

# FONTES IURIS

Az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata | 8. évfolyam, 1. szám

„Magára az igazságra pedig nem annyira természet, mint ismeret útján jutunk,  
még pedig azon ismeret útján, melyet nekünk a törvény- és jogtudomány szolgáltat.”

WERBŐCZY ISTVÁN



**94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet  
a Kormány tagjainak  
feladat- és hatásköréről**

„112. § (1) A miniszter az igazságügyért való felelőssége keretében felel a Kormány igazságügy-politikájának kialakításáért és az alkotmányos szervekkel együttműködve annak végrehajtásáért.”

**Magyarország  
Alaptörvénye  
R) cikk**

„(1) Az Alaptörvény  
Magyarország  
jogrendszerének alapja.”

## Fontes Iuris – az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata

Megjelenik negyedévente.

Kiadja: Igazságügyi Minisztérium, H-1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 2-4., tel.: +36 (1) 795-1000

Felelős kiadó: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Németh Balázs ügyvezető

Alapította: Prof. Dr. Trócsányi László

Főszerkesztő: Dr. Varga Judit

Felelős szerkesztő: Dr. Salgó László Péter, peter.laszlo.salgo@im.gov.hu

Szerkesztők: Dr. Petrasovszky Berta, Dr. Hódos Dániel, Dr. Jancsó Gábor, Dr. Czombos Tamás, Dr. Gyimesi Tamás Ferenc, Dr. Kupecki Nóra, Dr. Pátkai Nándor

Címlapfotó: Guerini-Temesi Melinda

2022. évi éves előfizetési díj: 6000 Ft.

ISSN 2416-2159 (Print)

ISSN 2786-4057 (Online)

# Tartalom

## Bevezető

Miniszteri beköszöntő .....	3
-----------------------------	---

## Interjú

Interjú Varga Judit igazságügyi miniszterrel .....	5
--	---

## Tanulmányok

### Kiemelt tanulmány

Salgó László Péter – Molnár Csaba A koronavírus elleni védőoltás kodifikációs háttere és alkotmánybíróági értékelése az osztrák szabályozásra való kitékintéssel .....	8
---	---

### Közjog

Szupera Péter Az Aranybulla születésének körülményei, tartalma és szerepe a történeti alkotmányban 800 év távlatából .....	18
---	----

### Büntetőjog

Petrasovszky Berta A ne bis in idem elvről, különös tekintettel az állatvédelmi hatósági eljárás büntetőeljáráshoz való viszonyáról .....	27
--	----

### Magánjog

Maka Zsófia A versenyjog és a tech-óriások küzdelme a digitális platform-gazdaságban - A digitális piacokról szóló rendelettervezet (DMA) törekvései és fejleményei .....	38
--	----

### Európai és nemzetközi jog

Somogyi Olívia Az uniós irányelvek kötelező ereje, függetlenül a nemzeti jogba történő átültetés megvalósulásától .....	48
--	----

Jogértelmezés .....	54
---------------------	----

## Hírek, események

Közéleti események .....	57
--------------------------	----

Kihirdetett törvények és az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb egyéb jogszabályok .....	60
--	----

# Miniszteri beköszöntő



Köszöntöm a *Fontes Iuris* olvasóit, 2022-ben először. Az utóbbi számokat a Covid-járvány elleni küzdelem idején jelentettük meg, amelynek kezeléséből a jogalkotás is kivette részét a különleges jogrendre vonatkozó szabályok kidolgozásával és bevezetésével. Alighogy magunk mögött tudhattuk ezt a csapást, újabb baj zúdult a világra. A szomszédos Ukrajnában háború tört ki, amely komoly kihívások elé állította a magyar jogalkotást, illetve törvényhozást, melynek legfőbb célja nem más, mint Magyarország békéjének és biztonságának megőrzése.

A magyar közjogi és magánjogi hagyomány gazdag, kulturális örökségünk része. Ennek az örökségnek az egyik koronagyémántja az idén nyolcszáz esztendőes Aranybulla. Szupera Péter vállalta azt a nehéz, de megtisztelő feladatot, hogy ennek az évfordulónak emléket állítson. Mint minden magyar nemzeti kincs, az Aranybulla egyben az európai kulturális örökség becses darabja is. Szoros összefüggésben áll korának más, hasonló dokumentumaival, így szervesen illeszkedik az európai jogfejlődésbe. A dolgozat hasábjain fontos szerep jut a „szerves fejlődés” fogalmának. A magyar történelemtől idegen a közjogi értelemben vett, cezúraszerűen újítani akaró forradalom. Történelmünk szerencsés időszakaiban a jogok kiterjesztését legkiválóbbjaink mindig a történeti alkotmányhoz történő visszatéréssel akarták megvalósítani. Ez azonban nem pusztán restitúciót jelentett, hanem azt, hogy a haza egyre több és több lakóját akarták bevonni az alkotmány önkénytől védő sáncai mögé. Az angol Magna Charta jó néhány cikkelye ma is hatályban van, része az angol jognak. Az Aranybulláról ez nem mondható el ugyan, igaz viszont, amit a szerző a tanulmánya végén megfogalmaz: *„Annak meghatározása, hogy mit emelünk át a történeti alkotmányunkból, elsődlegesen az Alkotmánybíróság feladata, de a jogalkotón, sőt az egész jogásztársadalmon is múlik ennek sikeressége. [...] [É]rdemes lehet mélyebbre ásni a XIX. századi polgári jogi berendezkedésnél, hiszen annak gyökerei mélyebbre hatolnak. Így az Aranybulla-ban is lehetnek olyan értékek, amelyeket kellő adaptációval kezelve gazdagíthatjuk közjogi berendezkedésünket.”*

A járvány számos kihívás elé állította a jogrendet, ahogyan erről e lap hasábjain bőven írtunk már. Salgó László Péter és Molnár Csaba most a koronavírus elleni védőoltás kodifikációs hátterét világítja meg az alkotmánybírósági ítékezés és az osztrák szabályozással való összehasonlítás fényében. Némileg váratlan fejlemény volt, hogy a Covid elleni védőoltás felfedezését, esetleges kötelező felvételét a közvélemény egy része nemhogy nem üdvözölte, hanem egyenesen az önkény megnyilvánulásaként élte meg hazánkban, de néhány más országban talán még inkább, pedig a XIX. és XX. század folyamán

a súlyos, nemegyszer halálos kimenetelű fertőző betegségek ellen kifejlesztett oltásokat az emberiség egyöntetűen mint hatalmas vívmányokat üdvözölte. A történelemben talán most először fordul elő, hogy valakik azért indítanak pereket, azért akarják befolyásolni a törvényhozást, hogy minél kevesebbet oltsanak be. Tetten érhető ebben a tudományok és az intézmények iránti bizalom meggyengülése egy olyan korban, amikor az ismereteiket – köztük a közegészségügyi és a tudományos ismereteket is – az emberek egyre inkább a közösségi médiából szerzik. Ahogy Umberto Eco mondta: az interneten minden vélemény ugyanennyit ér: a sarki bár megmondó emberé és a Nobel-díjas tudósé is csak egy-egy a sok lehetséges közül, és nincs, aki ítélne közöttük. A szerzők a közegészségügy és a járványügy hazai szabályozásába és annak történetébe is alaposan beleásták magukat. A cikk azért mégis a közjogi tudományterületére kalauzol, és arról szól, hogyan sikerült az alkotmányos alapok sérelme nélkül, ezek talaján megalkotni azokat az előzmény nélküli szabályokat, amelyek képesek biztosítani a Magyarország területén tartózkodó személyek egészséghez fűződő alapjogainak érvényesülését. Ausztriával ellentétben Magyarország nem vezetett be általános oltási kötelezettséget, elegendőnek vélte csupán egyes foglalkozási kategóriákra ezt megtenni. A járvány vége és az azt követő fejlemények arra utalnak, hogy ez a megközelítés bevált.

Rendkívül korszerű témának szenteli írását Maka Zsófia *A versenyjog és a tech-óriások küzdelme a digitális platformgazdaságban – A digitális piacokról szóló rendelettervezet (DMA) törekvései és fejleményei* címen. Jonathan Sacks úgy vélte, hogy az emberiség történetében az igazi forradalmak az információs technológia forradalmi voltak. Az írás feltalálása egyet jelentett a civilizáció megszületésével. A betűírás, az abc megjelenése egybeesett a héber Biblia megírásának kezdetével, és annak demokratizmusát mozdította elő, amennyiben az írást-olvasást mindenki számára elérhetővé tette. A következő forradalom a kódexek megjelenése volt, ami a keresztény tanítások elterjedését szolgálta. A könyvnyomtatás a reformációt és a hitvitákat tette lehetővé, hiszen nemcsak a fejedelmeknek vagy a püspököknek, hanem a péknek és a cipésznek is lehetett saját Bibliája, saját értelmezéssel. Mi a hatodik, a digitális forradalom résztvevői vagy áldozatainak vagyunk: ennek következményeit még éppen csak kapiskáljuk. A tech-óriások olyan hatalmas adatmennyiséggel és hálózattal rendelkeznek, amelyekkel még egyes államok sem. Ráadásul ellentétben az állammal, amelynek szuverenitása és jogrendje térhez és időhöz kötött, a virtuális valóságot létrehozó és kormányzó platformtulajdonosokra ezek a korlátok nem érvényesek. Az internet a szabadság ígérését hordozta kezdetől

fogva, de a felelősség, egy új online ethosz kialakulása ezzel nem tart lépést. Annak is fennáll az esélye, hogy egy újfajta zsarnokság igájába önként hajtjuk a fejünket. A túl nagy tökekonzentráció mindig is veszélyforrás volt a versenyszabadságra nézve. Még inkább igaz ez az adatkoncentrációra. Ezekre a dilemmákra és kihívásokra keresi most a választ az európai jogalkotó és vele együtt szerzőnk is.

Első pillantásra klasszikusnak látszó témához nyúl Petrasovszky Berta, aki a *ne bis in idem* elv érvényesüléséről ír komoly történeti át-, illetve nemzetközi kitekintéssel, de mindezt egy újabbban előtérbe került problémával összefüggésben: az állatvédelmi hatósági eljárás és a büntetőeljárás viszonyát vizsgálva írásában. Az állatkínzást ugyanis a Büntető Törvénykönyv és az állatvédelmi törvény egyaránt szankcionálja, sok esetben hasonló, de nyilván nem azonos módon. Felvetődik tehát az a kérdés, hogy azonos tényállás mellett, párhuzamos eljárás esetén nem sérülhet-e a *ne bis in idem* elve. Szerzőnk véleménye szerint a két eljárás megfelelő joggyakorlat kialakulásával összehangolható, és így elkerülhető a kétszeres zaklatás tilalmának megsértése, de nem zárja ki a jogalkotó beavatkozásának szükségességét sem.

Somogyi Olívia ugyancsak örökzöld tárgyat választott tanulmánya számára: *Az uniós irányelvek kötelező ereje, függetlenül a nemzeti jogba történő átültetés megvalósulásától* témát kibontva. A nem uniós jogi szakértőket meglepheti a cím: hát nem azt tanultuk, hogy a rendelet, nem pedig az irányelv hatályosul közvetlenül, hanem csak a tagállam által elfogadott átültető jogszabályok révén? De mi történjen akkor, ha valakinek a szubjektív joga csak azért sérülne, mert a tagállam elmulasztotta átültetni az uniós jogot? Ki és milyen felelősséggel tartozik ezért? A szerző ehhez hasonló kérdéseket vizsgál nagy alaposággal, elsősorban az Európai Unió Bíróságának vonatkozó esetjogának bemutatásával.

A jogtudománynak nem volt külön múzsája – hiszen a jog a római, nem pedig a görög génusz termése. Talán Kalliopét, a filozófia és a tudomány múzsáját jelölhetnénk ki erre a szerepre. Akárki is legyen, megszólal a *Fontes Iuris* mostani számában is, így szeretettel ajánlom e kiváló tanulmányokat kedves, hűséges és új Olvasóinknak egyaránt.

Varga Judit

# Interjú Varga Judit igazságügyi miniszterrel

*Magyarország legsportosabb minisztereként jellemzik, hiszen gyerekkora óta élete része a sport. Sprinterként, távolugróként és kosárlabdázóként is számos sikerben volt része, később futballozott is. A pályafutása során sokszor hangoztatta, hogy szeret a nemes célokért igazi csapatjátékosként küzdeni. Jogi tanulmányokat nemcsak Magyarországon, de ösztöndíjjal Németországban is folytatott, majd jogi diplomáját 2004-ben szülővárosában, Miskolcon, a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerezte. Ezt követően nemzetközi ügyvédi irodák ügyvédjelöltjeként, majd a Fővárosi Bíróság fogalmazójaként tevékenykedett, mindeközben az ELTE egyetemi koncertzenekarában hegedült. Jogi szakvizsga letétele után 2009-től kilenc évig az Európai Parlamentben politikai tanácsadóként dolgozott. 2018-ban a Miniszterelnökség európai uniós kapcsolatokért felelős államtitkáráként folytatta munkáját, majd 2019 júliusában először, 2022 májusában pedig másodszor is Magyarország igazságügyi miniszterének nevezték ki. Első miniszteri megbízatásakor milyen főbb célkitűzésekkel indult? Melyek voltak azok az intézkedések, amelyekkel fémjelezni szeretne volna a munkáját?*



Amikor 2019 júliusában átvettem az Igazságügyi Minisztérium irányítását, azonnal feltűnt, hogy az áldozatsegítés ügye a portfólióimhoz tartozik. Akkor határoztuk el, hogy az áldozatsegítő központok fejlesztésére nagyobb hangsúlyt fektetünk és 2025-re országos hálózattá alakítjuk őket. Míg 2019-ben csupán az ország három megyeszékhelyén működött ilyen központ, idén már a tizenegyediket adtuk át, s közben két áldozatsegítő pontot is nyitottunk. A vansegitseg.hu weboldallal, a 24 órán át hívható segélyvonallal és folyamatos tájékoztató kampányokkal igyekszünk mindenki számára elérhetővé tenni a segítséget, amelyben számos egyházi és helyi társadalmi szervezet is közreműködik. Célunk az, hogy aki bűncselekmény áldozatává válik, gyors, hatékony és testreszabott segítséget kapjon, ezért szemléletet is váltottunk. 2021. január 1-jétől az áldozatok közvetlen elérésén alapuló, ún. opt-out rendszer került bevezetésre holland mintára a szándékos, személy elleni erőszakos bűncselekmények vonatkozásában. Az új rendszer lényege, hogy a rendőrség és az áldozatsegítő szolgálat között megvalósított adatátadásnak köszönhetően már nemcsak akkor tudunk segítséget kínálni, ha az áldozat megkeresi az áldozatsegítő szolgálatot vagy központot, hanem az áldozatsegítő szakemberek az áldozatokat közvetlenül felkeresve is felkínálhatják számukra az egyéni szükségleteiknek leginkább megfelelő támogatást.

A családjogi jogalkalmazás hatékonyságának növelése a másik szívügyem. Ennek érdekében 2020-ban felállítottuk a családjogi civil és szakértői munkacsoportokat, ahol számos területen sikerült beazonosítani a problémákat. Volt, hogy jogszabály-módosítást igényelt az adott kérdés, de volt, ahol csupán az informatikai rendszerek jobb összehangjára kellett a hangsúlyt helyezni. A családok, a gyermekek és a kiszolgáltatott emberek védelme érdekében változtattunk a büntető jogszabályokon is, így már például a legsúlyosabb bűncselekmények miatt kiszabott határozott tartamú szabadságvesztések esetében kizárt a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége.

Ezen felül nagy feladatunk a digitális világ kihívásainak jogi kezelése, amelyre szintén 2020-ban felállítottuk a Digitális Szabadság Bizottságot. Arra kerestük a válaszokat, hogy képesek leszünk-e uralni a technológiát, vagy a technológia uralja majd az életünket? Különösen aktuális ez a kérdés a közösségi média esetében, amely gyűjti és elemzi a személyes adatainkat, szokásainkat, viselkedésünket, véleményünket és fogyasztásunkat azzal a céllal, hogy befolyásolhassa döntéseinket. Vajon képesek leszünk-e megtartani személyes szabadságunkat a digitális térben? Ehhez hasonló kérdésekre kerestük a megfelelő válaszokat, ennek következményeként egy digitális fehér könyvet is kiadtunk az összegyűjtött tapasztalatainkról, amely hasznos útmutató a fogyasztók számára. Mivel a kihívások világszerte, országhatárokon átívelően azo-

nosak, az összeurópai megoldásnak itt valódi hozzáadott értéke lehet, így nagy reményeket fűzünk a közelmúltban elfogadott és a nemzetállamokban a következő években alkalmazásra kerülő DSA (Digital Services Act) uniós rendelethez.

### **Hogyan értékeli, sikerült a kinevezésekor kitűzött célokat megvalósítani?**

Ember tervez, Isten végez! Kinevezésem után alig több mint fél évvel kitört a pandémia, ami megváltoztatta az egész addig ismert világunkat. Erre a helyzetre az Igazságügyi Minisztériumnak is reagálnia kellett, mivel rengeteg olyan jogszabályt kellett egyik napról a másikra alkotnunk, amely segítette a járvány elleni védekezést, és a megváltozott, főleg a fizikai kontaktusokat elkerülő élethelyzeteket szabályozta. Emlékezzünk csak vissza a jogászvilág akkori problémáira, például arra, hogyan tarthatóak online a gazdasági társasági taggyűlések vagy a bírósági meghallgatások. De büszke vagyok a kollégáimra és a Magyar Közlöny munkatársaira, hogy egy ilyen történelmi időben is példamutatóan állták a sarat!

A fentiek mellett a megváltozott körülmények ellenére sikerült a hivatásrendek számára egy kiemelten fontos ígéretet is teljesítenünk. 2020 és 2022 között, háromlépcsős, átfogó bérrendezés valósult meg a bírói és ügyészi illetmények tekintetében, három év alatt összesen több mint 60%-os bércorrekcióra került sor. A döntés közel háromezer bírát és közel kétezer ügyészt érintett, ez egyrészt fontos biztosítékként szolgál az igazságszolgáltatás függetlenségének, másrészt e hivatások méltóságát tükröző javadalmazást biztosít.

### **Az elmúlt évek intézkedései közül melyek azok, amelyekre kiemelt jelentőségüként tekint?**

Sok helyen értünk el eredményeket. A klasszikus jogi feladatok mellett olyan kérdésekkel is kellett foglalkoznunk, amelyek sértik az emberek igazságérzetét. Ilyen volt a börtönbiznisz felszámolása. Nem hagyhattuk azt, hogy egyes szereplők a rendszert kihasználva jussanak milliós összegekhez, miközben az áldozatok és a sértettek nem kapnak kártérítést. Ezenkívül a gyermekvédelem területén is zéró toleranciát hirdettünk a pedofília ellen, valamint a nemzeti-konzervatív családpolitikánk jegyében az Alaptörvényt is módosítottuk.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása meghatározta a szülők nemét, ezenkívül rögzítésre került, hogy a házasság intézménye egy nő és egy férfi között áll fenn, az azonos neműek vonatkozásában viszont semmilyen új szabályt nem vezet be. Ezt a módosítást politikai okokból támadták, pedig nem tartalmaz diszkriminációt, valamint az uniós jogszabályoknak és standardoknak is megfelel.

