, hogy ennek a római jogi gyökerektől⁹ kezdve a tradicionális magyar jog felszámolásáig számos formájával találkozhatunk¹⁰. A megváltozott magánjogi viszonyoknak megfelelően szükséges a munkaerő lekötésének módjairól szót ejteni.

E jogviszonyok közös jellemzője, hogy valamelyik fél kötelezettsége – ellenszolgáltatás fejében – munka végzésére irányul. A szolgálati szerződés és a vállalkozási szerződés közötti elkülönítés alapja a munkaerő lekötésének módjában rejlik. A vállalkozási szerződés közvetlen tárgya nem az emberi munka, hanem valamely – emberi munkával megvalósítható – eredmény, mű létrehozása. E lényegi eltérésből számos további különbség következik: a munkavégzés személyes jellege, az eredménytelenség kockázatának viselése, az utasítási jog terjedelme stb. A megbízás és a szolgálati szerződés közti alapvető különbség pedig – amellett, hogy a jogviszony tárgya ténylegesen nem a munka, hanem az ügyvitel – a megbízás szubszidiárius jellege: „valamely ügy ellátásának szerződéses elvállalására csak annyiban kell a megbízás szabályait alkalmazni, amennyiben nem esik más szerződés szabályai alá.”¹¹ A szolgálati és a vállalkozási szerződés közti elhatárolás során megemlített jellegbeli különbségek itt is megtalálhatók.

A fogalom meghatározást illetően még egy elhatárolás feltétlenül indokolt, nevezetesen: a munkabéris szerződés – szolgálati szerződés közötti. „*A munkabéris szerződés az a kétoldali szerződés, amellyel az egyik fél (a munkavállaló) szolgálatoknak (munkának) más részére teljesítésre, a másik fél (a munkáltató) pedig meghatározott ellenérték (munkabér) fizetésére kötelezi magát*”. E definíciót alapul véve a „*szolgálati szerződés pedig az a kétoldali szerződés, amellyel az egyik fél (az alkalmazott) a szolgálatoknak (munkának) a másik fél (a munkaadó) részére teljesítésére ellenérték (munkabér, szolgálati javadalmasítás) fejében munkaerejének tartósabb jellegű lekötésével és az ebből származó függőség mellett kötelezi magát*”. Jól látszik – amellett, hogy a munkabéris szerződés jelenti a tágabb értelemben vett munkaszerződést, míg a szolgálati szerződés a szűkebbet –, hogy főszabályként a jogviszony időtartama és a lekötöttség mértéke alapján lehet a két jogviszonyt elhatárolni. A függőségi viszony, illetve az eredménytelenség kockázatának munkáltató általi viselése tekintetében érdemi különbségtétel található¹². Az MMT a szolgálati szerződés fogalmát a következőképp határozza meg: „*Szolgálati szerződéssel az egyik fél - a munkavállaló - másnak háztartása, gazdasága, üzlete vagy egyéb vállalata vagy keresőfoglalkozása körében*

⁹ lásd: Benedek Ferenc – Pókecz Kovács Attila: Római magánjog. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2015. 304–307. o.

¹⁰ Munkaszerződés, illetve az ún. különös lekötézési viszonyok a tradicionális magyar jogban: Béli: i.m. 117–130. o.

¹¹ 1928. évi magánjogi törvényjavaslat: Magyarország Magánjogi Törvénykönyve (továbbiakban: MMT.) 1116. §

¹² Vincenti Gusztáv: A munka magánjogi szabályai. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest 1942. 29–30. o.

szolgáltatok teljesítésére, a másik fél - a munkaadó - meghatározott ellenérték - munkabér - fizetésére kötelezi magát.”¹³ E fogalom meghatározás lényegében megegyezik a tervezet első szövegében foglaltakkal.¹⁴

A fogalom alapján az alábbiakat állapíthatjuk meg.

1. A definíció csak a magánjog világában létrejövő szolgálati szerződésre vonatkozik, a „közszolgálati jogviszonyra” a közjog szabályai az irányadók. Az utóbbira vonatkozó szabályok ismertetése e tanulmány keretén kívül esik, a két szerződéstípus közti elhatárolás alapjairól azonban érdemes szót ejteni. Ahhoz, hogy egy szolgálati szerződést „közszolgálativá” minősítsenek, a következő feltételeknek kellett fennállnia:

- a) a munkaadó az állam vagy más közjogi személy,
- b) a munkavégzés a közigazgatás működésével (vagy a közvagyon kezelésével) függ össze,
- c) a jogviszony kinevezéssel vagy megválasztással jön létre, amit eskü vagy fogadalomtételi kötelezettség követ.¹⁵

2. A magánjog hatálya alá eső szolgálati szerződés alakszerűséghez nincs kötve (csak ha speciális jogszabály azt külön előírta¹⁶). Ennek értelmében a szerződést érvényesnek kell tekinteni – természetesen a kötelmi jog általános szabályainak való megfelelés esetén –, akár szóban, akár írásban kötötték azt. Sőt, a bírói gyakorlat elfogadottnak tekintette a ráutaló magatartással való szerződéskötést is, ha gazdasági értékű munkavégzésre, illetve annak elfogadására terjed ki az ingyenesség kikötésének mellőzésével.¹⁷

3. Kimaradt a törvényi meghatározásból a tartósságra, valamint az alárendeltségi viszonyra vonatkozó rendelkezés. Itt érdemes visszautalni a Vincenti Gusztáv által alkalmazott fogalom meghatározásra, illetve megemlítenő, hogy a bírói gyakorlat is meghatározó elemként tekintett a jogviszony tartósságára.¹⁸

4. Hiányzik a szerződés kötelező tartalmi elemeire vonatkozó tételes jogi rendelkezés. Ezzel kapcsolatban a jogirodalomban eltérő álláspontok alakultak ki. Egyes szerzők¹⁹ szerint nincsenek olyan kötelező tartalmi elemek, amelyek figyelmen kívül hagyása az eredménytelenség jogkövetkezményét vonná maga után, míg Vincenti *essentialia negotii*-nak tekinti a munka

¹³ MMT. 1550. §

¹⁴ A Magyar Általános Polgári Törvénykönyv Tervezete (1900):

<https://archive.org/details/amagyaraltalansp00hunggoog/page/n4/mode/2up> (2020.06.25.) (a továbbiakban: tervezet első szövege) 1600. § A szolgálati szerződés által az egyik fél (a munkavállaló) a másiknak a háztartásában, gazdaságában vagy üzlete körében teljesítendő valamely szolgáltatásra, a másik fél (a munkaadó) a kikötött munkadíj fizetésére kötelezi magát.

¹⁵ Vincenti: i. m. 34–36. o.

¹⁶ Egyes szolgálati szerződések alakszerűségének szabályairól lásd: Lőrincz Ernő: A munkaviszonyok szabályozása Magyarországon a kapitalizmus kezdeteitől az első világháború végéig 1840–1918. Akadémiai Kiadó, Budapest 1974. 66–67. o.

¹⁷ Vincenti: i. m. 64–65. o.

¹⁸ „A szolgálati szerződés létrejön, ha valaki másnak a háztartása, gazdasága vagy üzlete körében szolgálatok teljesítésére magát tartósan és ellenérték fejében kötelezi [..]” In: Bernhard – Sövényházy Neubold – Bernhard: i. m. 147. o.

¹⁹ Uo. 150–151. o.

mibenlétében (mai szóhasználattal: munkakörben) való megállapodást. A hatályos munkajogi szabályozással ellentétben az ellenszolgáltatás mértékében (ma: alapbérben) való megállapodás hiánya esetén is érvényes szerződésről volt szó.²⁰ Természetesen a szolgálati szerződés egyes „alfajtái” esetén különös jogszabály további kötelező tartalmi elemet állapíthatott meg.²¹

E fejezetben érdemes még szólni a szolgálati szerződés szabályainak kiterjesztéséről. Az MMT. ezzel kapcsolatban a következő rendelkezést tartalmazza: *„Oly szerződés, amellyel valaki ellenérték fejében másnemű szolgálatok teljesítésére kötelezi magát, csak akkor esik a szolgálati szerződés szabályai alá, ha a felek ily szándékkal kötötték. E szándék mellett szól a vélelem, ha a munkabért idő szerint határozták meg.”* Jól látszik, hogy a definícióban szereplő „munkakör” csak irányadó jellegű, a döntő tényező e tekintetben is a felek akaratelhatározása. Érdemes megemlíteni, hogy a tervezet első szövege csak akkor rendelte a szolgálati szerződés szabályait alkalmazni, ha felek között állandó alkalmazási viszony állt fent.²²

IV. Szerződési szabadság

A szerződési szabadság – akárcsak napjainkban – négyféle tartalmi szempont alapján vizsgálható.

1. Magában foglalja azt a szabadságot, hogy a felek eldönthetik, hogy egyáltalán akarnak-e szerződést kötni.
2. Szerződéskötési szándék fennállta esetén a felek döntésén múlik, hogy kivel kívánnak szerződéses jogviszonyt létrehozni.
3. Jelenti a típuszabadságot, ami alapján a felek döntésén múlik, hogy milyen típusú szerződést akarnak kötni (törvényben szabályozott, nem szabályozott, illetőleg ún. „vegyes” típusú szerződést).
4. Végezetül, a szerződési szabadságnak meghatározó szerepe van a szerződés tartalmát illetően.

IV. 1. Szerződéskötési szabadság

Az első esetben a jogegyenlőség elvéből kell kiindulni. A polgári állam létrejöttével deklarációt nyert a formális értelemben vett jogegyenlőség, ami azt az egyértelmű következményt vonta maga után, hogy a felek közti (munka)szerződés létrejöttét – jogi értelemben – egyetlen körülmény befolyásolja: a felek szerződési akarata. Nincsenek egymásnak jogi értelemben alárendelt személyek, senki sem kényszeríthető szolgálat teljesítésére. A kérdés azonban felmerül: szolgálati szerződés esetében valóban csak a felek szerződési akarata az egyetlen lényeges tényező? Ágoston Péter a „A

²⁰ *Vincenti*: i. m. 68–69. o.

²¹ lásd: *Lőrincz*: i. m. 68–71. o.

²² tervezet első szövege 1625. §

munka rabsága” c. művében²³ hosszasan foglalkozik a problémával. Álláspontja lényegét tekintve a következő: a szerződési szabadság intézménye e vonatkozásban nem valódi, tekintve, hogy a vagyonnal nem rendelkező munkás a megélhetés biztosítása érdekében kénytelen lekötni a munkaerejét. A kiszolgáltatott helyzetéből következik, olyan szerződés megkötésére kényszerül(het), amit nem – vagy nem azzal a munkáltatóval (illetőleg feltételekkel) – kívánt megkötni. Figyelembe véve a kor sajátosságait, a kialakulóban lévő „modern” polgári jogot – különösképp a felek közti gazdasági egyensúly helyreállítására vonatkozó rendelkezéseit –, illetve a társadalom gazdasági-politikai helyzetét, felvetései korántsem alaptalanok. Álláspontom szerint a szerzőnek az a meglátása, hogy a munkaszerződést bizonyos tekintetben nem a római jogi *locatio conductio operarum*, illetve a középkori szolgálati lekötézési viszonyokból származtatja, hanem egyenesen a modern értelemben vett rabszolgaság intézményesített formájának tekinteni, legfőképpen a szerző politikai-ideológiai hovatartozására vezethető vissza. Szintén szerződés szabadság fiktív természetét törekszik több helyütt alátámasztani Lőrincz Ernő.²⁴

IV. 2. Szerződési szabadság a kötelelem tartalmát illetően

IV. 2. 1. A szolgálati szerződés érvényességének kellékei

A kötelező tartalmi elemekre vonatkozó eltérő álláspontoktól eltekintve a szerződés tartalmának meghatározásánál a szerződési szabadság elve érvényesült, aminek általános korlátai²⁵ a MMT., illetve a bírói gyakorlat alapján kerülnek bemutatásra. A tervezet ötödik szövege a teljesség igénye nélkül a következő semmisségi okokat tartalmazza: lehetetlen szolgáltatásra irányuló, törvényes tilalomba ütköző, jóerkölcsbe vagy közrendbe ütköző, fogyatékos személy helyzetének kihasználásával kötött szerződés stb.²⁶ A szolgálati szerződés szempontjából ezek közül a leglényegesebb a jóerkölcsbe ütközés. Ezen elvet a bírói gyakorlat elsősorban a munkavállaló – mint gazdaságilag gyengébb fél – védelme érdekében alakította ki és érvényesítette következetesen. Ezen elvet alátámasztó ítéletek:

1. „hatálytalan az a szerződési kikötés, amely a szolgálatbalépés és a szolgálatbafogadás tekintetében nem egyforma jogokat és kötelezettségeket állapít meg a főnökre és az alkalmazottra”

2. „jó erkölcsbe ütközik az olyan szerződéses kikötés, amely szerint a munkaadó a munkavállaló által a szolgálat alatt munkálkodása révén kiérdemelt jövedelemből bizonyos részesedést a maga részére köt ki”²⁷

²³ Ágoston Péter: A munka rabsága. Deutsch Zsigmond és társa kiadása, Budapest 1909.

²⁴ Lőrincz: i. m.

²⁵ Egyes szolgálati szerződéstípus tartalmának speciális korlátairól lásd: Ágoston i. m. 66–68. o.

²⁶ Semmisségi okok a tervezet ötödik szövegében lásd: MMT. Harmadik fejezet: A szerződés tárgya

²⁷ Vincenti: i. m. 68–70. o.

IV. 2. 2. Kollektív szerződések

A kollektív szerződések vizsgálata szorosan összefügg a szerződési szabadság intézményével. Mindenekelőtt azonban a kollektív szerződések akkori fogalmának tisztázása szükséges. Vincenti szerint: „*a kollektív szerződés – másképpen kollektív munkaszerződés, tarifaszerződés, vagy munkaszabályszerződés – az a szerződés, amelyet egy vagy több munkaadó, vagy munkadói szervezet, egy vagy több munkavállalói szervezettel, vagy több munkavállalóval a közöttük, illetőleg, amennyiben szervezetek a szerződő felek, egyfelől ezeknek a tagjai, másfelől az ellenérdekelő szerződő fél vagy ennek a tagjai között megkötött, vagy kötendő szolgálati szerződések egyes feltételeinek a megállapítása tárgyában köt.*”²⁸ A kollektív szerződés és a szerződési szabadság kapcsolata tekintetében a kollektív szerződés törvényi szabályozásáról – illetve ezzel szorosan összefüggően a kötelező hatályáról – kell szót ejteni. Törvényi szabályozás hiányában a következő kérdést kell megválaszolni: kikre terjed ki (ha egyáltalán kiterjed) a kollektív szerződés hatálya? Másképpen: kik a jogosultak és a kötelezettek az adott – kollektív szerződéses - jogviszonyban? Azokban az országokban, ahol ekkortájt jogszabály nem ruházta fel alakító erővel a kollektív szerződést, hatálya csak az azt megkötő szervezetekre (illetve azok tagjaira) terjedt ki. Másképpen: a szerződés normatív joghatásához a feleknek azon önkéntes akaratelhatározására volt szükség, hogy maguk számára kötelezőnek ismerjék el a kollektív szerződés hatályát. A különböző szervezetek által – tagjaik képviselőiben – kötött kollektív szerződés, illetve a szerződést el nem ismerni kívánó kisebbségben lévő tagok viszonya felvetette a kor jogtudósai körében a kollektív szerződés közjogi jellegét.²⁹ A kérdés jogosan feltehető, hogy jogi szabályozás hiányában kollektív szerződés hatálya alá tartozó felek attól eltérő rendelkezéseket alkalmazhatnak-e? Az eddigiek alapján megállapítható, hogy a kollektív szerződés gyakorlatilag egy magánjogi szerződéstípus, amelyre a szerződések általános szabályai/elvei vonatkoznak. Így természetesen lehetőség volt arra, hogy a felek szerződésbiztosító mellékkötelezettségeket alkalmazzanak (pl. kötbér). A kollektív szerződés ezen joghatása hazánkban a *pacta sunt servanda* elvénél fogva alkalmazást nyert.³⁰ A leírtak alapján találó Ágoston Péternek az a meglátása, hogy a kollektív szerződés jogerejét tekintve a jog és az erkölcs határain elhelyezkedő társadalomgazdasági alakulat, ami a jog szabályozására vár.³¹

IV. 2. 3. A munkavállalót védő rendelkezések az MMT-ben: az eltérés lehetősége

Köztudott, hogy hatályos munkajogunkban érvényesül a munkavállalóra kedvezőbb szabály (eltérés) elve (az ún. relatív diszpozitivitás elve). A munkajogban e jogelv érvényesülése általánosságban azt a következményt vonja maga után, hogy a munkaviszonyban álló felek

²⁸ Uo. 76–77. o.

²⁹ lásd: Ágoston: i. m. 145–146. o.

³⁰ Kenderes: i. m. 56. o.

³¹ Ágoston: i. m. 133–141. o.

megállapodásával a munkaviszonyra vonatkozó szabálytól csak a munkavállaló javára lehet eltérni, de a jogszabályok – részben hasonló természettel rendelkeztek a kollektív megállapodásokkal szemben is. Természetesen helyet kapnak a munkajogunkban a kógens, illetve a diszpozitív rendelkezések is.

Az MMT. szabályozási technikájának bemutatása előtt érdemes a kérdést szemügyre venni a korszak tételes joga alapján. A különböző szolgálati, illetve munkabéri szerződéseket szabályozó jogszabályok rendelkezései között számos olyan ún. relatív diszpozitív vagy kógens rendelkezést találunk, amely a munkavállalót – mint gazdaságilag gyengébb felet – védi. Másképp: már ekkor teret nyert az a felfogás, hogy bizonyos munkajogi rendelkezésektől csak a munkavállaló javára – vagy egyáltalán nem – lehet eltérni.³²

A továbbiakban az MMT. szabályozási technikáját mutatom be, különös tekintettel a munkavállalót védő rendelkezésekre. A hatályos magánjogunkban a diszpozitivitás elvét a 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (továbbiakban: Ptk.) expressis verbis kimondja egyrészt a kötelelem közös szabályaira vonatkozóan,³³ továbbá a szerződési szabadság körében is rendelkezik a kérdéstről.³⁴ Az MMT. szerződésre vonatkozó általános szabályai között egyetlen rendelkezés található az eltérés lehetőségét illetően, amit a tervezetben a kötelek tartalma cím alatt található: „A szerződésnek oly kikötésétől, amelyet a felek kizárólag az egyik fél érdekében állapítottak meg, ez a fél eltérhet, amennyiben az eltérés nem hátrányos a másik félre.”³⁵ Természetesen e sajátos rendelkezés mellett érvényesült az általános értelemben vett szerződési szabadság elve az akkori magánjogban is, tehát a diszpozitivitás elvének megfelelően a felek szabadon állapíthatták meg a szerződés tartalmát - törvényi keretek között.³⁶ A szolgálati szerződés szabályai között a diszpozitivitás – kógenia kérdéskörét illetően a következő szabályozást találjuk: „A munkavállaló a munkabérének és személyiségének védelmét biztosító jogairól³⁷ előre le nem mondhat, sem előzetesen oly megállapodást nem létesíthet, amely e jogokat az ő hátrányára csorbítja.”³⁸ E rendelkezés meghatározott jogok tekintetében egyértelmű szabályozást tartalmaz az eltérés lehetőségét illetően. További munkavállalót védő jogok csak akkor élvezik a tervezet védelmét a felek előzetes megállapodásával szemben, ha a jogszabályi rendelkezés szóhasználata, tartalma egyértelműen kógeniára utal.³⁹

³² *Vincenti*: i. m. 70–71. o.

³³ Ptk. 6:1. § (3) A köteleknek a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó közös szabályaitól a felek egyező akarattal eltérhetnek, ha e törvény az eltérést nem tiltja.

³⁴ Ptk. 6:59. § (2) A felek szabadon állapítják meg szerződés tartalmát. A szerződéseknél a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályaitól egyező akarattal eltérhetnek, ha e törvény az eltérést nem tiltja.

³⁵ MMT. 1084. §

³⁶ *Mezey*: i. m. 182. o.

³⁷ E jogokat részletesen lásd: MMT. 1559–1567. §

³⁸ MMT. 1568. §

³⁹ Példának okáért: MMT. 1556. §: Oly kikötés, amely szerint a munkavállaló a szolgálati szerződésből folyó kötelezettségének nemteljesítése vagy nem kellő teljesítése esetében megszolgált munkabérét egészen vagy részben elveszti, csak akkor érvényes, ha okiratba foglalták. Vagy: MMT. 1554. §: Oly megállapodást, amely a munkavállalót

V. Összegzés

A vizsgált korszakban a szolgálati szerződés vonatkozásában a következő kettősség figyelhető meg: míg a szolgálati szerződés különböző típusait más-más törvények szabályozták, addig ezzel párhuzamosan a magánjogi kodifikációs tervezetek egységes szabályozásra törekedtek. Ezen tanulmány nem érintette a munkaszerződés egyes intézményeinek részletes vizsgálatát, mindössze a szabályozás dogmatikai irányvonalának meghatározására szorítkozott a kodifikációs tervezetek alapulvételével. Megállapítható, hogy annak ellenére, hogy a szolgálati szerződést a magánjog keretein belül törekedtek szabályozni, a szerződési szabadság „mértéke” eltérően alakult, mint más magánjogi szerződések tekintetében. A modern magánjog kiépülésével az európai országokban általánossá vált az a felfogás, hogy a felek közti egyenlőség helyreállítása érdekében korlátokat kell állítani a szerződés tartalmának szabad kialakításával szemben. Találó Ágoston Péternek az ezzel kapcsolatos következtetése, mely az imént leírtak alapján a munkajog vonatkozásában a jogegyenlőséget tulajdonképpen egyenlőtlenségnek tekinti.⁴⁰ Jól látszik, hogy a korabeli jogfelfogás is felismerte a helyzetet, és különböző írott vagy íratlan normák, elvek segítségével igyekeztek az egyenlőséget „helyreállítani”. Megjelenik az MMT.-ben az ún. relatív diszpozitivitás elve (igaz, csak bizonyos jogok tekintetében), a leglényegesebb kérdéseket pedig kógens szabály rendezzi. Annak ellenére, hogy a kutatás nem foglalkozott részletesen az 1937. évi XXI. törvénycikkkel, érdemes megjegyezni, hogy e jogszabály vonatkozásában már általánosságban érvényesült az ún. relatív diszpozitivitás elve.⁴¹

A korszak munkajogi felfogása sajátos: ekkortájt a munkajogra még nem önálló jogágként tekintettek, de a jellegéből fakadó sajátosságait felismerték, így olyan szabályozási módszereket alkalmaztak, amelyek alapján kétségtelenül megindult – míg a vizsgált korszakban csekély mértékben, aztán a szocializmusban kiteljesedve – a munkajog „közjogiasítása”. Ezzel szoros összefüggésben megjegyzendő, hogy a kollektív munkajog – törvényi szabályozás hiányában is – elkezdte kifejteni a hatását, így a szerződés tartalmának kialakításánál relevanciával bírt. Kétségtelen, hogy a szolgálati szerződés a vizsgált időszakban – sajátosságokkal ugyan – a magánjog intézményeként funkcionált, amit a szocialista jog számolt fel. A mai munkajog hasonló szempontú vizsgálatánál elengedhetetlen e folyamat ismerete is.

arra kötelezi, hogy pénzben meghatározott munkabérének kiegyenlítésére másnemű ellenértéket fogadjon el, a munkavállaló hátrányára nem lehet érvényesíteni.

⁴⁰ Ágoston: i. m. 55. o.

⁴¹ 1937. évi XXI. tc. 14. §: Semmis minden olyan megállapodás, amellyel a munkavállaló a jelen törvénynek vagy az annak alapján kibocsátott miniszteri rendeletnek rendelkezéseiből folyó jogáról lemond vagy, amely ezeknél a rendelkezéseknél a munkavállalóra hátrányosabb, egyébként azonban a munkaadó és a munkavállaló között kötött szerződés hatályban marad.

Botló Andrea

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSz Bűnügyi Tagozatának tagja

A korrupció helyzete és büntetőjogi szabályozása Magyarországon

I. Bevezetés

A tanulmányom témája a korrupció, amiről bátran állíthatom, hogy egyidős az emberiséggel. Mindig is volt és mindig is lesz, véleményem szerint az ember természetéből adódóan túlzottan utópisztikus lenne azt gondolni, hogy egyszer majd csak eltűnik. Egy nagyon összetett, nehezen megfogható jelenséggel állunk szemben, amely az élet minden területén jelen van, előbb-utóbb, valamilyen formában mindannyian találkozunk vele. Hazánkban is számos formája ismert, jelen van az egészségügyben, az oktatásban, a közigazgatásban, a politika világában, a vállalatok működésében, és a sort a végtelenségig lehetne folytatni.¹ A korrupció elleni hatásos fellépés, akár a prevenció, akár a represszió eszközeit alkalmazva elengedhetetlen a demokrácia, a jogállam megfelelő működésének biztosításához. A dolgozatomban bemutatom a korrupció fogalmát, jellemzőit, mérésének módjait, a Magyarországon hatályos és az ezt megelőző büntetőjogi szabályozását, illetve a korrupció ellen folytatott harc egyéb eszközeit.

II. Mi a korrupció?

A kérdést számtalanszor feltette már számtalan ember, egyértelmű, mindenki által elfogadott válasz azonban még nem született. Már gyermekkorunktól kezdve, öntudatlanul is érezzük, hogy mit jelent, hogy mi számít annak, konkrét eseteket tekintve pontosan felismerjük a jelenséget, mégsem tudunk általános ismérveket felsorakoztatni, amelyek számos oka van.²

Alapvetően kétféle korrupció-fogalmat különböztethetünk meg: politikai jellegűeket és büntetőjogiakat. A büntetőjogi fogalmak országonként eltérőek, nemzet-specifikusak, míg a politikai jellegű meghatározások a korrupciót általánosabban próbálják magyarázni, ezeket használja a kriminológia is.³

Hankiss Elemér szerint „a korrupció olyan aktus, amelynek során a javak társadalmilag rögzített elosztásrendjét egy, az elosztásért felelős személy valaki javára megsérti, s ezért a

¹ Inzelt Éva: A társadalmi berendezkedés és a korrupció.

http://epa.oszk.hu/02600/02687/00001/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2010_01_415-428.pdf (2020.04.23.)

² Fenyvesi Éva - Kurgyis Zsuzsanna: Mindennapi korrupció – avagy hogyan gondolkodnak a fiatalok a korrupcióról? AGORA 2014/11.sz. 21-23. o.

³ Báger Gusztáv: Korrupció. I.1. fejezet. MeRSZ – Akadémiai Kiadó. https://mersz.hu/hivatkozas/dj169k_4#dj169k_4 (2020.04.15.)

kedvezményezettől valamilyen ellenszolgáltatást kap vagy legalábbis vár cserébe⁴, vagyis a korrupció nem más, mint „a javak társadalmi elosztásának torzulása”.⁵

Hasonlóan vélekedik Jávor István és Jancsics Dávid is. Meghatározásuk szerint „korrupciónak nevezzük az egyéni, csoport- vagy szervezeti érdekek olyan követését, amelynek az eredménye a formálisan elosztott szervezeti erőforrások informális vagy illegális reallokációja.”⁶

Gombár Csaba negatívan határozza meg a jelenséget, amely mindig mindenhol jelen van. Véleménye szerint „...a korrupció politikai természetű jelenség, s a valamiként politikailag mindig formált társadalomban, mint közérdeknek, közjónak az ellentettje mindig és mindenhol föllelhető. Ennek megfelelően a korrupció nem köthető valamely történelmi korszakhoz, sajátos kultúrához vagy valamilyen konkrét uralmi szerkezethez. Ezért aztán az a ma elterjedt felületes vélekedés, hogy a demokrácia maga a korrupció melegágya, nem több mint szűkeszűség”.⁷

Nemzetközi szinten kiemelendő a *Transparency International* fogalomhasználata, amely szerint a korrupció a rábízott hatalommal való visszaélés személyes nyereség elérése céljából. Attól függően, hogy mekkora pénzüsszeg veszik el és melyik szektorban fordul elő, megkülönböztethetünk nagy mértékű, kismértékű (másnéven mindennapi), illetve politikai korrupciót.⁸

Világszerte ismert Joseph S. Nye, amerikai politológus meghatározása, mely szerint a korrupció összetevői a következők: a közszereplő hivatali kötelezettségeitől eltérő magatartás, mégpedig magánjellegű (család, zárt csoport számára) anyagi vagy státuszbeli előnyök megszerzése érdekében. Ebbe beletartozik: a megvesztegetés és a nepotizmus, de nem tartozik bele az erkölcsi normákkal összeegyeztethetetlen viselkedés.⁹

III. A korrupció hazai megítélése

Magyarország a történelem során számtalanszor állt idegen befolyás alatt. A török megszállás, a Habsburg uralom, a német befolyás, majd az azt követő szovjet típusú, államszocialista rendszer egy sajátos hozzáállást alakított ki az emberekben. Az intézmények az idegen uralmat képviselték, ezért kialakult az a nézet, amely az állam becsapását és megkárosítását (ezzel együtt a korrupciót) nem elítélendő magatartásnak, hanem hazafias tettnek minősítette.¹⁰

⁴ Hankó Elemér: Társadalmi csapdák – Diagnózisok. (Gyorsuló idő). Magvető Kiadó, Budapest 1983. Idézi: Báger: i.m. I.1. fejezet

⁵ Uo.

⁶ Jávor István: Szervezeti hatalmi struktúrák – korrupciós rendszerek. Szociológiai Szemle. 2015/1.sz. 11. o.

⁷ Gombár Csaba: A korrupció, mint közrossz. In: Írások a korrupcióról (szerk. Gombár Csaba). Helikon-Korridor, Budapest 1998. 72. o.

⁸ Transparency International. What is corruption? <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define> (2020.04.29.)

⁹ Joseph S. Nye: Corruption and Political Development. American Political Science Review. 1967/2.sz. 419. o.

¹⁰ Burai Petra: „Muszáj jobbnak lenni?” Kiutak a korrupcióból. In: Hegyemenet - Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon (szerk. Jakab András – Urbán László). Osiris Kiadó, Budapest 2017. 310. o.

A szocializmus időszakában a fekete- és a szürkegazdaság virágzott, a hiánygazdaságnak köszönhetően. De mit is jelentett ez? Kevés árucikk volt, amihez gyakran a hozzáférés rendkívül korlátozottnak, nehézkesnek bizonyult. A gazdaságban az eladók piaca dominált, ők határozták meg a feltételeket, ami annyit tesz, hogy a korrupció a vevőtől az eladó felé irányult.¹¹ Erre kiváló példa a széles körben ismert, ún. pult alóli vétel gyakorlata. A hiánygazdálkodás következtében hiánycikknek számító áruhoz az juthatott hozzá, akit az eladó méltónak talált. Ebben az esetben ezek a termékek ki sem kerültek a polcokra, eladásuk nyílt titokként, a pult alól történt.¹² A karrierépítést tekintve számtalanszor előfordult, hogy a szocialista összeköttetések többet számítottak, mint a tudás, akár egy egyetemi felvételt, akár egy munka megszerzését illetően, de az egész társadalom életét áthatotta a tudat, hogy bizonyos elvtársakkal „megéri jónban lenni”. A tanácsrendszer működése idején elterjedt volt a gyorsító pénz is. A politikai korrupció egy sajátos változata alakult ki, amelyben a hatalmon lévők nem egy választásra, egy konkrét cél megvalósítása érdekében nyerték meg maguknak az embereket, hanem szigorúan és tartósan. A Párt tagjai, és a Párthoz közelálló számos kedvezményben részesültek, ilyen különleges juttatás volt pl. a személygépkocsi- és lakáskiutalás, a kedvezményes üdülés, a lakás kedvezményes megvásárlásának felajánlása. A borralaló adásának gyakorlata átalakult, előfordult, hogy egy munkás azt is csak felár ellenében végezte el, ami egyébként munkaköri kötelezettségei között szerepelt. Az egészségügyben a hálapénz funkciója megváltozott: már nem a felgyógyulás utáni ajándékként, hanem szinte kötelező tarifaként adták, amit az egészségügyi dolgozók ráutaló magatartással követeltek is a szolgáltatásért cserébe.¹³

Az ebben az időszakban kialakult gondolkodásmód mai napig elterjedt hazánkban, nemcsak az idősebb generációk, hanem a fiatalok körében is. A *Transparency International* 2016-os adatai alapján a 18-29 éves fiatalok közül 100-ból 80 úgy gondolja, hogy a korrupció súlyos probléma Magyarországon. A megkérdezett fiatalok szerint a politikai életben van jelen a legnagyobb mértékben korrupció, 54%-uk pedig rendelkezik közvetlen korrupciós tapasztalattal. A fiatalok több, mint kétharmada szerint nagyobb eséllyel boldogul az életben az, aki nem riad vissza a korrupciós ügyletektől. Mindezek ellenére mindenképpen bizakodásra ad okot, hogy a megkérdezettek 84%-a gondolja úgy, hogy nem szabad beletörődni a korrupcióba, kétharmaduk még feljelentést is hajlandó lenne tenni, ha visszaéléseket tapasztalna.¹⁴ A szociológiai kutatások szerint a mai magyar társadalomra is a bizalomhiány és a zárt gondolkodásmód jellemző. Az emberek nem bíznak sem

¹¹ *Valuch* Tibor: Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében. Osiris Kiadó, Budapest 2001. 272-275. o.

¹² *György* Ernő: A vállalati magatartásnak, gazdasági versenynek a dolgozókkal kapcsolatos vonatkozásai. Jogtudományi Közöny 1973/4.sz. 200. o.

¹³ *Petschnig* Mária Zita: Rendszerváltás a korrupcióban. Korunk 1993/7.sz. 13-15. o.

¹⁴ Transparency International Magyarország. Korrupcióérzékelés és médiahasználat a fiatalok körében. <https://transparency.hu/tarsadalmi-programok/ifjusagikutatas/korrupcioerzekelesesmediahasznalat/> (2020.04.30.)

a politikusokban, sem a különböző intézményekben, még egymásban sem, ezért hajlamosabbak kreatív megoldásokhoz folyamodni. Érdekes azonban, hogy ugyan széles körben érzékelik, a magyarok többsége nem tartja magát korruptnak.¹⁵

IV. A korrupció mértéke Magyarországon

A korrupció mérésére ma már számos módszer áll rendelkezésre. Elsősorban a különböző nemzetközi szervezetek végeznek ilyen kutatásokat, amelyekben meghatározott szempontok alapján, gyakran közvéleménykutatások igénybevételével próbálják meghatározni, hogy a korrupció az egyes országokban milyen szinten, milyen területeken van jelen. A korrupció mértékének meghatározása alapvetően három módon történik: a kérdőíves interjúkon alapuló percepció vizsgálatok, a kérdőíves adatfelvétel alapján történő attitűdvizsgálatok, illetve olyan elemzések, amelyek objektív mutatókon alapulnak.¹⁶

Az egyik legismertebb percepció index a berlini központú *Transparency International*, amely 1995 óta végez méréseket.¹⁷ A vizsgálat során, amely összesen 180 országra terjed ki, a különböző vállalkozások értékelése alapján az egyes országokat 0-100 között pontozzák. Minél több pontot ér el egy ország, annál kisebb a korrupció jelenléte. A legfrissebb, 2019-es Korrupció Érzékelési Indexen (*Corruption Perceptions Index – CPI*) Magyarország a 70. helyen szerepel mindössze 44 ponttal, Romániával és Dél-Afrikával azonosan. A lista élén Dánia és Új-Zéland áll, 87 ponttal, a második helyet Finnország (86 pont), a harmadik helyet pedig Svájc (85 pont) szerezte meg. Az utolsó helyen Szomália található, mindösszesen 9 ponttal. Ezekből az adatokból jól látható, hogy Magyarország nemzetközi szinten közepesen korruptnak tekinthető, de az Európai Unió országai között a második legkorruptabb ország, Romániával együtt.¹⁸

Kérdőíves adatfelvételeken alapuló attitűdméréseket végez az Eurobarometer-kutatás, a *World Values Survey* és a *European Social Survey*. A kérdések általában a különböző tranzakciókra vonatkoznak, amelyek alapján azok korrupciós fokát próbálják megítélni.¹⁹

Az objektív adatokon alapuló mérések megfigyeléseken alapulnak, amelyek a korrupt tranzakciókra, illetve azok bekövetkezéséhez kedvező feltételek fennállására vonatkoznak. A korrupt tranzakciók bekövetkezéséhez, illetve azok megjelenéséhez kedvező feltételek fennállásához kapcsolódó megfigyelések az objektív adatokon alapuló mérések alapja. Ide

¹⁵ *Burai*: i.m. 310-315. o.

¹⁶ Tóth István János - Hajdu Miklós: A korrupció mérési lehetőségei – lehetséges objektív indikátorok bemutatása egy magyar példa alapján. MeRSZ – Akadémiai Kiadó. https://mersz.hu/hivatkozas/matud_f5291#matud_f5291 (2020.04.22.)

¹⁷ Uo.

¹⁸ Transparency International Magyarország. CPI 2019. <https://transparency.hu/adatok-a-korrupcirol/korrupcio-erzekelesi-index/cpi-2019/> (2020.04.22.)

¹⁹ Tóth - Hajdu: i.m.

sorolhatók például a kikötői hivatalnokok megvesztegetésének megfigyelése és a közbeszerzések során felmerülő korrupciós kockázatok vizsgálata.²⁰

Fontos megemlíteni a *Freedom House* éves jelentését, amely 1973 óta készít felméréseket arról, hogy az egyes országokban mennyire érvényesülnek a jogállamiság és a demokrácia elvei, valamint a különböző szabadságjogok. A felmérés 210 országra, illetve területre terjed ki. Az állampolgárok véleménye, a médiában megjelent cikkek, a különböző szervezetek és kormányok vizsgálata alapján az országokat 0-100 között pontozzák. A politikai jogok területén 40 pontot, a civil szabadságokat tekintve 60 pontot lehet elérni. Minél magasabb pontszámot ér el egy ország, annál demokratikusabb. A pontszámok alapján az országokat három kategóriába sorolják: szabad, részben szabad, illetve nem szabad.²¹ A 2020-as felmérésből kitűnik, hogy a demokrácia mértéke globálisan csökkenő tendenciát mutat.²² A maximális, azaz 100 pontot érte el Finnország, Svédország és Norvégia, 99 pontot kapott Hollandia, 98 pontot szerzett Uruguay, Luxemburg, illetve Kanada. Ezek az országok értékelhetők a legdemokratikusabbnak. A legkevésbé demokratikus: Szíria (0 pont), Tibet (1 pont), Eritrea, Dél-Szudán és Türkmenisztán (2 pont). Magyarország összesen 70 pontot (politikai jogok: 27 pont, civil szabadságok: 43 pont) ért el, ezzel a részben demokratikus besorolást nyerte el.²³

Természetesen a mérések kapcsán fontos megjegyeznünk, hogy pontosságuk, a valósággal való megegyezésük különböző problémákat vethet fel. Gondolok például a kibocsátó szervezet függetlenségére, a módszertan és az adatforrások transzparenciájára, a kérdőívek interpretációjára, illetve a rangsor kialakításának rendszerességére, továbbá a kialakításának módjára. Pontos képet a kriminálstatisztikák vizsgálata sem ad, hiszen a korrupciónak nagyon magas a látenciája, a regisztrált bűncselekmények száma jóval alacsonyabb, mint a tényleges bűncselekményeké. Ezek alapján kijelenthetjük, hogy a legpontosabban akkor tudunk tájékozódni a korrupció mértékének tényleges helyzetéről, ha a különböző statisztikákat, méréseket együttesen, egymással összevetve szemléljük.²⁴

V. A korrupció büntetőjogi szabályozásának története

A korrupciós cselekmények büntetőjogi szabályozása Magyarországon a kezdetektől fogva, már Szent István dekrétumaiban is megjelenik, aki a hivatali vesztegetést büntetni rendelte. Így tettek az őt követő uralkodók is. Werbőczy István Tripartituma igaz, hogy csak elvétve, de szintén

²⁰ Tóth - Hajdú: i.m.

²¹ Freedom in the World 2020 Research Methodology. Freedom House.

<https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology> (2020.04.30.)

²² Sarah Repucci: A leaderless struggle for democracy. Freedom House. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy> (2020.04.30.)

²³ <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores> (2020.04.30.)

²⁴ Fenyvesi Éva: A korrupció mérhetősége. Multidiszciplináris kihívások, sokszínű válaszok. 2014/1.sz. 22-25. o.

szabályozta a korrupciót. Ezekről a szabályozásokról kijelenthető, hogy nem bizonyultak túlzottan effektívnek.²⁵

V.1. A Csemegi-kódex

Az első átfogó szabályozást első Büntető Törvénykönyvünk, a Csemegi Károly által alkotott a magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről szóló 1878. évi V. törvény cikk, ismertebb nevén a Csemegi-kódex tartalmazta. Az XLII. fejezetben, amely „A hivatali és ügyvédi büntettek és vétségek” címet viselte, foglalta össze a korrupciós bűncselekményeket. A hivatali bűncselekmények közös jellemzője volt, hogy csak közhivatalnokok követhették el őket, amelynek a fogalmát a Kódex szintén tartalmazta.²⁶ Ilyen hivatali deliktumok voltak: a hivatali síkkasztás, a megvesztegetés, a hivatali visszaélés, a hivatali hatalommal való visszaélés, a hivatali titoksértés és az ügyvédi bűncselekmények. A legnagyobb tárgyi súlyúnak a megvesztegetés minősült. A jogalkotó különbséget tett aktív, illetve passzív megvesztegetés között.²⁷

A passzív megvesztegetésről a törvény cikk az alábbi módon rendelkezett: „Azon közhivatalnok, a ki a hivatalnál fogva teljesítendő cselekményért vagy annak mulasztásáért ajándékot vagy jutalmat követel, elfogad, vagy az ez iránti ígéretet nem utasítja vissza, ha cselekménye vagy mulasztása nem járna hivatali kötelessége megszegésével: megvesztegetés vétsége miatt egy évig; ha pedig azzal járna: két évig terjedhető fogsággal büntetendő. Ugyanezen büntetések érik a közhivatalnokot azon esetben is, ha az ajándék vagy jutalom az ő beleegyezésével harmadik személynek adatott át vagy ígértetett.”²⁸

A megvesztegetés eszköze bármilyen természetű előny, ajándék vagy jutalom lehetett. Ez azonban nem vonatkozott a jogszabály által előírt díjakra, az önkéntesen adott jutalomra, vagy a csekély mértékű, szokásos ajándékokra. Fontos továbbá, hogy az ajándék követelésének, illetve elfogadásának a hivatali cselekményt megelőzően kellett történnie, és harmadik személy részére is történhetett. Az aktív vesztegető az a személy, aki a jutalmat vagy ajándékot megígéri, illetve adja, tehát bárki, akivel szemben nem áll fenn valamilyen beszámítást kizáró ok,²⁹ amelyeket a Kódex a VII. fejezetben határozott meg.³⁰

²⁵ Tóth Dávid: A korrupciós bűncselekmények szabályozásának története Magyarországon. HVG-ORAC. https://ujbtk.hu/dr-toth-david-a-korrupcios-buncselekmények-szabalyozasanak-tortenete-magyarorszagban/#_ftn13 (2020.04.22.)

²⁶ Uo.

²⁷ Kóhalmi László: Joghistoria villanások a magyar korrupció-büntetőjog történetéből. JURA. 2013/1.sz. 152. o. <http://real.mtak.hu/28295/1/JURA-2013-1-a%20magyar%20korrupcio%20C3%B3-b%20C3%BCnter%20C5%91jog%20C3%B6rt%20C3%A9nete.pdf> (2020.04.30.)

²⁸ A magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről szóló 1878. évi V. törvény cikk 465. §

²⁹ Kóhalmi: Joghistoria villanások... 152. o.

³⁰ A magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről szóló 1878. évi V. törvény cikk VII. Fejezet

V.2. Az 1961. évi V. törvény

A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény (a továbbiakban: 1961. évi Btk.) kiemelt jelentőségű volt. A korrupciós bűncselekményeket az „Államigazgatás és az igazságszolgáltatás elleni bűntettek” címet viselő, XI. fejezetében sorolta fel a törvény. Ide tartozott kötelességszegésért jogtalan előny követelése (149. §), a jogtalan előny követelése, elfogadása (150. §), a hivatali vesztegetés (151. §) és a befolyással üzérkedés (153. §). Ide sorolható még a vesztegetés (235. §) is, amelyet a törvény a Népgazdaság elleni bűntettek között szabályozott, a VIII. fejezetben.³¹

A kódex ezeken a klasszikusnak számító bűncselekményeken kívül „A közbiztonság és a közrend elleni bűntettek” című XII. fejezetben szabályozta a sajtóbűntetteket (210-212. §), illetve „A társadalmi tulajdon és személyek javai elleni bűntettek” című XVI. fejezetben a bitorlással kapcsolatos korrupciós cselekményeket (306. §. b)), amelyeket szintén a korrupciós bűncselekmények közé kell sorolnunk.³²

Fontos különbséget jelentett, hogy a közhivatalnok kifejezés kikerült a terminológiából, helyét a hivatalos személy megnevezés váltotta fel. A fogalom pontos meghatározásra került a 114. §-ban, az „Értelmező rendelkezések” között.³³ További újdonság volt az, hogy az 1961. évi Btk. a korrupciós bűncselekmények passzív elkövetőiként már nem csak a hivatalos személyeket (korábban: közhivatalnokokat) rendelte büntetni, vagyis különbséget tett hivatali és gazdasági korrupció között.³⁴

A törvényről kijelenthető, hogy megfelelt az adott kor gazdasági és társadalmi fejlettségének, azonban nem egységesen, egy helyen szabályozta a korrupciós bűncselekményeket, hanem szétszórtan, összesen négy különböző fejezetben.³⁵

V.3. Az 1978. évi IV. törvény

Ezt a problémát a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény, a régi Btk orvosolta. A korrupciós bűncselekményeket összefoglalóan, a XV. fejezet („Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények”) VII. cím („A közélet tisztasága elleni bűncselekmények”) alatt tartalmazta a törvény.³⁶ A hivatali és a gazdasági korrupció éles szétválasztása megszűnt, a védett jogtárgyak köre, és ezáltal a passzív elkövetők köre bővült, az előny fogalma generalizálódott.³⁷

³¹ *Tóth*: i.m.

³² *Kósbalmi*: Joghistoria villanások... 153. o.

³³ A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény

³⁴ *Kósbalmi*: Joghistoria villanások... 154. o.

³⁵ *Tóth*: i.m.

³⁶ A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény

³⁷ *Kósbalmi*: Joghistoria villanások... 155. o.

VI. A korrupció hatályos büntetőjogi szabályozása

Alapvetően a korrupció elleni fellépésnek három modelljét különböztethetjük meg: az első modell egyaránt alkalmazza a repressziót és a prevenciót, a második inkább represszív, a harmadik pedig inkább integritás alapú, preventív módszereket részesít előnyben. Magyarországra a represszív modell jellemző, azaz a korrupcióval szemben elsősorban a büntetőjog eszközeivel lép fel.³⁸

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény, azaz a hatályos Btk. a korrupciós bűncselekményeket a XXVII. fejezetben „A korrupciós bűncselekmények” cím alatt tárgyalja. A törvény a közélet tisztasága elleni és a nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekményeket is ebben a fejezetben szabályozza, valamint különbséget tesz aktív és passzív vesztegetés között. Fontos kiemelni, hogy a vesztegetés megvalósulásához mindkét cselekményre szükség van, azaz kell lennie egy aktív félnek, aki valamilyen előnyt ígér, ő a megvesztegető. A passzív fél az a személy, akit megvesztegetnek, azaz az ígért előnyt elfogadja és cserében a vesztegető által kívánt magatartást tanúsítja, az általa megfelelőnek vélt módon dönt.³⁹

A törvény a következő bűncselekményeket sorolja ide: vesztegetés (290. §), vesztegetés elfogadása (291-292. §), hivatali vesztegetés (293. §), hivatali vesztegetés elfogadása (294. §), vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban (295. §), vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban (296-297. §), befolyás vásárlása (298. §), befolyással üzérkedés (299. §), illetve a korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása (300. §).⁴⁰ A szabályozást megvizsgálva láthatjuk, hogy a törvény a korrupciós bűncselekményeket átfogóan szabályozza, és szigorúan bünteti.

VI.1. A vesztegetés

A vesztegetés jogi tárgya a közélet, a nemzetközi közélet, a gazdasági és a társadalmi kapcsolatok tisztasága. Az elkövetési tárgy a jogtalan előny, amely lehet vagyoni, személyes vagy erkölcsi jellegű. A vagyoni előny legtipikusabb formái a készpénz, bankszámlapénz, hitel, kölcsön, vagy a tartozás elengedése. A személyes előny megjelenhet valamilyen visszterhes jogügyletben (pl. adásvétel), kereseti lehetőség biztosításában, vagy akár szexuális kapcsolat felajánlásában is. Minden esetben meg kell vizsgálni a kapott előny mértékét, és azt, hogy ez az előny alkalmas-e arra, hogy a konkrét személyt bármire motiválja. Az előny nem minősül jogtalanak, ha annak mértéke csekély, illetve nem az előnyt elfogadó kérésére történik az átadása és az elfogadó nem nyújt cserében semmilyen ellenszolgáltatást. A vesztegetésnek két elkövetési magatartása van: az előny adása és az előny

³⁸ *Báger*: i.m. I.4.2. fejezet

³⁹ *Gál István*: A korrupciós bűncselekmények. In: Magyar büntetőjog. Különös rész. (szerk. Tóth Mihály, Nagy Zoltán). Osiris Kiadó, Budapest 2014. 289-291. o.

⁴⁰ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) XXVII. fejezet

ígérése. Az elfogadó tekintetében az előny mindig valamilyen pozitív változást jelent a bűncselekmény elkövetése előtti állapothoz képest. Az előnyt a gazdálkodó szervezet részére vagy a gazdálkodó szervezet érdekében tevékenységet végző személynek, vagy rá tekintettel harmadik személynek kell adni vagy ígérni. Mivel a bűncselekmény célzatos, csak *dolus directus* követhető el, elkövetője tettesként bárki lehet. Fontos megemlíteni, hogy a büntetés korlátlanul enyhíthető, amennyiben az elkövető a bűncselekményt a hatóságnak bejelenti, és az elkövetés körülményeit feltárja, még mielőtt a bűncselekmény a hatóság tudomására jutott volna. A vesztegetés nem csak hazai, hanem nemzetközi viszonylatban is elkövethető.⁴¹ A vesztegetés megvalósulására jó példa az alábbi ítélet.

A vádlott jogvédő egyesület elnökeként közérdekű munkára elítéltek foglalkoztatására és a közérdekű munka elvégzésének megyei hivatal felé történő igazolására volt jogosult. Helyzetével visszaélve 2004. és 2006. között tizenkét elítélt közérdekű munkájának teljesítését igazolta, tényleges munkavégzés nélkül. Az elítéltek ezért különböző pénzüsszegeket fizettek, vagy az ő lakásának felújításán munkát végeztek. A bíróság megállapította, hogy a terhelt a beosztásából eredő helyzetével visszaélt, amikor jogtalan előnyért, anyagi ellenszolgáltatásért, illetve az ő javára elvégzett ingyenmunkákért a bíróság által ítéletben kiszabott, ám ténylegesen el nem végzett közérdekű munkákat igazolta, ezáltal üzletszerűen elkövetett vesztegetés büntetését valósította meg.⁴²

VI.2. A vesztegetés elfogadása

A bűncselekmény jogi tárgya szintén a közélet, a nemzetközi közélet, a gazdasági és a társadalmi kapcsolatok tisztasága. Az elkövetési tárgy a jogtalan előny, amelynek formái megegyeznek a vesztegetésnél felsoroltakkal. Három elkövetési magatartása van. Az első a jogtalan előny kérése, amely esetén a vesztegetés kezdeményezője a passzív vesztegető, ilyenkor a bűncselekmény további feltételek nélkül befejezetté válik. A második a jogtalan előnynek vagy ígéretének elfogadása. A jogtalan előny elfogadása esetén az előny az aktív vesztegető birtokából a passzív vesztegető birtokába kerül, a jogtalan előny ígéretének elfogadása pedig nem más, mint a jövőbeli előny elfogadása. A harmadik elkövetési magatartás az egyetértés a harmadik személynek adott vagy ígért jogtalan előny kérésével vagy elfogadójával. Ez csak akkor büntetendő, ha a jogtalan előnyt a harmadik személynek a gazdálkodó szervezet részére vagy a gazdálkodó szervezet érdekében tevékenységet végző személyre tekintettel adják vagy ígérik. A bűncselekmény elkövetője csak a gazdálkodó szervezet részére vagy annak érdekében tevékenységet végző személy lehet. A

⁴¹ *Gák* i.m. 291-294. o.

⁴² 13/2012. számú büntető elvi döntés

vesztegetés elfogadása történhet nemzetközi viszonylatban is, a büntetés enyhíthetőségére pedig ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint a vesztegetésre. A bűncselekmény három tipikus esetköre: az üzletkötői jutalék, a hitelezési tevékenységgel kapcsolatos vesztegetés és az orvosi hálapénz.⁴³

VI.3. A hivatali vesztegetés

A hivatali vesztegetés bűncselekményének jogi tárgya a közélet, közelebbről az államhatalom és a közigazgatás működésének tisztasága. A bűncselekmény elkövetési tárgya az előny, amely lehet jogszerű vagy jogtalan is, természetesen a törvény a jogtalan előnyt rendeli büntetni, vagyis azt, amely a pozitív változás előidézése mellett alkalmas arra, hogy a hivatalos személyt valamire befolyásolja. A bűncselekmény elkövetési magatartása az előny adása vagy az előny ígérete. Az elkövető a Btk. 293. § (1)-(3) bekezdése szerint bárki lehet, de a (4) bekezdés elkövetője speciális, csak gazdálkodó szervezet vezetője, illetve ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított, vagy a gazdálkodó szervezet részére vagy a gazdálkodó szervezet érdekében tevékenységet végző személy lehet. A bűncselekmény elkövetése súlyosabb büntetést von maga után, ha a hivatalos személy hivatali kötelezettségét megszegi, túllépi hatáskörét vagy visszaél hivatali helyzetével. Mindez nem kell, hogy be is következzen, már az is elég, ha az előnyt ilyen célzattal adják át. A büntetés az (1) és (2) bekezdések tekintetében korlátlanul enyhíthető, a vesztegetésnél meghatározottak szerint.⁴⁴

A bűncselekmény megvalósulását jól mutatja a következő eset. A terheltet a rendőrök igazoltatták, majd ittasságát észlelve alkoholszondát alkalmaztak, majd közölték, hogy a terheltet vérvételre elő fogják állítani. Útközben a terhelt 100.000 forintot ajánlott fel a rendőröknek azért, hogy a vérvételtől eltekintsenek. A rendőrök az ajánlatot visszautasították. A terhelt azzal, hogy a szolgálati gépjárműben 100.000 forintot ajánlott fel a rendőröknek azért, hogy a vérvételtől eltekintsenek, megvalósította a hivatali vesztegetés bűntettét, mert a terhelt hivatalos személy működésével kapcsolatban jogtalan előnyt ígért, azért, hogy a hivatalos személy a hivatali köteletségét megszegje.⁴⁵

VI.4. A hivatali vesztegetés elfogadása

A bűncselekmény jogi tárgya a közélet tisztasága, ezen belül a hivatalos személyek szabályos eljárásába fektetett bizalom. Elkövetési magatartása az előny kérése, az előny, illetve az előny ígéretének elfogadása, továbbá az adott vagy ígért előny kéréjével vagy elfogadójával való egyetértés. Fontos különbség a vesztegetéshez képest, hogy az előnynek a hivatalos személy

⁴³ *Gák* i.m. 295-297. o.

⁴⁴ *Gák* i.m. 299-300. o.

⁴⁵ 1754/2008. számú büntető elvi határozat

működésével kapcsolatban kell megjelennie. A bűncselekmény *delictum proprium*, ami azt jelenti, hogy elkövetője csak meghatározott személy lehet. Ebben az esetben a bűncselekményt csak hivatalos személy követheti el. Minősített esetnek számít, ha a hivatali vesztegetést vezető beosztású hivatalos személy követi el, ha a hivatalos személy az előnyért cserében hivatali helyzetével valamilyen módon visszaél, hivatali kötelességét megszegi, vagy hatáskörét túllépi. További minősített esetnek számít, ha a bűncselekményt bünszövetségben vagy üzletszerűen követik el. A büntetés korlátlanul enyhíthető, a vesztegetés elfogadásának szabályai szerint.⁴⁶ A bűncselekmény megvalósulását az alábbi eset szemlélteti: „Ha a megbízhatósági vizsgálat során a büntetés-végrehajtási zászlós hivatali (szolgálati) beosztását kihasználva azt a látszatot kelti, hogy egy, a média érdeklődésének középpontjába került fogvatartottról bizalmas információkat hajlandó közölni, és saját kezdeményezésére a védelmi tisztól kapott pendrive-ra adatokat visz fel, amit a védelmi tisztnek át is ad, továbbá vállalja, hogy egy ellenőrizhetetlen telefonszámon további adatokat szolgáltat és mindezért jogtalan előnyt fogad el, elköveti a hivatali vesztegetés elfogadásának büntetést.”⁴⁷

VI.5. A vesztegetés és a vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban

Mindkét bűncselekmény jogi tárgya a közélet tisztasága, ezen belül a bírósági, a választottbírósági, illetve az egyéb hatósági eljárások tisztaságába vetett bizalom. Az aktív alakzat, azaz a vesztegetés esetében az elkövető bárki lehet. A bűncselekmény elkövetési magatartása az eljárás résztvevőjének vagy rá tekintettel harmadik személynek történő jogtalan előny adása vagy ígérete. A törvény a bűncselekményt nemzetközi viszonylatban is büntetni rendeli. A büntetés korlátlanul enyhíthető, a vesztegetés szabályai szerint. A passzív alakzatnak, azaz a vesztegetés elfogadásának elkövetője olyan személy, aki bírósági, választottbírósági, vagy egyéb hatósági eljárásban, illetve az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban lévő eljárásban részt vesz, de nem minősül hivatalos személynek. Elkövetési magatartása az előny kérése, az előny vagy az előny ígéretének elfogadása, illetve, ha rá tekintettel harmadik személynek adott vagy harmadik személynek ígért előny kéréssel vagy elfogadójával egyetért az elkövető.⁴⁸ A büntetés korlátlanul enyhíthető, ha azt a bűncselekmény elkövetője mielőtt az a hatóság tudomására jutott volna, a hatóságnak bejelenti, a kapott jogtalan vagyoni előnyt vagy annak ellenértékét a hatóságnak átadja, és az elkövetés körülményeit feltárja.⁴⁹

⁴⁶ *Gál* i.m. 300-301. o.