### **A múltban elért sikerek áttekintése és értékelése után tekintünk a jelenre, hiszen 2022. május 24-én másodjára is az Igazságügyi Minisztérium miniszterének neveztek ki. Milyen értékek és elvek mentén szeretné a munkáját továbbra is folytatni?**

Egy mondatban összefoglalva: magyar érdekek mentén, ahogy eddig is. Április 3-án egy nagyon erős felhatalmazást

kapott a kormány, a választók a szavazataikkal arról döntöttek, hogy a kormány folytassa az eddigi politikáját. Orbán Viktor miniszterelnök úr egy újabb ciklusra kért fel, amit én örömmel és nagy alázattal vállaltam el. Továbbra is úgy tartom, hogy a legfelelősebb hivatás a magyar emberek, a magyar nemzet szolgálata itthon és külföldön egyaránt.

Az Európai Unióval régóta fennálló értékvitáinkban mindig ki fogunk állni a magyar nemzeti önrendelkezés megtartásáért, legyen szó családpolitikáról, bevándorlásról vagy éppen a saját energiamixünk meghatározásáról. Továbbra is vitázni, érvelni és dolgozni fogunk a jog nyelvén, a jog eszközeivel a magyar emberek érdekeiért. A konszenzus kultúrájára épülő európai együttműködésben hiszek, és tudom, hogy előbb-utóbb minden politikai vita lefordítható a jog, a szakma nyelvére, és ezáltal megtalálható a hazánk és más nemzetek számára megfelelő kompromisszum. Vannak persze helyzetek, amikor ezért sok-sok éven át kell kitartani az elveink mellett, de megéri.

### **Miniszteri tevékenységének második ciklusát milyen új tervek és célok fogják meghatározni?**

Az új kormányzati ciklustól kezdődően tárcánkhoz tartozik a fogyasztóvédelem és az állatvédelem is, amelyek kapcsán komoly munka vár ránk. Mindkét témában a szakembereink folyamatosan felülvizsgálják a jogszabályi környezetet, hogy a szükséges intézkedéseket időben meg tudjuk tenni a hatékony magyar fogyasztóvédelem és a cselekvő magyar állatvédelem érdekében.

2023-ban kiemelt feladatunk lesz a DSA (Digital Services Act) és a DMA (Digital Markets Act) uniós rendeletek hazai alkalmazási feltételeinek meghatározása. A nagy terveink között szerepel a Magyar Közlöny modernizálása is, hogy ne csak egy statikus pdf-gyár legyen, hanem a 21. századi digitalizáció és mesterséges intelligencia előnyeit kihasználó, fogyasztó- és vállalkozásbarát applikáció is, amely segíti az ország jogi versenyképességét.

2024 második félévében pedig a magyar tanácsi elnökség lebonyolítására is készülünk, melynek fő felelőse az uniós ügyeket is koordináló Igazságügyi Minisztérium lesz.

### **Hogyan látja, az Igazságügyi Minisztérium hogyan és miként tud hozzájárulni a Magyarország számára fontos értékek megőrzéséhez?**

Számunkra a legfontosabb érték a család és a nemzet. Szuverenitásunk ezen építőköveiben gondolkodunk és ezen vezérlőelvek mentén fogalmazzuk meg politikánkat is. Ennek szellemében fogadtuk el a gyermekvédelmi törvényt, és ezért képviseljük rendületlenül a magyar nemzet érdekeit az uniós fórumokon is. Nincs könnyű dolgunk, hiszen a nyugati liberális dogmák közt nehezen fér meg a hagyományos családmodell vagy az erős nemzetállamok koncepciója, ezeréves múltunk alapját azonban ezek az értékek határozzák meg, amelyeket még akkor sem adunk fel, ha az egész nyugat-európai mainstream baloldali sajtó ellenünk fordul. A választók ugyanis egyértelmű, történelmi mértékű és Európában páratlan erejű felhatalmazást adtak nekünk ahhoz, hogy a keresztény-konzervatív értékek mentén folytassuk az ország vezetését.

sét. Egy nemzet demokratikus döntését pedig az európai értékek nevében minden partnerünknek tiszteletben kell tartania.

***Mit tekint az Igazságügyi Minisztérium kiemelt feladatainak?***

Továbbra is a magyar emberek, a magyar családok és nyugdíjasok, a teljes foglalkoztatottság és a magyar energiaellátás és gazdaság megvédése a kiemelt kormányzati cél, amelyben a Minisztérium a kodifikáció és az uniós érdekérvényesítés oldaláról vesz részt. Jelenleg veszélyhelyzet van kihirdetve Magyarországon a szomszédban dúló háború miatt. A következő évtized a kihívások évtizede lesz, erre kell felkészítenünk jogszabályokkal az országunkat. A fogyasztóvédelmi területnek köszönhetően pedig még jobban tudunk kapcsolatot tartani az emberekkel, a problémáikra – remélem – gyorsan tudunk majd reagálni. Az állattartók és az állatok is számíthatnak ránk, mivel ez a terület is az Igazságügyi Minisztérium alá fog tartozni. Szerencsére feladat van bőven és a kollégákkal együtt motiváltak vagyunk!

***Magyarország identitása szempontjából hogyan látja Magyarországot és az Európai Unió jövőjét?***

Magyarország mindig is Európa része volt és mindig is az marad. 2010 után a magyar politikában, különösen a magyar külpolitikában egy paradigmaváltás történt. Ez az európai uniós kapcsolatainkra is igaz, mivel már a magyar érdekek mentén politizálunk, nem a „merjünk kicsik lenni” és az igazodás jegyében. A magyar emberek ezért adtak nekünk erős felhatalmazást, hogy az ő érdeküket képviseljük bármi áron és bárkivel szemben.

Európa pedig a jövő szempontjából egy nagyon nehéz időszak előtt áll. Az energiaárak folyamatos emelkedése, a háborús infláció és a szomszédban zajló háborús konfliktus mind-mind olyan probléma, amelyekre nem lehet a nemzetállamok nélkül megfelelő választ adni. Az erős Európa az erős nemzetállamokban rejlik. Mi több helyett inkább egy okosabb Európában gondolkozunk, amely csak ott kívánja erősíteni a mélyebb integrációt, ahol a közös fellépésnek valódi, kézzel fogható hozzáadott értéke van.

Az interjút készítette: Petrasovszky Berta  
2022. június

Salgó László Péter\* – Molnár Csaba\*\*



# A koronavírus elleni védőoltás kodifikációs háttere és alkotmánybíróági értékelése az osztrák szabályozásra való kitekintéssel

## 1. A KÖTELEZŐ VEDŐOLTÁSOK ALKOTMÁNYOSSÁGA – ÁLTALÁNOS ÁTTEKINTÉS

### 1.1. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 2020 ELŐTTI GYAKORLATA

A koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló veszélyhelyzeti kormányrendeletek kihirdetését követően több alkotmányjogi panasz érkezett az Alkotmánybírósághoz az előírások alkotmányosságának megvizsgálása céljából.

Mielőtt ismertetjük az Alkotmánybíróság vonatkozó döntését, szükségesnek gondoljuk rávilágítani arra, hogy a vonatkozó járványügyi szakirodalom szerint a védőoltások minősülnek a leghatékonyabb eszközöknek a járványok visszaszorításában. A védőoltásoknak köszönhetően a korabeli történelmi Magyarország területéről a XIX. és XX. század fordulójára kiszorult a kolera, illetve a járványügyi szakigazgatás sikereket ért el a diftéria, a vérhas és a hastífusz elleni küzdelemben is. Az 1950-es évekre, a széles körű társadalmi immunizálásnak köszönhetően, Magyarországon a hastífusz- és a vérhas-megbetegedések száma drasztikus csökkenésnek indult, a diftéria pedig szinte teljesen eltűnt.<sup>1</sup>

A magyar járványügyi szakigazgatási rendszer a legutóbbi századfordulót követően a védőoltások terén az Európai Unió és az Egészségügyi Világszervezet (a továbbiakban: WHO) szerint követendő példaként szolgál, mivel hazánkban a kötelező védőoltásokat a gyermekek 99%-a megkapja, ezzel megelőzve a jelentősebb járványok kialakulását.<sup>2</sup>

A tudomány jelenlegi állása szerint a járványok elleni védekezésben a védőoltások minősülnek a leghatékonyabb eszközöknek, azonban kétség nem fér ahhoz, hogy az azok beadatására irányuló jogszabályi kötelezések alapjog-korlátozó hatással bírnak. Ebből kifolyólag a hatékony járványügyi szakigazgatási rendszer biztos, az alkotmányossági kérdéseknek teljes mértékben megfelelő jogszabályi környezetet igényel. A magyar Alkotmánybíróság a 2000-es évek második felében már megvizsgálta a kötelező védőoltások alkotmányosságát, bár a 39/2007. (VI. 20.) AB határozat a gyermekkorban kötelezően igénybe veendőkre védőoltásokra helyezte a hangsúlyt, azonban a döntésben tett általános érvényű, alkotmányos megállapítások az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatálybalépését követő, vagyis 2012 utáni gyakorlatában is hivatkozási alapul szolgálnak. Tekintettel arra, hogy a szerzőpáros egyik tagjának egy korábban megjelent tanulmánya<sup>3</sup> már részletesen foglalkozott a 2007-ből származó alkotmánybíróági határozattal, a következőkben csupán a határozat legfontosabb megállapításaira utalunk.

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a kötelező védőoltások kettős célt szolgálnak, egyrészt védik az egyén (gyermek) szellemi, testi és erkölcsi fejlődését, másrészt védik az egész társadalmat a járványokkal szemben (az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége).<sup>4</sup>

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a természettudományos igazságok eldöntésére a tudomány képviselői hivatottak, így az Alkotmánybíróság nem jogosult ezek valóság tartalmának megkérdőjelezésére.<sup>5</sup> A határozat rögzíti, hogy az életkorhoz kötött védőoltások rendszere nem tekinthető szükségtelen alapjog-korlátozásnak,<sup>6</sup> mivel a védőoltások egyfelől az egyént védik a fertőzéstől, másfelől az egész társadalmat a járványok megjelenésétől.<sup>7</sup>

\* Salgó László Péter: Igazságügyi Minisztérium, közigazgatási államtitkár.

\*\* Molnár Csaba: Igazságügyi Minisztérium, Alkotmányjogi Jogalkotásért és Fogyasztóvédelemért Felelős Helyettes Államtitkárság, közjogi ügyintéző.

1 ERDEY-GRÚZ Tibor (szerk.): *Hazánk, Magyarország*. 1. kötet. Akadémia Kiadó, Budapest, 1975, 474–475. o.

2 NAGY Marianna: *Közegészségügy – Járványügy*. In: FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.): *Közigazgatási jog különös rész*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 277. o.

3 Bővebben lásd GRÓSZ-WILHELM Nikolett – MOLNÁR Csaba: A védőoltások jogszerűségével kapcsolatos alkotmányjogi és munkajogi gondolatok a koronavírus árnyékában. In: *Fontes Iuris: Az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata*, 7. évf., 4. sz., 2021, 15–25. o.

4 39/2007. (VI. 20.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás V. rész 3.4.1. pont.

5 Abh1., Indokolás V. rész 3.1. pont.

6 Abh1., Indokolás V. rész 3.6. pont.

7 Abh1., Indokolás V. rész 3.3. pont.



Végezetül az Alkotmánybíróság kijelentette, hogy a védőoltások kötelezővé tételével járó alapjog-korlátozás akkor tekintendő szükségesnek, ha a szabályozás kellőképpen differenciál, bizonyos objektív esetekben biztosítja a kötelezettség alóli mentesülést, és ha rendelkezésre állnak azonos hatóanyagú vakcinák, biztosított az azok közötti szabad választás lehetősége.<sup>8</sup>

### 1.2. AZ EGÉSZSÉGÜGYI VILÁGSZERVEZET AJÁNLÁSA A COVID19 ELLENI OLTÁS KÖTELEZŐVÉ TÉTELÉVEL KAPCSOLATBAN<sup>9</sup>

A kötelező védőoltások alkotmányosságának vizsgálatakor nem megkerülhető a WHO vonatkozó gyakorlatának megismerése.

A WHO 2021 tavaszán közzétett egy ajánlást, amelyben azt járta körbe, hogy milyen feltételek teljesítése esetén minősülne etikusnak és a WHO számára elfogadhatónak a Covid19 elleni védőoltás-kötelezettség előírása.<sup>10</sup>

A WHO szerint tényként kell elfogadni, hogy a különböző fertőző betegségekkel szemben az emberiség számára a védőoltások bizonyulnak a leghatásosabb eszköznek. Az ajánlás elismeri, hogy a kötelező védőoltási rendszer korlátozza az egyént megillető szabadságjogokat, azonban az ilyen jellegű beavatkozás nem minden esetben tekinthető önkényesnek, így alkotmányellenesnek, hiszen az alapjog-korlátozásra a nyomós közérdeken alapuló indok (például közegészségügy védelme) megfelelő etikai és alkotmányos jogalapul szolgálhat.

Az ajánlás szerint egy adott védőoltás kötelezővé tétele előtt a nemzeti döntéshozó testület – a természettudományos megállapítások mellett – etikai szempontokat is figyelembe kell, hogy vegyen, így nélkülözhetetlen például a szükségességi és arányossági kérdések, a védőoltások biztonságosságának és hatékonyságának vizsgálata, a megfelelő utánpótlás biztosítása és a társadalom bizalmának elnyerése.

A WHO szerint az állam védőoltási kötelezettséget csak akkor írhat elő, ha a közegészségügyi hatóság által meghatározott fontos közegészségügyi cél (ideértve a társadalmi-gazdasági célokat is) eléréséhez szükséges és azzal arányos. A szervezet szerint ilyen célnak minősülhet például a társadalmi immunitás elérése, a legveszélyeztetettebbek, vagy az egészségügyi ellátórendszer kapacitásának védelme. A WHO megjegyzi, hogy a szabályozás akkor minősülhet etikusnak, ha a meghatározott közegészségügyi cél csak a védőoltások kötelező igénybevételével érhető el.

A dokumentum azt is megjegyzi, hogy a lakosság számára, a megfelelő tájékozottsághoz való jog alapjog, így olyan adatokat kell rendelkezésre bocsátani, amelyek bizonyítják, hogy a kötelezően előírt védőoltások biztonságosak. Az ajánlás hozzátéveszi, hogy ha a védőoltások biztonságosságát alátámasztó adatok hiányoznak, vagy ha azok arra utalnak, hogy az oltással járó kockázatok meghaladják a vakcina nélküli egészségkáro-

sodás kockázatát, a kötelezővé tétel etikailag nem lehet indokolt, különösen az észszerű kivételek (például orvosi mentesülés) engedélyezése nélkül.

A védőoltás hatékonyságára vonatkozóan a WHO megjegyzi: a lakosság számára olyan adatoknak kell rendelkezésre állniuk (megfelelő tájékoztatási kötelezettség), amelyek bizonyítják, hogy a védőoltás hatásos és egyben hatékony eszközként szolgál az adott közegészségügyi cél érdekében.

A WHO ajánlása szerint egy adott védőoltás kötelezővé tételekor az államnak biztosítani szükséges az ellátásbiztonságot, valamint az oltásokhoz való ingyenes hozzáférést.

## 2. A VESZÉLYHELYZETI KORMÁNYRENDELETEK MEGALKOTÁSÁHOZ VEZETŐ ÚT

A fentiekben bemutatuk a kötelező védőoltással kapcsolatos alkotmányossági követelményeket. A kötelező veszélyhelyzeti védőoltás szabályozási körülményeinek vizsgálata során először arra kell kitérnünk, hogy különleges jogrendben az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerint – meghatározott kivételektől eltekintve – az alapjogok gyakorlása rendes jogrendi mértékhez képest jelentősebb mértékben korlátozható, illetve akár fel is függeszthető.

A védőoltások kötelezővé tétele is alapjogi korlátozást valósít meg, amint ezt a tanulmány korábbi részeiben bemutatuk. Erre rendes jogrendben is lehetőség van, az Alkotmánybíróság többször foglalkozott már a kötelező oltások kérdésével, amellyel kapcsolatban számos elvi jelentőségű megállapítást tett, amelyek alapján kijelenthető, hogy a kötelező oltások az egészségügyi önrendelkezési jogot korlátozzák az emberi élet és egészség, továbbá a társadalom védelme érdekében. Járványügyi indokból elrendelt veszélyhelyzetben is figyelemmel kell lenni a taláros testület ezen megállapításaira, azonban azt sem szabad elfelejtenünk, hogy egy világjárvány elleni küzdelem során, amennyiben az általánosan elfogadott orvostudományi álláspont szerint a vakcina hatékony megelőzési mód a vírus megelőzésére, illetve egészségügyi szövődmények minimalizálására, akkor ezen egységes tudományos álláspont a jogalkotónak többletindokként szolgál a járvány elleni védekezés részeként a védőoltás kötelezővé tételének elrendelésére.

A koronavírus-világjárvány során 2021 nyarára Magyarországon már több koronavírus elleni vakcina rendelkezett európai uniós vagy hazai engedéllyel, és a védőoltások felvételére 2021 júliusában már minden magyar állampolgárnak lehetősége volt. Habár az új koronavírus-fertőzések száma 2021 nyarára (mint utólag tudjuk, csak ideiglenesen) számottevően csökkent – köszönhetően a jelentősebb hazai átoltottságnak, illetve a vírus nyáron tapasztalható lassúbb fertőzési képességének –, azonban Magyarországon (Európához hasonlóan) nem volt elegendő az átoltottság mértéke ahhoz, hogy ki lehessen jelenteni: újabb járványhullámra már nem kerül sor.

A koronavírus jövőbeli várható terjedésének megakadályozása, és a koronavírus miatt fellépő egészségügyi kockázatok minimalizálása érdekében döntött úgy a Kormány, hogy bizonyos munkahelyeken kötelezővé teszi a koronavírus elleni

8 Abh1., Indokolás V. rész 5.1–5.2. pont.

9 Az 1.2. fejezet a szerzőpáros egyik tagjának korábbi tanulmánya alapján készült. Lásd GRÓSZ-WILHELM – MOLNÁR (2021) i. m.

10 COVID-19 and mandatory vaccination: Ethical considerations and caveats, Policy brief, 13 April 2021 <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Policy-brief-Mandatory-vaccination-2021.1> [letöltve: 2022. 03. 28.]

védőoltást. Erre először az egészségügyi ágazatban került sor, a koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelettel. Mielőtt azonban kitérünk a vonatkozó kormányrendeletek megalkotásának körülményeire, röviden tekintsük át, hogy a veszélyhelyzeti szabályozástól függetlenül van-e a magyar jogrendszerben az életkoron alapuló védőoltás körén túl példa egyéb kötelező védőoltás előírására, különös tekintettel a munkáltató által előírható védőoltásra vonatkozó szabályra.

A kötelező védőoltásokkal kapcsolatos szabályozást az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény tartalmazza. Ennek alapján megkülönböztethetünk életkorhoz kötött, megbetegedési veszéllyel és külföldre utazással összefüggő oltásokat, valamint foglalkoztatási feltételként meghatározott védőoltási kötelezettséget.<sup>11</sup> Ez utóbbira vonatkozó részletes szabályokat a törvényi felhatalmazás alapján a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló miniszteri rendelet tartalmazza.<sup>12</sup> Ennek alapján a munkáltatónak kell felmérnie az egészségügyi megfertőződési kockázatokat, és ennek csökkentése érdekében rendelheti el foglalkoztatási feltételként a védőoltási kötelezettséget.<sup>13</sup>

Az egyes javasolt védőoltások rendjét az országos tisztifőorvos módszertani levele tartalmazza. A 2021-es módszertani levél tíz védőoltást határozott meg, ezek között a koronavírus elleni vakcina nem szerepelt.<sup>14</sup> Megjegyzendő, hogy a módszertani levél csak a veszélyeztetettségi okokat sorolja fel, a munkáltatóra vonatkozó mérlegelési követelményeket a biológiai tényezők hatásának kitett munkavállalók egészségének védelméről szóló rendelet szabályozza, amely a munkáltató részéről egy aktív magatartást követel meg: a munkáltatónak évente elvégzendő kockázatbecslést ír elő.<sup>15</sup> A kockázatbecslés eredménye alapján a munkáltató köteles megtenni minden olyan intézkedést, amely a biológiai tényezőknek való kitettséget csökkenti: ez lehet akár az érintett munkavállaló más munkakörbe helyezése, képzés, termékek helyettesítése, egyéni higiéniai védelem stb.<sup>16</sup> Amennyiben ezen védelmi intézkedésekkel sem kerülhető el teljesen az egészségügyi kitettség, akkor a munkáltatónak írásban kell meghatároznia azoknak a munkavállalóknak a körét, akiknél speciális védelmi intézkedések szükségesek, például a védőoltások biztosítása indokolt. A munkavállalók részére a védőoltást a munkáltató ajánlja fel, illetve tájékoztatást ad egyrészt a szükséges vakcináról, másrészt pedig a védőoltás felvétele elmulasztásának a jogkövetkezményeiről.<sup>17</sup> Ez utóbbi jogkövetkezmény többféle lehet, itt is a fokozatosságot kell biztosítani, és a jogviszony megszüntetésére csak akkor vezethet, ha a munkáltató más

megfelelő munkakört nem tud az érintettnek felajánlani. Hangsúlyozandó, hogy a munkavállaló számára a védőoltást a munkáltatónak kell biztosítania, akinek minden munkaügyi kezdeményezése, intézkedése munkaügyi perben bíróság előtt megtámadható.

A munkáltató által foglalkozási feltételként elrendelt védőoltással kapcsolatban tehát összegzésként elmondható, hogy annak előírására számos egészségügyi, munkavédelmi és jogi garanciális szabály vonatkozik, amelyek biztosítják, hogy a munkáltató a védőoltást csak szigorú feltételek fennállta esetén, bírósági jogorvoslat lehetőségének a biztosításával rendelheti el.

Alapvető különbségnek tartjuk a Kormány által bármilyen munkavállalói csoportra vonatkozó, és a munkáltató által elrendelt kötelező védőoltás között, hogy míg a munkáltató esetében a vizsgálat személyre szabott, munkavédelmi jellegű és a kötelező elrendelést garanciális szabályok közötti egyedi vizsgálat, mérlegelés, és kockázati tényezők csökkentése előzi meg, addig a Kormány esetében ilyenről nem beszélhetünk, hiszen nem lehet egy-egy jogszabály előkészítése során személyre szabott vizsgálatot végezni, és a szabályozás indoka a munkavédelmi szempontok érvényesülése mellett a társadalom védelme és az egészségügyi intézményrendszer működőképességének biztosítása. Egy vírus miatt elrendelt veszélyhelyzetben ez az egyedi mérlegelés (a sürgősség és a rendkívüli helyzet miatt) véleményünk szerint nem is lenne elvégezhető, azonban a jogszabállyal elrendelt kötelező oltás is meg kell, hogy feleljen az alkotmányossági követelményeknek.

Rendes jogrendben az Alkotmánybíróság számos döntésében foglalkozott már az oltás kötelezővé tételével, amely alapján kijelenthető, hogy az alapjogi korlátozásnak minősül, hiszen az egészségügyi önrendelkezési jogot korlátozza az élethez és egészséghez való jog, illetve a társadalom védelme érdekében történik. Különleges jogrendben az alapjogok az Alaptörvény 54. cikkében meghatározott kivételektől eltekintve rendes jogrendi kereteken túl is korlátozhatóak, felfüggeszthetőek, ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a veszélyhelyzeti kormányrendeleteknek ne kellene alkotmányossági követelményeknek érvényesülniük. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos gyakorlatát egy nemrégiben született döntés foglalta össze véleményünk szerint legplasztikusabban: „az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés szerinti alapjog-korlátozási teszt alapján vizsgálendő, hogy

- az adott alapjogba történt-e beavatkozás,
- az alapjogkorlátozásnak van-e legitim célja,
- az alapjogkorlátozás alkalmas-e a legitim cél elérésére, valamint – az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésére is figyelemmel az is, hogy
- a jogalkotó időközönként meggyőződött-e a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról.<sup>18</sup>

Ezen követelményeknek a veszélyhelyzetben elrendelt kötelező oltásnak is meg kell felelniük. A fenti szempontokat röviden áttekintve megállapítható, hogy a kötelező oltással alapjog kerül korlátozásra, hiszen az érintettek egészségügyi önrendelkezési jogát érinti, korlátozza. A szabályozás legitim célja egyrészt a munkavállalók, másrészt az egész társadalom

11 Egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 57. §.

12 A fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet.

13 A fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet 9. §.

14 [https://www.antsz.hu/data/cms100122/VML\\_2021\\_NNK.pdf](https://www.antsz.hu/data/cms100122/VML_2021_NNK.pdf) 23–26. o.

15 A biológiai tényezők hatásának kitett munkavállalók egészségének védelméről szóló 61/1999. (XII. 1.) EüM rendelet 3. §.

16 Részletesen lásd a biológiai tényezők hatásának kitett munkavállalók egészségének védelméről szóló 61/1999. (XII. 1.) EüM rendelet 5–10. §-ait.

17 A biológiai tényezők hatásának kitett munkavállalók egészségének védelméről szóló 61/1999. (XII. 1.) EüM rendelet 13. §.

18 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat 163. pont.

védelme. Azt a kérdés, hogy a szabályozás alkalmas-e a szabályozás a legitim cél elérésére, azt kulcskérdésnek tartjuk, amelyet minden egyes kötelező oltásról szóló normában külön kell vizsgálni. Ennek során elemzendő, hogy mely legitim célok elérése érdekében született a szabály, és hogy hogyan alkalmas azok elérésére, valamint, hogy ennek során milyen más alapjogi sérelem következik be. Ez utóbbival rá is térünk a vizsgálatban a korlátozás fenntartásának indoklására.

A fenti véleményünket összefoglalva, és ezáltal a kötelező oltással kapcsolatos jogszabálytervezetek véleményezése során elfoglalt álláspontunkat is bemutatva, véleményünk szerint a Kormány, amikor egy-egy ágazat, foglalkoztatási terület vonatkozásában kötelező vakcinázást rendel el, akkor az adott foglalkoztatási ágazat, személyi kör tekintetében egy vizsgálatot kell, hogy lefolytasson: az érintetti kör tekintetében teljesülnek-e az alkotmányossági követelmények. Ez a vizsgálat álláspontunk szerint hasonlóságot mutat a munkáltató által adott munkakörhöz köthető biológiai tényezőkre vonatkozó vizsgálattal, azonban ezt a Kormány nem személyekre, munkakörre bontva végzi el, hanem foglalkoztatási ágazatonként, illetve ellátott feladatok szerint. További lényeges szempont, hogy a szabályozás megalkotására veszélyhelyzetben kerül sor, és éppen azon biológiai tényező, vagyis a vírus elleni kötelező oltás tekintetében dönt a jogalkotó a kötelező oltásról, amely miatt a veszélyhelyzetet – az állampolgárok egészségének megóvása érdekében – elrendelte, ezért a szabályozás legitim célja minden esetben fennáll, azonban a korlátozás alkalmaságának, ezáltal egyfajta arányosságának vizsgálata szükséges. A koronavírus elleni védőoltások kötelezővé tételével kapcsolatos jogszabály-előkészítési munkát a fenti elvi tételekből kívánjuk bemutatni.

Az első veszélyhelyzeti kormányrendelettel elrendelt kötelező koronavírus-vedőoltásra az egészségügyi ágazatban került sor, a koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet szabályozta. Hangsúlyozni szeretném, hogy ez a kormányrendelet még 2021 nyarán került megalkotásra, amikor éppen két koronavírus-járvány-hullám között voltunk, abban az időszakban, amikor már minden oltásra önként jelentkezett – személyi megkaphatta a vakcinát erre irányuló kérelme esetén, tehát ekkor értük el azt az állapotot, hogy bármely oltásra vonatkozó kérést azonnal teljesíteni tudott a magyar állam. Ugyanakkor a társadalom átoltottságának a mértéke nem volt elegendő ahhoz, hogy el lehessen kerülni az újabb és újabb koronavírus-járványokat.

A kormányrendeletben meghatározott személyi kör speciális és szűk volt. A jogalkotó nem magát az egész egészségügyi ágazatot határozta meg, hanem csak azt a részét, ahol közvetlen egészségügyi dolgozó-állampolgár találkozásra kerülhetett sor. Ez azért jelentős, mert – ahogy a kormányzati álláspont az Alkotmánybíróság számára benyújtott *amicus curiae* levélből is megismerhető<sup>19</sup> – az elrendelésre két indokból került sor: egyrészt biztosítani kellett az egészségügyi rendszer működőképességét, amely a járvány elleni védekezés

egyik alapfeltétele, ez pedig elképzelhetetlen a vírus ellen védtet egészségügyi személyzet nélkül. A hatékony egészségügyi ellátórendszer biztosításával tudja az állam az Alaptörvényből fakadó életvédelmi kötelezettségét teljesíteni. Másrészt az egészségügy az az ágazat, amelyben az orvos és beteg találkozások egy része tervezhető, másik része viszont nem. Az *amicus curiae* a sürgősségi ellátást hozza fel példaként, amikor nem érvényesül a szabad orvosválasztás, a legyengült, illetve sérült szervezettel rendelkező betegek esetén pedig kiemelten fontos, hogy a gyógyításukban részt vevő valamennyi egészségügyi dolgozó a megfelelő védettséggel rendelkezzen annak érdekében, hogy a koronavírussal való megfertőződés veszélyét minimalizálni lehessen. Miniszterelnök Úr mondta azt a példát, hogy a sürgősségi ellátás során a sérült betegről sokszor azt sem lehet tudni, hogy a koronavírus ellen oltott-e, ezért az őt ápoló egészségügyi személyzet részéről kell minimalizálni a beteg megfertőzésének kockázatát, egyrészt a maximális egészségügyi védőfelszereléssel, másrészt minden más eszközzel, így az oltás kötelezővé tételével is. A Kormány fent bemutatott mérlegelésének helyességét az Alkotmánybíróság is megerősítette.<sup>20</sup>

Mint látható, a kormányrendelet célja az volt, hogy a beteg és az oltatlan egészségügyi dolgozó közötti találkozások megelőzése révén a megfertőződési kockázatot minimalizálja. Emiatt rendelték el a már egészségügyi szolgálati jogviszonyban dolgozók esetén az oltás előírását (aki nem kapta meg az oltást a rendelet kihirdetéséig, annak meghatározott időtartamon belül fel kellett vennie), illetve új egészségügyi dolgozó esetén foglalkoztatási előfeltételként határozták meg. A szabály alól orvosi szakvélemény alapján lehetett mentesülni. Ez utóbbi elemet is indokolt vizsgálni. A jogszabály-előkészítés során mérlegeltük az alapjogi kollíziót, amely ellenjavalt vakcina esetén még összetettebb kérdés, mert az egészségügyi dolgozó egészségügyi önrendelési jogán túl a testi egészséghez fűződő jog is érintett a vakcina miatt kockázat okán, és ez az oltás orvosi ellenjavallata esetén olyan mértékű, hogy ebben az esetben sor került a mentesség biztosítására. Megjegyzendőnek tartjuk, hogy a szabályozás nemcsak az egészségügyi szolgálati jogviszonyban dolgozóakra vonatkozik, hanem azokra is, akik az egészségügyi szolgáltatóval közvetett jogviszony alapján fejtenek ki egészségügyi tevékenységet.

A kötelező oltás felvétele elmulasztásának a szankciója a jogviszonyfelmentéssel, illetve azonnali hatályú felmondással történő megszüntetése. Ez utóbbi elem számos kritikát váltott ki, mert ezen szankció miatt az érintetteket felmondási idő és végkielégítés nem illette meg. Ennek indoka az volt, hogy az egészségügyi működőképességének járvány idején való fenntartása az állam életvédelmi kötelezettségéből következik, ezért más ágazatokkal szemben az nem lehetséges megoldás, hogy az oltás nélküli egészségügyi dolgozókat fizetés nélküli szabadságra küldje a munkáltató, mert a helyükre új egészségügyi dolgozó nem, vagy csak jelentős nehézségekkel vehető fel.

A koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet kihirdetését követően számos megkeresés érkezett a kormányzathoz, amelyek

19 Lásd a 3537/2021. (XII. 22.) AB határozathoz az igazságügyi miniszter által benyújtott *amicus curiae* indítványt. [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f842ceaf58ca79b4c12587640033d130/\\$FILE/IV\\_3010\\_7\\_2021\\_Amicus\\_curiae\\_IM\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f842ceaf58ca79b4c12587640033d130/$FILE/IV_3010_7_2021_Amicus_curiae_IM_anonim.pdf) [letöltve: 2022. 04. 25.]

20 Részletesen lásd 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [55], [70], és [71].

más ágazatok esetén is javasolták a kötelező oltás elrendelését. A következő jogalkotásra a koronavírus-járvány újabb hulláma során került sor, amelynek alkalmával a kormányzat két kormányrendeletet alkotott meg 2021 októberének végén. Az első a munkahelyek koronavírus elleni védelméről szóló 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rend1.), a másik pedig a koronavírus elleni védőoltásnak az állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak által történő kötelező igénybevételéről szóló 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rend2.) volt. Már önmagában a sorrendiség is fontos a rendeletek között.

A Korm. rend1. lehetőséget adott a munkáltatóknak arra, hogy a munkavállalók részére előírják a koronavírus elleni védőoltási kötelezettséget. A jogszabály-előkészítés során figyelemmel voltunk a korábban bemutatott alkotmányossági előírásokra: a munkáltató nem korlátlan mérlegelési jogot kapott, hanem éppen ellenkezőleg, garanciális szabályok védtek a munkavállalókat. Maga a Korm. rend1. határozta meg, hogy a kötelező oltás az egészség megóvása, a dolgozók biztonsága érdekében írható elő, az adott munkahely és munkakör sajátosságaira figyelemmel. A vakcina felvételét a munkáltató rendelhette el, a munkajogi intézkedést azonban egy, a foglalkoztató által elvégzett vizsgálatnak kellett megelőznie: a dolgozó biztonságát, a munkahely, illetve a munkakör speciális szabályait kellett elemezni, és amennyiben a munkáltató a vizsgálat eredményeként arra jutott, hogy elrendeli a kötelező oltást, az intézkedésről a munkavállalót értesítenie kellett. Mint minden munkáltatói intézkedés, ez is megtámadható volt munkaügyi bíróság előtt, vagyis a bírósági felülvizsgálatot biztosította a dolgozóknak.<sup>21</sup> Mint a fentiekből is látható, a szabályozás kialakítása során külön hangsúlyt fektettünk az arányosság és differenciáltság követelményére, vagyis hogy az alapvető jog korlátozására csak a feltétlenül szükséges mértékben kerülhessen sor.

A Korm. rend1. új megoldást tartalmazott abban a tekintetben, hogy ha a munkavállaló a munkáltatói intézkedés ellenére sem vette fel a koronavírus elleni védőoltást, akkor ennek eredménye nem a jogviszony megszüntetése, hanem a munkáltató által – feltételelesen – elrendelhető fizetés nélküli szabadság. Amennyiben ennek időtartama az egy évet meghaladja, akkor lehet a foglalkoztatási jogviszonyt megszüntetni. Az egészségügyi dolgozókra vonatkozó szabályoktól eltérően a munkáltató által végzett egészségügyi kockázatok és jogkövetkezmények mérlegelésének lehetőségét az indokolja, hogy egyrészt a munkáltató tudja megítélni ma a munkavégzés miatt fellépő kockázat mértékét, másrészt szintén ő tudja értékelni, hogy az érintett dolgozó kiesése milyen következményekkel jár a munkavégzésre. Alkotmányossági szempontból szintén kiemelendő, hogy a Korm. rend1. szerinti jogviszonyokban a munkavégzés folyamatosságához nem fűződik olyan közérdek, államcél, mint az egészségügyi szolgáltatás folyamatossága esetén, emiatt sem indokolt olyan szigorú szankciót meghatározni.

A Korm. rend1. hatálya minden munkáltatóra kiterjed (kivéve, ha speciális szabályok vonatkoznak rájuk), továbbá a Kormánytól független egyes alaptörvényi szervek esetén

(igazságszolgáltatásban foglalkoztatottak, Alkotmánybíróság esetén) a védőoltásnak a munkavégzési feltételként való előírásra csak az érintett szerv vezetőjének kezdeményezésére kerülhetett sor, külön rendelet alapján.

A Korm. rend2. az előzőekhez képest részben más megközelítést alkalmaz az állami és az önkormányzati szféra. Abból indul ki, hogy állami és az önkormányzati szervek foglalkoztatója végső soron az állam vagy az önkormányzat. Ezért meghatározza, hogy az 1. § szerinti intézményi kör esetén kötelező a védőoltás felvétele állami szerv esetén, önkormányzati fenntartású intézmény esetén pedig a polgármester, illetve a főpolgármester dönt erről. A 2. § előkészítése során figyelemmel voltunk arra, hogy a normaszövegből kiderüljön: állami szervek esetén a Kormány maga végezte el a munkakörök, illetve munkahelyek értékelését, de nemcsak egészségügyi szempontok, hanem közérdek, közcélok figyelembevételével is: a rendelet maga határozza meg, hogy a kötelező oltás elrendelése az állampolgárok egészségének és életének megóvása, valamint a közfeladatok akadálytalan ellátása érdekében történt (veszélyhelyzetben a közfeladatok zavartalan ellátása megítélésünk szerint kiemelt közérdek). Tehát szemben a Korm. rend1.-gyel, jelen esetben azonosítható olyan többletközérdek, -köz cél, amely indokolta a szigorúbb alapjogi korlátozást. A kötelező elrendelés azt is jelentette, hogy az 1. § szerinti személyi kör esetén a munkáltató nem dönthetett a vakcina kötelezővé tételéről, és a foglalkoztatott előtt nem állt nyitva bírósági jogorvoslat sem.<sup>22</sup> Megjegyzendő, hogy ez a megállapítás csak az állami szervekre vonatkozott, az önkormányzati intézmények esetén a kötelező oltás elrendelése – azoknak a kormányzattól való alkotmányos függetlenségre tekintettel –, a felvétellel vonatkozó határidő előírása és a jogkövetkezmények megállapítása, mint már korábban említettem, polgármesteri hatáskörként működött, és a bíróság előtt viszont megtámadható volt.<sup>23</sup>

A Kormány jogalkotói hatáskörben történt mérlegelését és a szabályozás differenciáltságát bizonyítja az is, hogy a védőoltás felvételére két külön időpontot határozott meg egészségvédelem és állampolgári ügyintézés szempontjából, ugyanis az ügyfelekkel rendelkező kollégák rövidebb határidőt kaptak az oltás felvételére.