⁴⁷ 16/2018. számú büntető elvi határozat

⁴⁸ *Mezei Kitti*: Néhány észrevétel a korrupciós deliktumok hatályos szabályozásával kapcsolatban. HVG-ORAC. <https://ujbtk.hu/dr-mezei-kitti-nehany-eszrevetel-a-korrupcios-deliktumok-hatalyos-szabalyozasaval-kapcsolatosan/> (2020.04.30.)

⁴⁹ Btk. 296. § (3) bekezdés

VI.6. A befolyás vásárlása és a befolyással üzérkedés

Mindkét bűncselekmény jogi tárgya a közélet tisztasága, ezen belül a hivatalos személy és a gazdálkodó szervezet részére vagy a gazdálkodó szervezet érdekében valamilyen tevékenységet végző személy befolyástól mentes döntése.⁵⁰

A befolyás vásárlásának elkövetési tárgya a jogtalan előny, elkövetési magatartása pedig a jogtalan előny adása, illetve ígérese. A bűncselekmény elkövetője bárki lehet, de fontos, hogy az előnyt olyan személynek adja, aki arra hivatkozik, hogy hivatalos személyt befolyásol, vagy olyan személyre tekintettel adja, aki arra hivatkozik, hogy hivatalos személyt befolyásol. A bűncselekmény már az előny kilátásba helyezésével is megvalósul, nem szükséges, hogy ténylegesen átadásra kerüljön. Csak *dolus directus* valósítható meg, hiszen az előny adása vagy ígérese hivatalos személy befolyásolása érdekében történik. Enyhébben büntetendő, ha a befolyás vásárlása a gazdasági életben történik.⁵¹

A befolyással üzérkedés elkövetési magatartása az előny kérése, az előny, illetve az előny ígéretének elfogadása, valamint az adott vagy ígért előny kérőjével vagy elfogadójával való egyetértés. Fontos, hogy az elkövető ezen magatartások tanúsítása során arra hivatkozzon, hogy hivatalos személyt befolyásol. A befolyásolás nem más, mint tudatos ráhatás a hivatalos személyre, amelynek hatására az üzérkedőre és ügyfelére tekintettel jár el. A törvény büntetni rendeli a befolyással üzérkedést külföldi hivatalos személy vonatkozásában is. A bűncselekmény elkövetője bárki lehet, annak a hivatalos személynek a kivételével, aki beosztásából adódóan befolyást gyakorol vagy gyakorolhat. Súlyosabban büntetendő, ha az elkövető azt állítja, azt a látszatot kelti, illetve kifejezetten közli, hogy hivatalos személyt fog megvesztegetni, ha hivatalos személynek adja ki magát, valamint, ha a bűncselekményt üzletszerűen követi el. Ha a befolyással üzérkedés a gazdasági életben történik, enyhébben büntetendő.⁵²

Befolyással üzérkedés valósult meg a következő esetben: a terhelt az önkormányzat képviselője volt. Két személynek, akik a város polgármesteri hivatalához szociális bérlakás iránt lakásigénylést nyújtottak be, felajánlotta, hogy segít nekik önkormányzati bérlakáshoz jutni, ismerősei révén igénylésük pontszámát megemelteti. Mindezért cserébe az igénylőknek pénzt is kellett adniuk, amit az elkövető majd továbbad a Kft. ügyvezető igazgatójának, a lakásügyi csoportvezetőjének, és egy önkormányzati képviselőnek. Összesen 45.000 forintot adtak át a terhelt részére, aki az átvett pénzt saját céljaira fordította. Minderről a Kft. munkatársai, illetve az önkormányzati képviselő nem tudtak.⁵³

⁵⁰ *Gák*: i.m. 305. o.

⁵¹ Uo.

⁵² *Gák*: i.m. 306-307. o.

⁵³ 1490/2006. számú büntető elvi határozat

VI.7. A korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása

A bűncselekményt az hivatalos személy követheti el, aki e minőségében hitelt érdemlő tudomást szerez egy, még le nem leplezett korrupciós bűncselekményről, és mihamarabb teheti, erről a hatóságnak nem tesz feljelentést. A büntetési tétel három évig terjedő szabadságvesztés, azonban a feljelentés elmulasztása miatt az elkövető hozzátartozója nem büntethető.⁵⁴

VII. A korrupció elleni küzdelem

A korrupcióval kapcsolatosan fontos megemlítenünk, hogy kizárólag büntetőjogi szabályozással nem lehet ellene eredményesen fellépni, szükség van egyéb, a jogrendszeren kívüli eszközökre is. A büntetőjogi szabályozás csak tüneti kezelése a problémának, magát a kiváltó okot nem szünteti meg. Ahhoz, hogy a büntetőjogi normák megfelelően érvényesülhessenek, szükséges a társadalom együttműködése is, ehhez pedig nem elég a represszió. Annak érdekében, hogy minél kevesebb korrupciós bűncselekmény fordulhasson elő, illetve minél kevesebb visszaélés maradjon rejtve a hatóságok előtt, a társadalom szemléletét, hozzáállását is meg kell változtatni. Növelni kell a szervezetek működésének átláthatóságát, így kisebb a korrupciós cselekmények előfordulásának lehetősége. Csökkenteni kell az emberek kiszolgáltatottságát, el kell érni, hogy ne hunyjanak szemet a korrupció felett, illetve ne érezzék úgy, hogy a megfelelő érvényesüléshez a korrupció szükséges, járható út. Ennek egyik eszköze az integritás (értékalapú egyéni és szervezeti működés) építése.⁵⁵

A korrupció elleni küzdelemben hatékony lehet a büntetés- és a fizetés- politika helyes kombinálása, hogy a Kormány megfelelő, naprakész korrupcióellenes stratégiát dolgozzon ki, felvéve a harcot a korrupció rendkívül gyors alkalmazkodóképességével. Fontosak a közszolgálatban állók (pl. közalkalmazottak, igazságügyi alkalmazottak) általános vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségei, illetve az egyes összeférhetlenségi előírások bővítése, a közigazgatás egyszerűsítése, a közbeszerzések és a közpénzek felhasználásának átláthatóvá tétele és annak fokozott ellenőrzése is. A korrupció visszaszorításának érdekében a Kormány megalapította a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatát, amely a rendőrség belső ellenőrzését végzi. A Nemzeti Együttműködés Program (NEP) céljával tűzte ki az adminisztráció és bürokratikus terhek csökkentését, a közbeszerzésekkel való visszaélések felszámolását, az uniós és hazai források felhasználásának szabályozását és annak ellenőrizhetőségét, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítását.⁵⁶

⁵⁴ Btk. 300.§.

⁵⁵ Bokor Tamás: Az antikorrupció és az integritás oktatásának lehetőségei. MeRSZ – Akadémiai Kiadó.

https://mersz.hu/hivatkozas/matud_f5295#matud_f5295 (2020.04.30.)

⁵⁶ Báger: i.m. I.4.2.2.2. fejezet

Magyarország a hatékonyabb fellépés és a nemzetközi együttműködés elősegítése érdekében csatlakozott az Európa Tanács által 1999-ben létrehozott Korrupció Elleni Államok Csoportjához (GRECO: *The Group of States against corruption*). A GRECO jelentéseket készít a vizsgált tagállamokról, és ajánlásokat fogalmaz meg a szükséges intézkedésekről. Hazánk aláírta az ENSZ Korrupció Elleni Egyezményét, amelyet az Országgyűlés az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményének kihirdetéséről szóló 2005. évi CXXXIV. törvényben hirdetett ki. Magyarország tagja a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezetének (INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*) is, amely a tagállamainak számvevőszékeit tömöríti, célja pedig a korrupció elleni lehető legeredményesebb harc.⁵⁷ Magyarország 2010 szeptemberében csatlakozott a Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémiához (IACA), amely a világon elsőként, a korrupció elleni küzdelem oktatási intézményeként jött létre. Az IACA kezdeményezői az ENSZ, az Interpol, az OLAF és az Osztrák Állam voltak.⁵⁸

Mivel a korrupció társadalmi szintű probléma, ezért az állampolgárokat is be kell vonni az ellene folytatott küzdelembe, amihez szükséges a személyes felelősségvállalás megerősítése, az antikorrupciós állampolgári ismeretek átadása, készségek fejlesztése. A társadalom integritását növelni kell, amire jó lehetőséget nyújthat a családi, az iskolai és a munkahelyi közeg, valamint a média.⁵⁹ Véleményem szerint ennek elősegítése érdekében az iskolákban lehetne interaktív, korrupcióellenes foglalkozásokat tartani. A gyerekeket csoportokra osztanák, majd mindegyik csoport kapna egy-egy korrupciós cselekményt (természetesen koruknak, szellemi fejlettségüknek megfelelőt), amelyet el kellene játszaniuk. A játék után közös megbeszélés keretében mindenki elmondhatná, hogyan vélekedik az eljátszott magatartásról, mit talál helytelennek benne, miért nem szabad így viselkedni, mi lenne a helyes megoldás. A tanárok rávezetésének és a többiek helytelenítő véleményének köszönhetően minden gyermek megtanulná felismerni és elkerülni a korrupciós helyzeteket, a lehetséges következményeket megismerve pedig maguk is később folyamodnának ilyen módszerek alkalmazásához.

Hatékony lépés lehet a vádalku rendszer transzparenssebbé tétele, ezzel együtt a koronatanúk védelmének magasabb szintű biztosítása. Ez fokozná a társadalom hatóságokba vetett bizalmát, ezáltal növelné az állampolgárok feljelentési hajlandóságát, egyúttal csökkentve a korrupciós bűncselekmények látenciáját is.⁶⁰

⁵⁷ *Pintér* Beatrix: Nemzetközi szervezetek a korrupció elleni küzdelemben. De iurisprudentia et iure publico. 2014/2.sz. 2-7. o.

⁵⁸ *Báger*: i.m. I.4.2.2.2. fejezet

⁵⁹ *Bokor*: i.m.

⁶⁰ *Kósbalmi* László: Etikai stratégiák a korrupció elleni küzdelemben. JURA. 2014/2.sz. 93. o.

Végül, de nem utolsó sorban egy ésszerű etikai stratégia alkalmazása jelentősen visszaszoríthatná a korrupciós bűncselekmények előfordulását, melynek keretében integritás-szigetek létrehozására kerülne sor. A vállalatok, a piac működésében érvényesül a játékteória, mely szerint amennyit nyer az egyik, annyit veszít a másik fél. Ez annyit tesz, hogy a nyereségek és a veszteségek összege konstans. A vállalatok dilemmahelyzetbe kerülnek. Gyakran a korrupciós cselekmény gyors, jelentős gazdasági előnyt eredményez a büntetőjogi szabályokkal szemben, ami között választania kell. Mint korábban említettem, ezt a dilemmahelyzetet oldhatná meg az integritás-szigetek létrehozása, ami nem más, mint a *fair* vállalatok közössége. Az állami tenderekben csak olyan cégek vehetnének részt, amelyek rendelkeznek saját etikai kódexszel, illetve auditált integritási programmal. Az állami projektben/tervben kiválasztott vállalatokat továbbá köteleznék, hogy kössenek egy úgynevezett integritási paktumot. Ezt az állami és a privát oldal minden projektrésztevőjének alá kellene írnia, ezzel biztosítva, hogy *fair* módon cselekedjenek.⁶¹

VIII. Összegzés

Jól látható, hogy bár a korrupció nehezen megragadható, az élet minden területét átszövő, egyáltalán nem újkeletű jelenség, mindenképpen fel kell vennünk a harcot ellene. Fontos megismerkednünk a fogalmával, a jellemzőivel, a történelem során megjelent formáival, a társadalom hozzáállásával. A különböző felméréseket, statisztikákat együttesen, egymással összevetve kell vizsgálnunk, mert csak így kaphatunk reális, a valósággal minél pontosabb képet a mértékéről. Nem szabad elfelejtenünk, hogy bár a büntetőjogi szabályozás elengedhetetlen a hatékony küzdelemhez, nem az egyedüli, és nem is minden esetben a legjobb módja a fellépésnek. A sikeres, eredményes harc csak nemzetközi és országos szinten, hatékony együttműködéssel, közösen, az állampolgárok segítségével valósítható meg. Ebben a harcban mindenkire szükség van, és bár sokszor kilátástalannak tűnhet, nem szabad feladnunk. A korrupció nem csak a gazdaságot, hanem az állampolgárok közérzetét, hangulatát is rontja, túlzott elszaporodásának pedig beláthatatlan következményei lehetnek. Nem szabad elfelejtenünk, hogy miért küzdünk: egy szebb, igazságosabb, élhetőbb jövőért!

⁶¹ *Köbalmi: Etikai stratégiák...* 95-96. o.

Breszkovics Botond

joghallgató (PTE-ÁJK), az ÓNSz Elméleti-történeti Tagozatának tagja

Online üzleti modellek és fogyasztóvédelem

I. Bevezetés

Napjainkban az online tér és a technológia által teremtett innovatív lehetőségek a globális információs hálózatok specifikus erőforrásaihoz való általános hozzáférés bárki számára könnyen elérhetővé vált. A kialakult állapot előképeit a XXI. század hajnalán találjuk, amikor az internet megjelenése és globális elterjedése élenkítően hatott a gazdasági folyamatokra nem kevésbé a kereskedelmi szokásokra.

Új digitális megoldások és automatizált rendszerek épültek ki, mindez kvantitatív¹ és kvalitatív² változásokat eredményeztek a társadalmi-gazdasági szektorban, valamint a mindennapi életünkben egyaránt.

Megjelent egy új „online piactér”, amely elkerülhetetlenné s nélkülözhetetlenné tette a kereskedelmi szereplők (vállalkozás-fogyasztó, B2C) számára a megfelelő reagálást. Ezért szignifikáns átalakulások kezdődtek a vállalkozások által alkalmazott üzleti modellek terén, pontosabban az „offline” üzleti modellek online térbe történő áthelyezése vette kezdetét.

A továbbiakban szeretném röviden bemutatni a „.com buborék”³ éveinek és a napjainkban domináns online üzleti modelleket, figyelembe véve az ide kapcsolódó releváns fogyasztóvédelmi szabályok alakulását.

II. Online üzleti modellek

Az elektronikus kereskedelemben⁴ uralkodó üzleti modellek áttekintése előtt, szükséges elhatárolnunk egymástól az e-kereskedelmet (*e-commerce*) és az e-üzletet (*e-business*). A kettő fogalom egymással szoros összefüggésben áll, ezért a köznyelvben gyakran helytelenül szinonimaként is használják, azonban tartalmilag jelentős az eltérés.

Az „*e-commerce*” a vevő-eladó közötti online térben közvetlenül lezajló kereskedelmi tranzakciókat jelenti. Az *e-business* a vállalati funkciókhoz kötődő stratégiaalkotást, vezetési problémaköröket és

¹ Mennyiségi változás következett be a kínálati és keresleti oldalon egyaránt.

² A szolgáltatások és áruk minősége is megváltozott, annak megítélése, hogy pozitív vagy negatív irányba már szubjektív ad hoc jellegű értékelést igényel.

³ Paul Anderson: What is Web 2.0? Ideas, technologies and implications for education. JISC Technology and Standards Watch 2007/2. sz. 50. o.

⁴ Anita Rosen: The E-Commerce Question and Answer Book A Survival Guide for Business Managers 2nd edition. American Management Assoc., Inc. 2002. 5. o.

általánosságban a technológiákhoz kötődő innovációs képességet jelöli.”⁵ Alapvetően az e-kereskedelem az e-üzletnek egy szűk szegmense.

II.1. A „.com” korszak online üzleti modelljei

A „dotcom” korszakba elsősorban azok az online üzleti modellek tartoznak, amelyek megjelenése a 2000-2009 közötti időszakra datálható. A hazai szakirodalom ide tartozóan 11 online üzleti modellt különböztet meg egymástól. Ezek rövid, szabatos jellemzése a következőként alakul:

- 1) *Dotcom* modell: lényegét tekintve egy leíró gyűjtőfogalom, így nem a szoros értelemben vett online üzleti modellt jelent, hanem a hagyományos termékek és szolgáltatások új online csatornára történő átemelésének folyamatát jelöli.
- 2) Piacépítési modell: Egy terméknek vagy szolgáltatásnak online piacot teremt.
- 3) Kollaborációs modell: Ide az olyan online megoldások tartoznak, amelyek az internet eszköztárát hasznosítják az egymás közötti kommunikáció és áruforgalom lebonyolítása érdekében.
- 4) Reklámozási, hirdetési modell: A reklámozás és műsorszórás átemelése és integrálása az online felületekre.
- 5) Információ közvetítő: A különböző piaci értékkel rendelkező adatokat pl. vásárlási szokások, személyes adatok elemzése majd marketing vagy egyéb célú felhasználása.
- 6) Kereskedői modell: A kis, illetve nagykereskedelmi kereskedők online megjelenése.
- 7) Közvetlenül a gyártótól: Az értékesítési lánc megszüntetése, amely hatására a fogyasztók közvetlenül a gyártótól tudnak terméket megrendelni.
- 8) Társulási (*affiliate*) modell: Ennek értelmében egy adott termék gyártója, más weboldalon vagy weboldalakon, saját termékeit beágyazást útján, vásárlás céljából helyezi el.
- 9) Közösségi építési: Valamilyen speciális érdeklődési körre koncentrálódó online közösségépítés, amely lehet profit, illetve non-profit alapú.
- 10) Előfizetői modell (*subscription*): Egy adott termék vagy szolgáltatás ellenérték fejében időszakonként rendszeresen visszatérő szolgáltatása.
- 11) Közmű modell: Kifejezetten a vállalkozásoknak nyújtanak hálózati (infrastrukturális) ellátásokat⁶.

A felsorolt online üzleti modellek a megjelölt idő intervallum után, továbbra is létező és működő online megoldások. Azonban már nem a szoros értelemben vett eredeti formájukban, hanem egymás elemeit ötvözve a „hibrid” módon jelennek meg a digitális térben.

⁵ Nemeslaki András - Duma László - Szántai Tamás: e-Business: üzleti modellek. ADECOM Kommunikációs Szolgáltató Rt., Budapest. 2004. 44. o.

⁶ uo. 120-157. o.

Arra tekintettel, hogy az aktuális online üzleti modellek áttekintése és vizsgálata a célom, a fentebb felsorolt 11 modell részletesebb ismertetésétől e körben eltekintek.

II.2. Új online üzleti modellek

A 2009-es évektől kezdődően, gomba módra kezdtek megszorodni a különböző online vállalkozások, amelyek fő működési színtere a tág értelemben vett platform – egy online felület. A nemzetközi térben lassan dogmatikai fogalommá váló platform-gazdaság⁷ (platform economy), hazánkban is érezhető hatását. A kifejezést a hazai irodalom, pontosan meghatározza. Így „platformok olyan internetes oldalak, amelyek adatfolyamok szervezésével gazdasági, vagy társadalmi interakciókat csatornáznak be. Nem egyszerűen technikai képződmények, hanem az adatáramlás, az algoritmusok, az üzleti modellek és az irányítás sajátos keverékei”⁸.

Szűkebb értelemben a platformok működési metodikája alapján pedig különbséget tehetünk horizontális⁹ és vertikális online felületek között. Az érdemi különbség a platformok által megcélzott csoportokban ragadható meg. A horizontális platformok olyan weboldalak, amelyek célcsoportja nagy, általános érdeklődési kört fed le. Ezzel szemben a vertikális platformok olyan weboldalak, amelyek célcsoportja szűkebb, valamilyen specifikus termék és/vagy szolgáltatásra koncentrálódnak¹⁰.

Az online üzleti modellek heterogén megjelenése ellenére, konzekvens módon három nagyobb gyűjtő kategóriába rendezhetjük őket. Ezek a következők:

1. *On-demand economy*
2. *Crowdsourced economy*
3. *Sharing (gig) economy*

Az *on-demand economy* lényegét tekintve nem más, mint a fogyasztók között a gazdasági javak visszatérő vagy ellenérték nélküli áramlása¹¹. Ez a meglehetősen tág értelmű fogalom meghatározás, számos online felületet magába foglalhat, ezért célszerűnek mutatkozik a fogalomszűkítés. Ide többnyire azok a platformok tartoznak, amelyeken gazdasági javak, felek közötti ingyenes vagy ellenérték fejében történő átruházása, az erre irányuló közös és egybehangzó

⁷ Kenney, Martin - Zysman, John: The Rise of the Platform Economy. Issues in science and technology. 2016/32. sz. 61-69. o.

⁸ Zódi Zsolt: Az információs társadalom legújabb kihívásai a jog számára: vertikális platformok, online piacterek. Gazdaság és Jog, 2018/26. évf. 1-2. sz. 41-46. o.

⁹ Choudary Sangeet Paul - Marshall W. Van Alstyne, Geoffrey Parker: Platform Revolution: How Networked Markets Are Transforming the Economy--and How to Make Them Work for You. W. W. Norton & Company. United States of America, 2016.

¹⁰ Henseler Marco: Horizontal versus Vertical Electronic Business-to-Business Marketplaces. MPRA Paper, 2006. 2. o. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/40853/1/MPRA_paper_40853.pdf (2020.06.04.)

¹¹ Beblavý Miroslav - Maselli, Ilaria - Lenaerts Karolien: Five Things We Need to Know About the On-Demand Economy. CEPS Essay 2016/2. évf. 1. sz. 2. o.

akarattnyilatkozatok megtételével azonnal esedékesé válik, mint például a Limebike¹², Zelle¹³. Az ilyen felületeken szembetűnő a személyek által lebonyolított folyamatok változékonysága¹⁴. Ebből eredően a jogi szabályozás bizonytalansága, jelenleg elkerülhetetlen.

A *crowdsourced economy* alatt, egy olyan folyamat érthető amikor egy gazdasági társaság költséghatékonysági szempontokat is figyelembe véve, egy vagy több meghatározott különös szakértelmet igénylő feladatot nyilvános felhívás útján kiszervezi egy e feladat ellátására specializálódott csoportnak¹⁵. A nyilvános felhívás ebben a kontextusban az online felületet érti, vagyis online feladat kiszervezés. A gyakorlatban ilyen online platformok a Fiverr¹⁶, TaskRabbit¹⁷.

A *sharing economy*, egy megközelítés szerint a fenntartható gazdaság egyik lehetséges alternatívája¹⁸. Egy másik megközelítésben pedig egy olyan gazdasági tevékenység, amelyben a webes platformok megkönnyítik a szigorúan személyek közötti (P2P) különböző típusú áruk és szolgáltatások cseréjét¹⁹. Ilyen működő felületek az Uber²⁰ vagy az Airbnb²¹.

A *sharing economy* vonatkozásában azonban meg kell jegyeznünk, hogy ezek az online üzleti modellek újszerűek, de nem feltétlenül újak. Ezt megerősíti az a meghatározás, amely a *sharing economy-t* a *collaborative consumption-al* állítja párhuzamba²².

A kollaboratív gazdaság (*collaborative consumption*) egy olyan gazdasági folyamat amikor egy vagy több személy, más vagy másokkal folytatott közös tevékenysége folytán termékeket vagy szolgáltatásokat elfogyaszt (elhasznál)²³. Másként definiálva a kollaboratív gazdaság, mint az emberek által összehangolt olyan folyamat, ahol gazdasági javak megszerzése és elosztása történik visszterhesen vagy ingyenesen²⁴.

¹² Lime. <https://www.lime/en-us/home> (2020.06.04.)

¹³ Zelle. <https://www.zellepay.com/> (2020.06.04.)

¹⁴ 4 JPMorgan Chase Institute: Paychecks, Paydays and the Online Platform Economy: Big Data on Income Volatility. 2016. <https://www.jpmorganchase.com/corporate/institute/document/jpmc-institute-volatility-2-report.pdf> (2020. 06. 04.)

¹⁵ Brabham Daren: Crowdsourcing as a Model for Problem Solving: An Introduction and Cases. *Convergence: The International Journal of Research Into New Media Technologies* 2008/14. évf. 75-90. o.

¹⁶ Fiverr. <https://www.fiverr.com/> (2020.06.04.)

¹⁷ TaskRabbit. <https://www.taskrabbit.com/> (2020.06.04.)

¹⁸ Heinrichs, Harald: Sharing Economy: A Potential New Pathway to Sustainability. *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society* 2013/22. évf. 10. sz.

¹⁹ Aloni Erez: Pluralizing the 'Sharing' Economy. *Washington Law Review* 2016/91.évf. 1397-1459. o.

²⁰ Uber. <https://www.uber.com/hr/hr/> (2020.06.04.)

²¹ AirBnB <https://www.airbnb.hu/> (2020.06.04.)

²² Martin Chris - Upham Paul - Budd Leslie: Commercial orientation in grassroots social innovation: Insights from the sharing economy. *Ecological Economics*. 2015/118. évf. 240-251. o.

²³ Felson M. - Spaeth, J. L.: Community Structure and Collaborative Consumption: A Routine Activity Approach. *American Behavioral Scientist*. University of Illinois at Urbana-Champaign Research Article 1978/ 21. évf. 4. sz. 614–624. o.

²⁴ Belk Russell: You are what you can access: Sharing and collaborative consumption online. *Journal of Business Research* 2014/67. évf. 1595–1600. o.

Az online üzleti modellek áttekintése után láthatjuk, hogy mindegyikben közös a termékek, szolgáltatások – a tág értelemben vett gazdasági javak – személyek közötti, ellenérték vagy anélküli cseréje. Eltérés szolgáltatások teljesülésének időpontjában mutatkozik.

Tény, hogy az ilyen felületeken a szolgáltatás nyújtók jogi státusza (munkavállaló, vállalkozó, önfoglalkoztató) nem teljesen tisztázott, ezek rendezése a jövő jogalkotójának és nem kevésbé a bíróságok²⁵ feladata lesz.

Nem elhanyagolható követelmény, hogy az ilyen felületeken a gazdaságilag gyengébb pozícióban lévő fél (consumer, fogyasztó) – különösen a termékértékesítések során – jogosultságai kellő védelemben részesüljenek.

III. Fogyasztóvédelem – fogyasztói oldal

III.1. Fogyasztó

A fogyasztóvédelmi szabályok már az ókorban és a középkorban is megtalálhatók voltak, különösen igaz ez azokra a helyzetekre, amikor a kereskedők visszaéltek a gazdasági erőfölényükkel pl. tisztességtelen ár, uzsora²⁶.

Ugyanakkor a fogyasztó – a fogyasztóvédelem középpontja, annak alanya – fogalmának meghatározása az Európai Unióban egy hosszabb folyamat eredménye²⁷.

Az EU fogyasztó fogalom evolúciójának megfelelően a hatályos Fgytv.²⁸ szerint, fogyasztó az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személy, aki árut vesz, rendel, kap, használ, igénybe vesz vagy az áruval kapcsolatos kereskedelmi kommunikáció, ajánlat címzettje²⁹.

Észrevételként álljon itt, hogy meglátásom szerint a fogyasztó – a hatályos jogi szabályozási környezet interpretációja alapján – csak természetes személy lehet, de ez nem szükségszerűen lesz

²⁵ A Francia Cour de Cassation ECLI:FR:CCAS:2020:SO00374 ügyében 2020. március 4-én egy Uber sofőrt munkavállalónak minősített.

²⁶ *Miskolci Bodnár Péter - Sándor István: A fogyasztóvédelmi jog európai gyökerű magyar szabályozása.* Patronicum, Budapest 2013. 15.-23. o.

²⁷ A Tanács 85/577/EGK irányelve az üzlethelyiségen kívül kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről (2.cikk)

A Tanács 93/13/EGK irányelve a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről (2. cikk b) pont)

Az Európai Parlament és a Tanács 97/7/EK irányelve a távollevők között kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről (2. cikk (2).)

Az Európai Parlament és a Tanács 593/2008/EK rendelete a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról (Róma I.) (6. cikk (1).)

Az Európai Parlament és a Tanács 2011/83/EU irányelve a fogyasztók jogairól, a 93/13/EGK tanácsi irányelv és az 1999/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 85/577/EGK tanácsi irányelv és a 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályaon kívül helyezéséről EGT-vonatkozású szöveg. (1. fejezet 2. cikk)

²⁸ A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.)

²⁹ Fgytv. 2. § a) pont.

irányadó a jövőre nézve. Ennek okát abban látom, hogy a kereskedelmi kapcsolatokban a kis-és középvállalkozások (KKV) a multinacionális vállalkozásokkal szemben (B2B) – hasonlóan a természetes személyekhez – kvázi gyengébb piaci pozícióban vannak. Ide kapcsolandóan az 1980. évi Római Egyezmény 5. cikke, amely fogyasztói szerződések alatt, „a személy” terminust használja, amely a fogyasztó tágabb körben történő meghatározására is lehetőséget adhat³⁰.

III.2. Általános Szerződési feltételek (ÁSZF)

Az online fogyasztói szerződések részét képező általános szerződési feltételek (ÁSZF) az online vásárlások folyamán sok gondot okozhatnak.

Ennek oka egyrészt az ÁSZF egyoldalú és előre meghatározottsága, a felek általi egyedi megtárgyalás hiánya.³¹ Másrészt a fogyasztói oldalról érzékelhető negatívumok így – a szerződésjogi alaptételek alkalmazásának teljes hiánya, a fogyasztókkal szembeni gazdasági erőfölény visszaélészerű kihasználás, és az ezekből keletkező tisztességtelen, méltánytalan és indokolatlan egyoldalú előnyt biztosító szerződési rendelkezések³²– szintén kimutathatók.

Ezért az Fgytv. is rögzíti, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi a fogyasztói szerződés megkötésénél alkalmazott vagy e célból nyilvánosan megismerhetővé tett általános szerződési feltételeket abban a tekintetben, hogy azok nem tartalmazzak-e a jóhiszeműség és tisztesség követelményébe ütközően a szerződéses jogokat és kötelezettségeket egyoldalúan és indokolatlanul a fogyasztó hátrányára megállapító feltételt³³.

A szerződési feltételek tisztességtelen voltát a nemzeti bíróságok hivatalból kötelesek vizsgálni³⁴. Azonban, online környezetben a fogyasztó önállóan köteles megismerni és értelmezni az elektronikus úton megkötendő szerződést. *Inter alia* a magyarországi online jogsértések vonatkozásában is látni fogjuk, hogy az esetek döntő hányadában a jogok csorbulása is az általános szerződési feltételek tisztességtelen rendelkezéseire lesz visszavezethető.

III.3. Magyarországi online jogsértések, igényérvényesítési lehetőségek

A Magyarországon elkövetett online jogsértések vonatkozásában kettő érdemi megállapítást tehetünk, amelyek alapján célszerű vizsgálnunk. Egyrészt online jogsértések meghatározó száma

³⁰ Egyezmény a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról 5. cikk.

³¹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:77.§ (1).

³² Nagy Éva - Pecze Dóra: Polgári Jog I. Dialóg Kiadó, Pécs. 2014. 343. o.

³³ Fgytv. 45/B. §

³⁴ C-243/08. sz. ügy ECLI:EU:C:2009:350 28. és 32. pontjai.

a webáruházakhoz, az online vásárlásokhoz kapcsolódnak. Másrészt a jogsértések három kategóriába csoportosíthatók:

1. Elérhetőséggel kapcsolatos tájékoztatási hiányosságok
2. Szállítással, elállással és jótállással kapcsolatos problémák
3. "Csodát ígérő termékekkel" kapcsolatos megtévesztés³⁵

Elérhetőséggel kapcsolatos tájékoztatási hiányosságnak minősül, ha a webáruház elérhetetlen vagy nem válaszol a fogyasztói vagy hatósági megkeresésekre, de ide tartozik az is amikor a vállalkozás neve vagy címe nincs feltüntetve a weboldalon vagy a webáruház a békéltető testülettel kapcsolatosan nem ad tájékoztatást.

Szállítással, elállással és jótállással kapcsolatos probléma az, ha a webáruház nem ad meg szállítási határidőt, nem vagy nem megfelelő tájékoztatást ad az elállási jogról, szavatosságról, jótállásról.

A „csodát ígérő termékkel” árusítása során elkövetett jogsértések esetén a webáruházak különböző a valóságtól igen távol álló információk és terméktulajdonságok, jellemzők fogyasztók irányába történő közvetítésével próbálják termékértékesítéseiket megnövelni. Ilyen lehet például az olyan termék megvásárlására történő felhívás, amely termék rövid idő alatt jelentős javulást ígér (fogyasztószerek, izomnövelők stb.).

A fogyasztói viták rendezése érdekében a fogyasztó három intézményhez – ide nem értve a bírósági utat – fordulhat:

1. a fogyasztóvédelmi hatóság³⁶
2. a békéltető testület
3. az Európai Fogyasztói Központ

A jogérvényesítési lehetőségek között a fő különbség a fogyasztót ért sérelem okában rejlik. Így fogyasztóvédelmi jogszabálysértés esetén a fogyasztóvédelmi hatóság – Járási Hivatal vagy Pest Megyei Kormányhivatal – jár el. A békéltető testület³⁷ adott fogyasztó egyéni ügyében segíthet a probléma megoldásában. Az Európai Fogyasztói Központ³⁸ pedig határon átnyúló fogyasztói jogvita, annak megoldásában bír relevanciával.

³⁵ Innovációs és Technológiai Minisztérium: Jogsértést elkövető webáruházak adatbázisa. <https://jogsertowebaruhazak.kormany.hu/> (2020. 06. 04.)

³⁶ A 378/2016. (XII. 2.) Kormányrendelet értelmében a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság 2016. december 31. napjával jogutódlással megszűnt. 2017. január 1-től fogyasztóvédelmi panasszal- elsősorban a járási hivatalok Hatósági és Gyámügyi Osztályaihoz lehet fordulni. Míg másodfokú országos illetékességgel, a Pest Megyei Kormányhivatal lát el meghatározott fogyasztóvédelmi feladatokat.

³⁷ Fgytv. 18. §

³⁸ Európai Fogyasztói Központ. <https://www.magyarrefk.hu/hu/> (2020.06.04.)

Meghatározott esetekben a Gazdasági Versenyhivatal³⁹ versenyfelügyeleti eljárása⁴⁰ szintén releváns lehet a fogyasztók vonatkozásában. A következő jogeset is remekül szemlélteti ezt. A GVH a Vj/4/2019⁴¹ ügyszámú határozatában 7.000.000 Ft versenyfelügyeleti bírságot szabott ki. Ennek oka, hogy vállalkozás megszegte a tilos tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmát⁴² azzal, megtevesztette a fogyasztókat az árú lényeges jellemzőiről⁴³.

IV. Konklúzió⁴⁴

A fogyasztóvédelem és az online üzleti modellek relációja Janus-arcú jelenség. Egyrészt, ha visszatekintve, megállapíthatjuk, hogy az Európai Unióban a jogalkotó relatíve gyorsan reagált a folyamatokra és szabályozása alá vonta a területet⁴⁵, továbbá az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (UNECE) is elkészített egy megállapodást az elektronikus kereskedelemről⁴⁶, jelenleg pedig elkészítés alatt áll egy átfogó munkadokumentum⁴⁷ az e-kereskedelemben mérvadó „e-szokások” egységesítésének elősegítése érdekében.

Másrészt azt is látnunk kell, hogy az online jogsértések, a fogyasztói jogok csorbításának megalágya továbbra is a megfelelő fogyasztói tájékoztatás elmaradása, a szavatossági jogok sérelme, a megtevesztő és valótlan weboldalon megjelenő termékinformációk vagy éppen a tisztességtelen szerződési feltételek alkalmazása esetleg a teljes transzparencia hiánya. A kockázatot tovább fokozza az online üzleti modellek inkonzisztens működése és az ilyen felületeken tevékenységet kifejtő felek tisztázatlan jogi státusza.

Ez több jogágra is ráveti az árnyékát. Gondoljunk itt elsősorban a magyar munkajog jelenlegi terminológiájára „munkavállaló-munkáltató⁴⁸” amely, tiszta formájában nem értelmezhető az online üzleti modellek vonatkozásában, de hasonlóan problematikus lehet polgári jogi szempontból – szerződési jogi vonatkozásban – annak megítélése, hogy egy ilyen felületen megkötött

³⁹ a továbbiakban: GVH.

⁴⁰ A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 44.§.

⁴¹ Gazdasági Versenyhivatal.

https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/versenyhivatali_dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2019/vj004_2019_m&inline=true (2020.06.04.)

⁴² A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Fttv.) 3. § (1) bekezdés

⁴³ Fttv. 6. § (1) b).

⁴⁴ Jelen dokumentum az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-2-I-PTE-239 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.

⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelv a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól)

⁴⁶United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT): ECE/TRADE/257, Geneva. 2000. május.)

⁴⁷ United Nations: United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT) Programme of Work 2019 – 2020.)

⁴⁸ A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 2. § (1) bekezdés

elektronikus szerződés vállalozási (eredménykötelem) vagy megbízási (gondossági kötelem) szerződésnek minősül-e?

Véleményem az, hogy a fogyasztói igényérvényesítési lehetőségek hálózatának jól kiépített volta, megfelelő lehetőséget nyújt a fogyasztóknak a belföldi, fogyasztói jogok csorbulása esetén. Azonban a határokon átnyúló e-kereskedelem színterén, valamint az új online megoldások vonatkozásában, ezek az igényérvényesítési lehetőségek elsorvadnak és a fogyasztói jogok csorbulnak. A jövőre tekintettel, megoldás lehet a fogyasztói igényérvényesítés online platformokra terelése. Végül, a webes felületeken megkötendő atipikus szerződések tartalmi elemeit, *de lege ferenda* a gazdasági szereplők között kialakított kereskedelmi szokásokat figyelembe véve, keretnormákkal a fogyasztói jogok érvényesülését biztosítva, ideális szabályozás alakítható ki.

Csajági Tímea

doktorandusz (ELTE ÁJTK, Polgári Eljárásjogi Tanszék)

Jogsérelem orvoslása a közigazgatási szerv által avagy a hatékony bírói jogvédelem ellehetetlenítése

*A keresetlevélben állított jogsérelem közigazgatási hatóság általi orvoslása jogintézményének gyakorlati
alkalmazása kapcsán tapasztalt anomáliák*

I. Bevezetés

Mind a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (rég. Pp.) 337. §-a, mind pedig a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 83. §-a lehetőséget biztosít(ott) arra, hogy a felperes által a keresetlevélben állított jogsérelmet maga a közigazgatási hatóság, vagy annak felügyeleti szerve orvosolja. Amennyiben a közigazgatási szerv, vagy felügyeleti, illetve jogorvoslati szerve a jogsérelmet a kereseti kérelemben foglaltak szerint orvosolta, úgy a bíróság az eljárást részben vagy egészben megszüntette.

A jogsérelem közigazgatási eljárás keretében történő orvoslása tehát nem újkeletű jogintézmény. A jogintézmény vonatkozásában a Kp. több módosítást, pontosítást is eszközölt, melyek az alábbiakban részletesen ismertetésre kerülnek, de alkalmazásának feltételeit és szabályait alapjaiban nem változtatta meg. Kérdésként merülhet fel, hogy ennek fényében miért esett választásom e témára.

A témaválasztás indoka, hogy a közelmúltban a jogintézmény gyakorlati alkalmazása során anomáliák voltak tapasztalhatók a Kp. egyértelműbb, pontosabb szabályai ellenére is. Nevezetesen, a közigazgatási hatóság¹ egy ügyben² a keresetlevél benyújtását követően, annak hatására, az alapul fekvő, felperes által vitatott, a bírósági felülvizsgálat tárgyát képező másodfokú határozatát visszavonta és az első fokon eljáró közigazgatási hatóságot új eljárás lefolytatására és új határozat meghozatalára kötelezte. Erre a közigazgatási hatóságnak természetesen jogszabály biztosította lehetősége van. Ugyanakkor, a problémát az okozta, hogy a másodfokú közigazgatási hatóság, azaz a megindított közigazgatási per alperese ezen új, megismételt eljárás lefolytatását és új határozat meghozatalát elrendelő döntésében olyan iránymutatást adott az első fokon eljáró közigazgatási hatóság számára, hogy a megismételt eljárásban a felperes keresetlevélben megjelölt elsődleges kereseti kérelmét semmiképpen nem vizsgálhatja, az ugyanis az alperesi pozícióban lévő másodfokú hatóság szerint nem megalapozott. Ugyanakkor, a felperes másodlagos kereseti kérelme

¹ A konkrét ügyben adóhatóság.

² Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 18.K.27.520/2018/6.

vonatkozásában elismerte, hogy e tekintetben valóban nem megfelelően járt el az elsőfokú hatóság, ezért a megismételt eljárásban a felperes másodlagos kereseti kérelme vizsgálendő, ennek kapcsán – szükség esetén – szakértő kirendelése is indokolt lehet. Tekintettel arra, hogy az alperes új másodfokú határozatával az eredeti másodfokú határozatát visszavonta, ezért a bíróság úgy tekintette, hogy a közigazgatási per lefolytatásának feltételei a végleges és bíróság által felülvizsgálható döntés hiányában nem állnak fenn, ezért a bírósági eljárást teljes egészében megszüntette. Az elsőfokú közigazgatási hatóság pedig az alperes új végzésében foglalt iránymutatás alapján a megismételt eljárásban kizárólag a felperes másodlagos kereseti kérelmében foglaltakat vizsgálhatta, ugyanis a fent kifejtettek szerint az alperes a felperes elsődleges kereseti kérelme vonatkozásában kifejezetten rögzítette, hogy az nem vizsgálható, mert alperes véleménye szerint az nem megalapozott. A megismételt eljárásban az elsőfokú hatóságot köti a másodfokú hatóság iránymutatása, eljárása tehát akkor tekinthető jogszerűnek, ha az iránymutatásban foglaltakat teljesíti. Azonban az alperes új döntésében rögzített iránymutatása a jogintézmény céljával homlokegyenest ellentétes helyzetet eredményezett, ugyanis nemhogy orvosolta volna a felperes által a keresetlevélben állított jogsérelmet, hanem kifejezetten eliminálta a felperes elsődleges kereseti kérelmét. Ugyanis, a bíróság az eljárást teljes egészében megszüntette a korábbi határozat visszavonása okán, az elsőfokon eljáró közigazgatási hatóság pedig kizárólag a másodlagos kereseti kérelem vizsgálatára szűkített megismételt eljárást folytatott le. A felperes elsődleges kereseti kérelmének érvényesítését tehát a közigazgatási hatóság által tett intézkedések teljes egészében ellehetetlenítették. Ugyanis, hiába biztosított a megismételt eljárásban hozott határozattal szemben a fellebbezés, illetve a bírósági felülvizsgálat lehetősége, ha a felperes elsődleges kereseti kérelme nem képezte a megismételt eljárás tárgyát. Nem képezhette, hiszen annak vizsgálatát a másodfokú közigazgatási hatóság kizárta. A megismételt eljárásban pedig kifejezetten akkor jogszerű az elsőfokon eljáró szerv eljárása, az általa meghozott döntés, ha az iránymutatásban foglaltakat teljesíti. A bíróság a megismételt eljárás során kezdeményezett közigazgatási per keretében is a közigazgatási hatóság döntésének jogszerűségi felülvizsgálatát végzi el. Tehát azon abszurd helyzet állt elő, hogy az elsőfokú közigazgatási hatóság eljárását a megismételt eljárásban kifejezetten az tette jogszerűvé, hogy a másodfokú hatóság iránymutatásában foglaltakat teljesítette, így ellehetetlenítve a felperes elsődleges kereseti kérelmének érvényesítését.

Jelen tanulmány célja tehát a keresetlevélben állított jogsérelmet közigazgatási eljárás keretében történő orvoslása jogintézményének vizsgálata, a jogintézmény céljának megjelölése a jelenleg hatályos szabályok bemutatásán keresztül. Továbbá annak elemzése, hogy vajon milyen intézkedések megtételére lett volna lehetőség, illetve szükség a fenti abszurd helyzet kapcsán akár

a bíróság, akár a közigazgatási hatóság részéről ahhoz, hogy e súlyos (alapjogi) jogsérelmet is előidéző helyzet elkerülhető legyen.

II. A jogintézmény célja

A keresetlevélben állított jogsérelem közigazgatási eljárás keretében való orvosolásának célja, hogy abban az esetben, ha az eljáró közigazgatási hatóság csak a keresetlevél kézhezvételét követően észlelte a jogszabálysértést, akkor még legyen lehetősége visszavonni vagy módosítani a döntését, ezáltal elkerülve a jogvita közigazgatási perben történő elbírálását, mely akár évekig is elhúzódhat és jelentős költségeket generálhat mind az ügyfél, mind az állam, illetve egyébként a hatóság oldalán is. Amennyiben azonban az alperes úgy dönt, hogy érdemben perbe bocsátkozik, akkor ezt követően már ne változtathassa meg később álláspontját, szintén jelentős költségeket okozva ezzel mind az ügyfélnek, mind az államnak.³

III. A jogintézmény Kp-ben deklarált szabályai

Amint az fent említésre került, a Kp. a régi Pp. szabályozásához hasonlóan szintén lehetőséget biztosít a közigazgatási hatóság számára, hogy ha a keresetlevélben állított jogsértéseket a döntése meghozatala során a hatóság nem észlelte volna, de utólag ezeket – akár saját utólagos „önrevíziója” révén, akár a keresetlevélben foglaltak alapján – felismeri, akkor lehetősége legyen e jogsértést orvosolni és elkerülni a minden fél számára jelentős költség- és időráfordítást eredményező közigazgatási pert. Ha az alapvető szabályok nem is változtak a régi Pp. szabályozásához képest, de – részben a Kp. által bevezetett újításokból következően is – kis mértékben módosultak a jogintézmény szabályai.

Az alábbiakban kifejtettek vonatkozásában szükségesnek tartom előre bocsátani, hogy egy hatósági döntés eljárásjogi módosításától, visszavonásától el kell határolni az anyagi jogi módosítást, visszavonást. Ugyanis míg az előbbi eset a jogszabálysértő döntés orvoslására szolgál, addig az anyagi jogi visszavonás új tény alapján egy hatósági ügy eldöntését jelenti.⁴

³ Barabás Gergely: Kp. 83. §-hoz fűzött magyarázat - 1. A jogsérelem orvoslása az eljárás során. In: Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina - Kovács András György (szerk.): Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez, Wolters Kluwer Hungary Kiadó, Budapest 2018.

⁴ Balogh-Békesi Nóra: 3. Hivatalból induló jogorvoslati eljárások - 3.1. A döntés saját hatáskörben történő módosítása, visszavonása. In: Az általános közigazgatási rendtartás szabályai. (szerk. Boros Anita – Darák Péter). Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 237. o. https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/Boros_Anita%20Darak_Pater_Akr_tk.pdf (2020.05.07.)

III.1. A jogsérelem orvoslásának módja, illetve tárgya: A közigazgatási hatóság döntésének módosítása, visszavonása és a jogsérelem orvoslása

A régi Pp. 337. § (1) bekezdése úgy fogalmazott, hogy „[h]a a bíróság tudomást szerez arról, hogy a közigazgatási szerv felülvizsgálni kért határozata ellen az ügyész felhívással élt, vagy pedig a felettes közigazgatási szerv a határozatnak felügyeleti úton való felülvizsgálata iránt intézkedett, a tárgyalást az ügyészi felhívás elbírálásáig, illetve a felügyeleti intézkedéssel elrendelt újabb határozat meghozataláig - legfeljebb azonban harminc napra – felfüggeszti.”

A régi Pp. e szabálya tehát egyértelműen a hatósági döntésekre volt alkalmazható, mely a régi Pp. 324. § (2) bekezdésében foglalt hatásköri szabályokból volt levezethető. Ugyanis a régi Pp.-ben a közigazgatási per tárgyát a közigazgatási határozat felülvizsgálata képezte. „A közigazgatási per (a közigazgatási eljárás szempontjából) jogorvoslat – az államigazgatási szerv vagy az államigazgatási ügy intézésére jogosított más szerv (együtt: közigazgatási szerv) hatósági államigazgatási ügyben hozott határozatának (együtt: közigazgatási határozat) felülvizsgálatára irányuló per.”⁵

A Kp. azonban változtatott ezen a megfogalmazáson, hiszen a Kp. komoly változást hozott abban a tekintetben, hogy mi a közigazgatási per tárgya, milyen hatósági tevékenységekkel szemben vehető igénybe a bírói út. Ennek oka, hogy a régi „Pp. 324. § (2) bekezdése túl szűkre szabta a bírói utat és olyan közigazgatási döntés, tevékenység ellen zárta ki a jogorvoslatot, amely ellen alkotmányosan azt biztosítani kellett volna.”⁶

Erre tekintettel a közigazgatási perjogi kodifikáció egyik kitűzött célja volt a Kp. tárgyi hatályának tágabb körben való meghatározása. „A jogalkotó a perrendtartás tárgyi hatályát a lehető legnagyobb körben kívánta meghatározni. Ezt támasztja alá egyébként a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok hatáskörének generálklauzulával való meghatározása is a 12. §-ban. A tárgyi hatály – a perrendtartás elnevezésének megfelelően – a közigazgatási perekre terjed ki, melyek célja a 4. §-ban rögzített közigazgatási jogviták elbírálása.”⁷

A közigazgatási jogvita közigazgatási per tárgyaként való meghatározásával lehetőség nyílt a korábbi probléma orvoslására, miszerint a korábbi szabályozás bizonyos közigazgatási tevékenységek ellen kizárta a bírói út igénybevételét, noha egyébként a jogorvoslatához való jogot ezen esetekben is biztosítani kellett volna. A bírói út tehát a tárgyi hatály kitérítése révén már nem pusztán a közigazgatási döntésekkel szemben vehető igénybe, hanem a hézagmentes és hatékony

⁵ Kiss - Sántha: Pp. 324. §-hoz fűzött magyarázat - 1. A közigazgatási per fogalma. In: Németh János – Kiss Daisy: Nagykommentár a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényhez, (CompLex Jogtár, elérhető: uj.jogtar.hu, frissítve: 2018. március 21.), Wolters Kluwer Hungary Kiadó, Budapest 2014.

⁶ Barabás: Kp. 4. §-hoz fűzött magyarázat - 1. A közigazgatási tevékenység fogalma. In: Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez...

⁷ Horváth E. Írisz: Kp. 1. §-hoz fűzött magyarázat - Tárgyi hatály. In: Petrik Ferenc (szerk.): A közigazgatási eljárás szabályai II. - Kp. - A közigazgatási perrendtartás magyarázata, (HVG-Orac Jogkódex, frissítve: 2018. szeptember 30.), HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2019.

jogvédelem érdekében a közigazgatási jogvita, mint generálklauzula képezi a közigazgatási per keretében felülvizsgálható tevékenységek körét. „A közigazgatási jogvita a közigazgatás közigazgatási jog által szabályozott cselekményeinek és mulasztásainak törvényességével kapcsolatos jogvitaként határozható meg alapvetően.”⁸

Megjegyzendő, hogy a kodifikáció során deklarált céllal ellentétben a 2019. december 20. napjától beiktatott jogszabályi módosítás részben újra szűkítette azon közigazgatási cselekmények körét, melyek a közigazgatási per keretében felülvizsgálhatók.

III.2. A keresetlevélben állított jogsérelem közigazgatási eljárás keretében való orvoslásának időbeli korlátja

A jogsérelem közigazgatási eljárás keretében való orvoslásának időbeli korlátozása iránti igény már a régi Pp. hatálya alatt is felmerült. Ugyanis a 2008. évi a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) novellához fűzött miniszteri indokolás alapján, „a hatóság részéről már-már visszaélésszerű joggyakorlásnak minősül, ha a közigazgatási eljárás lefolytatását követően, a közigazgatási per legutolsó szakaszában a várható bírósági határozatra tekintettel vonja vissza a hatóság jogszabálysértő döntését.”⁹

Erre tekintettel már a korábban hatályos szabályozásba is beiktatásra került időbeli korlát a közigazgatási eljárási szabályok szintjén is. A Ket. 114. § (2) bekezdése ugyanis kimondta, hogy „ha a döntés bírósági felülvizsgálata van folyamatban, a hatóság az érdemi ellenkérelem előterjesztéséig vonhatja vissza a döntését.” E szabály tehát lehetőséget teremtett a hatóságnak arra, hogy „ha csak a keresetlevél kézhezvételét követően észlelte a jogszabálysértést, akkor még visszavonja döntését, ha azonban érdemben perbe bocsátkozik, akkor ezt követően már ne visszakozzhasson.”¹⁰

A Ket. szabályainak alkalmazása és értelmezése során több probléma merült fel a gyakorlatban. „Nem volt egyértelmű, hogy csak a visszavonásra vagy a módosításra vonatkozott-e ez a szabály. Eltérő volt annak megítélése is, hogy mi a hatálya az e szabály megsértésével hozott döntésnek. Az is probléma volt, hogy e szabályt együtt kell-e értelmezni a Ket. 114. §-a szerinti egyéves határidővel.”¹¹

⁸ Barabás: Kp. 4. §-hoz fűzött magyarázat - 1. A közigazgatási tevékenység fogalma. In: Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez...

⁹ 2008. évi CXI. törvény indokolása - a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról, a 84-87. §-hoz fűzött magyarázat. Szintén idézi Barabás: Kp. 83. §-hoz fűzött magyarázat - 1. A jogsérelem orvoslása az eljárás során. In: Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez...

¹⁰ Barabás: Kp. 83. §-hoz fűzött magyarázat - 1. A jogsérelem orvoslása az eljárás során. In: Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez...

¹¹ Barabás Gergely: Ákr. 115. §-hoz fűzött magyarázat - 2. A jogsérelem orvosolhatóságának határideje. In: Barabás Gergely – Baranyi Bertold - Fazekas Marianna (szerk.): Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez, (E-könyv) Wolters Kluwer Hungary Kiadó, Budapest 2018. 1824-1825. o.

A problémákra tekintettel sem a Kp., sem az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) nem vette át ezt a szabályt. Az Ákr. a 115. §-ban nem rögzít határidőt a döntés módosítása, visszavonása kapcsán. A határidőt a Kp. szabályai rögzítik. A Kp. 83. § (7) bekezdése szerint pedig *„ha a közigazgatási szerv a jogsérelemet a védírat felterjesztésére nyitva álló határidőn belül orvosolja, a védíratban erre utalni, és a jogsérelem orvoslása érdekében tett döntés másolatát, vagy a cselekményt egyéb módon alátámasztó iratot a védíratához csatolni kell.”* E szabály azonban együttesen értelmezendő a Kp. 83. § (2) bekezdésével, miszerint *„a közigazgatási eljárás megindításának ténye legkésőbb az első tárgyaláson, hivatalbóli vizsgálat vagy bizonyítás elrendelése esetén az elrendelés közlésétől számított tizenöt napon belül jelenthető be.”* Az ezt követően bejelentett vagy bejelenteni teljes egészében elmulasztott, a jogsérelem orvoslására irányuló eljárásban született bármilyen változást hatálytalannak kell tekinteni és az alapcselekményt szükséges elbírálni.¹² E megfogalmazásból az tűnik ki, mintha a bíróságnak azt is figyelmen kívül kellene hagynia, ha – ugyan késve – de a hatóság a per időtartama alatt teljes egészében orvosolta a keresetlevélben állított jogsérelemet. Ezzel ellentétes álláspontot fogalmaznak meg egyes szerzők, mikor kimondják, hogy *„[a] bíróság az eljárást bármely szakaszában megszünteti, ha a közigazgatási szerv vagy jogorvoslati szerve a jogsérelemet a kereseti kérelemnek eleget téve orvosolta.”*¹³ Ezen álláspont összhangban áll a Kp. 81. § (1) bekezdésének g) pontjával is, mely eljárás megszüntetési okként deklarálja, ha a közigazgatási szerv vagy jogorvoslati szerve a jogsérelemet a kereseti kérelemnek eleget téve orvosolta. A fent kifejtettek tehát oly módon pontosítandók, hogy a Kp. 83. § (2) bekezdésének megsértésével eszközölt jogsérelem orvoslás hatálytalannak tekintendő, kivéve ha az teljes egészében eleget tesz a kereseti kérelemben foglaltaknak, ugyanis akkor a Kp. 81. § (1) bekezdése alapján, az eljárás megszüntetésének van helye.

Szükségesnek tartom kiemelni, hogy az Ákr. szabályaitól eltérő megoldás került beiktatásra az adóigazgatási rendtartásról szóló törvény 2017. évi CLI. törvény (Air.) rendelkezései közé.¹⁴ Az Air. 120. § (1) bekezdése kimondja, hogy *„az adóhatóság a felettes szerv vagy a közigazgatási bíróság által még el nem bírált jogszabálysértő döntését, illetve a közigazgatási perrel érintett döntést hozó adóhatóság a bíróság által még el nem bíralt jogszabálysértő döntésrészt módosítja vagy visszavonja. Az adóhatóság a döntést az adózó terhére egy alkalommal módosíthatja.”*

¹² Barabás: Ákr. 115. §-hoz fűzött magyarázat - 2. A jogsérelem orvosolhatóságának határideje. In: Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez, (E-könyv)... 1827. o., illetve Barabás: Kp. 83. §-hoz fűzött magyarázat – 3. A bejelentési kötelezettség In: Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez...

¹³ Balogh-Békesi Nóra: 3. Hivatalból induló jogorvoslati eljárások - 3.1. A döntés saját hatáskörben történő módosítása, visszavonása. In: Az általános közigazgatási rendtartás szabályai. 237. o.

¹⁴ Az Air. szabályaira történő utalást azért tartom szükségesnek, ugyanis a későbbiekben vizsgálandó jogeset adóhatósági döntéssel szemben előterjesztett keresetlevél alapján indult közigazgatási perben született.

Az Air. attól függően állapítja meg az időbeli korlátokat, hogy a módosítás, illetve a visszavonás az adózó javára vagy terhére történik-e. Az Air. 120. § (2) bekezdése alapján, „a módosító vagy visszavonó döntés kiadmányozására az adózó terhére a döntés véglegessé válásától számított egy éven belül, az adózó javára az adó megállapításához való jog elévüléséig van lehetőség.” Ezen túlmenően is áttörhető azonban az adózó terhére való módosítás egy éves korlátozása az Air. 120. § (4) bekezdése alapján – többek között – ha az adózó rosszhiszeműen járt el, vagy az ügy büntetőjogi érintettségű is egyben.