A Korm. rend1.-hez képest szintén különbség, hogy az oltás felvételének orvosi indok nélküli elmulasztása esetén a munkáltatónak nincs mérlegelési jogköre, kötelezően fizetés nélküli szabadságot kellett elrendelnie, ezen szigorúbb szabályok indoka megint a közhivatalok működésének a biztosítása volt, azaz hogy a hivatali ügyintézés során a bizonytalansági tényezőket, és a hivatalokkal szükségképpen érintkező állampolgárok megfertőződésének kockázatát minimalizálni lehessen.

A kötelező védőoltások sorában a következő rendelet az egyes kormányzati igazgatási szervek foglalkoztatottjait érintő veszélyhelyzeti szabályokról szóló 624/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rend3.) volt. Ezen

21 Ezt az álláspontot erősítették meg a 3088/2022. (III. 10.) AB végzés 22–24. pontjai.

22 Ezt az álláspontot erősítették meg a 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat 92–93. pontjai.

23 Ezt az álláspontot erősítették meg a 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat 94–96. pontjai.

szabályozás specialitása, hogy olyan kormányzati igazgatási szervezetekre vonatkozott, amelyeknek kötelező volt a védőoltás felvétele. Új szabályként jelenik meg benne viszont az, hogy a kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet szerinti kormányzati központhoz tartozó államigazgatási szervek esetén a harmadik koronavírus elleni védőoltást is kötelezővé tette. Ez kétségtelenül szigorúbb szabályozásnak minősíthető, mint a korábban bemutatottak, alapjogi indokolása a kormányzati központ végrehajtó hatalomban betöltött szerepe, amely veszélyhelyzetben, amikor a veszélyhelyzet kezelése miatti azonnali intézkedések szükségesek, fokozottan érvényesül. A Korm. rend3. specialitása továbbá az volt, hogy ezen esetben az oltás felvételét már nem a munkavállalónak kellett bizonyítania, hanem a munkáltató felhatalmazást kapott a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő megkeresésére az oltással kapcsolatos adatok beszerzése céljából.

A sorban az utolsó kormányrendelet a koronavírus elleni védőoltásnak az ügyészségi alkalmazottak által történő kötelező igénybevételéről szóló 638/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet volt, amely a legfőbb ügyész kezdeményezésére született. Ennek sajátossága, hogy az igazságügyi ágazat egy szegmensére vonatkozott, alapjogi oldalról viszont a jogalkotási kezdeményezésen túl jelentős hasonlóságot mutat a Korm. rend1.-gyel. Amit ezzel kapcsolatban még kiemelünk, hogy a jogszabály-előkészítés során kiemelt figyelmet fordítottunk az ügyészség szervezeti függetlenségének biztosítására, így a kötelező előírásán kívül a jogkövetkezményeket, így a fizetés nélküli szabadság elrendelését, jogviszony megszüntetését is munkáltatói jogkörben határozták meg.

A koronavírus elleni védőoltási kötelezettséget előíró veszélyhelyzeti kormányrendeletekkel szemben az Alkotmánybírósághoz több alkotmányjogi panasz érkezett, amelyek a kormányrendeletek alkotmányosságának vizsgálatára irányultak a szükségességi és arányossági teszt alapján. Az indítványok alapján született alkotmánybírósági döntések közül a 3537/2021. (XII. 22.) AB határozatot emeljük ki, ugyanis ez a döntés tekinthető az első olyan alkotmánybírósági határozatnak, amely érdemben, egy veszélyhelyzeti kormányrendelettel előírt, a koronavírus elleni védőoltási kötelezettség alkotmányosságát vizsgálta.

### 3. A 3537/2021. (XII. 22.) AB HATÁROZAT ÉRDEMI MEGÁLLAPÍTÁSAI

#### 3.1. AZ INDÍTVÁNY ÉRDEMI TARTALMA

Az egészségügyben dolgozó magánszemély indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtottak be a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 9.) Korm. rendelet és a koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rend4.) megsemmisítése érdekében. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság

az indítványok nem minden elemét fogadta be, így – a területi korlátokra való tekintettel is – csupán az érdemben vizsgált indítványi elemek kapcsán ismertetjük a határozat lényegi megállapításait.<sup>24</sup>

Mielőtt rátérünk az Alkotmánybíróság döntésének bemutatására, szükségesnek tartjuk, hogy rávilágítsunk a határozat azon részére, amelyben az Alkotmánybíróság kifejti: érdemben a nemzetközi egyezmények, illetve nemzetközi szervezetek ajánlásai nem szolgálhatnak hivatkozási alapul alkotmányjogi panaszra, mivel az Alkotmánybíróságnak az „alkotmányjogi panaszjárásban folytatott vizsgálat mércéje minden esetben az Alaptörvény, ez következik az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontjának »alaptörvény-ellenes jogszabály« fordulatából: az Alkotmánybíróság ugyanis a panaszjárásban [...] alkotmányossági szempontú vizsgálatot folytathat le”.<sup>25</sup> Ebből kifolyólag az alkotmányjogi panaszokban hivatkozott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az Oviedói Egyezmény, az Alapjogi Charta, az Európa Tanács Közgyűlésének határozata és a különböző európai uniós jogi aktusok nem képezték az eljárás tárgyát.

Az Alkotmánybíróság által érdemben vizsgált indítványi elemek szerint a Korm. rend4. sérti az indítványozók emberi méltósághoz való jogát (Alaptörvény II. cikk), valamint a Korm. rend4. kötelező oltásra vonatkozó rendelkezései ellentétes az emberkísérlet alkotmányos tilalmával [Alaptörvény III. cikk (2) bekezdés]. Az indítványozók előadták, hogy a Korm. rend4. alaptörvény-ellenes módon korlátozza az önrendelkezési jogukat, mivel csak a koronavírus elleni védőoltás felvételét követően folytathatják egészségügyi foglalkoztatási jogviszonyukat, az oltás felvételének elmaradásához fűzött joghatások aránytalanok, valamint azt is kifogásolták, hogy a Korm. rend4. olyan vakcinák tekintetében rendelte el az oltási kötelezettséget, amelyek még nem rendelkeznek végleges tagállami engedéllyel. Megjegyzendő, hogy az indítványozók elismerték a vakcinák hatékonyságát a koronavírus által okozott járvány visszaszorítása kapcsán.

#### a) Az önrendelkezési jog korlátozhatósága

Az Alkotmánybíróság az alapjogi teszt elvégzése előtt emlékeztetett rá, hogy az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése<sup>26</sup> szerinti alapjog-korlátozás esetén is az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott alapjogi tesztet<sup>27</sup> végzi el, azonban fontos látni, hogy különleges jogrend idején a jogalkotó – az alaptörvényi szabályoknak megfelelően – jogosult olyan intézkedést hozni, amellyel valamely alapjog gyakorlása teljes mértékben felfüggeszthető.<sup>28</sup>

24 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [33].

25 Abh2., Indokolás [34].

26 „Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.”

27 „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tisztelőben tartásával korlátozható.”

28 Abh2., Indokolás [42].

Ebből kifolyólag a taláros testület mellett érvelt, hogy az önrendelkezési jog az emberi méltóság részelemének, az abból levezethető egyik jogosultságnak feleltethető meg. A taláros testület figyelemmel volt azon korábbi határozatára, amely rögzítette, hogy az emberi méltóság csak az élethez való joggal egységben korlátozhatatlan, azonban egyes részjogosítványai (pl. önrendelkezési jog) korlátozhatók.<sup>29</sup>

### b) Korlátozással érintett alapjog meghatározása

Az alapjogi teszt első állomása annak meghatározása, hogy a támadott szabályozás megvalósított-e alapjog-korlátozást.<sup>30</sup>

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az önrendelkezési jog az egyén döntési szabadságát jelenti, amely a cselekvési autonómiájában ölt testet. Ezt az autonómiát különböző mértékben lehet korlátozni, ennek az egyik legsúlyosabb vetülete – ahogy erre a taláros testület is rámutatott – ha az állami beavatkozás az egyén döntési szabadságát elvonja, azaz a jogszabály valamilyen tilalmat állít fel, vagy kötelezettséget ír elő. A tárgybeli ügyben a Korm. rend4. az egészségügyben foglalkoztatottak számára kötelezővé tette a védőoltás felvételét, így a Korm. rend4.-gyel az érintettek önrendelkezési jogába történő beavatkozás történt.<sup>31</sup>

### c) Az alapjog-korlátozás céljának vizsgálata

Csak az olyan alapjog-korlátozási cél tekinthető legitimnek, amely valamely alapvető jog, vagy alkotmányos érték biztosítása vagy védelme érdekében történik.<sup>32</sup>

Az alkotmánybírói határozat szerint nemcsak a szubjektív alapjogok, hanem az állami objektív intézményvédelmi kötelezettség is állhat más alapjogok korlátozásának legitim indokaként. Ez alapján a taláros testület – hivatkozva a korábbi következetes gyakorlatát – rámutatott arra, hogy a kötelező oltások egyrészt védik az egyént a fertőzéstől, másrészt védik az egyént körülvevő közösséget és az egész társadalmat a járványok megjelenésétől. Ebből kifolyólag a járványügyi intézkedések céljának alaptörvényi alapja az élethez való jog intézményvédelmi oldala, így ebből a szempontból a jogkorlátozási cél legitimnek tekinthető.<sup>33</sup>

Mindezek mellett – az Alkotmánybíróság szerint – a cél legitimitása ágazatspecifikusan is vizsgálendő, azaz a taláros testületnek arra is ki kellett térnie, hogy az egészségügyben a kötelező védőoltás milyen célt szolgál. E kapcsán a határozat kimondta, hogy objektív államméltóságnak tekinthető az egészségügy folyamatos működtetése, valamint a betegellátás biztonságának és hatékonyságának biztosítása, így az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezen szakigazgatási államcélok is alátámasztják az alapjog-korlátozás legitimitását.<sup>34</sup>

### d) A korlátozás szükségessége

A szükségességi és arányossági teszt következő lépcsőjeként az alapjog-korlátozó jogszabályi rendelkezés szükségességének vizsgálata indokolt. E fogalmi körön belül az vizsgálendő, hogy az adott jogkorlátozás egyáltalán alkalmas-e a cél elérésére, és ha igen, akkor e ponton azt kell megvizsgálnia, hogy rendelkezésre állnak-e olyan egyéb, alternatív megoldások, amelyekkel az alkotmányos cél szintén elérhető, vagy a legitim cél más módon nem érhető el, ebben az esetben a jogkorlátozás feltétlenül szükséges.<sup>35</sup>

Az Alkotmánybíróság a teszt e pontján utalt következetes gyakorlatára, amely szerint a taláros testület a tudományos megállapításokat nem jogosult értékelni, amikor kimondta, hogy a WHO és a különböző egészségügyi szervezetek tájékoztatásaiból kitűnik, hogy egyedül az oltás következtében lesz kisebb a valószínűsége annak, hogy valaki elkerüli a vírussal való megfertőződést, továbbá csak az oltás képes biztosítani, hogy a betegség lefolyása enyhébben történjen, mint az oltatlan betegek esetében. A taláros testület azt is megállapította, hogy a hazai jogalkotás is ezeket a tudományos tényeket vette és veszi alapul.<sup>36</sup>

Mindezek mellett az Alkotmánybíróság szükségesnek látta, hogy megvizsgálja: a legitim cél elérése érdekében rendelkezésre állnak-e olyan hatékony eszközök, amelyek kisebb mértékű alapjog-korlátozást okoznak. A határozat szerint az izoláció nem tekinthető hatékony eszköznek, mivel az nem szolgálná a jogalkotó által kitűzött legitim cél megvalósítását. Tekintettel arra, hogy az egészségügyi dolgozók nélkül az állami objektív intézményvédelmi kötelezettség (egészségügyi ellátórendszer megfelelő működtetése) teljesítése elképzelhetetlen, így – az Alkotmánybíróság szerint – nem megengedhető, hogy az érintett dolgozók kiessenek az ellátórendszerből, azaz a jogalkotó nem elégedhetett meg azzal, hogy izolálja a járványügyi szempontból nagyobb veszélyt hordozó, a páciensekkel nap mint nap találkozó oltatlan foglalkoztatottakat. Az Alkotmánybíróság álláspontjából kitűnik, hogy járványideje alatt az államnak kötelessége, hogy a betegellátás járványügyi szempontból biztonságos, folyamatos és hozzáférhető legyen, ehhez pedig az egészségügyi dolgozók széles körű átoltottsága nélkülözhetetlen. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a legitim cél elérése érdekében a támadott jogszabályi rendelkezés szükséges.<sup>37</sup>

### e) A korlátozás arányossága

A szükségességi-arányossági teszt utolsó állomásaként az mérlegelendő, hogy a szabályozással megvalósított alapjog-sérelem hogyan aránylik az elérendő alkotmányos célhoz. Másképp megfogalmazva, „egy képzeletbeli mérleg két serpenyője közül az egyikbe a szabályozási célként meghatározott alapvető jogot, illetve alkotmányos értéket, míg a másik serpenyőbe a szabályozás által megvalósított alapjogsérelemet szükséges tenni. Amennyiben a mérleg azon serpenyő felé billen, amelyben a szabályozási cél található, akkor az alapjog-korláto-

29 Abh2., Indokolás [44], továbbá lásd 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [131].

30 POZSÁR-SZENTMIKLÓS Y Zoltán: Az alapjogi teszt újrafogalmazása. *Jogtudományi Közlöny*, 69/1. 2014, 34. o.

31 Abh2., Indokolás [45]–[47].

32 Kiss Barnabás: Az alapjogok korlátozása és a közérdek, 401. o. ([http://acta.bibl.u-szeged.hu/7337/1/juridpol\\_069\\_401-416.pdf](http://acta.bibl.u-szeged.hu/7337/1/juridpol_069_401-416.pdf) [letöltve: 2021. 11. 25.]

33 Abh2., Indokolás [48]–[49].

34 Abh2., Indokolás [50]–[51].

35 GRÓSZ-WILHELM-MOLNÁR (2021) 16. o.

36 Abh2., Indokolás [53]–[54].

37 Abh2., Indokolás [55]–[56].

zás alkotmányosnak tekinthető, hiszen a cél fontossága meghaladja az alapjogsérelem mértékét”.<sup>38</sup>

Az Alkotmánybíróság a határozatban figyelembe vette, hogy az indítványozók koronavírus elleni védőoltás elutasítását annak kockázatával, esetleges mellékhatásaival indokolták. A taláros testület e kapcsán elismerte, hogy nem léteznek veszélytelen oltások, mivel az esetleges mellékhatások kockázata széles skálán mozog: az enyhe oltási reakciótól (pl. fejfájás, allergiás tünetek) a súlyos mellékhatásokig (pl. maradandó fogyatékoság). Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy amikor az állam kötelezővé tesz egy védőoltást, akkor egyúttal dönt a kockázatok viseléséről is. Mindezek által – ahogyan a határozat indokolása megfogalmazza – az állam alkotmányos kötelezettsége, hogy kizárólag olyan betegségek megelőzése érdekében írjon elő oltási kötelezettséget, amelyek esetében ez feltétlenül indokolt és a tudomány álláspontja szerint a lehető legkisebb egészségügyi kockázattal jár. A taláros testület hangsúlyozza, hogy a védőoltások beadásának elmaradása általában nagyobb kockázattal jár, mint azok felvétele.<sup>39</sup>

A taláros testületnek a Korm. rend4. rendelkezéseinek arányossága tekintetében azt is vizsgálnia kellett, hogy a védőoltás beadásának megtagadásához fűzött jogkövetkezmények arányosnak tekinthetők. Mindenekelőtt az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm. rend4. nem ad lehetőséget a védőoltás fizikai kényszerrel történő beadására, holott – ahogy az Alkotmánybíróság megállapítja – a WHO álláspontja szerint bizonyos körülmények fennállása esetén a közegészségügyi célok elérése indokolhatja akár a kényszerítő jogi eszközök alkalmazását is.<sup>40</sup>

Az Alkotmánybíróság szerint a Korm. rend4. támadott rendelkezése kellőképpen differenciál, mert csak azon személyi kör tekintetében írja elő az oltási kötelezettséget, amelyeknek személyes közreműködése nélkülözhetetlen a korábban ismertett államméltóságok elérése és biztosítása érdekében. A taláros testület ugyancsak kitért arra, hogy az állam eleget tett a megfelelő tájékoztatási kötelezettségének, hiszen „békeidőben”, azaz az állam nem veszélyhelyzet ideje alatt is az egészségügyi dolgozók tekintetében jogosult védőoltási kötelezettséget előírni. Az erre vonatkozó szabályokat és azok érdemi tartalmát az egészségügyi dolgozóknak ismerniük kell, hiszen – ahogyan rámutatott az Alkotmánybíróság – az egészségügyi dolgozói jogviszony létesítésekor a dolgozók kifejezetten tudomásul vették ezeket az előírásokat. A taláros testület szerint a Kr. az általános jogszabályi keretekhez képest nem tartalmaz szigorúbb előírásokat, a jogviszony védőoltásra vonatkozó tartalma a Korm. rend4. rendelkezései következtében – ahogy a határozat fogalmaz – csupán „élesedik” és nem pedig új, addig ismeretlen kötelezettség jön létre.<sup>41</sup>

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a szabályozás kiállta az arányosság próbáját, azaz az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében

okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban állnak egymással.<sup>42</sup>

### f) Az emberkísérlet tilalma és az Alkotmánybíróság döntése

Végezetül a határozatban az Alkotmánybíróságnak arra is válaszolnia kellett, hogy a Kr. Korm. rend4. összhangban áll-e az emberkísérlet alaptörvényi tilalmával.

A taláros testület megjegyezte, hogy eddigi gyakorlatában még nem alkalmazta és értelmezte az Alaptörvény III. cikk (2) bekezdése szerinti tilalmat. Az Alkotmánybíróság arra az álláspontra jutott, hogy aki alaptörvény-ellenes módon emberkísérlet alanyává válik, az testi, illetve lelki gyötrelmet élhet át, így e tilalom a testi és lelki egészséghez és az egészségügyi önrendelkezéshez való joggal is összefügg. Tekintettel arra, hogy az utóbbi az önrendelkezési jog egyik részlemének tekinthető, az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy – a korábban ismertettek alapján – ezen alapjog az emberi méltóság szelvényjoga, így nem abszolút, hanem korlátozható jogosultság.<sup>43</sup>

E ponton az Alkotmánybíróság ismételtlen szükségesnek tartotta részletezni: nem tartozik a taláros testület hatáskörébe annak vizsgálata, hogy az állam mely védőoltás tekintetében írja elő az oltakozási kötelezettséget, valamint az sem, hogy felülbírálja az epidemiológiai kérdésekben megnyilvánuló mértékadó nemzeti és nemzetközi intézmények által egyértelműen beazonosítható és képviselt álláspontot, hanem ezzel ellenkezőleg, az Alkotmánybíróság az orvostudomány vonatkozó szakmai álláspontját elfogadja. Tekintettel arra, hogy a nemzeti és nemzetközi szervezetek emberi használatra alkalmasnak minősítették a szóban forgó vakcinákat, így a Korm. rend4. nem ütközik az emberkísérlet alkotmányos tilalmába.<sup>44</sup>

Az Alkotmánybíróság a tárgybéli egyesített ügy kapcsán arra az álláspontra jutott, hogy a Korm. rend4. kiállta a vonatkozó alapjogi tesztek próbáját, így az nem alaptörvény-ellenes, ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította.<sup>45</sup>

## 3.2. KÖVETKEZTETÉSEK

Álláspontunk szerint a döntésben megjelent alkotmánybírósági gyakorlat a koronavírus-világjárvány és az egyéb, előre még nem látható rendkívüli körülmények okozta különleges jogalkotás szempontjából olyan általános érvényű alkotmányjogi megállapításokat tett, amelyek a továbbiakban bizonyosan meg fogják határozni a taláros testület és a mindenkori kormány gyakorlatát.