Mindez azt jelenti, hogy abban az esetben, ha az adóhatósági eljárást követő közigazgatási perben merül fel a jogintézmény alkalmazásának szükségessége, abban az esetben még több előírás együttes olvasatára és értelmezésére van szükség ahhoz, hogy az Air.-ban megfogalmazott szabályok is megfelelően érvényesülni tudjanak.

III.3. A jogsérelem orvoslásának tartalma, a közigazgatási eljárás iránya

Már a régi Pp. hatálya alatt is problémaként merült fel, hogy a hatóság vajon csak a kereseti kérelemben foglaltaknak megfelelően jogosult módosítani a határozatot, vagy esetlegesen arra is jogosult, hogy a felperesre nézve súlyosabb döntést hozzon. A kérdés azért merült fel ugyanis, mivel „a bíróság kereseti kérelemhez kötöttsége a kialakult bírói gyakorlat szerint súlyosítási tilalmat is jelentett, ugyanez nem volt igaz azonban az alperesi hatóságra. A kereseti kérelem a bíróságot, de nem a hatóságot köti.”¹⁵ Első olvasatra a Kp. szabályai sem egyértelműek ebben a tekintetben, hiszen maga a megfogalmazás „a jogsérelem orvoslása” azt indukálja, hogy a hatóság kizárólag a felperes javára, a keresetlevelében foglaltak mentén hozhat határozatot. Azonban nem ez következik a Kp. 83. § (5) bekezdéséből, mely arra vonatkozóan rögzít előírást, hogy mi a teendő abban az esetben, ha a cselekmény a kereseti kérelemnek nem tesz eleget.

Mindebből az a következtetés vonható le, hogy a közigazgatási hatóság nem kizárólag csak a felperes kereseti kérelme mentén módosíthatja döntését, még akkor sem, ha magának a jogintézménynek ez a kifejezett célja. Mindezek alapján a közigazgatási szerv már azzal is eleget tesz a fent említett bejelentési kötelezettségének, hogy tájékoztatja a bíróságot a közigazgatási eljárás tényéről, ugyanis a „Kp. 83. § (1)-(2) bekezdése alapján a közigazgatási szervnek csak azt kell bejelenteni, hogy az eljárást megindította, de arról nem kell és nem is tud nyilatkozni, hogy a kereseti kérelemnek megfelel-e majd a tett közigazgatási cselekmény.”¹⁶

¹⁵ Barabás: Kp. 83. §-hoz fűzött magyarázat - 2. A keresetlevelben állított jogsérelem orvoslása. In: Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez...

¹⁶ Barabás: Kp. 83. §-hoz fűzött magyarázat - 2. A keresetlevelben állított jogsérelem orvoslása. In: Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez...

Abban az esetben pedig, ha a közigazgatási hatóság cselekménye nem tesz eleget a felperes keresetkérelmének, akkor a felperes jogosult a Kp. 83. § (5) bekezdése szerint kiterjeszteni a keresetét az új hatósági cselekményre is.

III.4. A jogintézmény alkalmazásának további részletszabályai

Ha a közigazgatási szerv eljárást indít a keresetlevélben állított jogsérelem orvoslása érdekében, erről haladéktalanul értesítenie kell a bíróságot. A bíróság pedig az eljárását a közigazgatási eljárás befejezéséig felfüggeszti.¹⁷

A közigazgatási szervnek azonban nem csak az eljárás megindításáról, hanem a jogsérelem orvoslása érdekében ténylegesen megtett cselekményről is haladéktalanul értesítenie kell a bíróságot, egyúttal megküldve a jogsérelem orvoslására szolgáló döntés másolatát vagy a cselekményt egyéb módon alátámasztó iratot.¹⁸

A törvény azt sugallja, hogy a hatóság lehetőleg harminc napon belül fejezze be a jogsérelem orvoslására irányuló eljárást, ha pedig ez nem sikerül, akkor a hatóságnak harminc napja van arra, hogy a bíróságot tájékoztassa a jogsérelem orvoslása érdekében indított eljárás állásáról, az abban megtett lépésekről, tehát tájékoztatnia kell a bíróságot a már elvégzett, megtett eljárási cselekményekről. A bíróság a tájékoztatás tartalma alapján dönti el, hogy folytatja-e az eljárást, vagy a bírósági eljárás folytatását még nem rendeli el. *„A bíróság tehát mérlegelheti, hogy a közigazgatási szerv által adott tájékoztatás alapján a felperes számára megnyugtató rendezést fog-e jelenteni a jogsérelem orvoslására folytatott eljárás, a közigazgatási szerv ténylegesen és érdemben is a jogsérelem kiküszöbölésére törekszik-e.”*¹⁹

A tájékoztatás elmaradása esetén a bíróság az eljárást szintén folytathatja. Ha viszont a közigazgatási szerv a felfüggesztő végzés közlésétől számított harminc napon belül semmilyen tájékoztatást nem ad a bíróság részére, a bíróság az eljárást folytatja. Teszi mindezt annak érdekében, hogy ne a hatóság késlekedése, illetve mulasztó magatartása okán ne kerüljön sor az eljárás indokolatlan elhúzóására. A tájékoztatás elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye.²⁰

A Kp. új rendelkezése, hogy abban a bíróság a közigazgatási szervnek a jogsérelem orvoslására tett cselekménye vonatkozásában, minden esetben nyilatkozattételre hívja fel a felperest. Ha a felperes nyilatkozata szerint a cselekmény a kereseti kérelemnek nem tesz eleget, a felperes a keresetét a jogsérelem orvoslása érdekében tett cselekményre is kiterjesztheti.²¹

¹⁷ Kp. 83. § (1) bekezdés

¹⁸ Kp. 83. § (3) bekezdés

¹⁹ *Barabás*: Kp. 83. §-hoz fűzött magyarázat - 4. Az eljárás szabályai. In: Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez...

²⁰ Kp. 83. § (4) bekezdés

²¹ Kp. 83. § (5) bekezdés

Ha a felperes a bíróság által meghatározott határidőn belül nem nyilatkozik, és a jogsérelem orvoslása érdekében tett cselekmény a kereseti kérelemnek eleget tett, a bíróság az eljárást megszünteti, és az alperest a felperes, valamint a felperest támogató érdekelt perköltségének megfizetésére kötelezi.²² A Kp. e rendelkezése konjunktív elemeket rögzít, azaz e körben a bírósági eljárás megszüntetésére csak akkor van lehetőség, ha a felperes elmulasztja a nyilatkozattételt és a bíróság úgy ítéli meg, hogy a jogsérelem orvoslása érdekében tett hatósági cselekmény a kereseti kérelemnek eleget tett. Tehát nem elegendő önmagában az, hogy a felperes a nyilatkozattételt elmulasztja. Ha a bíróság álláspontja szerint a hatóság módosított vagy visszavont döntése nem felel meg a felperes kereseti kérelmének, akkor nem szüntetheti meg az eljárást.

E rendelkezésen túl természetesen lehetőség van a bírósági eljárás megszüntetésére abban az esetben, ha a felperes úgy nyilatkozik, hogy a hatóság eleget tett a kereseti kérelmének. A bíróság részben szünteti meg az eljárást akkor, ha a hatóság döntése részben tett eleget a felperes kereseti kérelmének. Az eljárás részben való megszüntetése folytán a közigazgatási szervet terhelő költségek megfizetéséről a bíróság az eljárást befejező határozatában dönt.²³

A Kp. külön nem szabályozza ezt az esetet, de a bírói gyakorlat egyértelmű abban a tekintetben, hogy ha a hatóság a döntését teljes egészében visszavonja, akkor gyakorlatilag nincs olyan közigazgatási cselekmény, amit a bíróság felülvizsgálhatna, ezért ebben az esetben szintén a bírósági eljárás megszüntetése a helyes lépés. Ezt támasztja alá a Kúria egy eseti döntése is, mely bár a régi szabályozási érében született, de jelenleg is irányadó és alkalmazandó. *„Amennyiben a közigazgatási hatóság a keresettel támadott határozatát a Ket. 114. §-a alapján, annak jogszabálysértésére tekintettel visszavonja, felülvizsgálható határozat hiányában a közigazgatási per megszüntetésének van helye. Az alperes által határozata saját hatáskörben történt visszavonása azt eredményezte, hogy nem volt a bíróság által felülvizsgálható jogerős döntés az ügyben. Ennélfogva a felperes kereset-pontosítása sem bírt jelentőséggel, ugyanis a közigazgatási per okafogyottá vált.”*²⁴

A régi Pp. alapján kialakult bírói gyakorlat abban az esetben, amikor a döntés visszavonása miatt gyakorlatilag megszűnt a per tárgya, a felperes nyilatkozattételre való felhívását mellőzhetőnek tartotta, ugyanis úgy tekintett erre a helyzetre, hogy objektív okból, függetlenül a felperes nyilatkozatától, a per további folytatásának nem volt helye.²⁵ Ez azért volt probléma, mert így

²² Kp. 83. § (6) bekezdés

²³ Kp. 81. § (1) bekezdés g), illetve Kp. 83. § (6) bekezdés

²⁴ Kúria Kfv.III.37.598/2015/10.

²⁵ KGD2012.78. - Legf. Bír. Kfv. III. 37 522/2010.: A közigazgatási határozat visszavonása esetén a pert meg kell szüntetni; bírósági eljárásnak nincs helye., BH2003. 439. - Legf. Bír. Kfv. X. 39.465/2002. sz.: Az elsőfokú határozatot megsemmisítő és új eljárást elrendelő döntés nem minősül az ügy érdemében hozott - és így a bíróság által felülvizsgálható - határozatnak., BH2001. 149. - Legf. Bír. Kpkf. VI. 28.307/1999. sz.: Az elsőfokú határozatot megsemmisítő döntés nem minősül az ügy érdemében hozott - és így a bíróság által felülvizsgálható - határozatnak., BH1992. 354. - Csongrád Megyei Bíróság 3. Pf. 21

megfosztotta a felperest attól, hogy álláspontját, a visszavonó döntéssel kapcsolatos észrevételeit, az abban felismert jogsérelemeket a bíróság számára jelezze. Erre tekintettel a Kp. szabályai már azon az állásponton vannak, hogy a bíróságnak legalább meg kell kísérelnie a nyilatkozat beszerzését, a felperes hallgatása esetén pedig maga dönt fellebbezhető végzésben, hogy a kereseti kérelemnek a jogsérelem orvoslása érdekében tett cselekmény eleget tesz-e.²⁶

IV. A konkrét jogeset elemzése

A konkrét jogeset, mely álláspontom szerint számos, a jogintézmény alkalmazásával kapcsolatos anomáliára rámutatott, kétfokú adóigazgatási eljárásban született másodfokú adóhatósági határozattal szemben előterjesztett keresetlevél folytán indult közigazgatási perben merült fel.

Felperes kérelmét az elsőfokú adóhatóság elutasította, majd a felperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú adóhatóság e határozatot helybenhagyta. Felperes a másodfokú adóhatósági határozattal szemben elsődlegesen kérte a bíróságtól a fizetési kötelezettség hiányának megállapítását, másodlagosan pedig – amennyiben a bíróság az elsődleges kérelmet nem találná megalapozottnak – kérte a fizetési kötelezettség összegének jogszabály alapján történő csökkentését.

A keresetlevél bírósághoz történő felterjesztését követően a per alperese, azaz a másodfokú adóhatóság benyújtotta a bírósághoz újabb *határozatát*, melyben visszavonta a korábbi másodfokú adóhatósági határozatát és egyúttal megsemmisítette az elsőfokú adóhatóság határozatát és új eljárásra utasította az első fokon eljáró szervet. Az új eljárásra utasító határozatában olyan iránymutatást adott az elsőfokú adóhatóság számára a megismételt eljárásra vonatkozóan, miszerint a felperes elsődleges kereseti kérelme az alperes álláspontja szerint nem elfogadható, így azt az elsőfokú adóhatóság a megismételt eljárásban nem vizsgálhatja, a másodlagos kereseti kérelem tekintetében azonban szükséges a tények és körülmények alaposabb vizsgálata, feltárása, szakértő bevonása.

A bíróság az alperes újabb határozatának benyújtását követően felhívta a felperest, hogy nyilatkozzon az alperes újabb határozata vonatkozásában. Felperes kifejtette, hogy a határozat révén a jogsérelem nem került orvoslásra teljes egészében, ugyanis bár a másodlagos kereseti kérelem tekintetében az alperes újabb, alaposabb vizsgálat lefolytatására utasította az elsőfokú adóhatóságot, de a felperes elsődleges kereseti kérelmének vizsgálatát azonban kategorikusan

093/1991. sz.: Az elsőfokú közigazgatási határozatot megsemmisítő és új eljárás lefolytatására utasító másodfokú közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának nincs helye.

²⁶ Barabás: Kp. 83. §-hoz fűzött magyarázat - 4. Az eljárás szabályai. In: Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez...

elutasította, és megismételt eljárásra szóló iránymutatásában kifejtette, hogy az nem elfogadható, így a megismételt eljárásban nem is vizsgálható.

A felperes nyilatkozattételét követően a bíróság az eljárást megszüntette.²⁷ Az elsőfokú bíróság eljárást megszüntető végzését a Fővárosi Törvényszék is helybenhagyta.²⁸

V. A konkrét jogeset kapcsán a gyakorlatban felmerült aggályok

A konkrét jogeset vonatkozásában mindenképpen szükséges kiemelni, hogy egyöntetű a bírói gyakorlat abban a kérdésben, hogy a közigazgatási határozat visszavonása esetén a pert meg kell szüntetni, bírósági eljárásnak nincs helye. Azaz, abban az esetben, ha a közigazgatási per keretében vizsgálendő hatósági határozatot a hatóság visszavonta, abban az esetben gyakorlatilag okafogyottá válik a per, hiszen megszűnik az a határozat, aminek a felülvizsgálata érdekében a közigazgatási pert kezdeményezték. *„A Pp. 337. § (2) bekezdése nem csak az eljárásjogi, hanem az anyagi jogi visszavonás esetére is vonatkozik, hiszen perben felülvizsgálható határozat hiányában a bírósági eljárásnak nincsen tárgya, az eljárás okafogyottá vált. Szembetűnően látszik ez abból, hogy ha és amennyiben felperes keresetének helyt kéne adni, akkor nem tud a bíróság joghatályos, a Pp. 339. § (1) bekezdésének megfelelő rendelkezést hozni, hiszen már nem létező határozatot nem lehet hatályon kívül helyezni és nincs mód új eljárásra kötelezésre sem.”*²⁹ Bár az idézett döntés még a régi Pp. hatálya alatt született, e tekintetben azonban nem hozott változást a Kp. szabályozása. A bíróság tehát helyesen járt el abban a tekintetben, hogy a felülvizsgálható határozat visszavonása okán megszüntette a peres eljárást. *„A bírósági felülvizsgálat nem válhat elméleti jogkérdéseket megvitató fórummá. A bíróság feladata nem a kíváncsiságból feltett „kérdésekre válaszolás”, hanem jogsérelemek orvoslása. Ezért közigazgatási per tárgya csak konkrét, jogerős közigazgatási határozat lehet.”*³⁰

Ezen túl azonban több probléma is felmerült a keresetlevélben állított jogsérelem közigazgatási eljárás keretében való orvoslása kapcsán, melyek az alábbiakban kerülnek kifejtésre.

V.1. Az adóhatóság másodfokú visszavonó döntésében foglalt iránymutatásának jogszabálysértő jellege

A vizsgált esetben tehát – a korábban említettek szerint – a másodfokú adóhatóság a Kp. 83. §-ban biztosított határidőn belül határozatával a sérelmezett korábbi másodfokú döntést visszavonta, és az elsőfokú adóhatóság határozatának megsemmisítése mellett az elsőfokú adóhatóság előtt új eljárás lefolytatását rendelte el.

Az Air. 129. § (2) bekezdése rögzíti, hogy *„[új] eljárásra utasítás esetén a felettes szerv döntésében meghatározza az új eljárásban vizsgálendő körülményeket, illetve az adót, költségvetési támogatást és bevallási*

²⁷ Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 18.K.27.520/2018/6.

²⁸ Fővárosi Törvényszék 12.Kpkf.670.928/2018/2.

²⁹ KGD2012. 78. - Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 37 522/2010.

³⁰ KGD2012. 78. - Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 37 522/2010.

időszakot, amelyre az új eljárás kiterjed.” Az Air. 129. § (3) bekezdése kimondja azt is, hogy „[a]z adóhatóság a felettes szerve vagy a bíróság által elrendelt új eljárásban az új eljárás elrendelésére okot adó körülményeket, illetve az ezekkel összefüggő tényállási elemeket vizsgálhatja.” Tehát az Air. alapján a felettes szerv a megismételt eljárásban vizsgálendő, pontosabban vizsgálható tényállási elemeket, körülményeket leszűkíti, korlátozza. Az Air. 129. § (4) bekezdése pedig azt is rögzíti, hogy „[a]z adóhatóságot a felettes szerv döntésének és a bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően jár el.” E rendelkezés alapján egyértelmű, hogy az új eljárás lefolytatására utasított hatóság, azaz jelen esetben az elsőfokú adóhatóság köteles követni az új eljárása utasító döntésben foglalt iránymutatást, attól nem térhet el.

Az Air. 129. §-hoz egyelőre nem áll rendelkezésre széleskörű bírói esetjog, ugyanakkor az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (régí Art.) 140. §-val kapcsolatos bírói gyakorlat már kikristályosodott álláspontot tartalmaz. Bár a régi Art. 140. §-a nem tartalmazta konkrétan, hogy az adóhatóságot a felettes szerv döntésének és a bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően jár el. Ugyanakkor e szabály a régi Art. háttérjogszabályaként funkcionáló Ket. szabályaiból szintén egyértelműen következett, ugyanis mind a Ket. 105. § (4) bekezdése, mind a Ket. 109. § (4) bekezdése kimondta, hogy a hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának, valamint a másodfokú adóhatóság végzésének rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően jár el. Összességében tehát az Air. szabályozása e tekintetben nem hozott érdemi változást. Az egységes szabályozás, azaz kizárólag az Air-ban történő szabályozás szükségességét az indokolta, hogy a Ket. helyét az Ákr. váltotta fel, mely utóbbinak a hatálya nem terjed ki az adóigazgatási eljárásokra.

A korábbi, ám a fentiek szerint alkalmazható bírói gyakorlat pedig a következőket rögzítette az új eljárásra utasítás során a felettes szerv megismételt eljárásban követendő iránymutatása kapcsán. Bár a bírói gyakorlat túlnyomó többségében azt az esetet vizsgálta, amikor a bíróság utasította új eljárásra a közigazgatási hatóságot, azonban ezen bírói döntésekben tett megállapítások analógia révén irányadónak tekinthetők jelen esetben is.

A bírói gyakorlat rögzítette, hogy „a bíróság által elrendelt új eljárás esetén az adóhatóság kizárólag az új eljárás elrendelésére okot adó körülményeket vizsgálhatja.”³¹ „A bíróság által elrendelt új eljárás esetén a hatóság kizárólag az új eljárás elrendelésére okot adó körülményeket vizsgálhatja. Ezenfelüli tényállási elemek már nem vizsgálhatók.”³² Mindez azt jelenti, hogy mind a korábban hatályos, mind a jelenleg alkalmazandó szabályozás egyöntetű álláspontot képvisel abban a kérdésben, hogy az új eljárás során az elsőfokú

³¹ KGD2017. 89. - Kúria Kfv.V.35.095/2016/5.

³² BH2015. 314. - Kúria Kfv. I. 35.724/2014.

adóhatóság akkor tud megfelelően, a jogszabályok szerint eljárni, ha azon keretek között mozog, amit a felettes szerv, legyen az a másodfokú adóhatóság, vagy a bíróság megszabott számára.

A jelenleg vizsgált esetre vonatkozóan levonható a következtetés, hogy az elsőfokú adóhatóság eljárása akkor lesz jogszabályszerű, ha kizárólag a másodfokú adóhatóság által megjelölt, a felperes másodlagos kereseti kérelmét érintően folytat le további bizonyítást szakértő bevonásával, a felperes elsődleges kereseti kérelmét pedig figyelmen kívül hagyja, ugyanis egyértelműen rögzítette a másodfokú adóhatóság az újabb, döntést visszavonó és az elsőfokú adóhatóságot új eljárásra utasító határozatában, hogy az elsődleges kereseti kérelem nem megalapozott álláspontja szerint, így az nem vizsgálható. Ezen abszurd helyzet nem ismeretlen a bírói gyakorlatban. A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Joggyakorlat-elemző Csoportja már korábban felvetette e problémát. *„Ha a bíróság téves útmutatást ad a megismételt eljárásra vonatkozóan, akkor a közigazgatási szerv megoldhatatlan helyzetbe kerül: ha követi az iránymutatást, jogellenes döntést fog hozni, ha pedig nem követi azt, abban az esetben a Ket. 121. § alapján semmis lesz a határozata.”*³³ Rendkívül alacsonynak tartom azonban a valószínűségét annak, hogy az elsőfokú adóhatóság a felettes szervével, vagy a bírósággal szemben, az utasításuktól eltérve hozna döntést.

E téma kapcsán vizsgáltam továbbá a Kúria Polgári Kollégiumának a perorvoslati bíróságok hatályon kívül helyezési gyakorlatának vizsgálatára felállított joggyakorlat-elemző csoport által kiadott polgári kollégiumi véleményt³⁴ is. Természetesen az 1/2014. (VI. 30.) PK véleményben (PK vélemény) foglaltak nem tekinthetők irányadónak jelen ügyben, hiszen a Polgári Kollégium a másodfokú bíróságok hatályon kívül helyezési gyakorlatát vizsgálta a polgári perekben, tehát nem közigazgatási ügyeket vizsgált, így értelemszerűen nem az ügy hatósági szakba történő visszahelyezésével foglalkozott. Mindazonáltal úgy vélem, hogy maga a hatályon kívül helyezés intézménye kapcsán megfogalmazott egyes megállapítások jelen ügy vizsgálata kapcsán is átgondolandók. E körben szükségesnek tartom kiemelni a PK véleménynek a másodfokú bíróság iránymutatásától való eltérés kapcsán rögzített álláspontját. E körben a PK vélemény kifejtette, hogy *„meg kell jegyezni azt is, hogy a másodfokú bíróság utasításai a bizonyítási eljárás egy meghatározott stádiumához és az akkor rendelkezésére álló peradatokhoz kötődnek. A megismételt eljárás során beszerzett újabb adatok és bizonyítékok azonban elvezethetnek a tényállás olyan tartalmú módosulásához, amely a másodfokú bíróság iránymutatásait részben vagy egészben meghaladtakékká teheti. Ebben az esetben nincs eljárásjogi akadálya annak, ezért nem értékelhető eljárás szabálysértésként, ha az elsőfokú bíróság a hatályon kívül helyező végzésben*

³³ Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Joggyakorlat-elemző Csoport: A közigazgatási perjog - összefoglaló vélemény. Kúria. https://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf (2020.05.07.) 32. o.

³⁴ 1/2014. (VI. 30.) PK vélemény - Az ítélet hatályon kívül helyezésével kapcsolatos egyes kérdésekről

*foglalt iránymutatásoktól eltér.*³⁵ Álláspontom szerint közigazgatási ügyekben is előfordulhat, hogy a megismételt eljárás során felvett bizonyítás olyan új körülményt idéz elő, amely révén a felettes szerv iránymutatása már nem minősül helytállónak. Az Air. 129. § (5) bekezdését szem előtt tartva azonban ügyelni kell arra is, hogy az új eljárás során – semmisségi okon kívül – nem lehet olyan új tényt állítani, illetve olyan új bizonyítékot előadni, amelyről az eljárás alanyának a megelőző eljárásban hozott elsőfokú döntés meghozatala, ellenőrzés esetén az észrevétel benyújtására nyitva álló határidő letelte előtt tudomása volt, azonban azt az adóhatóság felhívása ellenére nem terjesztette elő. Ez alapján ha új tényt, bizonyítékot előadni nem is lehet, azonban a bizonyítás eredményeképpen mégis felmerülhetnek új tények, körülmények, mely helyzet álláspontom szerint kivételes esetekben eredményezheti azt, hogy a hatóság eltér(hetne) a felettes szerv iránymutatásától.

Jelen esetben azonban az új tény, körülmény nem merülhetett fel, még a szakértői bizonyítás révén sem, ugyanis a felperes elsődleges kereseti kérelme arra irányult, hogy a bíróság állapítsa meg a fizetési kötelezettségének hiányát. Az, hogy az adózónak felmerül-e adófizetési kötelezettsége az adójogszabályok alapján jogkérdés és nem ténykérdés. Márpedig a szakértő feladata, hogy *„a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeinek felhasználásával készített szakvéleménnyel segítse a tényállás megállapítását, a szakkérdés eldöntését. A szakértő pótolja a bíróság hiányzó szakismeretét, de nem veheti át a bíróság szerepét.*³⁶ Jogi kérdés megítélése nem bízható azonban a szakértőre.³⁷ A szakértő kirendelésére irányuló utasítás a konkrét ügyben az összecszerűség vonatkozásában merült fel. Emiatt, illetve azon okból is, hogy a szakértőnek nem feladata, sőt kifejezetten tiltott számára, hogy jogi kérdésekben véleményt nyilvánítson, a szakértő igénybevétele a megismételt eljárásban a jelen ügyben egészen biztosan nem idézhet elő olyan új tényt, körülményt, mely lehetőséget adna a felettes szerv iránymutatásától való eltérésre.

V.2. A másodfokú adóhatóság jogsértő iránymutatása révén kialakult helyzet

A konkrét eset kapcsán tehát egy olyan abszurd helyzet állt elő a másodfokú adóhatóság korábbi döntését visszavonó és az elsőfokú adóhatóságot új eljárásra és új határozat meghozatalára utasító döntése révén, hogy a bíróság kénytelen volt megszüntetni a pert, ugyanis a visszavonó döntés révén nem volt olyan adóhatósági döntés, melynek a felülvizsgálatára sor kerülhetett volna. A másodfokú adóhatóság azonban a megismételt eljárásra adott iránymutatásával úgy korlátozta a

³⁵ 1/2014. (VI. 30.) PK vélemény, részletes indokolás 4. pont utolsó bekezdés

³⁶ Gátos György - Kengyel Miklós: Magyarázat a Pp. 177. §-ához. – 17. A szakértő feladata. In: Nagykommentár a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényhez, (CompLex Jogtár, elérhető: uj.jogtar.hu, frissítve: 2018. március 21.)...

³⁷ BH1976. 494. - Legfelsőbb Bíróság Pf. III. 20 755/1975.; BH1987. 411. - Legfelsőbb Bíróság Gf. II. 31 779/1986.; BDT2003. 780. - Fejér Megyei Bíróság Gf. 40 061/2002.

megismételt eljárás kereteit, hogy eliminálta a felperes elsődleges kereseti kérelmében foglaltakat, azaz kizárta annak lehetőségét, hogy az elsőfokú adóhatóság ismételten vizsgálja a felperes elsődleges (kereseti) kérelmét, azaz a fizetési kötelezettség hiányának megállapítását a megismételt eljárásban. Ezzel kapcsolatban az a rendkívül súlyos probléma merül fel, hogy a bíróság nem jogosult vizsgálni a felperes kereseti kérelmét, hiszen meg kell szüntetnie az eljárást felülvizsgálható határozat hiányában. A fent részletesen kifejtettek szerint pedig az elsőfokú adóhatóság köteles követni a másodfokú adóhatóság iránymutatásait, a megismételt eljárásnak pedig nem fogja tárgyát képezni a felperes elsődleges kereseti kérelme, hiszen a másodfokú adóhatóság így szabta meg a megismételt eljárás kereteit iránymutatásában. Ha pedig a megismételt eljárásnak nem képezi tárgyát egy kérdés, akkor a megismételt eljárás során igénybe vehető jogorvoslatok során sem lehet azt vitatni. „*A megismételt közigazgatási eljárás eredményeként hozott határozat kapcsán a bíróság csak azt vizsgálhatja, hogy az megfelel-e vagy sem az ezt elrendelő ítéletben foglalt iránymutatásnak.*”³⁸

V.3. Jogorvoslati lehetőség a hatóság jogszabálysértő iránymutatása esetén

A másodfokú adóhatóság a korábbi másodfokú döntését visszavonó és az elsőfokú adóhatóságot új eljárásra és új határozat meghozatalára utasító határozatában úgy fogalmazott, hogy azzal szemben jogorvoslatnak nincs helye.

Az Air. a fellebbezés témakörben, a 122. § (4) bekezdésében úgy fogalmaz, hogy a visszavonó, illetve a módosító döntés ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint amilyen a visszavont, illetve a módosított döntés ellen volt. Azonban e szabály Air-on belüli elhelyezéséből adódóan a fellebbezés során történő döntés módosítás, visszavonás esetén tűnik csak alkalmazhatónak. Ugyanis, ha a jogalkotó bármely eljárási szakban történő visszavonás, módosítás esetére lehetővé kívánta volna tenni a visszavont, módosított döntéssel szemben igénybe vehető azonos jogorvoslati lehetőséget, akkor vagy a jogorvoslathoz való jog, mint általános fejezetben belül szabályozta volna azt, vagy kifejezetten lehetővé tette volna ezt a döntés módosítása vagy visszavonása fejezetben is.