Alapvető alkotmányos követelményként úgy gondoljuk, hogy a különleges jogrendet esetlegesen kihirdető mindenkori kormánynak a különleges jogrend indokoltságát folyamatosan vizsgálnia szükséges, és ha a rendkívüli intézkedésekkel való kormányzati eljárásnak – ideértve az alapvető jog korlátozását vagy felfüggesztését – a feltételei nem állnak fenn, akkor haladéktalanul köteles gondoskodni a rendes

38 GRÓSZ-WILHELM-MOLNÁR (2021) 16. o., továbbá: SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix – DOJCSÁK Dalma: *Alapjogi tanok I.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2018, 66–68. o.; SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 399. o.

39 Abh2., Indokolás [59].

40 Abh2., Indokolás [56].

41 Abh2., Indokolás [67]–[75].

42 Abh2., Indokolás [77].

43 Abh2., Indokolás [81]–[85].

44 Abh2., Indokolás [88].

45 Abh2., Indokolás [90].

jogrendi működés visszaállításáról, az alapvető jog vagy jogok korlátozásának, illetve felfüggesztésének megszüntetéséről.

Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a mindenkori kormány által hozott különleges jogrendi intézkedéseket az erre irányuló indítványok esetén az Alkotmánybíróságnak kötelessége felülvizsgálni, azaz az Alkotmánybíróság működését – mint az alkotmányos kontrollt megvalósító alkotmányos szerv működését – minden körülmény esetén is biztosítani szükséges.

Úgy gondoljuk, hogy az alkotmánybírói vizsgálat során a taláros testületnek a kifogásolt rendelkezés felülvizsgálatakor – az egyik közelmúltban született, a különleges jogrend idején történő alapjog-korlátozás szabályainak alkotmányosságát vizsgáló alkotmánybírói határozat megállapításait alapul véve<sup>46</sup> – figyelmet szükséges szenteljen arra, hogy

- az adott alapjogba történt-e beavatkozás,
- az alapjog-korlátozásnak van-e legitim célja, és a legitim cél a különleges jogrendet kiváltó esemény vagy ezek következményei megelőzéséhez, kezeléséhez, felszámolásához kapcsolódik-e,
- az alapjog-korlátozás szükséges és alkalmas a legitim cél elérésére, valamint
- az alapjog-korlátozás arányosnak tekinthető, ideértve azt is, hogy – az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésére is figyelemmel – a jogalkotó időközönként meggyőződött-e a korlátozás fenntartásának, illetve meghosszabbításának indokoltságáról.

#### 4. A COVID19 ELLENI KÖTELEZŐ VÉDŐOLTÁS AZ OSZTRÁK JOG SZERINT

A koronavírus elleni védőoltási kötelezettség előírása nem tekinthető hungarikumnak, mivel a tavalyi évben számos országban oltási kötelezettséget írtak elő (pl. Franciaországban az egészségügyi dolgozók tekintetében; Görögországban vagy Olaszországban, ahol az oltás megléte a munkavégzés előfeltétele; Ausztriában, ahol általános oltási kötelezettség volt, illetve Szlovéniában az állami alkalmazottak tekintetében).

Jogi szempontból talán az osztrák szabályozás tekinthető a legizgalmasabbnak, mivel Ausztriában a szövetségi parlament 2022 januárjában elfogadta azt a nem különleges jogrendi joganyagként megalkotásra került törvényt,<sup>47</sup> amely általánosan kötelezővé tette a Covid19-vedőoltás felvételét.<sup>48</sup> A pandémia terjedésének első felében Magyarország miniszterelnöke több nyilatkozatában hivatkozott arra, hogy a magyar kormánynak Ausztria járványkezelésére kiemelt

figyelmet szükséges fordítania,<sup>49</sup> így indokoltnak tartjuk, hogy a tanulmányban röviden kitérjünk az osztrák koronavírus elleni védőoltási kötelezettséget előíró törvény rövid bemutatására.

##### a) A törvény személyi hatálya

A Covid19 elleni védőoltás kötelezettségről szóló osztrák törvény értelmében – a közegészségügy védelme érdekében – a 18. életévüket betöltött és az Ausztriában lakóhellyel rendelkező személyek kötelesek felvenni az osztrák kormány által meghatározott Covid19 elleni védőoltás egyikét.

##### b) Az állam által elismert vakcinák

A törvény két nagy kategóriát ismer. Egyrészt a törvényi kötelezettség teljesíthető az Európai Bizottság által a 726/2004/EK rendelet szerinti eljárásban jóváhagyott vakcinákkal, valamint a nemzeti hatáskörben, az egészségügyi miniszter által rendeletben meghatározott oltóanyagokkal [BioNtech/Pfizer, AstraZeneca, Johnson & Johnson, Moderna és a Nuvaxovid (Novavax)].

##### c) Mentésülés az oltási kötelezettség alól

A törvény alapján a kismamák és azon egyének mentesülnek az oltási kötelezettség alól, akik számára az oltakozás orvosiilag ellenjavallott, akiknél egészségügyi okokból nem várható immunválasz a Covid19 elleni védőoltásra, vagy akiknél nem alakult ki immunválasz a Covid19 elleni ismételt védőoltást követően. Továbbá azon személyek is mentesülnek az oltakozási kötelezettség alól, akik igazolni tudják, hogy 180 napon belül átestek a koronavírus okozta betegségen.

##### d) Jogkövetkezmények

A törvény azon személyek tekintetében, akik határidőre nem veszik fel a koronavírus elleni védőoltást, szankciót ír elő, azonban a jogszabály rögzíti, hogy az oltási kötelezettség közvetlen kényszer alkalmazásával nem érvényesíthető.

Amennyiben az oltás felvételére kötelezett személy mulasztásba kerül, közigazgatási szabálysértést követ el és 3600 euróig<sup>50</sup> terjedő pénzbüntetéssel sújtható. Ha az oltás felvételét egészségügyi alkalmazottként (kórházi orvos, tisztiorvos, járványügyi orvos) tagadja meg, a büntetés maximális mértéke 7200 euró.<sup>51</sup>

##### e) A törvény időbeli hatálya

A törvény a kihirdetését követő napon lépett hatályba és 2024. január 31-én *ex lege* hatályát fogja veszíteni.

46 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [163].

47 Bundesgesetz über die Pflicht zur Impfung gegen COVID-19 (COVID-19-Impfpflichtgesetz – COVID-19-IG) <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnumm er=20011811> [letöltve: 2022. március 28.].

48 Megjegyzendő, hogy az osztrák szövetségi kormány 2022. március elején felfüggesztette a törvény végrehajtását azzal indokolva, hogy a javuló járványügyi adatok nem indokolják a törvény okozta alapjog-korlátozást.

49 <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/orban-addig-kell-kitartani-amig-vakcina-megerkezik> [letöltve: 2022. 04. 25.]; <https://magyarnarancs.hu/belpol/orban-ausztria-a-laboratorium-vegre-nem-mi-vagyunk-a-kiserleti-egerek-128911> [letöltve: 2022. 04. 25.].

50 A tanulmány írásakor kb. 1,3 millió forint.

51 A tanulmány írásakor kb. 2,7 millió forint.



## 5. ZÁRÓ GONDOLATOK

A koronavírus nemcsak az egészségügyi ellátórendszert, hanem a központi jogalkotást is új helyzet elé állította. Tekintettel arra, hogy az egészségügyi, így a sürgősségi alapellátás, valamint a további állami szolgáltatások biztosítása a stabil és alkotmányos feltételrendszer meglétét kívánja, így a központi kormányzatnak olyan különleges, a magyar jogtörténetben korábban még nem látott szabályokat kellett megalkotnia, amelyek képesek biztosítani a megváltozott járványügyi és gazdasági körülmények között is az állam Alaptörvény szerinti, a fent ismertetett intézményvédelmi kötelezettségeit, valamint képesek garantálni a Magyarország területén tartózkodó személyek egészséghez fűződő alapjogainak széles körű és kimerítő biztosítását. Ellentétben az Ausztriában alkalmazott megoldással, ahol az osztrák törvényhozás a koronavírus ellen

általánosságban írt elő védőoltási kötelezettséget, Magyarországon elegendőnek mutatkozott csupán – bár az osztrák példát időben megelőzően – a foglalkoztatási jogviszonyok esetén ugyanezt megtenni, így a magyar kormány a lakosság egészére nézve oltakozási kötelezettséget nem írt elő megadva a jogot arra, hogy az egyének eldöntsék, élnek az oltakozás lehetőségével, vagy sem.

A veszélyhelyzet ideje alatt kihirdetett kormányrendeletek megalkotása során a magyar kormány figyelemmel volt azok alkotmányosságára, azaz az Alaptörvényben rögzített és az Alkotmánybíróság gyakorlata által kimunkált szükségességi és arányossági teszt megfelelő alkalmazására, amelynek helyességét az Alkotmánybíróság több határozatában is megerősítette.

Szupera Péter\*



# Az Aranybulla születésének körülményei, tartalma és szerepe a történeti alkotmányban 800 év távlatából

Idén 800 éves az Aranybulla, amely a magyar alkotmány- és jogtörténet egyik legjelentősebb jogi aktusa. Írásomban körüljáróm megszületésének körülményeit, kiváltó okait, rövid és hosszú távú hatásait, különös hangsúllyal ez utóbbira, ugyanis az Aranybulla kiemelt szerepet képviselt történeti alkotmányunkban, így a Magyar Királyság politikai berendezkedésének alakulásában is. Ez akkor válik különösen izgalmassá, ha elfogadjuk, hogy Magyarország a klasszikusnak nevezhető alkotmányfejlődéshez képest némileg különutas volt. Ennek fókuszpontja a polgári átalakulás időszaka volt, így érdemes megvizsgálni, illetve körüljárni ennek kiváltó okait. Végül az utolsó meghatározó elem a cikkemben az angol és magyar alkotmányfejlődés közötti párhuzam, amely megjelenik mind az Aranybulla kapcsán, mind pedig a polgári átalakulás idején. Ez megerősíti azt a nyitóállítást, hogy az Aranybulla szerepét nem elegendő csupán a keletkezése vagy a középkor keretei között vizsgálni, hanem érdemes az időbeli határokat kitágítani.

## 1. A MAGYAR TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY ÉS AZ ARANYBULLA

A magyar alkotmányfejlődésben 1949-ig a történeti alkotmányon alapuló organikus államfejlődés volt a fő meghatározó, amelyet az 1949. évi XX. törvény elfogadása külső nyomásra megtört. Az Alaptörvény részben visszatért Magyarország alkotmányos és közjogi hagyományaihoz azzal, hogy történeti alkotmányunk vívmányait beemelte a Nemzeti hitvallásba. Ezáltal az Alaptörvény ablakot nyitott a történeti alkotmány számára, amellyel az Alkotmánybíróság már több alkalommal is élt.<sup>1</sup>

Az alkotmányjogászok eltérő lelkesedéssel fogadták az Alaptörvény eme újítását, és különböző értelmezési módok mellett érveltek. Varga Zs. András üdvözölte a történeti alkotmány vívmányainak beemelését az Alaptörvénybe, álláspontja szerint az alkotmányozó egy bravúros megoldással megoldotta a jogfolytonosság problémáját, és sikerrel feloldotta a törté-

neti és a kartális alkotmány közötti paradoxont.<sup>2</sup> A Csink-Fröhlich szerzőpáros ezzel szemben a Sólyom László-féle láthatatlan alkotmánykoncepcióval tartja leginkább összeegyeztethetőnek a történeti alkotmány vívmányaival összhangban történő értelmezést, vagyis – bár eltérő módon jöttek létre –, azonban alkalmazásukban e két jogi konstrukció megfeleltethető egymásnak.<sup>3</sup> Az értelmezési segédletet képviseli Schanda Balázs is, aki szerint a történeti alkotmány átszelektálása szükséges ahhoz, hogy megállapítható legyen az a normatív tartalom, amely segítséget nyújthat a mai alkotmányos szabályok értelmezésében.<sup>4</sup> Velük szemben viszont – Sente Zoltán véleménye szerint – az Alaptörvény történeti alkotmányba történő ágyazása aggályos, és a történeti alkotmány vívmányainak meghatározása önkényes.<sup>5</sup>

A bírói függetlenséget és elmozdíthatatlanságot például az Alkotmánybíróság a történeti alkotmányunk vívmányai köré sorolta.<sup>6</sup> A vallásszabadság kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a demokratikus (1990 utáni) szabályozás, ideértve mind az alkotmányi szintűt, mind a sarkalatos törvényekben foglaltakat, szoros összhangban áll a történeti alkotmányunk vívmányaival.<sup>7</sup> Az egyik legjelentősebb érvelés a történeti alkotmány vonatkozásában Magyarország alkotmányos önazonosságának tárgyában született az Alkotmánybíróság részéről.

„Magyarország alkotmányos önazonosságát alkotó értékek a történeti alkotmányfejlődés során jöttek létre, azok olyan jogi tényeknek minősülnek, amelyekről nemcsak nemzetközi szerződéssel, de még az Alaptörvény módosításával sem lehetne lemondani, mivel jogi tények jogalkotás útján nem változtathatók meg.”<sup>8</sup>

\* Szupera Péter: Igazságügyi Minisztérium, Jogszabály-előkészítés Összehangolásáért és Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Osztály, osztályvezető.

1 Lásd például 33/2012. (VII. 17.) AB határozat IV.1. pont.

2 VARGA Zs. András: Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kógens rendelkezésében. IAS, 2016/4., 83–89. o.

3 CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: Történeti alkotmány és kontinuitás az új Alaptörvényben. KJSZ, 2012/1., 9–15. o.

4 SCHANDA Balázs: Alkotmányos értékek – alkotmányos identitás. In: CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓS Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2017, 94. o.

5 SZENTE Zoltán: A 2011. évi Alaptörvény és a történeti alkotmány összekapcsolásának mítosza. *Közjogi Szemle*, 2019/1. sz., 1–8. o.

6 12/2017. (VI. 19.) AB határozat [8] bekezdés.

7 6/2013. (III. 1.) AB határozat [102] bekezdés.

8 32/2021. (XII. 20.) AB határozat [101] bekezdés.

Látható tehát, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után megkezdte annak kimunkálását, hogy a történeti alkotmány mely részeit azonosítsa vívmányként, és ezeket milyen módon vesse össze az Alaptörvény és a jogrendszer hatályos rendelkezéseivel. Az alkotmánybírói joggyakorlat kimunkálása még valószínűleg hosszú évekig eltart, és az eddigi eredmények bemutatása túlmutat a jelen írás területi korlátain, de talán egy önálló tanulmány témája lehet a jövőben. Az Aranybulla kiadásának 800. évfordulója kiváló apropó arra, hogy felvillantsam szerepét a történeti alkotmány vonatkozásában is, társadalmi és politikai hatásai mellett.

Magyarország egyedül – Angliához hasonlóan – a 20. századig kitarított a történeti alkotmány mellett, amely következtében a legfontosabb közjogi alapok nem egy kartális alkotmányban, hanem akár több száz éves törvénycikkelyekben, koronázási eskükben, bírói ítéletekben és szokásjogban öltöttek testet. Történeti alkotmányunk első írott forrásai I. (Szent) István király (1000–1038) dekrétumai, köztük az Imre herceghez szóló intelmek voltak, azonban a történeti hagyományban, például Anonymus *Gesta Hungarorum*ában a vérszerződéshez kapcsolódó esküben már felsejlenek olyan későbbi motívumok, mint például a királyválasztás vagy a közös kormányzás az alattvalókkal.<sup>9</sup> Mindezek ellenére a magyar történeti alkotmány fókuszpontjában egyértelműen az 1222-es Aranybulla áll.

A későbbi középkori törvények alfája és ómegája az Aranybulla volt. Elvárás volt minden II. Andrást (1205–1235) követő uralkodótól, hogy a szabadságjogok megerősítéseként újra kiadja az Aranybullát, így jellemzően a középkori királyaink törvényei az Aranybulla megismétlése vagy éppen megváltoztatása volt. Ez részben következett abból a középkori jogfelfogásból, hogy az uralkodó által kiadott törvények az uralkodóval együtt kvázi hatályukat veszítették. Az első megerősítésre és egyben módosításra, még II. András uralkodásának idején, 1231-ben sor került. I. (Nagy) Lajos híres 1351. évi törvényei szintén az Aranybulla megismétlése, kiegészítve a kilenceddel, és elhagyva a szabad öröklésre vonatkozó cikket. A Habsburg-ház örökös királlyá választása kapcsán is az 1687. évi II. törvénycikk mondta ki az örökös királyság intézményét, azonban emellett az 1687. évi IV. törvénycikk 1. §-ában a magyar rendek külön lemondtak az ellenállási záradékról, viszont a 2. §-ban az Aranybulla többi rendelkezését megerősítették. A koronázási eskükbe ugyanígy beépült az Aranybulla, IV. Károly (1916–1918) mint az utolsóként megkoronázott magyar király az 1917. évi III. törvénycikk 1. pontjában foglalt koronázási esküjében az ország törvényeinek betartását fogadta meg, hangsúlyozva, hogy az ellenállási záradékra ez a megerősítés nem terjedt ki.

„Szentül és szigorúan megtartandjuk, s királyi hatalmunkkal mások által is megtartatjuk [...] az eddigelé országgyűlésileg alkotott, s dicső Elődeink, Magyarország koronázott Királyai által szentesített, valamint ezután országgyűlésileg alkotandó s Általunk, mint koronázott magyar Király által szentesítendő törvényeit, minden pontjaikban, cikkeikben és záradékaikban úgy, amint ezeknek értelme és gyakorlata a Király és országgyű-

lés közös megegyezésével fog megállapítani; kivéve mindazonáltal dicsőült II. András 1222. évi törvényének azon megszüntetett záradékát, amely így kezdődik: »Quodsi vero Nos«, ezen szavakig: »in perpetuum facultatem«.<sup>10</sup>

Látható tehát, hogy az Aranybulla meghatározó eleme volt a magyar történeti alkotmánynak a 20. században is, sőt némileg hasonlóan viselkedett, mint egy kartális alkotmány, egyrésztől felhatalmazást biztosított kiemelt közjogi jogintézmények tekintetében, másrésztől mint az ellenállási jog kapcsán is látható, nem lehetett tőle egyszerűen eltérni, hanem – mai terminológiával élve – módosítani vagy hatályon kívül kellett helyezni az ellentétes rendelkezéseket az újabb jogalkotással párhuzamosan. Jelentős különbség viszont, hogy a történeti alkotmány, így az Aranybulla is újra és újra megerősítésre került a jelentős közjogi események, mint például a koronázások alkalmával.

## 2. AZ ARANYBULLA KIADÁSÁHOZ VEZETŐ TÉNYEZŐK

Az Aranybullát és az ehhez kapcsolódó ún. Aranybulla-mozgalmat komoly politikai és társadalmi változások hívták életre. Szent István király idején és az Árpád-kor első felében a Magyar Királyság *patrimoniális királyság* volt, vagyis az uralkodó számított a legfőbb birtokosnak. Ha az államalapítást vesszük a kiinduló időállapotnak, akkor kb. az ország területének kétharmada a király személyes birtoka volt, míg a maradék harmadon osztozott az egyházi és világi előkelők csoportja. Emellett még volt két fontos meghatározó jelenség: az egyik, hogy az Államalapítás idején az ország külső része, aminek birtokbavétele folyamatosan zajlott, enyhítette a belső társadalmi feszültséget, valamint kompenzálta a királyi birtokok adományozását újabb királyi birtokok kialakításával; a másik jelenség, hogy nem alakult ki az a fajta többszintű feudális vazallusi rendszer, ami Nyugat-Európában meghatározta a társadalmi rendet, tehát a bárói réteg mellett, a jóval szegényebb és kisebb politikai erővel bíró szabadok, *hospesek*, valamint királyi várjobbágyok is közvetlenül az uralkodóhoz kapcsolódtak a feudális függésben.<sup>11</sup>

III. Béla (1172–1196) uralkodása idején kezdődik meg a modellváltás a királyi hatalom és a társadalom viszonyában. A Bizáncban nevelkedett későbbi uralkodó egy újfajta berendezkedéssel ismerkedik meg, amelyben az uralkodói hatalomnak nem a birtok és a saját jogon szedett (*dominális*) jövedelmek, hanem a királyi felségjogon (*regális*) alapuló jövedelmek az alapja.<sup>12</sup> Továbbá egyre inkább fenntarthatatlan a vándorló királyi udvar, amely során az uralkodó az ország nagy részét beutazva feléli egy-egy birtokának jövedelmét, majd továbbutazik. Ezért megkezdődik a királyi birtokok egyre nagyobb mértékű eladományozása, amely II. András alatt az új intézkedéseknek (*nove institutiones*) elnevezett birtokpolitika keretében még nagyobb mértéket ölt.<sup>13</sup> Így fogalmazta ezt meg

10 1917. évi III. törvénycikk 1. pont.

11 KRISTÓ Gyula: *Magyarország története 895–1301*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 148–150. o.

12 ECKHART Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Politzer Zsigmond és Fia Kiadó, Budapest, 1946, 27. o.

13 KRISTÓ i. m. 203–204. o.

9 Anonymus (III. Béla jegyzője): *Gesta Hungarorum*. Fordította: Pais Dezső. A továbbiakban: GH. „Esküjük” alcím. <https://mek.oszk.hu/02200/02245/02245.htm> [letöltés ideje: 2022. 03. 02.].

II. András 1208-ban: „a királyi felség bőkezűségét semmi sem szorítja határok közé, és az uralkodó számára az adományozás legjobb mértéke a mértéktelenség”.<sup>14</sup>

Ez a jelenség IV. Béla (1235–1270) idején lefékeződik, de a tatárjárás végképp bebizonyítja, hogy szükséges a birtokszerkezet átalakítása, és a kővárak építésével összekötve IV. Béla is a nagymértékű birtokadományozás útjára lépett.<sup>15</sup> Ennek a jelenségnek pozitív visszacsatolást adtak a trónharok, amikor is az előkelőket a trónkövetelők birtokadományokkal igyekeztek megnyerni maguknak, viszont ezzel tovább gyengítették a királyi hatalmat, ami megint belső konfliktussal járt, ami pedig megint tovább növelte a birtokadományozást.

A birtokadományozás a királyi vármegyék rendszerét váltsága döntötte, ezt a tatárjárást megörökítő művében Rogerius mester is leírta a királyi hatalom meggyengülése jeleként.

„Ámde némely elődeiknek tékozlása következtében a vármegyék fölötti birtokjoguk annyira megkisebbedett, hogy a személyek érdemeit vagy érdemtelenységét meg sem vizsgálva, örök birtokként nekik adományozták a vármegyékhez tartozó birtokokat, falvakat és fekvőségeket, aminek következtében az ispánok nem rendelkeztek emberekkel, és amikor kivonultak, a vármegyék jogainak megnyirbálása következtében egyszerű vitézeknek gondolhatták őket.”<sup>16</sup>

Ameddig a vármegyékben a királyi birtok volt a meghatározó, addig a királyi várispán révén a királyi hatalom jelen volt a vármegyékben, amikor viszont a királyi birtokokat eladományozták, a kisebb birtokos rétegek kiszolgáltatottá váltak. A bárói réteg hatalmaskodásával szemben nem tudtak a királyhoz fordulni oltalomért, mivel a királyi vármegyékben már többé nem voltak jelen a király személyes hűbéresei, illetve a bárói réteg kezébe került az ispáni tisztség. Állandó királyi székhely hiányában az uralkodó elérhetetlen volt a panaszok és peres ügyek eldöntésekor.<sup>17</sup> Mindeközben az ország külső területeinek a felosztása is megkezdődött, ráadásul éppen a ritkán lakott gyepűvidéken került sor a hatalmas egybefüggő birtokok eladományozására. Nem véletlen, hogy az ország külső területén alakulnak ki a tartományúri hatalom központjai; az újkori nagy magyar arisztokrata családok (Széchenyiek, Batthyányak, Eszterházyak, Zrínyiek, Rákócziak) birtokai is ezért találhatóak az ország külső területén.<sup>18</sup> Ez a jelenség a kóborlást, a feudális kötöttségek előli, az ország széle felé irányuló belső migrációt is ellehetetlenítette, és megszüntette a királyi birtokállomány utolsó érintetlen tartalékát.

Az Aranybulla-mozgalom fő alkotóeleme a *serviensek* rétege volt, amely a volt királyi birtokok várjobbágyaiból, a *hospesekből* és a birtokos szabadokból állt, akiket majd későbbiekben összefoglalóan birtokos nemességnek nevezünk a rendi korban. Itt fontos megjegyezni, hogy ez a réteg azonban éppen az Aranybullában és az abban foglalt jogaik által ölt testet.<sup>19</sup>

Az Aranybulla kiadásának politikailag támogatója volt még az egyház, és az olyan előkelők, akik a nagymértékű birtokadományozásból nem részesültek. Ebből következően az Aranybulla nem egységes a tartalmát illetően. Egyrészt rögzíti a királyi hatalom korlátjait a birtokadományozás terén is, másrészt viszont a *serviensek*, illetve a nemesek jogait, kiváltságait is megállapítja, amelyek elsődlegesen nem a királyi hatalommal, hanem a bárói réteggel szemben voltak fontosak.<sup>20</sup>

### 3. AZ ARANYBULLA TARTALMA<sup>21</sup>

II. András keresztes hadjárata következtében súlyos pénzhiánnyal küzdött, amit egyre erőteljesebb pénzrontással igyekezett pótolni. Ebben a helyzetben a korábban sérelmet szenvedett és a pénzrontás által érzékenyen érintett előkelők a király fiát, Béla herceget léptették fel trónkövetelőként, hogy elérjék követeléseik teljesítését II. Andrásnál. Ez kiegészülve a *serviens-mozgalommal* olyan politikai nyomás alá helyezte az uralkodót, hogy kénytelen volt engedni a követeléseknek és kiadta az Aranybulla néven ismertté vált 1222. évi dekrétumát. Az Aranybulla rendelkezéseit társadalmi csoportok szerint érdemes vizsgálni.<sup>22</sup>

A mozgalomban részt vevő előkelők követeléseit az Aranybulla biztosította. Ezek közül azok a legfontosabbak, amelyek a korlátlan birtokadományozást voltak hivatottak csökkenteni. Megtiltották, hogy egész vármegyét vagy méltóságot az uralkodó örök tulajdonba adományozzon (16. cikk). A méltóságalmozás is tilalmas volt (30. cikk). A rossz emlékű merániai befolyás hatása szerint a királyi tanács jóváhagyására volt szükség az idegenek (külföldiek) részére történő méltóságadományozáshoz (11. cikk). Továbbá az országon kívüli személyeknek tilos volt a birtokadományozás, illetve a már eladományozott birtokokat az ilyen személyektől vissza lehetett váltani (26. cikk). Előírták azt is, hogy a kamaraispánok, só- és vámtisztek és pénzverők nem lehetnek csak nemesek, így kizárva az izmaelitákat és a zsidókat (24. cikk). Látható tehát, hogy a hatalomból kiszoruló nagybirtokos előkelő csoportok elsődlegesen a királyi hatalmat csorbító birtok- és tisztségadományozás ellen léptek fel, ami párosult II. András rossz emlékű házasságával, és az ezzel járó külföldi befolyással.

A *serviensek* legfontosabb célkitűzését is teljesítette az Aranybulla, mivel rögzítette a jogait, kiváltságait. Védelmet kerestek a királyi önkénnyel szemben, ilyen volt a 15. cikk, ami megtiltotta, hogy királyi népek a *serviensek* falvaiban megszálljanak, a 22. cikk megtiltotta a király disznóinak a *serviensek* birtokain való legeltetését, a 3. cikk biztosította az adó és a beszállásolás alóli mentességet. Végül a 7. cikk mondta ki, hogy csak az ország védelmében voltak kötelesek hadra kelni, az országon kívül csak az uralkodó költségére. Az előkelők visszaéléseivel szembeni legfontosabb garanciák

14 SZENTPÉTERY Imre – BORSA Iván (szerk.): *Az Árpád-házi királyok okleveleinek kritikai jegyzéke*. Budapest, 1923–1987. I., 75. o.

15 KRISTÓ i. m. 235–236. o.

16 Rogerius mester siralmas éneke, 10. Felelet a gyűlölködés harmadik okára.

17 ECKHART i. m. 124. o.

18 MAKSAY Ferenc: *Magyarország birtokviszonyai a 16. század közepén*. I. kötet. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1990, 2–3. o.

19 KRISTÓ i. m. 209–210. o.

20 ECKHART i. m. 27–29. o.

21 A jogtár Corpus Iuris modulja minden cikket önálló törvénycikként tartalmaz, így az Aranybulla az előbeszédétől az 1222. évi XXXI. törvénycikkig tart. Tekintettel arra, hogy a későbbi törvények II. András dekrétumaként hivatkoznak az Aranybullára, ezért én is cikkekként hivatkozom az egyes rendelkezésekre, nem önálló törvénycikként.

22 KRISTÓ i. m. 211–214. o.

a *habeas corpus* szabály<sup>23</sup> lefektetése (2. cikk), a királyi ítékezéshez való fordulás (1. cikk) és a megyésispán joghatósága alóli mentesülés (5. cikk) voltak. Természetesen ezek között szerepeltek olyan intézkedések, amelyek mindkét hatalmi pólussal (király, előkelők) szemben is védték a *servienseket*. Rögzítette a szabad öröklés (4. cikk) elvét, és azt, hogy a várjobbágyok és a *hospesek*, akik az Aranybullától számíthatóak a kialakuló nemesség tagjainak, továbbra is a Szent István által kapott kiváltságokat élvezhetik. Itt érdemes megjegyezni, hogy a középkorban a régi szokás és jog számított jónak, így általában az új törvényeket is igyekeztek úgy beállítani, mintha csak helyreállítanák a régi helyes állapotokat. Szent István korában nem létezett a nemesség, így nem is lehetett helyreállítani a nemesség akkori jogi helyzetét.<sup>24</sup>

Az Aranybulla tartalmazott még rendelkezést a pénzrontás ellen (23. cikk), a sókereskedelemtől (25. cikk), nyestbőradóról (27. cikk). Általánosabb jelleggel korlátozta az önkényeskedést a megözvegyült asszonyokkal (12. cikk) és a szegényekkel szemben (13. cikk). Korlátozta a megyésispánok hatalmát azzal, hogy a királyi jövedelmekből csak a rájuk eső részt tarthatták meg (29. cikk), és lehetővé tette a tisztességtelenül viselkedő megyésispánok tisztességétől való megfosztását. Az egyház tekintetében kimondásra került az adómentesség (3. cikk), tilos volt a tized pénzben való szedése (20. cikk). Az igazságszolgáltatás terén a Szent István király ünnepén tartandó törvénylátó napok és a *habeas corpus* szabály mellett, a nádori és udvarispáni ítékezés erősítése volt jellemző (8. és 9. cikk). A törvénylátó napok kapcsán fontos utalni arra, hogy ez volt az a mag, amelyből később kinőtt az országgyűlés. Végül az Aranybulla talán leghíresebb, 31. cikke rendelkezett az ellenállási jogról, amely kimondta, hogy amennyiben az uralkodó megszegi az Aranybullában foglaltakat, úgy a vele való szembeszállás nem hűtlenség, hanem jogos cselekedet.

#### 4. AZ ARANYBULLA HELYE AZ EURÓPAI TÖRTÉNELEMBEN

Az Aranybulla, ha az európai történelem szemszögéből szemléljük, egy világos trendbe illeszkedik. A IV. lateráni zsinat (1215) után elindult – ma alkotmányozási láznak nevezhető – mozgalom, ami a feudális és korai rendi jogokat római és kánonjogi terminológiával igyekezett leírni. Ebbe a körbe tartozik például az angol *Magna Charta* (1215),<sup>25</sup> a jeruzsálemi királyság „alkotmánya” vagy a *Sachsenspiegel* szokásjogi gyűjtemény is. Ez azonban nem azt jelenti, hogy a törvények vagy szokásjogi gyűjtemények egymást másolták volna, hanem inkább az egyetemeken tanult egyházi vezető értelmiség jogi műveltségének a lecsapódása volt. Ez az Aranybullában is tetten érhető, az ellenállási záradékban például az „*universi et singuli*” (összességükben és egyenként) fordulat a római jogot is tanult egyházjogászok egyik kedvelt fordulata volt.<sup>26</sup> A kodifikátorok szellemisége és jogi műveltsége volt inkább az összekötő kapocs, nem elsődlegesen a tartalom.

Az ellenállási jog megjelenése általában közös pont volt, ami két forrásból táplálkozott. Egyrészt a feudális jogfelfogás szerint az uralkodó a jognak alá volt rendelve, ahogy a hűbéri viszonyban kifejeződő hűség egyszerre volt jog és kötelezettség. Ha az egyik fél megszegi a kötelezettségét, az szükségszerűen együtt jár a másik fél mentesülésével, mivel pedig a feudális jog elismeri a személyes szabadságot, ezért ennek védelmében a fegyveres fellépést is legitimálja. Másrészt az uralkodókat kötötték a középkor erkölcsi normái, az igazságos király mint eszmény megszegése az isteni legitimáció elvesztésével is járt, amivel az egyház az investitúraharc idején próbált élni. A fegyveres ellenállás alapvetően eszközként azért merült fel, mert a középkorban a király és az alattvalói közötti viszony jogilag alig volt szabályozva, így hiányoztak az intézményi garanciák – ezeket nevezzük a mai alkotmányjogban fékek és ellensúlyok rendszerének –, amik az uralkodók túlkapasai esetén békésen képesek lettek volna rendezni a viszályt. Erre volt válasz a 13. század eleji mozgalom, ami igyekezett szabályozott kereteket adni az ellenállási jognak. Megjelent a király feletti bíraskodás gondolata, amely végső soron a királyi hatalom, így egyben az állami hatalom korlátozásának igényét jelentette, ami elválaszthatta a jogvédelmet az egyszerű lázadástól.<sup>27</sup>

Az Aranybullát leginkább a *Magna Charta*val szokás párhuzamba állítani. Keletkezésükben, bár vannak hasonlóságok, és célja mindkettőnek a királyi hatalom korlátozása, azonban a *Magna Charta* egy (köz)jogilag jobban fejlett társadalom terméke volt. Alapvetően az uralkodó állt szemben a jogaiban sértett bárói réteggel, amíg az Aranybulla esetében a *serviensek* mozgalma inkább csak közvetetten volt érdekelt a királyi hatalom korlátozásában, ők elsősorban a saját jogi státuszuk rendezését helyezték előtérbe. A *Magna Charta* tehát a fennálló jogi rend rögzítése volt, addig az Aranybulla – hasonlóan a 11. századi magyar királyi dekrétumokhoz – egy átalakuló társadalom mintáját adta.<sup>28</sup> Erre az ellenállási jog szabályozása világít talán a legjobban rá. Míg a *Magna Charta* egy meglehetősen részletes eljárásrendet határoz meg, 25 bártól jelöl ki az ellenállási jog gyakorlására, akik felszólítják a királyt, akinek 40 napja van a jogsértések orvoslására, ezzel szemben az Aranybullában meghatározott ellenállási jog inkább elvi, nem pedig szervezeti, mint az angoloknál. Nem véletlen, hogy az Aranybulla ellenállási jogára Bocskai István hivatkozott először felkelése során.<sup>29</sup> Persze, az érdekességként elmondható, hogy a *Gesta Hungarorum* a vérszerződés kapcsán tartalmazza az ellenállási jog előképét, amennyiben átoksújtással fenyegeti Álmos vezért leszármazottjait, ha megszegik esküjüket.

„Az eskü negyedik szakasza így hangzott: *Hogyha valaki utódaik közül hűtlen lenne a vezér személyéhez, vagy egyenlenséget szítana a vezér és rokonai között, a bűnösnek vére omoljon, amint az ő vérük omlott az esküben, melyet Álmos vezérnek tettek. Az eskü ötödik szakasza így hangzott: Hogyha valaki Álmos vezér és a többi fejedelmi személyek utódai közül az esküvel kötött megállapodásokat meg akarná szegni, örök átok sújtsa.*”<sup>30</sup>

23 Bírói rendelkezés nélküli elfogatás tilalma.

24 ECKHART i. m. 184. o.

25 Angol fordítás: <https://www.bl.uk/magna-carta/articles/magna-carta-english-translation>

26 KRISTÓ i. m. 210–211. o.

27 ECKHART i. m. 31–33. o.

28 KRISTÓ i. m. 211. o.

29 ECKHART i. m. 33. o.

30 GH. „Esküjük” alcím.

Tekintettel arra azonban, hogy a *Gesta Hungarorum* író P. mester valószínűsíthetően egy Párizsban tanult magas rangú egyházi személy volt,<sup>31</sup> aki művét III. Béla halála után írta, a vezéri kötelesség megszegésével járó szankció beépítése valószínűleg már a korszellemnek és esetlegesen a magyar politikai helyzetnek volt köszönhető. Mivel azonban az összegszót, ami a *Gesta Hungarorum* alapjául szolgálhatott, nem ismerjük, ezért teljesen nem lehet elvetni, hogy a magyarság szokásjogában is jelen volt az ellenállási jog magja.