A jelen jogszabályi keretek között az egyetlen jogorvoslati lehetőségként az mutatkozik, ha a megismételt eljárásban már az eljárás kezdetétől folyamatosan jelzi a felperes (adózó), észrevételben, majd a megismételt eljárásban hozott határozattal szemben előterjesztett fellebbezésben, illetve ezt követően az új másodfokú határozattal szemben kezdeményezett közigazgatási perben, hogy a másodfokú adóhatóság iránymutatása súlyosan jogszabálysértő volt, ugyanis nem lett volna lehetősége arra, hogy pusztán saját egyet nem értése alapján kizárja a megismételt eljárásból a felperes (adózó) elsődleges kérelmének vizsgálatát. Erre csak akkor lett volna lehetősége, ha az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyja az elsődleges kérelem tekintetében

³⁸ KGD2014. 138. – Kúria, Kfv. V. 35 420/2013/4.

és a visszavonó, illetve az új eljárásra utasító döntést csak részben, a másodlagos kérelem vonatkozásában rendeli el. Kérdéses ugyanakkor, hogy a bíróság e helyzetben mit tehet a megismételt eljárásban hozott határozatokkal szemben előterjesztett közigazgatási perben, ugyanis a fentebb is hivatkozott kúriai döntés alapján „*a megismételt közigazgatási eljárás eredményeként hozott határozat kapcsán a bíróság csak azt vizsgálhatja, hogy az megfelel-e vagy sem az ezt elrendelő ítéletben foglalt iránymutatásnak.*”³⁹ Alapvetően tehát az újabb bírósági eljárásnak sem képezheti tárgyát az, ami a megismételt eljárásnak nem volt tárgya. Mindazonáltal álláspontom szerint nem hagyható figyelmen kívül, hogy a másodfokú adóhatóság pusztán azzal, hogy helytelen, jogsértő iránymutatást ad a megismételt eljárásra, elzárja a felperest (adózó) attól, hogy elsődleges kereseti kérelmével kapcsolatban jogorvoslathoz való alkotmányos alapjogát érvényesítse. Úgy gondolom, hogy a hivatkozott bírói döntések ellenére a bíróságok józan ítélőképessége lehetővé kell, hogy tegye a másodfokú adóhatóság jogszabálysértő iránymutatásának új eljárásban történő felülvizsgálatát, ugyanis ennek hiányában nem pusztán kiüresítésre kerül felperes (adózó) jogorvoslathoz való joga, hanem az teljes egészében ellehetetlenül az elsődleges kereseti kérelem vonatkozásában.

A jogorvoslathoz való alkotmányos alapjog megsértése folytán felmerülhet az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége is, ha az ehhez szükséges minden egyéb feltétel teljesül.⁴⁰ A probléma ugyanakkor az, hogy a közigazgatási döntésekkel szembeni hatékony bírói jogvédelem egyik esetben sem tud megvalósulni, hiszen ha egyáltalán a bíróság a megismételt eljárás során hozott határozatokkal szemben kezdeményezett közigazgatási per során vizsgálja is a másodfokú adóhatóság korábbi iránymutatásának jogszerűségét, ez akkor is az eljárás akár évekkal történő elhúzódását eredményezheti, nem is beszélve arról, ha alkotmányjogi panasz is benyújtásra kerül.

³⁹ KGD2014. 138. – Kúria, Kfv. V. 35 420/2013/4.

⁴⁰ Az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben akkor van lehetőség alkotmányjogi panaszt előterjeszteni az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és

b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. (Abtv. 27. § (1) bekezdés).

Alkotmányjogi panaszt csak az érintett terjeszthet elő (Abtv. 27. § (2) bekezdés).

Az alkotmányjogi panasz befogadására csak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén van lehetőség (Abtv. 29. §).

Az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézhezvételétől számított 60 napon belül lehet benyújtani (Abtv. 30. § (1) bekezdés).

A befogadáshoz szükséges az is, hogy a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság első ízben döntsön, azaz nincs helye alkotmánybírósági eljárásnak, ha a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött (Abtv. 31. § (2) bekezdés). Az Abtv. eltérő, részletes szabályokat határoz meg a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára irányuló eljárásban.

Az Alkotmánybíróság kizárólag a fenti összes feltétel teljesülése esetén fogadja be az alkotmányjogi panaszt, melyre a gyakorlatban viszonylag csekély számban kerül sor.

VI. Összegzés

Álláspontom szerint a másodfokú adóhatóság részéről a helyes eljárás az lett volna a vizsgált eset kapcsán, hogy a felperes elsődleges kérelme vonatkozásában az elsőfokú adóhatóság határozatát helybenhagyja, figyelemmel arra, hogy azzal nem ért egyet, a másodlagos kérelem tekintetében pedig a másodfokú döntését részben visszavonja és e tekintetben az elsőfokú adóhatóságot új eljárásra és új határozat meghozatalára utasítja. Ezzel ugyanis lehetővé vált volna, hogy a bíróság elkerülje a per megszüntetését, ugyanis az elsődleges kérelem vonatkozásában fennmaradt volna a másodfokú határozat, így ezen részben a bíróság lefolytathatta volna a közigazgatási pert. Ez szolgálta volna a jogorvoslathoz való alkotmányos alapjog érvényesülését is, hiszen ebben az esetben az elsődleges kérelem vonatkozásában nyomban lehetőség lett volna a közigazgatási per lefolytatására.

A bemutatott eset, ha kirívónak is tekinthető, egészen biztosan nem egyedi eset. Erre tekintettel, álláspontom szerint szükséges lenne jogalkotói beavatkozás a kérdést illetően. Ezt elképzelhetőnek tartom akár az Ákr, illetve az Air. döntés módosítására, visszavonására vonatkozó rendelkezéseinek olyan jellegű kiegészítésével, hogy a módosító, visszavonó döntéssel szemben ugyanolyan jogorvoslat legyen igénybe vehető, mint a módosított, visszavont döntéssel szemben, függetlenül attól, hogy az eljárás mely szakaszában kerül erre sor. Elképzelhetőnek tartanék egy olyan jellegű Kp. módosítást is, mely lehetőséget biztosítana a bíróság számára arra, hogy a visszavonó döntés esetén, ha az egyúttal új eljárásra utasítást is tartalmaz, vizsgálja az új eljárásra irányadó utasítás tartalmát, hogy az nem nyilvánvalóan jogszabálysértő-e. Amennyiben pedig azt jogszabálysértőnek találná a bíróság, a per megszüntetését megelőzően tájékoztatná erről a tényről a másodfokú hatóságot, aki a bíróság jelzését figyelembe kellene, hogy vegye.

A módosítások révén elkerülhető lenne, hogy olyan helyzet álljon elő, amely a vizsgált esetben is történt és megelőzhető lenne a jogorvoslathoz való jog sérelme, illetve elérhető lenne a közigazgatással szembeni teljes körű, hatékony bírói jogvédelem garantálása.

D. Horváth Vanessza

joghallgató (PTE ÁJK) az ÓNSz Elméleti-Történeti Tagozatának tagja

Összehasonlító elemzések a szomszédsági viszonyból fakadó jogkérdések köréből a római jogi és a hatályos magyar polgári jogi szabályozás fényében

*„A jó szomszédság záloga a jó kerítés.”
- Robert Frost*

I. Bevezető gondolatok

Bár kétségkívül sok igazság rejlik Robert Frost mottóul választott szavaiban, nem szabad megfeledkeznünk azonban arról sem, hogy az ember alapvetően társas lény: még a magas kerítések sem mindig védhetnek meg minket a közelünkben lakókkal való – néha szükségszerű, ám sokszor banális félreértésekből fakadó – konfrontációktól.

Az a vitathatatlan tény, amely szerint az emberi kapcsolatok nagymértékben befolyásolják életünket, különösen igaz a szomszédsági viszonyok területén. E sajátos kötelek már az első közösségek kialakulásától kezdve életünk szerves részét képezik, ám az egymás mellett élés számtalan problémát eredményez. Mind a világirodalomban, mind a filmek terén kedvelt téma, emellett anekdotákban is gyakran megjelenik a szomszédok „háborúskodása”, magától értetődik tehát, hogy az e körben felmerülő konfliktusokra a jogalkotónak is reagálnia kell.

A szomszédjogok szabályozásának, mint szinte valamennyi klasszikus magánjogi intézményünknek, római jogi gyökerei vannak; első írásos megjelenésük a Kr. e. 451–450 között keletkezett XII táblás törvényekben lelhető fel.¹

Írásomban – a római jogi előképeket napjaink hatályos szabályozásával összevetve – a szomszédságból fakadó, leggyakrabban előforduló problémákat mutatom be.

Vizsgálódásaim során azt tapasztaltam, hogy a fentebb említett nehézségek megoldása sem napjainkban, sem az antik Rómában nem volt csupán a szomszédjogok (*iura vicinitatis*) intézményén belül nyújtotta lehetőségek igénybevételére korlátozható, a szomszédsági viszony körében felmerülő viták átszövik a magánjog számos aspektusát, bizonyos esetekben pedig büntetőjogi, közjogi relevanciával is bírhatnak. Ennek megfelelően, ahelyett, hogy a szomszédjogok szabályozásának történeti alakulásáról igyekeztem volna átfogó képet adni, inkább a gyakorlatban előforduló jogsértésekre fókuszáltam.

¹ *Rideg–Németh* Balázs: Védett kilátás - Egy felértékelődött szomszédjog: a kilátásvédelem. <https://www.jogiforum.hu/hirek/37422>. (2020.04.29.)

II. A szomszédjogok elhelyezése a dologi jog rendszerében

A szomszédság intézményét Vercseg Ilona a társadalmi cselekvés színtereként² aposztrofálja. A „szomszéd” kifejezés a világ szinte minden nyelvében a közel, közelség szavakra vezethető vissza, ezt támasztják alá pl. a német „Nachbar”, az angol „neighbour” vagy akár az olasz „vicino di casa” kifejezések.³ Evidens tehát, hogy az egymás mellett élés e formája kötelezettségeket keletkeztet, és jogokkal ruház fel minket. A kötelezettség definiálása talán egyszerűbben elvégezhető ebben a kontextusban: a történelem bármely korában élő ember, ideális esetben nem csupán a jog, hanem az erkölcs parancsainak amúgy is eleget téve, köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel szomszédait szükségtelenül zavarná, jogaik gyakorlását veszélyeztetné.

Kolosváry Bálint szavaival élve: „A szomszédjogok azoknak a határoknak a kijelölésére vannak hivatva, amely határok között a szomszédok az egymás tulajdonosi érdekkörébe való szükségszerű áthatásokat tűrni kötelesek”.⁴ Felvetődik azonban a kérdés: hol húzódnak ezek a határok pontosan? A szomszédjogok meghatározásához célszerű a tulajdonjog fogalmából kiindulni, melynek története sokak szerint maga az emberiség története.⁵

II.1. A római jogi tulajdon

A római jogi tulajdon jogintézménye, a preklasszikus korban kialakult *dominium ex iure Quiritium* (illetve a hatását tekintve ezzel egyenértékű *bonitarianum dominium*) nyomán kialakult általános nézet, miszerint a tulajdonos gyakorlatilag korlátlan hatalmat élvez tulajdona felett, nagyban befolyásolta a kontinentális jogrendszert.⁶

Alan Rodger e szavakkal hangsúlyozza a tulajdonjogról alkotott hiedelem fontosságát: „*the belief that owners in Roman law enjoyed virtually unlimited powers over their property (...) has an immensely long history*”. Az ok, amiért fontosnak tartom kiemelni Rodger idézett mondatát, a „virtually” szóban rejlik, mely az angol nyelvben kétféle jelentéssel bír: gyakorlatilag és látszólag. Jogosan vetődik fel tehát a kérdés, miért csak látszólag rendelkezhetünk arról, ami a miénk? Mi szabhat határt a legteljesebb dologi jogoknak?

² Vercseg Ilona: A szomszédság, mint társadalmi cselekvés színtere. Parola 1992/4. sz. 3-5.o.

³ Uo.

⁴ Kolosváry Bálint: A tulajdonjog mibenléte és tartalma. In: Dr. Szladits Károly (szerk.) Magyar magánjog, V. Dologi jog. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest 1942. 150-157. o.

⁵ Pongrácz Alex: Gondolatok a tulajdon(jog)ról, figyelemmel az Alaptörvény szabályozására. <http://dfk-online.sze.hu>. (2020.05.20.)

⁶ Alan Rodger: Owners and Neighbours in Roman Law. Oxford University Press, London 1972. 1. o.

Az első tulajdonjogról alkotott komplex meghatározás Bartolus nevéhez fűződik: „*ius in re corporali perfecte disponendi nisi lege prohibetur*”.⁷ Ugyan jóval később, a 19. század derekán fejtette ki nézeteit Bernhard Windscheid, de szintén a látszólagos teljes jogi uralom és a tulajdonosi szabad akarat korlátozásának kettőssége jelenik meg a pandektisták fejedelmének megfogalmazásában: „*sei es schrankenlos, aber, sei es durch Vorschriften des objektiven Rechts, durch die Rechte Dritter beschränkt werden könne*”.⁸

A magyar Ptk. szerint „a tulajdonost tulajdonjogának tárgyán – jogszabály és mások jogai által megszabott korlátok között – teljes és kizárólagos jogi hatalom illeti meg”.⁹ Közel áll ehhez a BGB felfogása: „*Der Eigentümer einer Sache kann, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen*”.¹⁰ Eszerint a dolog tulajdonosa, amennyiben a törvény vagy harmadik személy joga nem akadályozza, a dologgal tetszése szerint járhat el, és mindenki más behatását kizárhatja.

Látható, hogy a tulajdonjogról alkotott definíciók, törvényszövegek a mai napig összhangban állnak azzal, amit Bartolus de Saxoferrato, a kommentátor-iskola jeles képviselője már a 14. században megfogalmazott. Mind a hatályos, mind a római jogi szabályozások összegzéseként elmondható, hogy – noha a tulajdonjog a legtartalmasabb és legteljesebb dologi magánjog – a dolog feletti teljes uralom mégiscsak a jogrend által szabott határok között gyakorolható. Másképp fogalmazva, korlátlan tulajdon a világtörténelem során soha, sehol nem létezett.¹¹

A római jogban a tulajdon korlátai háromfélék lehettek: közérdekű korlátozások, elidegenítési tilalmak, illetve a témánk szempontjából releváns szomszédjogi korlátozások.

III. *A iura vicinitatis* és védelmük az antik Rómában

A szomszédjogok (*iura vicinitatis*) a szomszédsági viszonyból fakadó behatási jogosultságok a határos idegen telken. Erre vonatkozóan már a XII táblás törvény is tartalmazott rendelkezéseket, például a tulajdonos a mezőgazdasági ingatlan művelésében nem mehetett el a telekhatárig, hanem köteles volt 2,5 lábnyi sávot szántatlanul hagyni, így az a szomszéd hasonló sávjával együtt 5 láb széles útként (*ambitus*) szolgált számukra.¹² Emellett a tulajdonos köteles volt túrni, hogy a szomszéd a telkére áthullott gyümölcsöket másnaponként összegyűjtse,¹³ továbbá meg kell

⁷ Idézi: Rodger i. m. 1. o.

⁸ Otto Hirschfeld: Beiträge zum Pfandenrecht am eigenen Grundstück. Springer Berlin Heidelberg, Berlin 1914. 164. o.

⁹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban Ptk.) 5:13. § (1)-(3) bekezdés.

¹⁰ Bürgerliches Gesetzbuch § 903 Befugnisse des Eigentümers.

¹¹ Bernard Windscheid – Theodor Kipp: Lehrbuch des Pandektenrechts. Frankfurt am Main. Litrararische anstalt Rütten & Loening, IX. kiadás, 1906. Idézi: Rodger i. m. 170.o.

¹² XII táblás törvény 7.1.

¹³ XII táblás törvény 7.9.

engednie azt is, hogy a szomszéd telken nőtt fa ágai 15 lábnál nagyobb magasságban átnyúljanak a telke feletti légtérbe. Az ennél alacsonyabban átnyúló ágak levágását szomszédjától követelhetette, s ha az elmulasztotta, maga tehetette meg. E jogát az ulpianusi fragmentumban foglaltak szerint az *actio de arboribus caedendis* révén érvényesíthette, melynek szerepét a későbbi jogban az *interdictum de arboribus caedendis* vette át.

Ulpianus D. 43, 27, 1 (libro 71 ad edictum)

Ait praetor: "Quae arbor ex aedibus tuis in aedes illius impendet, si per te stat, quo minus eam adimas, tunc, quo minus illi eam arborem admere sibi que habere liceat, vim fieri veto".

Az épülete fölé nyúló ágak tekintetében azonban a telektulajdonos nem volt magassági korlátozáshoz kötve, azok levágása végett nem kellett *interdictum*-ért folyamodnia. Emellett szabályozták a házak közötti távolság minimumát, s megtiltották az építkezést, ha az elvonná a szomszéd elől a természetes fényt.¹⁴ Továbbá a telektulajdonos nem tehetett saját telkén olyan intézkedést, amely következményeként az esővíz lefolyása a szomszéd telkének kárára megváltozott. Ha nem így járt el, szomszédja *actio aquae pluviae arcendae*-vel követelhetette a korábbi állapot visszaállítását.¹⁵ Amennyiben a telektulajdonosra nézve hátrányos változás oka harmadik személy tevékenysége vagy természeti esemény, az érintett szomszéd saját maga eltávolíthatta az akadályozó művet, ebben az esetben azonban *cautio damni infecti*¹⁶ révén kellett garantálnia, hogy nem tesz kárt az ingatlanban.

Mivel a római jog e korszakában még nem beszélhetünk a méltán híressé vált Római Birodalomról és annak nyüzsgő városairól, az említett szabályozások főként a mezei telkek tulajdonosait érintették. Róma dinamikus fejlődése miatt – a források¹⁷ a császárkor derekán már kb. 2000 várost számláltak – a vonatkozó rendelkezések hamarosan már nem csak az *ager limitatusok* tulajdonosainak egymás közötti viszonyait rendezték, hanem a városi ingatlanok lakóira is kiterjesztették azokat, pl. az *ambitus* helyébe városi telkeken a közös határfal (*paries communis*) lépett, ezúton garantálva az építkezési lehetőségek jobb kihasználását.

E *regulákat* több mint 2000 év távlatából szemlélve megállapíthatjuk, hogy a római jog azokat a helyzeteket szabályozta, amelyek napjainkban is a szomszédjogi viták leggyakoribb kiváltó okai. Bár természetesen nem csupán az előbb említett élethelyzetek generálhatnak konfliktust, a szomszédok egymás közötti vitáit túlnyomórészt manapság is az áthajló ágak, áthullott termés, túl magasra nőtt fák vagy túl magasra emelt építmények okozzák.

¹⁴ Sereg András: Jog a szomszédban. <http://www.jogiforum.hu/hirek/30274>. (2020.04.29.)

¹⁵ Benedek Ferenc – Pókecz Kovács Attila: Római magánjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2014. 177. o.

¹⁶ Benedek – Pókecz Kovács i. m. 178. o.

¹⁷ A témához áttekintően ld. Alföldy Géza: Római társadalomtörténet. Osiris Kiadó, Budapest 2002. 220 o.

IV. Szomszédjogok hatályos jogunkban

IV.1. Hatályos magánjogi rendelkezések

Hatályos magánjogunk azt az elvet követi, hogy ami az egyik tulajdonos szempontjából korlát, az a másik oldalán egy jogosultság biztosítója.¹⁸ Ezzel összhangban a Ptk. a szomszédjogok szabályait a tulajdonjog tartalmán belül, a használat jogához kapcsolva helyezte el. A kiterjesztő jogértelmezés eredményeként a szomszédság jogi fogalma tágabb, mint a szó köznapi értelme:¹⁹ szomszédok nemcsak a telekszomszédok, hanem az érintett közelében élő természetes személyek is lehetnek.²⁰ A Ptk. mellett a 2013. évi CLXXIV. törvény a szomszédjogok és a tulajdonjog korlátainak különös szabályairól (továbbiakban Szomszédjogi törvény) tartalmaz témánk szempontjából releváns rendelkezéseket, a részletszabályokat utóbbi sorai között találjuk. Mindemellett számos szomszédi érdekeltségbe tartozó rendelkezés önkormányzati szinten került szabályozásra. Így például a jogalkotó nem határoz meg egységes ültetési távolságot, hanem e kérdést az adott lakóterület specifikumainak megfelelően önkormányzati rendeletekre bízta. Véleményem szerint a helyi szabályozás bevezetése jó megoldásnak bizonyult, hiszen az egyes ingatlanok használati módja lakókörnyezetenként eltérő lehet. Az e területen kulcsfogalomnak számító szükséges zavarás mértékét is az ingatlan elhelyezkedése szerint kell megállapítani,²¹ hiszen értelemszerűen máshogy ítélandó meg többek között az állattartással együtt járó zaj vidéken, mint egy nagyvárosban. Azonban a csekélyebb mértékű, általában a tűrés kötelezettség körébe eső zavarás is a szomszédjogokba ütközhet az egyéni szempontok mérlegelésének függvényében.²²

IV.2. A szükséges zavarás fogalma

Már a római jog is deklarálta, hogy a telektulajdonosoknak el kellett tűrniük azokat a kényelmetlen behatásokat, ún. *immisziókat*, amelyek a szomszédos telkek rendeltetésszerű használatából származnak.²³ Amennyiben azonban az *immisziók* a saját telek helyileg szokásos kihasználását akadályozták, az érintett *actio negatoriát* indíthatott.²⁴

A szükséges zavarás fogalmát a dolog használatának általános magánjogi korlátja tartalmából vezethetjük le, melyet a Ptk. 5:23. § deklarál. Eszerint tehát, amint azt fentebb említettem, a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel

¹⁸ Lenkovics Barnabás: Dologi jog. Eötvös József Kiadó, Budapest 2014. 92. o.

¹⁹ Lenkovics i. m. 94. o.

²⁰ Ptk. 5:23.§.

²¹ 13/2014. számú polgári elvi döntés

²² PTKM. I. 261.

²³ Benedek – Pókecz Kovács i. m. 178. o.

²⁴ Uo.

másokat, különösen a szomszédokat szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.

A Szomszédjogi törvény előterjesztése a szükségtelen zavarás határainak pontosítására a „helyben szokásos használat” fogalmat kívánta bevezetni, azonban e fogalom tartalommal való kitöltését a bírói gyakorlatra bízta volna.²⁵ Erre tekintettel levonhatjuk azt a következtetést, hogy a javaslat el nem fogadása érdemben nem növelte a bíróságok mérlegelési kötelezettségét.

A szükségtelen zavarással szemben a szükséges zavarás nem ütközik az általános tilalomba, az ilyen mértékű zavarást a szomszédos ingatlan tulajdonosa köteles eltűrni.²⁶ Azt, hogy mi minősül a tulajdon rendeltetésszerű használatának, a konkrét körülmények függvényében kell megítélni. A szükségtelen zavarás megtörténtének megállapítása nem a szakértő hatáskörébe tartozik, hanem minden esetben a bíróság feladata kell, hogy legyen.²⁷

A jog természetesen nem támaszthatja azt az elvárást, hogy az egyén saját érdekeit szomszédja érdekeivel szemben háttérbe szorítsa. Egy vitát generáló építkezés folytán fogalmazta meg a bírói gyakorlat, hogy a szomszédjog általános szabálya nem azt várja el, hogy a jogalanyok a saját tulajdonosi érdekeiknek a sérelmével, a szomszéd érdekeinek előtérbe helyezésével járjanak el,²⁸ hanem hogy joggyakorlásuk során legyenek tekintettel az adott lakókörnyezetben kialakult sajátosságokra.

Az egyéni értékítélet tükrében a zavarás szükséges vagy szükségtelen volta eltérően értelmezhető. Bisztriczki László a zavarás tényezőit objektív és szubjektív tényezők körére bontja.²⁹ Előbbi kategóriába tartozik az életkor, az eltürendő behatás gyakorisága, az adott élethelyzet és az urbanizáció, esetenként akár a társadalmi helyzet is, míg a szubjektív tényezők közé az egyéni toleranciát, a habitust és az intelligenciát, az emocionális képességet, valamint a pillanatnyi hangulatot sorolhatjuk.³⁰

Erre visszavezethetően megállapíthatjuk, hogy a szomszédviták terén a bírói mérlegelés mindenképpen elkerülhetetlen. Az ítélezési gyakorlatból álláspontom szerint kitűnik azonban, hogy vannak bizonyos, a bírói jogalkalmazást átható, egységesnek mondható „generálklauzulák”, amelyekkel ellentétes ítélet meghozatala csak ritkán fordul elő. Ilyennek tekinthető például, hogy a

²⁵ Bisztriczki László: A szomszédjogi törvény és a szükségtelen zavarások gyakorlata. Kodifikáció és Közigazgatás 2014/1 sz. 74. o.

²⁶ Kocsán Annamária: Az építkezéssel okozott károk gyakorlati kérdései. https://debrecentorvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/szomszedjog_epitkezés-karterites.pdf. (2020.04.30.).

²⁷ BDT 2003. 833.

²⁸ 2397/2011. számú polgári elvi határozat.

²⁹ Bisztriczki László: Jogos önhatalom, szükségszerű zavarások. 15. o. https://hvgorac.hu/sites/portal/seminarium/Birtokvédelem_20150428_V_jogos_onhatalom_szuksegszeru_zavara_sok.pdf. (2020.04. 30.).

³⁰ Uo.

növényzet kivágására való kötelezésre csak kivételesen kerülhet sor.³¹ Amint a Polgári Kollégium 3. számú állásfoglalása kifejtette, a fák porelvonó, levegőtisztító hatásuk folytán a lakókörnyezet javításában fontos szerepet töltenek be, azok telepítése és a meglévő zöld növényzet megóvása általános környezetvédelmi érdek.

IV.3. Birtokvédelmi eljárások

Amennyiben a zavarás nem szükségszerű, birtokháborítás tényállása valósul meg.

A birtoktan alapfogalmai a római jogban alakultak, illetve a *praetor* által létrehozott *interdictumok* jól működő birtokvédelmi eljárást tettek lehetővé, így tehát a római gondolkodás nagyban befolyásolta a modern kontinentális polgári jog birtokvédelmi rendszerét.³²

Mivel a birtokháborítás során észlelt zavaró magatartást nem szabad erőszakkal elhárítani,³³ önszegély alkalmazására elvileg nem kerülhetne sor a szomszédviták rendezése során, csupán akkor, ha az határos a büntetőjogi jogos védelem kérdéskörével.³⁴ Birtokháborítás esetén vagy egyezséget kell kötnünk a szomszédal, vagy – a *praetor* szerepével párhuzamba állítható – jegyző által nyújtott birtokvédelmi eljárást, illetve a bírósági eljárást vehetjük igénybe.

A polgári peres eljárást a jegyzői úttal összevetve megállapítható egy jelentős különbség. A jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárás tárgyában tartott államtitkári tájékoztató szerint a felek egyidejű meghallgatása során lehet egyezsége törekedni, és ezt a döntés meghozatalánál mérlegelési szempontként kell kezelni, azonban sikeressége esetén sem lesz a döntést megalapozó kizárólagos tényező. A birtokvédelmi eljárás e formája tehát a polgári perben biztosított joguktól fosztja meg a feleket, s egy ügy sikeres, mindkét felet megelégedéssel eltöltő lezárásától a jegyzőt.³⁵

A Kúria a szomszédjogi viták vonatkozásában arra hívja fel az alsóbb bíróságok figyelmét, hogy a döntés előtt meg kell kísérelni olyan egyezséget létrehozni, mely megfelel a felek méltányos érdekeinek (P. törv. I. 20 100/1970., BH 1971/7, 6806; PJD V. 29.).³⁶ Ellenben, ha az egyezés valamelyik fél méltányos érdekét sértené, a bíróságnak meg kell tagadnia a jóváhagyást, s természetesen így kell eljárnia akkor is, ha az jogszabályba ütközne.

³¹ BH. 1985.1. ; PK. 3., BH 1985.58.

³² Béli Gábor – Jusztinger János – Pókecz Kovács Attila (szerk.): Hatékonyság és jobbiztonság a birtokvédelmi eljárásban: Történeti, dogmatikai és jogösszehasonlító elemzések hatályos birtokvédelmi szabályozásunk elméleti és gyakorlati kérdéseire. PTE ÁJK Római Jogi Tanszék, Pécs 2017. 132. o.

³³ Benedek Károly – Kemenes Béla – Szilágyi Dénes – Gellért György (szerk.): A polgári törvénykönyv magyarázata 1. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest 2004. 684-685. o.

³⁴ Alföldi Ágnes Dóra: A jogos védelem problémái, különös tekintettel a birtok jogos védelmére. Jogi Fórum. <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/377>. (2020.04.29.)

³⁵ Bisztriczki László: Megreformált birtokvédelem? Jogtudományi Közlöny 2015/1 sz. 25-30.o.

³⁶ Bajory Pál: A bírósági egyezés IN Tóth Károly (szerk.): Emlékkönyv dr. Szilbereky Jenő egyetemi tanároktatói működésének 30. és születésének 70. évfordulójára. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar 1987. 21-33.o.