## 5. A NEMESI VÁRMEGYE ÉS A NEMESI SZABADSÁGJOGOK

Az Aranybulla vált a nemesi jogok és szabadságok alapjává, amelyek biztosítása az uralkodó kötelezettségeként volt jelen, ez mai jogi terminológiával élve gyakorlatilag az intézményvédelmi kötelezettség csírája volt. A nemesség számára tehát szükségessé vált egy olyan intézményrendszer megteremtése, ami garantálja a jogaik védelmét, ezt helyi szinten a nemesi vármegye, míg országos szinten – valamivel később kialakulva – az országos gyűlés jelentette, amit később országgyűlésnek nevezünk. A nemesi vármegye a területén élő nemesek összessége számára biztosította azokat, az elsősorban jogi struktúrákat, amelyek védelmet nyújthattak a bárói réteggel szemben, és később a jogaikkal szemben fellépő központi hatalommal szemben is.<sup>32</sup>

A Zala vármegyei *serviensek* számára kiadott kehidai oklevél az első írásos emlék a vármegyei szintű nemesi jogszolgáltatás megjelenéséről. Az uralkodó engedélyezte, hogy a *serviensek* saját maguk közül válasszanak bírakat, ami gyakorlatilag a királyi ítélezést vitte le helyi szintre. Ezzel pedig megoldódott a *serviensek* azon problémája – elviekben – hogy a királyi hatalom távolra kerülésével jogaik védelmében a bárói réteggel szemben nem tudnak a királyhoz panasszal fordulni. Így született meg a szolgabírói tisztség. Hosszabb távon a nemesi vármegye átvette a királyi vármegye funkcióit, így az uralkodó nevében adót szedtek, ítéleztek, kihirdették a királyi rendeleteket, és felügyelték a végrehajtásukat; a megyei hadak megszervezését is a nemesi vármegye látta el. A nemesi vármegyék kialakulása összességében egy több évszázados folyamat volt, a belső területeken gyorsabban, míg a külső vármegyék esetében lassabban ment végbe az átalakulás.<sup>33</sup> A nemesi vármegye élén továbbra is az ispán állt, akit az uralkodó nevezett ki, azonban korán elkezdett kettéválni a főispáni és az alispáni tisztség, míg az előbbi az arisztokrácia köréből került ki, addig az utóbbi általában a főispán familiárisai közül. A török kortól kezdve az alispán már inkább a vármegyei nemesség választott vezetője, mint a főispán kinevezettje, ami egyrészt a főnemesség eltávolodását jelzi a vármegyei élettől, másrészt a középbirtokos nemesség vezető szerepének megerősödését a vármegyékben.<sup>34</sup>

A nemesi vármegye nemcsak a kormányzásban, hanem a politikai életben is jelentős szerepet töltött be. A vármegyei gyűlés nem kizárólag a helyi politikában vált egyre jelentőségesebbé; az itt választott követek révén a nemesi vármegye országos szinten is kezdett szerepet kapni. Az *1267. évi decretum* például előírja, hogy fehérvári törvénynapokon vármegyénként két vagy három nemes jelenjen meg. Ez természetesen nem jelentette azt, hogy pár évtizeden belül a *serviensek* a vármegyéken keresztül országos politikai hatalomra tettek volna szert, de kaptak egy olyan fórumot, amin keresztül elérhették az uralkodót panaszaikkal, és ezzel sikerült keretet adni a birtokos nemesi réteg megszilárdulásának.<sup>35</sup>

Ennek bizonyítéka a Werbőczy István által készített szokásjogi gyűjtemény, a *Tripartitum*, amely az Első rész 9. címében rögzítette a nemesség fő kiváltságait. Ezek a bíraskodáshoz való jog (1. §), a személyes szabadság joga (4. §), az adómentesség (5. §), ideértve a külföldre történő hadba vonulás alóli mentességet, és az ellenállás joga (6. §) voltak. Ezekhez még Werbőczy hozzáteszi az egy és ugyanazon nemesség elvét,<sup>36</sup> ami miatt nem emelte törvényerőre az országgyűlés a *Tripartitumot*, hanem megmaradt szokásjogi gyűjteménynek. Látható, hogy az Aranybulla *serviensekre* vonatkozó főbb pontjai váltak a sarkalatos nemesi jogokká. Egyben a *Tripartitum* jelzi, hogy ami 1222-ben inkább még egy formálódó társadalmi réteg, az 1514-ben már a rendi Magyarország egyik stabil pontja volt.

Amennyiben egy kicsit részletesebben is kibontjuk a nemesi jogokat, akkor vonhatóak párhuzamok a mai alapjogok rendszerével, ugyanis elsődlegesen a személyes szabadság az, amibe olyan – ma alapvetőnek vett – jogok tartoznak bele, mint hogy egy magyar nemes a felekezését megválaszthatta, véleményt nyilváníthatott politikai ügyekben a vármegyei közgyűlésen, részt vehetett azon, a vármegye országgyűlési követére szavazhatott, vármegyei tisztséget viselhetett, valamint tulajdont bírhatott. Ezekhez sokkal több kötelezettség és megszorítás is járt, mint manapság. A birtoktulajdonról való rendelkezésben az ősiség és a háramlási jog korlátozással bírt, nem volt elképzelhető, hogy magyar nemes ne valamely keresztény felekezet tagja legyen, ráadásul ezért érthették hátrányok például a hivatalviselés terén. Elmondható, hogy nagyjából – az adott korhoz képest – meglehetősen nagyfokú szabadságot élveztek a nemesek, és ezen jogaiknak védelme kvázi az ország alkotmányos rendjéből fakadt. Ezek a nemesi jogok alapozták meg a Habsburg-korszakban a vármegyék alkotmányvédő szerepét, a *vis inertiae* jogát.<sup>37</sup>

A Szent Korona-eszméből is, ami a rendi jogokkal szorosan összekapcsolódott, az következett, hogy a Magyar Királyságban az államalkotó tényezők a rendek, melyek a királyválasztás révén a Szent Korona által jelképezett hatalommal ruházzák fel az uralkodót. Ez a királyi hatalom viszont nem korlátlan, a rendek jogainak tiszteletben tartása az uralkodó

31 GyÖRFFY György: *Anonymus, rejtély avagy történeti forrás?* Akadémia Kiadó, Budapest, 1988.

32 MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet.* Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 194–195. o.

33 ECKHART i. m. 124–126. o.

34 ECKHART i. m. 128–130. o.

35 KRISTÓ i. m. 240. o.

36 *Tripartitum*, Első könyv 9. cím 7. § *A nemesek alatt pedig értsd e helyen általában az összes főpap, báró urakat és a többi mágnásokat, valamint az ország más előkelőit, a kiket (a mint előbb mondtam) mindenkor egy és ugyanazon szabadság előjoga védelmez.*

37 STIPTA István: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására.* Osiris Kiadó, Budapest, 1995, 9. o.

kötelessége és az ország kormányzása a rendekkel együtt történik, melyek az országgyűlés keretében vesznek részt ebben.<sup>38</sup>

„[...] teljes hatalmát az uralkodással és országgal együtt a község a maga akaratából, az ország szent koronájának joghatósága alá helyezte és következképpen fejedelmünkre és királyunkra ruházta; ettől fogva Ő tőle ered minden nemesítés és e két dolog mintegy a viszonyos átruházásnál és a kölcsönösségnél fogva, annyira szorosan függ egymástól mindenha, hogy egyiket a másiktól külön választani és elszakítani nem lehet s egyik a másik nélkül nem történhetik.”<sup>39</sup>

Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás része, ezért összekapcsolva tartalmazza a történeti alkotmány vívmányait és a Szent Koronát, hiszen ez utóbbi jogi személyiséggel való felruházása is egy jogi vívmány. Gondolatiságában ez a társadalom kis részére leszűkítve ugyan, de jelentős hasonlóságokat mutat a népszuverenitás eszméjével.

Azt azonban szükséges kihangsúlyozni, hogy az Aranybulla nem rendi vagy nemesi alkotmány volt, hanem csupán azokat az alapokat biztosította, amiken a rendi Magyarország ki tudott alakulni. Azt is fontos kiemelni, hogy nemesi vármegyék bár gyorsan megkezdték a kialakulást, a királyi hatalom 14. századi újbóli megerősödéséig nem voltak alkalmasak a tartományúri hatalom ellensúlyozására, különösen azért, mert az egyes oligarchák a familiárisaik révén uralni tudták a nemesi vármegyéket is. Így a rendiség és benne a birtokos nemesség kialakulása, érvényesülése nem elválasztható a politikatörténettől, azonban – ahogy Nyugat-Európában is – a politikai események „meghajoltak” a társadalmi erők mély erői előtt és Magyarország se tudta elkerülni a rendi korszakot.

## 6. A RENDI MAGYARORSZÁG AZ ARANYBULLÁTÓL AZ ÁPRILISI TÖRVÉNYEKIG

A nemesi jogok biztosítása terén nem csupán helyi szinten, hanem országos szinten is fel kellett lépnie azoknak a csoportoknak, amelyek az Aranybulla létrejöttében is szerepet játszottak. A nagymértékű királyi birtokadományozások és a magánkézben lévő kővárak megágyaztak a bárók tartományúri hatalmának, és anarchiával fenyegették Magyarországot az Árpád-kor végére. Ennek ellensúlyozására az egyház és a nemesek megkezdték a rendi típusú berendezkedések kiépítését, így 1291-ben megtartották az első magyar országgyűlést. III. András (1290–1301) királyi tanácsában egyenlővé tették a bárók, nemesek és egyházi személyek számát.<sup>40</sup> Ez a korai rendi kísérlet kudarcba fulladt, és az Árpád-ház férfiágon kihalásával az ország politikai káoszba sülyedt a kiskirályok által.

Az Anjou-királyok és Luxemburgi Zsigmond sikeres reformjai és politikája helyreállította a királyi hatalmat,<sup>41</sup> de a török fenyegetés árnyékában kitört polgárháborús állapotok 1440-ben újból felerősítették a rendi törekvéseket, és az országgyűlésen keresztül a nemesek tömegei politikaformálónak

váltak.<sup>42</sup> Ettől az időszaktól kezdve szilárdul meg a rendi alapú politikai berendezkedés Magyarországon, és válnak egyre rendszeresebbé kisebb-nagyobb megszakitásokkal az országgyűlések. I. Mátyás (1458–1490) uralkodása idején még háttérbe szorul az országgyűlés, ez elsősorban annak köszönhető, hogy a fekete sereg alkalmas volt a rendi mozgalmak letörésére, így a hatalom a rendek és a király ereje rövid időszakokra a király irányába tolódtak el.<sup>43</sup> Mátyás halála után a magyar rendek nem kérnek az erőskezü királyokból, így a magyar középkor utolsó három és fél évtizedében elsődlegesen a rendek kezében van a hatalom.

A török hódítás, a mohácsi vész és az ország három részre szakadásának a rendiség szempontjából hatalmas jelentősége van, ugyanis ameddig Nyugat-Európában a királyi hatalom megerősödése zajlik, sorra alakulnak ki az abszolút monarchiák – Angliát leszámítva –, addig Magyarországon ez a folyamat nem tud lezajlani. Egyrészt a Habsburg-uralkodók előbb a Német-római Birodalom ügyei (reformáció, harmincéves háború), majd a spanyolág kihalásának veszélye miatt nem képesek a magyar rendeket politikailag pacifikálni. Másrészt a magyar nemesség militarizált a folyamatos török jelenlét miatt, ami az Erdélyi Fejedelemséggel karöltve olyan erőt jelent, ami szintén segít fenntartani a rendi berendezkedést, viszont a közös ellenség a török, rá is kényszeríti a magyar királyt és a rendeket az együttműködésre, így a Wesselényi-összeesküvést (1664) és a lipóti abszolútizmus évtizedét (1671–1681) leszámítva többnyire jól működik a rendi berendezkedés.

A 18. században a nemesi vármegyék válnak a rendi berendezkedés legfőbb védelmezőjévé. A Habsburg-korszakban hiába alakulnak és professzionalizálódnak a királyi kormányzatszervek (Kancellária, Kamara, Helytartótanács), helyi szinten a vármegyék megkerülhetetlenek, így az országgyűlés nélkül jóváhagyott adóbeszedés és újoncállítás kivitelezhetetlen.<sup>44</sup> Emellett a vármegyei közgyűlés egy olyan fórum, ahol a központi, királyi hatalom nincs jelen, így a vármegyei közbeszédet a rendi ellenállás határozza meg.<sup>45</sup> Emiatt a 18. századi abszolutista törekvések [Mária Terézia (1740–1780), II. József (1780–1790)] is „elvéreznék” a magyar rendek ellenállásán. Természetesen azt is fontos megjegyezni, hogy a Habsburg Birodalmat továbbra is komoly külpolitikai nyomás éri az osztrák örökösödési (1740–1748) és a hétéves háború (1756–1763), a még mindig fennálló török veszély, végül pedig a francia forradalom és az annak nyomán kialakuló napóleoni háborúk által. Ez arra kényszeríti a dinasztíát, hogy időről időre együttműködjön a magyar rendekkel, amit tovább erősített a nőági öröklést elismerő Pragmatica Sanctio<sup>46</sup> elfogadtatása.

A nemesi vármegyék országos politikában való szerepének felértékelődése kéz a kézben járt a vármegyei birtokos nemesség politikai súlyának növekedésével. A tanulmányaik,

38 ECKHART i. m. 119–120. o.

39 *Tripartitum*, Első könyv 3. cím 6. §.

40 KRISTÓ i. m. 270–271. o.

41 ENGEL Pál – KRISTÓ Gyula – KUBINYI András: *Magyarország története 1301–1526*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 139–143. o.

42 ECKHART i. m. 120. o.

43 ENGEL – KRISTÓ – KUBINYI i. m. 231–232. o.

44 STIPTA i. m. 8. o.

45 DÉNES Iván Zoltán: *Közügyé emelt kiváltságörzés*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989, 31–32. o.

46 Ő császári és királyi legszentségebb felsége fölséges osztrák háza nőágának Magyarország szent koronájában s a régtől fogva hozzákapcsolt részében való folytonos királyi örökösödéséről szóló 1723. évi II. törvénycikk.

vagyonuk és vármegyei tisztségeik révén a vármegyei közéletre nagy befolyással rendelkező személyek országgyűlési követként, és a követutasítás kialakítása során egyre nagyobb politikai erőként jelentkeztek. Ezzel párhuzamosan a nagybirtokos arisztokrácia érdekeit elsődlegesen a császári udvarnál, Bécsben érvényesítette, ugyanis a 18. században, a törökellenes harcok elmúltával a magyar arisztokráciát a Habsburg-udvar „háziastította”, így az országgyűlésen is leértékelődött a felsőtábla szerepe, míg az alsótábláé folyamatosan növekedett. Ez az új, európai műveltségű réteg, aminek legjellemzőbb tagjai Deák, Kölcsey vagy Kossuth voltak, az 1790/91-es országgyűléstől kezdve egyre erősebb reformszándékkal léptek fel. Kiegészülve a reform arisztokratákkal (Széchenyi, Wesselényi) ők a reformkor politikai motorjai. Ezért igyekszik a Habsburg-udvar a reformkor idején a vármegyékben ellentámadni, és az adminisztrátori rendszerrel fellépni a vármegyékben a reformellenzékkel szemben.<sup>47</sup>

Itt szükséges egy rövid kitekintést tenni abba az irányba, hogy a fent röviden leírtakhoz képest Európa többi részén mi történt. A magyar rendiséghez képest valamivel korábban Nyugat-Európában is kialakultak a rendi államok, azonban ezek a 16–18. század folyamán „elvéreztek”, a rendi berendezkedést felváltotta az abszolutizmus, a királyi közjogi egyeduralmának korszaka. Az uralkodó korlátlan hatalmából következett a felelőtlensége is az alattvalói irányába, tehát közjogi értelemben a királyi hatalom korlátozottsága megszűnt, ami éppen a rendi államfelfogás egyik nagy vívmánya volt. Ennek eklatáns példája Franciaország volt, de Poroszország vagy a Habsburg Birodalom Lajtán túli része is ide volt sorolható.<sup>48</sup> A francia forradalommal kezdve a 19. században végigsöpört a kontinensen a polgári átalakulás, amelynek keretében a korábbi kiváltságos rétegek folyamatosan elveszítették előjogukat és létrejött az egyének jogi egyenlőségét elismerő polgári államok kora. Egyetlen kivétel Anglia volt, ahol igazán sosem jött létre abszolutizmus, hanem már a 17. század folyamán az angol polgári forradalom (amit nem a polgárság vívott és forradalom sem volt) keretében eldőlt, hogy az angol parlament kerül ki győztesen az uralkodó és a rendek harcából, szemben a kontinens államaival.<sup>49</sup> Ezzel Angliában a rendi köztársaság megszűnése lehetővé tette, hogy az angol társadalom mobilitása megmaradjon. Ez válik a 19. századra a gentlemanek korává, ahol a vagyon és a viselkedés bárkit a társadalmi elitbe repíthetett, de az elsőszülött fiúági öröklés biztosította, hogy a középosztály felülről és alulról nyitottá váljon, és ez ösztönözte a self-made man mentalitás kialakulását.<sup>50</sup> Létezett egy harmadik út is Európában, a rendi anarchia, aminek példája a Lengyel Nemesi Köztársaság volt. Lengyelországban a rendi királyságban olyan módon billent el a hatalmi súly a rendek irányába, ami ellehetetlenítette a királyi hatalmat, és egy-egy külső ellenség által kiváltott fellángolást

leszámítva Lengyelországban a belső széthúzás uralkodott. Emiatt a korszerűtlen állam és társadalom miatt végül Lengyelország nem volt képes megőrizni államiságát, és felosztották Poroszország, Oroszország és a Habsburg Birodalom között.<sup>51</sup>

Ezzel szemben tehát Magyarország egy unikális helyzetet képviselt azzal, hogy a 19. században egy működőképes rendi állam volt, sőt maguk a rendi erők egy része kívánta megreformálni a politikai és társadalmi berendezkedést, ami áttételeken keresztül, de az Aranybullán, és az abból levezetett nemesi és rendi jogokon alapult. Ezek a jogok megvédték a rendi állam egyes elemeit az uralkodó abszolutista törekvéseitől, amihez azért kellett a Habsburg Birodalom szinte állandó külpolitikai kitétsége, és eközben politikai színteret biztosított egy új politikai vezető rétegnek. Azonban ami eddig védelem volt, az a 19. századra hátránnyá változott, hiszen a rendi állam logikájában az országos tisztségek betöltéséhez udvarképesség, így arisztokrata cím is szükségeltetett. Ez párosulva azzal, hogy a 18. században véglegesen lezárultak az arisztokrácia kapui a nemesek számára, a korábbi évszázadokban még volt lehetőség arra, hogy egy-egy tehetséges személy révén egy nemesi család felemelkedjen az arisztokrácia soraiba (Esterházyak, Károlyiak, Grassalkovichok), azonban ez a lehetőség a 19. századra szintén megszűnt.<sup>52</sup> A nemesség nyitottsága is beszűkült, hiszen a török háborúk elmúltával a harci cselekményekkel nem lehetett már nemességet szerezni. A *honorációrok* útja nem volt alkalmas arra, hogy kellő lehetőséget biztosítson a társadalmi felemelkedésre. Emiatt a rendi Magyarország gazdasági problémái mellett, ezeket kiválóan leírta a munkáiban Széchenyi, egy társadalmi feszültséggel is szembenézett az ország, ami a rendi berendezkedésből fakadt, ez a társadalmi mobilitás megszűnése volt.

Raadásul az adó- és újoncmegajánlás lévén a honvédelem kötelezettségét azok viselték, akik nem rendelkeztek rendi jogokkal. Ez végképp fenntarthatatlanná tette e jogok rendszerét. Eötvös József így ír erről:

„Magyarország összes népessége, Fényes szerint – kinek statisztikáját használom e munkában minden számokra nézve – 11 184 288; ebből 544 372 egyén – azaz körülbelül egyhuszad rész – nemes. Ha már kérdeztünk: miben különbözik a nemzet ezen huszadának sorsa s állása a többi tizenkilenc huszadétól? feleletünket azon igen egyszerű állításban összpontosíthatjuk: hogy minden alkotmányos jog kizárólag elsőt, minden, a közállomány fenntartásából eredő kötelesség a második osztályt illeti.”<sup>53</sup>

A francia forradalom véres eseményei, a korábbi társadalmi vezető réteg hatalomvesztése és a napóleoni háborúk tapasztalata elrettentően hatottak a magyar nemességre is. Éppen ezért került a figyelem középpontjába Anglia, ami a kor vezető gazdasági hatalma volt, de az angol arisztokrácia és nemesség meg tudta őrizni politikai vezető szerepét. Ekkor kerültek az érdeklődés középpontjába a *Magna Charta* és az Aranybulla hasonlóságai és a két ország történeti alkotmányosságából fakadó hasonlóságok. Széchenyi István így ír erről naplójában.