V. A szükséges zavarás és a kilátás védelme közötti összefüggések vizsgálata, különös tekintettel annak római jogi előképeire

Kiemelten fontos a szükséges zavarás vizsgálata az építési jog, különösen a fényszolgalmak, továbbá a kilátáshoz való jog területén, melyet tanulmányom következő fejezete tárgyal. Az első alponton belül a vonatkozó római jogi előképeket tekintem át, ezt követően a hatályos szabályozás bemutatására teszek kísérletet.

V.1. A kilátás védelme a római jogban

Amint azt Cicero kifejezésre juttatta, Róma olyan kiváló természeti adottságokkal bír, amelyek miatt alig hihető, hogy Romulus csupán véletlenül lelt rá, s nem bírt előzetes ismeretekkel elhelyezkedését illetően.³⁷ Ennek megfelelően, a rómaiak törekedtek páratlan lehetőségeik kihasználásra, nagyfokú precizitással láttak hozzá városképük megtervezéséhez. Erről árulkodik a késő köztársaság *coloniáinak* elrendezése is,³⁸ illetve az *agrimensorok*, építészek alkalmazása, valamint a velük szemben támasztott követelmények. Egy építésznek nem volt elegendő tisztában lennie a csatornázásra, fényellátásra vonatkozó szolgálomakkal, hanem magas szintű zenei, asztronómiai, sőt filozófiai ismeretekkel is rendelkeznie kellett. Az építkezések és helyreállítások körében elvégzendő intézkedéseket független építőipari munkások végezték.³⁹ A rómaiak fejlettségét támasztja alá az is, hogy egy vízvezeték nélküli várost már a 2. században is lakhatatlannak tartottak.⁴⁰

Nem igényel különösebb indokolást, miért lenne igazságtalan elvonni a szomszédok elől a világosságot, ám ezáltal ismét felmerül a bevezetőben tárgyalt probléma, sőt, úgy tűnik, a jog nem csak a tulajdonról való szabad döntést szoríthatja korlátok közé, hanem az építkezési szándékot is befolyásolhatja. E kettő között szoros összefüggés áll fenn, hiszen az építési jog a tulajdonjogból nőtt ki,⁴¹ evidens tehát, az építési jog korlátai egyben a tulajdonjog korlátai is.

Az építési jog korlátozására a közjogi és a magánjogi korlátok adottak. A magánjogi korlátok további két kategóriára bonthatók: a szomszédok érdekében álló korlátok *de iure*, illetve a szomszédok azon érdekei, melyek közös megegyezésük alapján kerültek korlátozásra. Utóbbiakat a *iura praediorum*⁴² (telki szolgálomak) névvel illették. Gaius a következőket írja róluk:

³⁷ Cicero: De re Publica. In: Clinton Walker Keyes (szerk.): De re Publica (On the Republic), De legibus (On the Laws). Harvard University Press, Cambridge 1928. 544. o.

³⁸ O. F. Robinson: Ancient Rome: City planning and Administration. Routledge, London 1992. 256 o.

³⁹ Anne Kolb: Die kaiserliche Bauverwaltung in der Stadt Rom: Geschichte und Aufbau der *cura operum publicorum* unter dem Prinzipat. Franz Steiner Verlag, Stuttgart 1993. 367 o.

⁴⁰ Philostratus: *Vitae Sophistarum*.

⁴¹ Rainer i. m. 242.o.

⁴² A szolgálmi jogok egységes intézménybe foglalása Justinianus műve. Ő vonta a szolgálom gyűjtőfogalom alá egyrészt a klasszikus kori szolgálomakat, másrészt a haszonélvezetet és a vele rokon jogokat telki szolgálomak és személyes szolgálomak néven ld. Benedek – Pókecz Kovács i. m. 219. o.

Gaius D. 8, 2, 2

Urbanorum praediorum iura Italia sunt: altius tollendi et officiendi luminibus vicini aut non extollendi : item stillicidium avertendi in tectum vel aream vicini aut non avertendi : item immitendi tigna in parietem vicini et denique prociendi protegendive ceteraque istis similia.

A telki szolgálomaknak két típusát különböztethetjük meg: a mezei telki szolgálomak (*servitutes praediorum rusticorum*) és a városi telki szolgálomak (*servitutes praediorum urbanorum*).⁴³

A *servitutes praediorum urbanorum* mint *iura in re aliena* magában foglalja a beépítési szolgálomakat (ilyen például a *servitus oneris ferendi*), a víz- és füstelvezetési szolgálomakat, továbbá a világossági és kilátási szolgálomakat, ez utóbbi arra vonatkozóan biztosított jogosultságot, hogy a szomszéd telekre néző ablakot lehessen nyitni, illetve hogy a szomszéd ne zárhassa el a telekre eső világosságot, továbbá ne zavarhassa a telekről élvezhető kilátást.⁴⁴ Ulpianus 68. *edictuma* szerint a *ne quid in loco publico edictum interdictum* volt elérhető az olyan szerkezet felépítésének megakadályozására, amely csökkentette a felperes fényellátását.

Mit tehetett ezen kívül az antik jogalkotó, hogy a szomszédok „fényviszonyait” az építési jogon keresztül szabályozza? Ehhez több lehetőség is rendelkezésre állt. Egyrészt az építési szabadság korlátozható általános tilalmak útján. Törvény tiltotta például, hogy a lakóházakban a válaszfal 1,5 lábnál vastagabb legyen, illetve Vitruvius feljegyzései révén ismert, hogy Utica városban az építkezésekhez égetett téglát nem használhattak, amíg a *magistratus* meg nem állapította, hogy az öt évnél régebbi és teljesen száraz.⁴⁵

A másik lehetőség a jogalkotó számára, hogy korlátlan építési szabadságot biztosít, melyet egyedül az önakaratból vállalt szolgálomak redukálhatnak. Ezt szemlélteti, hogy a klasszikus jogban, ha az *altius non tollendi* nem tartotta vissza, a tulajdonos olyan magasra építhette házát, amilyen magasra kívánta, feltéve, hogy nem vonta el a fényt szomszédja háza elől.⁴⁶

Ami Róma városát illeti, Kr. e. 15 körül megjelent új építőanyagok (pl. kő, kemencében kiégetett téglá) révén a házak falai szilárdabbá váltak, ennek következtében több emeletet lehetett felhúzni. A lakások falai összekötetésben álltak a födémgerenda által, ez szintén biztosította, hogy a felső szinteken lakók szilárd alapokon élvezhessék az eléjük táruoló, ekkorra már valóban impozáns városképet. Ez olvasható ki Vitruvius írásából is:

⁴³ Benedek – Pókecz Kovács i. m. 220. o.

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ Rainer i. m. 244. o.

⁴⁶ A fényelvonás és a vonatkozó szolgálomak kapcsán áttekintően ld. Rodger i. m. 38-90. o.

Vitruvius 2. 8. 17

altitudines exstructae contignationibus crebris coaxatae cenaculorum ad sumas utilitates perficiunt despectationes. ergo moenibus e contignationibus variis alto spatio multiplicatis populus romanus egregias habet sine impeditioe habitationes.

Ugyanakkor az antik Róma a mai modern felfogásunk szerint is tekintélyes méretű városnak számít, sőt, egészen az első ipari forradalomig (1769-1850) nem is volt ehhez fogható metropolisz, így nem adatott meg minden lakosának, hogy a hét domb valamelyikének impozáns villájában vagy az előbb említett többemeletes lakóházak felsőbb szintjein élhessen. A jogalkotónak közbe kellett lépnie tehát azért, hogy a földszinten élők is részesülhessenek az előbb említett társadalmi rétegeket megillető fényellátottságban. Ennek a legkézenfekvőbb módja kétségkívül az épületek magasságának maximalizálása volt.

Az épületek magasságát Augustus korában legfeljebb 70 lábban határozták meg. Az építésrendészeti előírások a principátus végére tovább szaporodtak,⁴⁷ s a magasságot Néro is korlátozta a Kr. u. 62 nyarán pusztító tűzvész utáni rendelkezéseiben. Összességében azonban elmondható, hogy a katasztrófa után meghozott rendkívüli, tulajdonjogba erőteljesen beavatkozó intézkedések nem formálták át az építési jogot, csupán a város újjáépítésének tervéhez szükségeltettek.⁴⁸

V.2. Panorámavesztés a szomszédjogok fényében

A magánépületek felépítésére eltérő rendelkezések vonatkoznak egy-egy ország éghajlatának, szokásainak megfelelően, ám közös vonásként jelenik meg mindegyikben, hogy építkezéseink során tekintettel kell lennünk szomszédjaink kényelmére, tiszteletben kell tartanunk jogaikat.

Hazánkban az építési jog területének legátfogóbb szabályozása Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény, de emellett számos törvény, kormányrendelet, illetve a környezetvédelemről szóló törvény⁴⁹ is tartalmaz építési jogot érintő rendelkezéseket. Újfént említhetők a Ptk. VI. könyvének vonatkozó rendelkezései, amelyek szabályozzák a nem elég körültekintő építkezések miatt indítható kártérítési pereket.

A társadalmi-gazdasági környezetben bekövetkező változások – azon belül főként a technikai fejlődés – a kilátásvédelem vonatkozásában folyamatos kihívások elé állítják a szomszédjogi szabályozást.⁵⁰ A szomszédok érdekeinek egybevetésén túl az építési hatóságnak az engedélyezési

⁴⁷ Robinson i. m. 19. o

⁴⁸ Uo.

⁴⁹ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény.

⁵⁰ Rídeg-Németh Balázs: Védett kilátás – Egy felértékelődött szomszédjog: a kilátásvédelem. Jogi Fórum. <http://www.jogiforum.hu/hirek/37422> (2020.04.30.)

eljárás során településrendészeti szempontokat is figyelembe kell vennie, illetve az építménynek a városképbe is illeszkednie kell.⁵¹ Erre vezethetők vissza azon nézetek, melyek szerint a kilátásvédelemmel összefüggő esetek a közjog és a polgári jog metszetében helyezkednek el. Az építkezésekhez kapcsolódó jogviták kiindulópontját gyakran képezik olyan esetek, amikor a szomszéd az ingatlanhoz kapcsolódó kilátást veszíti el az építkezés eredményeként.⁵² A kilátásvesztés pénzben kifejezhető kárként is definiálható, mivel ezáltal az ingatlan forgalmi értékében csökkenés következik be.⁵³

A Ptk. megfogalmazása szerint tilos a jogellenes károkozás,⁵⁴ azonban a kilátás elvonásával kapcsolatos kártérítési igény elbírálását nem befolyásolja, hogy az építkezésre az építési jogi előírásoknak megfelelően, építési engedély birtokában és a vonatkozó építési szabályok betartása mellett került-e sor.⁵⁵

E kérdéskör kapcsán alakította ki a bírói gyakorlat a „jogági jogellenesség függetlenségének”⁵⁶ elvét, melynek értelmében önmagában a más jogágba tartozó előírások betartása nem zárja ki a kártérítési kötelezettséget. Ennek alapján tehát az ingatlan tulajdonosa kártérítést követelhet, amennyiben az ingatlanban bekövetkezett értékcsökkenés meghaladja azt a mértéket, amelyet a tulajdonos a szükséges zavarás keretein belül tűrni köteles. Meghatározó az érintett ingatlan elhelyezkedése is, hiszen a kilátáselvonás sokszor az urbanizáció szükségszerű következménye. Ezzel szemben egyes helyeken – például a Balaton partján található nyaralók esetében – az ingatlanok létesítésének kiemelt szempontja a panoráma, így ennek elvesztése az értékcsökkenésben manifesztálódik, ezért ilyen esetekben a kilátás elvonása polgári jogi felelősséget keletkeztet.⁵⁷

Kérdésként merülhet fel, ki lesz az ún. „panorámaperek” alperese, azaz a kártérítési kötelezettség a szomszéd ingatlan tulajdonosát, vagy pedig a károkozó magatartásban közreműködő kivitelezőt terheli-e. E felvetésre a választ csak az eljáró bíróság adhatja meg, az eset konkrét körülményeinek gondos vizsgálata után. A szükségtelen zavarás tilalmának megsértése miatt keletkező kötelmi jogviszony alanya ugyanis nem feltétlenül a dologi jogi tulajdonos. Kötelmi kötelezett lehet az a személy is, aki a kárt okozó magatartást ténylegesen megvalósította – ezen személy pedig egyaránt

⁵¹ *Bisztriczki* László: A szomszédjogi törvény és a szükségtelen zavarások gyakorlata. Kodifikáció és Közigazgatás 2014/1. sz. 82. o.

⁵² *Barzó* Tímea – *Papp* Tekla (szerk.): Civilisztika II: Dologi jog – Felelősségtan. Dialóg Campus Kiadó. Budapest 2019. 82. o.

⁵³ Uo.

⁵⁴ Ptk. 6:518 § [A károkozás általános tilalma].

⁵⁵ BH 1993. 161., BDT 2001. 532.

⁵⁶ *Kocsán* Annamária: Az építkezéssel okozott károk gyakorlati kérdései.

https://debrecenitorvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/szomszedjog_epitkezes-karterites.pdf (2020.04.30.)

⁵⁷ *Rideg-Németh* Balázs: i.m.

lehet az ingatlan építtetője, kivitelezője, vagy amennyiben a panorámavesztésre egy épülő társasház miatt kerül sor, a leendő lakóközösségnek már az építkezési szakaszban is tulajdoni hányaddal rendelkező tagjai.⁵⁸ Amennyiben a kárt több személy közösen okozta, felelőségük a károsulttal szemben egyetemleges.⁵⁹ Azonban az a személy, aki a károkozás megtörténte után szerez tulajdoni hányadot az ingatlanban, a bekövetkezett kárért nem tartozik helytállási kötelezettséggel.⁶⁰ Főszabály szerint a károkozó a kárt pénzben köteles megtéríteni.⁶¹

A bírói gyakorlat szerint a szomszédjog megsértéséből eredő kártérítési felelősség alapja nem az a tény, hogy az építkező fél szomszédjának hátrányt okozott, hanem az, hogy olyan módon is eljárhatott volna, amely során nem vagy csak kisebb mértékben okoz kárt.⁶²

VI. Értékelő megállapítások

A markáns eltérés a hatályos és a római jogi szabályozás között abban mutatkozik meg, hogy a római jogászok konkrétumokat deklaráltak. Példának okáért az áthajló ágak, átnyúló gyökerek levágása kapcsán a jelenlegi szabályozás⁶³ csak annyit rögzít, hogy a szomszéd ezt akkor teheti meg, ha azok az ingatlana használatában akadályozzák, s a szomszéd erre irányuló kötelezettségét elmulasztotta. A római jogi megoldás ennél sokkal gyakorlatiasabb volt, tekintve, hogy az átnyúló ágak levágása kapcsán a 15 láb objektív mértéket állította fel, csökkentve ezáltal az egyéni mérlegelés lehetőségét. Elvégre a használatban akadályozás mibenlétének megítélése nagyban függ az érintett személyek tűrőképességétől, habitusától. Előfordulhat, hogy a felek eltérően ítélik meg, mi gátolja a rendeltetésszerű használatot, bár az objektivitást némiképp helyreállítja, hogy a jegyző a helyszíni szemlét követően kötelezheti a szomszédot az ágak levágására.⁶⁴

Bár a római jog nem foglalta írásba külön klauzulaként a szükséges zavarás fogalmát, ez nem jelenti azt, hogy akár a *praetor*, akár a *iudex* nem ennek mérlegelésével járt volna el jogalkalmazása során. A telektulajdonosnak ugyanis el kellett tűrnie azokat a kényelmetlen behatásokat (*immissiōkat*), melyek a szomszédos telek rendeltetésszerű használatából fakadnak. Azonban, ha e hatások a szokásos mértéket túllépték, az érintettnek *actio negatoria* állt a rendelkezésére. Ilyen esetről

⁵⁸ Kocsán Annamária: Az építkezéssel okozott károk gyakorlati kérdései.

https://debrecenitorvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/szomszedjog_epitkezes-karterites.pdf (2020.04.30.)

⁵⁹ Ptk. 6: 524. § [Többek közös károkozása].

⁶⁰ Uo.

⁶¹ Ptk. 6: 527. §. [A kártérítés módja].

⁶² 2219/ 2010. számú polgári elvi határozat.

⁶³ A szomszédjogok és a tulajdonjog korlátainak különös szabályairól szóló 2013. évi CLXXIV. törvény 5. §: „Az ingatlan tulajdonosa csak akkor jogosult az áthajló ágak és átnyúló gyökerek levágására, ha azok az ingatlan rendes használatát akadályozzák, és azokat a növény tulajdonosa felhívás ellenére sem távolítja el.”

⁶⁴ A jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 17/2015. (II.16.) Korm. rendelet

tudósít Ulpianus, amelynek tényállása szerint a szomszédban működő sajtüzem miatt illette meg az *actio negatoria* a telektulajdonost.⁶⁵

Látható tehát, hogy nem minden aspektusból állja meg a helyét „Az én házam, az én váram” mondás, hiszen minden élethelyzetben tekintettel kell lennünk a környezetünkben élők igényeire, zavartalan birtokláshoz való jogukat tiszteletben kell tartanunk. Probléma merül fel azonban, ha a jogalkotó nem deklarálja egyértelműen, miként is tehetünk eleget kötelezettségeinknek.

Érdemes megjegyezni, hogy míg a *praetori interdictumok* egységes „szabályozási környezetet” teremtettek, napjainkban a születendő ítéletet, határozatot nagyban determinálja, hogy a felek a jegyzői vagy a bírósági érdekérvényesítést választják-e, hiszen a jegyző eljárása során csupán ténykérdéseket vizsgál, míg a bíróság komplexebb szempontokat is figyelembe vesz.

Ebből kifolyólag, érdemesnek tartanám újfent a pontos határidők, határnapok bevezetését, természetesen napjaink felgyorsult életritmusához igazítva. Különösen megfontolandó ez, mivel a szomszédok egymás közti vitáinak elbírálása a jog egy szubjektivitással átszótt területét képezi, amelyet nagyban befolyásol az ítélkezési gyakorlat, és amely ennél fogva álláspontom szerint a jogbiztonság szempontjából is igényelné a gyakorlatiasabb szabályozást.

⁶⁵ Ulp. D. 8, 5, 8, 5.

Soma Péter Simon

law student (Faculty of Law University of Pécs), member of the Theoretical and Historical Division of Nándor Óriás Special College

The Fight Against COVID-19: From a Legal Perspective

I. Introduction

The World we once knew so well has drastically changed due to the COVID-19 pandemic, as its effects have reached all sectors of our life, and the legal system is no exception. Governments had to adapt quickly to the challenges in order to save as many human lives as possible. In Hungary, this adaption also meant invoking a state of special legal order, as laid down in the Fundamental Law of Hungary. These emergency processes have the aim of centralizing state power, thus speeding up the state's reaction and strengthening its self-defense capabilities, as it seems that one of the key success factors fighting against a pandemic is the timing of the countermeasures. In this article, I will attempt to highlight through examples the inherent trade-off in terms of quality between the ordinary and special legislative process, which was called to life by COVID-19. On a broader scale, I investigate whether there were any controversies from a legal perspective in connection with the management of the pandemic. Can it be stated that the principle of legality endures an inevitable loss in significance in times of extraordinary crises? The main intent of the article is to encourage the conclusion of lesson's learned by the Hungarian Government during the state of special legal order (from March 11, 2020 until the state of danger was abolished on June 17, 2020) in order to prepare for similar situations in the future.

Among the states of the European Union, a divergence from the ordinary lawmaking processes could be noticed to contain the pandemic. In times of emergency, ordinary legislative processes seem to be too slow-moving, due to the plethora of stakeholders, the division of competencies, the strictly defined legal order of legislation, and extensive preparation requirements, thus with the divergence to special legislative processes the state is empowered to handle emergency situations more effectively. This might be one of the reasons behind the fact that the Hungarian Fundamental Law explicitly lays down a set of rules to be observed in a state of emergency, which means that the framework for exercising extraordinary power is predefined by legal norms. Studies indicate that countries with constitutional provisions for the introduction of a special legal order are significantly less likely to declare a state of emergency.¹ However, in case there are legal norms

¹Christian Bjørnskov - Stefan Voigt: This Time is Different? - On the Use of Emergency Measures During the Corona Pandemic. ILE Working Paper Series No. 36. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/221822/1/ile-wp-2020-36.pdf> (2020.08.04.)

explicitly governing the introduction and scope of a special legal order, it serves as a benchmark, to which the legality of the measures taken can be compared to. It must be noted that there are states in the European Union where the regulation of a state of emergency is not done at a constitutional level, such as for example in Germany.²

In this essay, I will attempt to highlight the changes the fight against the COVID-19 pandemic brought to the legislative processes in Hungary, paying special attention to the potential loss in the standards of legislative quality. For this reason, I will firstly demonstrate the notion of quality in terms of legislation, after I will present the ordinary process of law-making in Hungary. Afterwards, the alterations to the Hungarian legal order due to the pandemic will be presented, particularly in connection with the principle of legality. Lastly, I will highlight a few cases, which could bring to light whether the quality of legislation was affected during the implementation of these measures.

II. Quality of legislation

Firstly, it has to be stated that assessing the quality of legislation requires a complex, comprehensive and multidisciplinary approach. A distinction has to be introduced when elaborating on the topic of the quality of legislation, as legislation does not only have to meet certain criteria in the law-making procedure (procedural principles), but also substantive benchmarks have to be taken into consideration in order to deem legislation to have quality.³

Legislative quality implies that laws comply with constitutional values and procedures.⁴ In case we accept the presumption that the existence of a state has the purpose to serve the good of its people,⁵ it should also be clear that this motive has to accompany all of the state's actions. My personal view of law is that law should serve the needs of the citizens, and not the other way around, that is, people should never be the servants of law. This is the reason I strongly believe that the principles and rights stipulated on the constitutional level were expressed to empower the people to fulfill their potential. For this reason, it should not be a question, why the individual results of legislation shall also meet substantive requirements, as each piece of legislation shall contribute to the realization of the abstract norms stipulated on the constitutional level. In other words, the spirit of the constitutional rights and values should imbibe every other product of legislation, which are all derived from the constitution. This is true more than ever in a period of time, when we can observe an expansion of regulation to newer and newer fields and aspects of

² Emergency measures and the rule of law in the age of covid-19. Democracy Reporting International. https://democracy-reporting.org/dri_publications/emergency-measures-and-the-rule-of-law-in-the-age-of-covid-19/ (2020.03.31.)

³ Ulrich *Karpen*: Comparative Law: Perspectives of legislation. *Legisprudence* 2012/6. sz. 177. o.

⁴ Uo.

⁵ Article XXVI of the Fundamental Law of Hungary

our life, meaning that constitutional values and rights (e.g. rule of law, division of powers, legal certainty etc.) can only come to life at a lower level of the legal hierarchy.

Looking at the other side of the medal, it also seems evident that legislation has to meet certain procedural requirements. My stance on the matter sees the regulation of the procedure of legislation as bringing order into the equation, because this ensures that the process is clear, calculable, the roles and competences are agreed upon in advance. No matter what we do in life, doing it in a calm, well thought out and logical order always seems to lead to better results. Of course, one could argue that art cannot be done by a predetermined set of rules (legislation can be seen as a type of art), however the advances in the field of artificial intelligence seem to suggest otherwise.⁶ Legal order in the field of legislation is also a guarantee against chaos, ad hoc decisions and abstraction of competences.

The complex analysis of the quality of legislation requires measuring to what extent the products of legislation could meet their purposes. For laws to be effective and efficient they have to be well thought-out, thus extensive planning is also required.⁷ Naturally, the planning process has to be firmly based on an evidence-based approach in order to create laws, which have the potential to be effectively implemented in order to reach the intended targets. This notion does not seem to differ greatly from concepts of management and economics in general. There are numerous models on decision making in management theory, where this plan-act-check-adapt sequence can be found. In the third part of this essay I will try to showcase to what extent the Hungarian legal environment gives room to the realization of these benchmarks mentioned above.

In my opinion, political commitment is a prerequisite to realizing quality in legislation. Looking at how organizations in the business world manage to reach high quality of services/products (irrespective of the type of service/product) it can be stated that the commitment of management is required, but each and every member of the given company has to understand their role in reaching the target of high quality. Without the right incentives (relevant key performance indicators) defined by the leaders, the probability of reaching high quality is significantly lower, however management needs the employees in the hierarchy to implement quality in all of the processes. In my view, a state functions similarly in this aspect, as even the most talented codifier cannot function without sufficient political engagement and processes.

Lastly, I would like to highlight that the question whether one given state's legislation (particularly from a substantive point of view) meets the expectations or benchmarks set by another

⁶ Ian Randall: AI gets painting down to a fine art as algorithm learns to mimic the unique styles and brushstrokes of master artists including Van Gogh, Vermeer and Turner. Mail Online. <https://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-6963651/AI-learns-mimic-unique-styles-master-artists-including-Van-Gogh-Vermeer-Turner.html> (2019.04.19.)

⁷ Karpen: I.m. 178.-179. o.

country or supranational organization is very complex, and one that may be of political nature. This phenomenon could be recognized during the negotiations on the *protection of the Union's budget in case of generalized deficiencies with regards to the rule of law in the Member States*.⁸ The leading political party in Hungary had to put up with extensive criticism coming from Europe for various reasons, mostly in connection with infringing commonly recognized European values.⁹

III. The ordinary law-making procedure in Hungary

As nowadays law seems to regulate almost all aspects of life, it is important to have a clear, well-regulated legislative framework. In Hungary, one can distinct between three periods with regards to the regulation of legislation. The first period can be dated until 1949, which can be mostly defined by the lack of regulation regarding legislation.¹⁰ Regulation of the legislation process *en masse* began after 1949 and is characterized by two acts: the act XI of 1987 on law-making,¹¹ and the act CXXX of 2010 on law-making,¹² the latter being currently in force.

III.1. The Fundamental Law of Hungary

In this section, I will present the key regulations of the Fundamental Law of Hungary, which entered into force on the 1st of January 2012, with regards to the legislative process.¹³ The Fundamental Law describes the foundation of the Hungarian legal order, the values, which have to be enforced in the process of legislation, it also stipulates the institutions responsible for legislation, and their competences as well.

⁸ Eider Gardiazabal Rubial - Petri Sarvamaa: Proposal for a regulation on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States. European Parliament. <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> (2020.07.23.)

⁹ Philippe Dam: Hungary's government remains a threat to European values. Euronews. <https://www.euronews.com/2019/06/12/don-t-be-fooled-hungary-s-government-remains-a-threat-to-european-values-view> (2020.06.13.) Nicole Rifkin: What should the EU do about Hungary? Politico. <https://www.politico.eu/article/what-should-the-eu-do-about-hungary-coronavirus-viktor-orban/> (2020.04.15.)

Estefanía Narrillos: Rule of law in Poland and Hungary has worsened. European Parliament. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200109IPR69907/rule-of-law-in-poland-and-hungary-has-worsened> (2020.01.16.) Matteo Bonelli: Safeguarding values in the European Union: the European Parliament, article 7 and Hungary. Luiss Guido Carli School of Government. [https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP28-2015%20Bonelli%20-%20MB%20\(3\).pdf](https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP28-2015%20Bonelli%20-%20MB%20(3).pdf) (2020.06.13.)

¹⁰ Koi Gyula: Jogalkotásunk szabályozásának fordulópontjai a kezdetektől a 2010. évi CXXX. törvényig. [The Hungarian legislation's turning-points from the beginning until the act CXXX of 2010] <https://dfk-online.sze.hu/images/J%c3%81P/2011/3/koi.pdf> (2020.04.07.)

¹¹ A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény [Act XI of 1987 on legislation]

¹² A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény. [Act CXXX of 2010 on legislation]

¹³ The Fundamental Law of Hungary

The Fundamental Law explicitly states values, guiding principles such as democracy,¹⁴ the rule of law¹⁵ and the division of power.¹⁶ The constitution does not only stipulate the legal hierarchy¹⁷ and the provisions about the types of legal regulations, but it also lays down the legal order for the adoption of a new Fundamental Law and for the amendment of the current one as well.¹⁸ The legislative competences are allocated to different constitutional institutions based on the type of legal regulations they have the right to stipulate.¹⁹ The Fundamental Law of Hungary provides the opportunity for the participation of citizens in matters of general concernment.²⁰

The Fundamental Law also regulates the most important organs in the chapter entitled *The State*. The provisions regulating the National Assembly stipulate this organ's responsibilities in the adaptation and amendment of the Fundamental Law, acts and its competences regarding international treaties.²¹ An important guarantee regarding the National Assembly is that its sittings are public,²² which greatly promotes transparency. All in all, it can be stated that the Fundamental Law regulates in sufficient depth the competences for the initiation of acts²³ and also the National Assembly's procedural order, as well the constitutional checks in the process of its legislative functions.²⁴

The Government's,²⁵ the autonomous regulatory organs²⁶ and the local governments²⁷ legislative functions are regulated in the Fundamental Law of Hungary. The Constitutional Court formally exercises constitutional control over the Hungarian legal system, and has several competences, which provide constitutional guarantees in legislation.²⁸ I would like to highlight one phenomenon of the Hungarian legal order with regards to the Constitutional Court, as it has the right to only review the making and promulgation of the Fundamental Law in connection with procedural requirements.²⁹

I believe that based on the regulations of the Fundamental Law of Hungary it can be stated that the legislative competences and procedures, the legal hierarchy and frameworks in general are well defined, because the types of legal regulations are explicitly listed, as well as their relation to one

¹⁴ Article B (1) of the Fundamental Law of Hungary

¹⁵ Article B (1) of the Fundamental Law of Hungary

¹⁶ Article C (1) of the Fundamental Law of Hungary

¹⁷ Article R (1) and (2) of the Fundamental Law of Hungary, Article T (3) of the Fundamental Law of Hungary

¹⁸ Article S (1)-(3) of the Fundamental Law of Hungary

¹⁹ Article T (2) of the Fundamental Law of Hungary

²⁰ Article XXV. of the Fundamental Law of Hungary

²¹ Article 1 of the Fundamental Law of Hungary

²² Article 5 of the Fundamental Law of Hungary

²³ Article 6 of the Fundamental Law of Hungary

²⁴ Article 5 of the Fundamental Law of Hungary

²⁵ Article 15 (3) of the Fundamental Law of Hungary

²⁶ Article 23 (4) of the Fundamental Law of Hungary

²⁷ Article 32 of the Fundamental Law of Hungary

²⁸ Article 24 of the Fundamental Law of Hungary

²⁹ Article 24 (5) of the Fundamental Law of Hungary

another, and also the different types of legal regulations are allocated to one institution of the state, which is responsible for the legislation of the given regulation. Furthermore, it is of great importance that guarantees are provided for making sure that the most crucial organs of the state operate in a way, in which they can promote the realization of substantive values expressed in the Fundamental Law of Hungary. For example, it is stated in the Fundamental Law that public power is derived from the people³⁰ and that they exercise this power through elected representatives,³¹ who are ultimately elected in elections, which express the will of the people,³² and to truly represent the will of the people decisions in the National Assembly are taken by the majority.³³ In this way, the fact that the votes needed to take a decision in the National Assembly is stipulated in the Fundamental Law it promotes the realization of different constitutional values.

III.2. Act CXXX of 2010 on law-making³⁴

The Fundamental Law of Hungary, as the foundation of the Hungarian legal order— or that products of law-making fit into the unity of the legal system.³⁵ The act on law-making regulates in depth the criteria, which each product of legislation has to meet.³⁶ Particular attention is paid to the preparation of laws, ensuring that no unnecessarily excessive regulation is adopted³⁷ and that the professional content is guaranteed.³⁸ The stipulation of the preliminary impact assessment³⁹ procedure is also a guarantee for well thought out legislation, which is crucial to being able to choose the best fitted instrument to reach the intended target.

I would like to highlight an aspect raised in *Karpen's* essay about cooperation, bringing legislation closer to the citizens and that law-making (as an aspect of good governance) should serve the common good.⁴⁰ I believe that in this aspect it is important to focus on the involvement of citizens in legislation, that is to give room to social participation in the context of drafting of laws. Often views are expressed about the Hungarian government's lack of will to promote real social

³⁰ Article B (3) of the Fundamental Law of Hungary

³¹ Article B (4) of the Fundamental Law of Hungary

³² Article 2 (1) of the Fundamental Law of Hungary

³³ Article 5 (6) of the Fundamental Law of Hungary

³⁴ The Hungarian National Assembly and the Office of the Hungarian National Assembly: The legislative process. <https://www.parlament.hu/web/house-of-the-national-assembly/the-legislative-process> (2020.04.16.)

³⁵ 2. § (4) b) of Act CXXX of 2010 on law-making and *Karpen*: Uo.

³⁶ Chapter II of Act CXXX of 2010 on law-making

³⁷ 15/A §. of Act CXXX of 2010 on law-making

³⁸ 16 §. (2) of Act CXXX of 2010 on law-making

³⁹ 17 §. of Act CXXX of 2010 on law-making

⁴⁰ *Karpen*: I.m. 155. o.

participation,⁴¹ however the obligation for consultation is formally stipulated in the act on law-making.⁴²

Act CXXXI of 2010 on social participation,⁴³ declares that it has to be assured that the opinions are expressed on the widest scale possible, with particular regard to the opinions of the marginalized groups from a social-economic perspective.⁴⁴ Transparency and publicity has to be ensured on the broadest scale possible.⁴⁵ Furthermore, everyone taking part in the social participation must cooperate with each other.⁴⁶ The exclusions under the social participation obligation are also listed in the act,⁴⁷ and based on the act, it is also visible that this process is done primarily in the digital space,⁴⁸ which shows the state's eagerness to make the most of the 21st century's technological achievements. The minister responsible for the preparation of the act gathers the opinions and aggregates them into a summary, which he/she publishes on the webpage of the Ministry affected.⁴⁹ There is a possibility in accordance with the act for a direct participation, which is limited to the strategic partners of the given area deemed to be regulated.⁵⁰

Naturally, the formal existence of such consultation mechanisms between society and policymakers does not mean by itself that they are able to exploit all of the potential opportunities, as there is no legal obligation to take the expressed views and arguments into consideration. It seems to me that legislation is less reliant on social participation in individual matters, as the political rhetoric often highlights that society's opinion and values are canalized into the National Assembly through the elected representatives, thus the direction of legislation in individual cases can be derived from the general authorization founded on the outcomes of the elections.

All in all, the act on law-making details the abstract provisions of the Fundamental Law of Hungary in the area of legislation by setting a plethora of criteria to be met and also processes to be observed. It also has to be mentioned that the complete lifecycle of legislation is covered in the act, from the analysis phase to the promulgation, which highlights a strategic approach to the whole legislative lifecycle. This attitude, in my opinion, promotes the view that legislation should serve the common good of the people.

⁴¹ e.g.: Európai Parlament: A Magyarországnak szóló országspecifikus ajánlások a korrupcióval kapcsolatos ajánlásairól. [Recommendations on corruption in the country-specific recommendations for Hungary] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-010866_HU.html?redirect (2020.07.28.)

⁴² 19.§ of Act CXXX of 2010 on law-making

⁴³ A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény [Act CXXXI of 2010 on the social participation in legislation]

⁴⁴ 2. § (1) of Act CXXXI of 2010 on social participation in legislation

⁴⁵ 2. § (2) of Act CXXXI of 2010 on social participation in legislation

⁴⁶ 2. § (3) of Act CXXXI of 2010 on social participation in legislation

⁴⁷ 5. § (3) of Act CXXXI of 2010 on social participation in legislation

⁴⁸ 7. § (1) a) of Act CXXXI of 2010 on social participation in legislation

⁴⁹ 11. § of Act CXXXI of 2010 on social participation in legislation

⁵⁰ 13. § of Act CXXXI of 2010 on social participation in legislation

III.3. Act XXXVI of 2012 on the National Assembly⁵¹ and 10/2014. (II. 24.)⁵²

In this section, without going into details, I would like to raise the Readers attention to the existence of another layer of regulation, which governs the process of legislation in Hungary. The act on law-making explicitly states the requirement of professional pieces of legislation, which is significantly guaranteed for by the committees, especially the law-making committee of the National Assembly.⁵³ Furthermore, the National Assembly's decree of 10/2014. (II. 24.) regulates the National Assembly's procedure to the smallest detail. Each aspect, situation, which may arise during the procedure of the National Assembly is covered in the decree.

All in all, the legislative process is legally well defined in Hungary by multiple layers of legal regulations, which complement each other. The main requirements, institutions and rules are defined in the Fundamental Law of Hungary. General requirements are stipulated in more detail in the act on law-making, and other cardinal questions regarding legislation are also sorted in acts, like the act on social participation. Lastly, the National Assembly's legislative process, which could be seen as the most important legislative organ, is regulated in a very detailed manner in the above-mentioned decree. The depth and detail of the regulation of the legislative process provides clarity, order, calculability and legal certainty, which I believe is a vital aspect in a good governed democracy.

IV. The measures taken in response to COVID-19

IV.1. Introduction of the special legal order

On March 11, 2020 the Hungarian Government in the Government Decree 40/2020. (III. 11.)⁵⁴ declared a state of danger based on Article 53 of the Fundamental Law of Hungary, which aligns into the pattern of Governments asking for a broader scope of authority.⁵⁵ There are views stating

⁵¹ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény. [Act XXXVI of 2012 on the National Assembly]

⁵² 10/2014. (II.24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről. [The National Assembly's decree of 10/2014. (II.24.) on the Standing Orders of the National Assembly]

⁵³ 21/A §. of act XXXVI. of 2012 on the National Assembly

⁵⁴ A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III.11.) Korm. rendelet. [The Government's decree of 40/2020. (III.11.) on the introduction of the state of danger]

⁵⁵ Stephan *Harris*: State of emergency: how different countries are invoking extra powers to stop the coronavirus. The Conversation. <https://theconversation.com/state-of-emergency-how-different-countries-are-invoking-extra-powers-to-stop-the-coronavirus-134495> (2020.03.30.)

the existence of a correlation between the weakness of a democracy and the frequency of introducing a special legal order,⁵⁶ however in Italy declaring a state of emergency is not rare.⁵⁷

I must emphasize the arguments of *Szente*,⁵⁸ who demonstrated that the introduction of the state of danger via 40/2020. (III.11.) was unconstitutional, due to the fact that the act CXXVIII of 2011 on disaster management and amending certain related acts⁵⁹ expands the Fundamental Law's definition of the state of danger in 44. §. In accordance with the provisions of the Fundamental Law, a state of danger may solely be declared in case of a natural disaster or industrial accident. The mentioned act's 44. § a) and b) point provide examples for natural disasters⁶⁰ and industrial accidents,⁶¹ which are needed to introduce a state of danger. However, the reason, which was cited in 40/2020. (III. 11.) as the reason for the declaration of the state of danger can be found in point 44. § c) of the act of CXXVIII, which lists other sources of dangers. There is no indication among the provisions of the Fundamental Law that there can be other situations, based on which the Government may invoke a state of danger, other than the two explicitly declared, thus the act expanded its authority in regulating an area reserved for the Fundamental Law. I personally agree that 44. § c) of the mentioned act is unconstitutional, thus infringes the principle of legality, and another method should have been used to declare the state of danger. In my view, deterring from the legal norms set forth particularly for such scenarios will cast doubt on the *raison d'être* of special legal orders, the legal order in general, thus undermining trust in law itself.

My first suggestion to comply with the principle of legality is that Article 53 (1) of the Fundamental Law should have been amended. The result of a potential amendment could take the following form: *"In the event of a natural disaster, industrial accident or other emergency laid down in a cardinal Act endangering life and property, or in order to mitigate its consequences, the Government shall declare a state of danger, and may introduce extraordinary measures laid down in a cardinal Act."* Cardinal acts are a special form of acts, which require a qualified majority to be adopted.⁶² In this way, 44. § c) of Act CXXVIII would not expand the Fundamental Law's provision unconstitutionally. The other way to avoid the uncertain legal situation, the state of danger could have been declared based on a

⁵⁶ *Szente* Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. [The constitutional issues regarding the introduction of the state of danger on the 11th of March 2020] MTA Law Working Papers. <https://jog.tk.mta.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai?download=pdf> 2020/9. sz. 8. o.

⁵⁷ Théo *Fournier*: The Italian state of emergency: Responses and consequences of fundamental freedoms. European University Institute. <https://euideas.eui.eu/2020/03/25/the-italian-state-of-emergency-responses-and-consequences-for-fundamental-freedoms/> (2020.03.25.)

⁵⁸ *Szente* Zoltán: I.m. 15-17. o.

⁵⁹ A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény. [Act CXXVIII of 2011 on disaster management and amending certain related acts]

⁶⁰ Act CXXVIII of 2011 44. § a)

⁶¹ Act CXXVIII of 2011 44. § b)

⁶² Article T (4) of the Fundamental Law of Hungary

natural disaster, although *Tamás Lattmann* has published his views stating that a pandemic cannot be considered as a natural disaster.⁶³ In my opinion, his argument in connection with the decree of the local government of Gyomaendrőd is weak, as a pandemic rarely causes damages to property. Even if we accept the views of *Lattman*, it seems that the declaration of the state of danger in reaction to COVID-19 based on a natural disaster would have been less controversial.

The third scenario questions the introduction of a special legal order, as the epidemiological institutions stipulated in the Act CLIV of 1997 on health care could have been put into service in the ordinary legal order as well. Looking at European examples, it must be noted that the Hungarian government's centralization of power fits with the trend. Furthermore, I believe that the state of danger may have contributed to the public's behavior, as it transmits a sense of severity, which could have motivated masses to observe the restrictive measures.

IV.2. The substance of the state of danger

The Prime minister of Hungary was declared responsible for the defense measures.⁶⁴ The second Paragraph of Article 53 of the Fundamental Law of Hungary authorizes the Government *“in a state of danger to adopt decrees by means of which it may, as provided for by a cardinal Act, suspend the application of certain acts, derogate from the provisions of acts and take other extraordinary measures.”* The extraordinary measures were defined beforehand in an itemized list in 47-51. § of Act CXXVIII, which specifies the Government's scope of authority concretely. The measures that the Government may impose in a state of danger was expanded in Section 2 of the Act XII of 2020 on the defense against the corona virus⁶⁵ on the 31st of March. This section declares that *“during the state of danger, the Government may, in addition to the extraordinary measures and regulations set forth in the Disaster Management Act, suspend the application of certain Acts of Parliament, derogate from the provisions of Acts and take other extraordinary measures by means of a decree, in order to guarantee for citizens the safety of life and health, personal safety, the safety of assets and legal certainty, as well as the stability of the national economy.”*⁶⁶ Botond Fülöp argues that the above mentioned section is unconstitutional as Article 53 (2) of the Fundamental Law requires that the scope of extraordinary measures taken shall be provided for by a cardinal Act. Although

⁶³ *Tamás Lattmann: Vajon “elemi csapás” egy járvány, van-e alaptörvényi alapja a veszélyhelyzet kibirdetésének?* [Could a pandemic be a natural disaster, is there a constitutional basis for the introduction of a state of danger?] <https://lattmanntamas.hu/2020/03/11/vajon-elemi-csapas-egy-jarvany-van-e-alaptorvenyi-alapja-a-veszelyhelyzet-kihirdetesenek/> (2020.07.29.)

⁶⁴ 40/2020. (III.11.) 2§.

⁶⁵ A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény. [Act XII of 2020 on the defensive measures against the coronavirus]

⁶⁶ Hungarian Helsinki Committee: Background note on Act XII of 2020 on the containment of the coronavirus. 2020.03.31. https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC_background_note_Authorization_Act_31032020.pdf (2020.08.04.)

2. § of the Act XII of 2020 was adopted in the form of a cardinal Act,⁶⁷ it does not meet the requirement of definiteness due to the virtually unlimited scope of authority the Government was given to take extraordinary measures.⁶⁸ This ultimately meant that the Hungarian Government was authorized to rule by decrees and implement actions, which are at least indirectly in connection with the above mentioned objectives, however the National Assembly remained in place, which was falsely reported by CNN for example.⁶⁹

It has to be mentioned that 2 (2) § of the act against the corona virus contains limitations regarding the Government's scope of action, as it may only exercise its power in order to contain the virus and to prevent its negative effects. Questions may arise about the effectivity of this rule, if we look at cases like the Kartonpack,⁷⁰ or the case of the city of Göd and the Samsung factory.⁷¹ On the other hand, it must be mentioned that based on Section 3 (2) of the act, the National Assembly has the right to withdraw the additional power given to the Government, and in accordance with Section 8, the National Assembly has the right to withdraw this act. As visible, a lot of power in terms of legislation was concentrated in the hands of the Government, and the Government had been given the right to pass legal norms in the forms of governmental decrees, which could also overrule laws.

The decrees of the Government remain in force for 15 days, unless they are extended on the basis of authorization given by the National Assembly to the Government.⁷² Lastly, Paragraph 4 of Article 53 of the Fundamental Law of Hungary declares that *“upon the termination of the state of danger, such decrees of the Government shall cease to have effect.”* As the 15-day time limit was coming closer and closer political discussions began about passing an act, which would grant the government the power to extend the measures taken on the basis of Article 53 until the state of danger would be withdrawn. The limitless duration of this provision was of major importance during the political debate between the ruling party and the opposition. The ruling party argued that setting a time limit was not feasible, as one could not be sure that the National Assembly could be operable with the spread of the virus. In the end, the argument of the ruling party came out on top, thus Section 3 of the Act XII of 2020 on the defense against the corona virus did not contain a temporal limitation. Some stated that this solution is unprecedented in the European Union, and believe that it is a clear

⁶⁷ Act XII of 2020 9.§ a)

⁶⁸ Botond *Fülöp*: Nem azért alkotmányellenes a felhatalmazási törvény, amiért mondják. De tényleg az.

⁶⁹ Hungary Today: Szijjártó to CNN. <https://hungarytoday.hu/szijasarto-to-cnn-dissolution-of-hungarian-parliament-fake-news/> (2020.04.10.)

⁷⁰ Halmai, Gábor - Scheppele, Kim Lane: *Don't Be Fooled by Autocrats!: Why Hungary's Emergency Violates Rule of Law.* *VerfBlog*. <https://verfassungsblog.de/dont-be-fooled-by-autocrats/> (2020.04.22.)

⁷¹ Karsai, Dániel: *Let's not fool ourselves either!: Some remarks on Professor Halmai's and Professor Scheppele's blogpost.* *VerfBlog*. <https://verfassungsblog.de/lets-not-fool-ourselves-either/> (2020.04.27.)

⁷² Article 53 (3) of the Fundamental Law of Hungary

evidence of a “power grab.”⁷³ Ursula von den Leyen, implicitly clarified her stance on the measure taken by the Government of Hungary by declaring that the emergency measures must not last indefinitely.⁷⁴ Vera Jourova, the Vice-President of the European Commission for Values and Transparency announced in a speech the close monitoring of emergency measures in member states. She expressed her concern about the state of rule of law in Poland and in Hungary.⁷⁵ The indefinite scope of the emergency measures was one of the main reasons why the Hungarian ruling party came under excessive pressure from different stakeholders of the European Union, which led to another wave of political warfare between the Hungarian Government and several European leaders. Several Member States of the European Union issued a statement expressing their concern over the threat this measure means to the rule of law, democracy and fundamental rights.⁷⁶ Donald Tusk, the leader of Europe’s center right political grouping declared that he considers this power grab to be morally unacceptable.⁷⁷ Viktor Orbán responded to these allegations by stating that he will be more than ready to discuss these issues when the pandemic is over, however, until then he stated he “has no time for this.”⁷⁸ The situation seemed to escalate a step further by Péter Szijjártó’s letter to several foreign ministers accusing their countries of spreading fake news about Hungary.⁷⁹ Stepping away from the world of politics, it has to be noted that it is commonly accepted⁸⁰ that in a democracy no institution shall exercise limitless and uncontrolled authority, not even in a state of emergency. On the contrary, after dealing with the cause for the introduction of a special legal order, the reintroduction of the ordinary exercise of power has to be done without any delay.⁸¹ Even in ancient Rome dictators had a limited authority.⁸²

⁷³ Emergency measures and the rule of law in the age of covid-19. Democracy Reporting International. https://democracy-reporting.org/dri_publications/emergency-measures-and-the-rule-of-law-in-the-age-of-covid-19/ (2020.03.31.)

⁷⁴ Eric Mamer. Statement by President von den Leyen on emergency measures in Member States. European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_567 (2020.03.31.)

⁷⁵ Christian Wigand. Remarks by Vice-President Vera Jourova. European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_861 (2020.05.11.)

⁷⁶ 13 EU members issue statement on rule of law in context of COVID-19 crisis. Budapest Business Journal. https://bbj.hu/coronavirus/13-eu-members-issue-statement-on-rule-of-law-in-context-of-covid-19-crisis_180804 (2020.04.02.)

⁷⁷ Maia De La Baume - Lili Bayer. Tusk warns of state power grabs after Orbán move. Politico. <https://www.politico.eu/article/donald-tusk-to-epps-viktor-orban-supporters-re-consider-expelling-his-fidesz-party/> (2020.04.01.)

⁷⁸ „I have no time for this!” Portfolio. <https://www.portfolio.hu/en/economy/20200403/i-have-no-time-for-this-orban-tells-epp-secretary-general-424044> (2020.04.03.)

⁷⁹ Péter Szijjártó sends letter to Danish, Finnish, Icelandic, Norwegian and Swedish foreign ministers. Website of the Hungarian Government. <https://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/peter-szijarto-sends-letter-to-danish-finnish-icelandic-norwegian-and-swedish-foreign-ministers> (2020.05.12.)

⁸⁰ László Lakatos. A különleges jogrend és a honvédelem szabályzása. [The special legal order and the regulation of home-defense] MTA Law Working Papers. 2014/49. sz. 1-3. o.

⁸¹ Szabolcs Tilk. Különleges jogrend. [Special legal order] In: Internetes Jogtudományi Enciklopédia (szerk. Jakab András – Fekete Balázs) <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2019).

⁸² Benedek Ferenc - Pókecs Kovács Attila: Római magánjog. [Roman Private Law] Dialóg Campus, Budapest 2015.

Looking at other emergency measures in the European Union, it can be stated that in France for example the Prime Minister was authorized to take measures in areas like the restriction of movement, lockdowns, etc. by decrees.⁸³ The opposition party expressed its concerns regarding the law's infinite field of action, but the bill was passed.⁸⁴ It seems that the scope of potential action that the French Government had at its disposal is similar to the authorization of the Hungarian Government, however the French act contained a limitation in time: after two months, the state of emergency had to be extended by the Parliament.⁸⁵ It is also visible that in the most hardly hit Italy, emergency measures impacting several civil liberties were adopted through decrees of the President of Council of Ministers, which is legally based on the declaration of the national emergency on the 31st of January 2020.⁸⁶ In comparison to Hungary, it has to be mentioned that in Italy the emergency measures had a limited life-span⁸⁷, which again contradicts to the Hungarian approach. Based on the examination of the emergency measures taken by two of the most COVID-19 affected states, it can be seen that not even France nor Italy found it to be necessary to set an unlimited time limit for their emergency measures. One might wonder why the Hungarian Government, amid being scrutinized by other European countries and seeing that they could manage without limitless emergency measures, decided to uphold their position.

Lastly, I would like to highlight a few legal norms, which were passed in the state of danger. In general, it can be stated that there have been issues with the decrees passed in recent times, due to the fact that the phrasing of the norms were not clear. An example for this were the decrees published in the 96th issue of the Magyar Közlöny, which is the official gazette of Hungary, in which generally binding rules of conduct have to be promulgated. These decrees eased the defense measures in Hungary, with the exception of Budapest and Pest County. Based on these decrees some members of the Government⁸⁸ stated that it was forbidden for inhabitants of Budapest and

⁸³ Antonie F. Kirry, et al.: French law in response to the Covid-19 epidemic. <https://www.debevoise.com/insights/publications/2020/03/french-law-in-response-to-the-covid19-epidemic> (2020.03.25.)

⁸⁴ French parliament declares 'state of health emergency.' Euronews. <https://www.euronews.com/2020/03/21/french-parliament-declares-state-of-sanitary-emergency> (2020.03.22.)

⁸⁵ Antonie F. Kirry, et al.: Uo.

⁸⁶ Tega, Diletta - Massa, Michele: Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: Italy. VerfBlog. <https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-italy/> (2020.03.23.)

⁸⁷ Théo Fournier: The Italian state of emergency: Responses and consequences of fundamental freedoms. European University Institute <https://euidas.eui.eu/2020/03/25/the-italian-state-of-emergency-responses-and-consequences-for-fundamental-freedoms/> (2020.03.25.)

⁸⁸ e.g. Alexandra Szentkirályi mentioned in a blog post that it was not possible for citizens of Budapest and Pest County to leave their homes and go to other parts of the country. For more details please visit: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20200502/koronavirus-nem-lephetik-el-a-balatont-a-budapestiek-a-videki-szorakozohelyek-is-zarva-maradnak-429552> or <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20200507/micsoda-budapestkent-kimereszkedhetek-pest-megye-hataran-tulra-ezt-most-hogy-430562> The so-called „operatív törzs” also stated that citizens of Budapest and Pest County could not visit other parts of the country. For more details please visit: https://hvg.hu/itthon/20200507_koronavirus_kijaras_korlatozas_budapest_pest_megye_vidék_balaton_nyaralo

Pest County to leave this area, unless they had proper justification to do so. Police was also ordered to enforce this rule, however a few days later other members of the Government declared that the before mentioned citizens could in fact leave Budapest and Pest County, and it was also stated that this misunderstanding was due to the wrong interpretation of the decree.⁸⁹ I believe that this case reflects the failure of cooperation between the different sectors of the Government, which was caused by an unclear decree. For sure, the unambiguous wording of norms could have been avoided with more extensive preparation and impact assessment. Another area of extraordinary governmental action was the reopening of health services, which was initiated by the Minister responsible for the field in the form of legally nonbinding letters.⁹⁰ The procedures attached to the letter caused a misunderstanding, as it was not clear whether a negative PCR test was required for all types of dental treatments, and the financial background of the tests was also not clarified. The Hungarian Medical Association's Dentistry Section also expressed its concerns regarding the PCR tests, stating that it is impossible to have each patient tested prior to dental treatments. Subsequently, the procedures were revised.⁹¹ Furthermore, the Dentistry Section also highlighted that the Government's decrees, and their amendments do not provide clear guidance for the reopening of health services. I believe the mentioned examples showcase the strain and the challenge that the pandemic's management has caused the Government in terms of legislation. I mentioned these two examples to support my argument in showcasing the decrease in the quality of legislation in the state of danger, as these cases caused havoc throughout the Hungarian society. Looking at these examples, it seems that the lack of time to evaluate the outcomes led to the unintended misunderstandings. Assessing the actions taken by the Government during this period, and raising awareness to the controversial, ambivalent decisions also emphasizes the value of a well-functioning government, which cannot be taken for granted. However, concentrating our focus on these issues cannot overshadow the fact that the pandemic did not lead to such horrific scenes in Hungary as it did in Italy and Spain.⁹² Lastly, looking back at these examples might be

⁸⁹ Itt a pontosítás: a fővárosiak is mehetnek a vidéki ingatlanjaikba. [Clarification: Residents of the capital can also visit their rural properties]Portfolio. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20200507/itt-a-pontositas-a-fovarosiak-is-mehetnek-a-videki-ingatlanjaikba-430498>. (2020.07.20.)

⁹⁰ The letter of Prof. Dr. Miklós Kásler Minister <https://www.kamara.fogorvos.hu/?module=news&action=getfile&fid=254650>

⁹¹ *Danó Anna - Batka Zoltán - Doros Judit: Észrevétlen nyitás: tesztkaosz van, miközben próbálják a betegeket lassítani.* [Unseen opening: test chaos amid trying to slow the flow of patients] Népszava.

<https://nepszava.hu/3076908-eszrevetlen-nyitas-tesztkaosz-van-mikozben-probaljak-a-betegeket-lassitani> (2020.05.05.) Egészségügyi Szakmai Kollégium Tagozatai és Tanácsai: 13. Fog- és szájbetegségek eljárásrend. [The Hungarian Medical Association's 13th procedure on the treatment of mouth diseases] [https://kollegium.aeek.hu/\(X\(1\)S\(kpgaj2cz0zdmjp1t3uy3u1y3\)\)/Dokumentumok/Index?fbclid=IwAR2jhbgr99zVXpdgPii9bK1h6SzWjLH07UkkeQwSp7whEveCFFTgG0pqXnI&AspxAutoDetectCookieSupport=1](https://kollegium.aeek.hu/(X(1)S(kpgaj2cz0zdmjp1t3uy3u1y3))/Dokumentumok/Index?fbclid=IwAR2jhbgr99zVXpdgPii9bK1h6SzWjLH07UkkeQwSp7whEveCFFTgG0pqXnI&AspxAutoDetectCookieSupport=1)

⁹² COVID-19 deaths worldwide per one million population as of July 22, 2020, by country. Statista. <https://www.statista.com/statistics/1104709/coronavirus-deaths-worldwide-per-million-inhabitants/> (2020.07.22)

useful in locating the cause of the issues in the Government's work, which provides the opportunity to prepare for the future, should another similar situation occur.

V. Conclusion

All in all, the COVID-19 virus has affected all areas of our lives, and it has forced all of us to adapt to a new way of living. However, it was not just the ordinary citizens that had to adapt, but also the leaders of the states, as they found themselves in an unprecedented emergency. It is clear that controlling and handling such situations requires the centralization of power in order to have the ability to make the needed decisions at the right time. After presenting the ordinary legislative process, I believe it is safe to say that major alterations to the Hungarian legislative procedure were called to life in order to fight the pandemic. I have also highlighted the political controversies that have come to light in connection with the declaration of the state of danger and the act XII of 2020. I have also mentioned two cases, which present the hardships the Government had to face in order to overcome the new challenges.

I strongly believe that this period of history requires cooperation between the citizens, as without a cure against this virus, containing the spread of the infection is only possible through the institutionalized collaboration between members of society. Without a doubt, the Government has the obligation primarily to initiate and manage the efforts of society through clear legal norms. I personally also believe that a key factor in facing up to such emergencies also depends on the trust that the people place in their Government. This sense of trust should be founded on the unquestionable legality of the Government's actions, which may require the clarification of the special legal order's norms and placing emphasis on unambiguous legislation. Surely, the sense of trust will increase in case the lessons learned during the first phase of COVID-19 will be implemented in governmental actions, should there be another emergency in the future.