47 GERGELY András (szerk.): *Magyarország története a 19. században*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 225–226. o. (a továbbiakban: Magyarország története a 19. században)

48 HAHNER Péter: *A régi rend alkonya*. Panem Könyvkiadó, Budapest, 2006, 51–54. o.

49 POÓR János (szerk.): *A kora újkor története*. Osiris Kiadó, Budapest, 2009, 28–45. o. (a továbbiakban: A kora újkor története)

50 Az angol politikai és társadalmi berendezkedésről így gondolkodtak a reformkorban. In: *Budapesti Híradó*, 278. sz., 1845. november 2., 291–292. o.

51 A kora újkor története. 119–139. o.

52 Magyarország története a 19. században. 87–88. o.

53 EÖTVÖS József: *Reform és hazafiság*. I. kötet. Szerk. Fenyő István. Helikon, Budapest, 1978, 139. o.



„Magna Carta és Aranybulla a kereszteshadjáratok következményeképpen úgyszólván egyazon agyból születtek. Anglia fokozatos kifejlődése révén tökéletes... Hogyan áll Magyarország, ahol annyi minden hátramaradt. Meg kell vizsgálni és össze kell hasonlítani a kettő mechanikáját és fokozatos kifejlődését – hogy Angliából a jót mindjárt befogadhassuk – nem pedig véres válság árán...”<sup>54</sup>

Az angol parlamentáris monarchia lesz az a minta, amit a polgári átalakulás céljaul tűznek ki a reformerek. Ezt irányozta elő Deák zseniális gondolata, a jogkiterjesztés is. Ennek a lényege, hogy elsődlegesen a rendek politikai jogait nem elvenni, hanem kiterjeszteni kell, és beemelni az alkotmány sáncái közé azokat, akik eddig kívül rekedtek.<sup>55</sup> Ezzel Magyarország a rendi államát és társadalmát polgárosította, nem pedig eltörölte és lecserélte egy új berendezkedésre. Ez pedig azért volt lehetséges, mert a polgári átalakulás idején működött a rendi állam. A kontinens többi részén az abszolútizmus egy olyan időbeli éket vert a rendi és a polgári állam közé, ami már nem volt áthidalható, így sokszor a polgári alkotmányok egy *tabula rasát* jelentettek az addigi politikai berendezkedések tekintetében. Anglia azért volt kivétel, mert a polgári államberendezkedés szintén a rendi államból alakult ki, csak megelőzve a kontinens többi országát, kihagyva az abszolútizmust. A magyar rendi állam többé-kevésbé átvészelte az abszolútizmust, és működőképes maradt, így pedig keretet és alapot szolgáltatott a polgári átalakulás számára. Ezzel az bizonyosodott be, hogy a rendi berendezkedés, illetőleg a rendek politikai jogai alapvetően megegyeztek a polgári állam által biztosított általános, illetve már nem a rendiséghez kötődő jogokkal. A magyar út az alkotmányos forradalom volt. Ez a gondolatosság felsejlik például Dessewffy Aurél 1841-ben megjelent írásában, ami rámutat arra, hogy a reformkori közjogi gondolkodás Magyarországot alkotmányos berendezkedésként ismerte el.

„Mi készek vagyunk az alkotmányos politikai jogok jóvoltában részesíteni, vagyon, értelmesség és erkölcsiség javalta kezességek mellett, azokat, ki e kincsből máig kizárják. Tovább megyünk: meggyőződésünk az: hogy egész Európában mi vagyunk az az ország, hogy egy ilyen lépés, ha a kellő mértékben történik, legkevesebb veszéllyel vagyon összekötve; mert nálunk új gyakorlatokat s köztanácskozási formákat kell feltalálni a neophyták számára: de bevenni őket a századok óta készen álló formáknak sánczaiba, régi megrögzött szokások köziba, mellyek Angliát kivéve, a valóságos életbe sehol annyira belé nem szövődtek, mint minálunk: s épen ezért, mi nem valami meg sem pillantható távolság üzni, ad graecas calendas utasítani akarjuk a dolgot, hanem hajlandók vagyunk, lehető első alkalommal tanácskozni a tárgy felett.”<sup>56</sup>

Az áprilisi törvények és a kiegyezés tehát új, polgári alapokra helyezte a rendi államot, de a jogkiterjesztés révén ez egy organikus fejlődés eredménye volt. Ez abban is tetten érhető, hogy a például választójogát megtartotta az, aki nem felelt meg a választójogi törvény feltételeinek, de a rendi országgyűlésre jogosult volt követet választani.<sup>57</sup> A dualizmus

idején – hasonlóan Angliához – a magyar arisztokrácia és a birtokos nemesség megtartotta politikai és gazdasági vezető szerepét. A nagybirtokok modernizálásával létrejött a magyar gazdaság fejlődésének egy olyan alapja, amely nyilván az angolhoz nem mérhető tőkefelhalmozást hozott létre, ez azonban párosulva a külföldi tőkeberuházásokkal megteremtette az iparosodás alapvető feltételeit. Az elsősorban külföldről érkező gyáriparos családok (Weiss, Ganz) integrálódtak a magyar elitbe, immáron a nagypolgárság tagjaként. Ez kicsiben és megkésve gyakorlatilag az angol ipari forradalom és polgárosodás modellje volt.

Gazdaságilag ezt roppantotta meg a trianoni békekötés, a Horthy-korszak ezt a társadalmi, politikai és gazdasági berendezkedést igyekezett konzerválni. Végül a II. világháború és a szovjet megszállás végképp elvágta ezt, és külső nyomásra erőszakos módon „modernizálták” a magyar társadalmat többek között a nemesi címek eltörlésével és az erőszakos iparosítással, térszerűsítéssel. A modern demokratikus politikai berendezkedés végül az ország függetlenségének visszanyerésével, a rendszerváltással egy időben valósult meg.

## 7. ÖSSZEZÉS

Az Aranybulla rövid távon nem volt alkalmas arra, hogy az Árpád-kor utolsó évszázadában a királyi hatalom gyengülését megakadályozza, ahhoz mélyebb reformok voltak szükségesek, azonban a *serviensek* esetében a jogi státusz rendezésével és a nemesi vármegye megszületésével az Aranybulla orvosolta a legfontosabb panaszokat. Amiben viszont az Aranybulla igazi jelentősége rejlik, hogy megteremtette a köznemesség jogi megszületésének kereteit, ami az évszázadok alatt a rendi állam egyik legfontosabb szereplőjévé vált. Azért kiemelkedő a nemesség szerepe, mert az arisztokrácia sosincs rászorulva közvetlenül a politikai intézményrendszerre, mivel hatalma és gazdagsága lehetővé teszi a közvetlen igényérvényesítést, a nemesség tömegével és az állami intézmények rendszerével képes fellépni. Az országgyűlés kezdeti idején ezért is próbáltak az arisztokraták elhatárolódni a nemesség tömegeitől, míg az előbbieket általában a budai királyi palotában tanácskoztak, addig a nemesek tömege Rákos mezején gyűlt össze. Ezt a különváltságot az intézményesült országgyűlésben is igyekeztek fenntartani. A városi polgárság és a kiváltságos népcsoportok a rendi politikában nem rendelkeztek sosem akkora súllyal, hogy komoly tényezőnek számítsanak. Így a köznemesség volt érdekelt és kompetens is abban, hogy a rendi állam egyensúlya fennmaradjon, a királyi hatalom ne váljon abszolúttá, de legyen meg a hatalma arra, hogy az arisztokrácia önkényével szemben oltalmat tudjon nyújtani. Ez volt az a politikai *status quo*, ami meghatározta a magyar rendi államot, és ennek az alapjait az Aranybulla tette le.

Attól viszont óvakodni kell, hogy túl sokat lássunk bele az Aranybullába önmagában. Az előbbi nem volt egy nemesi alkotmány, tehát nem állíthatjuk, hogy a Magyar Királyság

54 SZÉCHENYI István: *Napló*. Budapest, 2002, 636. o.

55 Magyarország története a 19. században. 204. o.

56 *Világ*, 1841. 72. sz., 282. o.

57 Az országgyűlési követeknek népképviselő alapján választásáról szóló 1848. évi V. törvénycikk 1. § *Politikai jogérvet azoktól, kik annak eddig*

*gyakorlatában voltak, elvenni, a jelen országgyűlés hivatásának nem érezhetvén, mindazok, kik a megyékben és szabad kerületekben az országgyűlési követek választásában eddig szavazattal birtak, e jog gyakorlatában ezennel meghagyatnak.*

1222-ben Európa élvonalába tartozott volt a rendi állam kialakulása terén. A rendi társadalom és kiemelten a köznemesség azonban az Aranybullából nő ki, ami létrehoz egy olyan állami berendezkedést, ami az állam és a rendi társadalom tagja viszonylatában hasonlóságot mutat a mai jogfelfogásunkkal is. Fontos kihangsúlyozni, hogy a rendi berendezkedés az ún. negyedik rendnek, a kiváltságokkal nem rendelkezőknek politikai jogot nem biztosított, sőt sok olyan jogot, amit ma természetesnek veszünk, például a választás szabadság, jogorvoslathoz való jog, szólásszabadság elérhetetlenek voltak a számukra. Miközben, ahogy korábban bemutatásra került, a kor szellemének megfelelően ezek azért nagyjából biztosítva voltak a nemesség és a többi rendi csoport számára. Ezért jutott el a köznemesség politikai gondolkodása a reformkorban oda, hogy Magyarország alkotmányos állam, amelynek kormányforma-váltásra és jogkiterjesztésre van csupán szüksége, és mindez kivitelezhető a rendi állam keretei között. Ez az, ami azzal járt, hogy Magyarországnak nem volt szüksége kartális alkotmányra, hanem megtartotta a történeti alkotmányát.

A történeti alkotmány jelentette az alapvető kapcsolatot Anglia és a Magyarország között. Ez a specialitás Európában csak Angliára volt még jellemző, ugyanis az angolok Magyarországhoz hasonlóan közvetlenül a rendi államból léptek a polgári állam útjára, még ha ez Angliában nem volt annyira egy időpillanathoz köthető, mint Magyarország esetén. Ezek a hasonlóságok hívták fel a figyelmet az Aranybulla és a *Magna Charta* időbeli közelségére, és ez volt az a kapocs, amellyel utólag össze lehet kötni a két állam fejlődési ívét. A magyar nemzetfelfogás is átmentette részben a rendi korszak gondolkodását. A *hungarus*<sup>58</sup> tudat, amely nem a kulturális nemzeti identitáshoz, hanem a politikai-rendi identitáshoz kötődött, a nemzeti ébredésig meghatározta a Magyar Királyság alattvalóinak identitását. A soknemzetiségű Magyarországon a 19. században a magyar politikai elit a magyarság vezető szerepének megőrzését a politikai nemzetben látta, azonban ez csak korlátozottan sikerült, ugyanis a dualizmus alatt sem

írta felül a politikai nemzettudat az egyes nemzetiségekhez való tartozást. Ha az Egyesült Királyságot nézzük, ez is egy közös kapocs, hiszen az *Act of Unions*<sup>59</sup> elfogadása után a brit birodalmi tudat szintén túllép az angol nemzetiségen, és sokkal inkább alapoz a politikai összetartozásra.

Az Aranybullától egy organikus fejlődési ívet képez a magyar alkotmányfejlődés a rendi berendezkedésen át a polgári átalakulás időszakáig. Így áttételeken át, de az Aranybulla egyes rendelkezései szerves részét képezték a polgári államnak is, ugyanis bebizonyosodott a rendi korszak során, hogy tartalmában – hangsúlyozandó nem alanyi körében – az európai jogi felfogást képviselik. Szilárd alapot adott, amin szárba szökkenhetett az a magyar alkotmányfejlődés, amire méltán lehetünk büszkéek, mert egyszerre fejeződött ki benne a magyarság történelme és Európához való tartozásunk. Ezért üdvözlendő, hogy az Alaptörvény helyreállította a kontinuitást a hatályos jogrend és a történeti alkotmány között, még ha csak részlegesen is, különösen annak tekintetében, hogy az ország szuverenitásának elvesztésével együtt szakadt meg ez a folytonosság, nem pedig az alkotmányozó hatalom szabad elhatározásából. Annak meghatározása, hogy mit emelünk át a történeti alkotmányunkból, elsődlegesen az Alkotmánybíróság feladata, de a jogalkotón, sőt az egész jogásztársadalmon is múlik ennek sikeressége. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát már felvillantottam, de érdemes a jogalkotó kapcsán megjegyezni például, hogy a *közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény* preambuluma a történeti alkotmányra hivatkozik. Ezzel a jogalkotó kifejezi, hogy a jogorvoslathoz való jogot és ehhez kapcsolódóan a közigazgatási bírászkodást a történeti alkotmányunk vívmányainak tekinti. Ahogy jelen írásomban bemutatam, érdemes lehet mélyebbre ásni a XIX. századi polgári jogi berendezkedésnél, hiszen annak gyökerei mélyebbre hatolnak. Így az Aranybullában is lehetnek olyan értékek, amelyekkel – kellő adaptációval kezelve – gazdagíthatjuk közjogi berendezkedésünket.

58 A *hungarus* kifejezés a Magyar Királyság (*Regnum Hungariae*) alattvalóját jelenti.

59 Anglia és Skócia egyesülését megvalósító két törvény, amit 1706-ban és 1707-ben fogadott el előbb az angol, majd a skót parlament.

Petrasovszky Berta\*



# A *ne bis in idem* elvről, különös tekintettel az állatvédelmi hatósági eljárás büntetőeljáráshoz való viszonyáról

## I. BEVEZETÉS

„*Nemo debet bis vexari pro una et eadem causa*” – szól a római jogi alapelv Ulpianus tollából, ami szó szerinti fordítás szerint annyit tesz, hogy senkit sem lehet egy és ugyanazon okból kétszer zaklatni.<sup>1</sup> A tézis jelenkori formájában a *ne bis in idem* elvben, azaz a kétszeres értékelés tilalmának elvében jelenik meg, ami általános értelemben az egész igazságszolgáltatás működését átható princípium. Szűk értelemben a büntetőjogban, a büntetékiszabás során érvényesülő alapelv, amelynek jelentése: a bűnelkövetőt ugyanazon cselekménye miatt nem lehet kétszer büntetőjogi hátránnyal sújtani. Ebből kifolyólag az eljáró hatóságok ugyanazon eljárásjogi szabályok szerint ugyanazt a tényt, körülményt vagy állapotot kétszer nem értékelhetik. Az elv érvényesülésének kiemelt jelentősége leginkább viszont a szűkebb értelemben vett büntetőeljárás során van.<sup>2</sup> Az eljárás jogban a *res iudicata* elvével, azaz a többszörös eljárás tilalmával együtt jelenik meg,<sup>3</sup> amely önmagában a tettazonosság eseteire vonatkozatható.<sup>4</sup> A két tételt együttesen értelmezve ugyanazon cselekmény miatt senkivel szemben nem indítható kétszer büntetőeljárás. Az elv ún. relatív eljárás akadályként<sup>5</sup> érvényesül a büntetőeljárás során, amely gátat szab annak, hogy a bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen elítélt vagy felmentett elkövetővel szemben ugyanazon cselekmény, tény, körülmény vagy állapot miatt új büntetőeljárás vagy a folyamatban lévő büntetőeljárás mellett „büntető jellegű” eljárás megindítására kerüljön sor. A *ne bis in idem* elv

tehát egyfelől a *res iudicata* elvével együtt eljárásjogi értelemben az ugyanazon jogágra tartozó eljárás kétszeres lefolytatásának tilalmát jelenti, másfelől a kétszeres szankció kiszabásának tilalmát, amelynek gyökere egy ennél is szélesebb koncepcióra, a „kétszeres zaklatástól” mentes életet biztosító római jogi alapelvre vezethető vissza.

A nemzetközi joggyakorlat egyetért abban, hogy a *ne bis in idem* elv egyértelmű megsértését jelenti az, ha ugyanazon cselekmény miatt, ugyanazon jogsértés fennállása mellett, ugyanazon személlyel szemben büntetőeljárás keretében kiszabott büntetőjogi szankciót és „büntető jellegű eljárásban” „büntető jellegű” szankciót is kiszabnak. Az elv értelmezési keretei a nemzetközi bíróságok kiterjesztő értelmezése okán tehát nem csupán csak a büntetőjog területéig terjednek.<sup>6</sup> Az alaptétel érvényesülését ugyanis a bíróságok eddig kizárólag a büntetőeljárások vonatkozásában vizsgálták, jelenleg viszont többek között a közigazgatási hatóságok által alkalmazott „büntető jellegű” jogkövetkezményekkel kapcsolatosan is elemzik.<sup>7</sup> Ez pedig olyan új helyzetet teremtett, amely megnehezíti a *ne bis in idem* elvnek való megfelelést. Jelen tanulmányban a *ne bis in idem* elv nemzetközi és nemzeti szabályozását, és annak az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB), valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) értelmezését kívánom bemutatni. Ezt követően azt vizsgálom, hogy az elv érvényesítése milyen lehetséges nehézségekbe ütközhet a büntetőeljárás és a közigazgatási eljárás párhuzamos lefolytatása során, különösen az állatvédelmi hatósági eljárásban.

A kérdés aktualitását adja, hogy a jelenlegi jogalkotás fontos célkitűzései közé tartozik az állatok jóllétének biztosítása, amelynek keretében legutóbb a parlament 2021. november 30. napján egyhangúlag elfogadta az állatok védelme érdekében szükséges egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXVIII. törvényt,<sup>8</sup> amely az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvényt

\* Petrasovszky Berta: Igazságügyi Minisztérium, Büntetőjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Büntető Eljárásjogi Főosztály, jogi ügyintéző.

1 „A Justinianus császár Digestájában foglalt egy rendelkezés nyomán napjainkig ható érvénnyel meggyökeresedett az a gondolat, miszerint *nemo debet bis vexari pro una et eadem causa* [...] hiszen még az alapvetően retributív természetű *talio-elv* sem kívánt egy szemért többet.” M. NYITRAI Péter: *Nemzetközi és európai büntetőjog*. Osiris Kiadó, 2006, 143. o.  
2 GÖRGÉNYI Ilona – GULA József – HORVÁTH Tibor – JACSÓ Judit – LÉVAY Miklós – SÁNTHA Ferenc – VÁRADI Erika: *Magyar büntetőjog általános rész*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2014 (a továbbiakban: GÖRGÉNYI–GULA–HORVÁTH–JACSÓ–LÉVAY–SÁNTHA–VÁRADI) 70–71. o.  
3 GÖRGÉNYI–GULA–HORVÁTH–JACSÓ–LÉVAY–SÁNTHA–VÁRADI: 70–71. o.  
4 AMBRUS István: *A ne bis in idem* elve a legújabb európai joggyakorlatban, kitekintéssel a princípium érvényesülésére különböző jogterületek találkozásánál. *Európai Tükör: Az integrációs stratégiai munkacsoport két-havonta megjelenő folyóirata*, 2019, 123. o.  
5 42/1993. (VI. 30.) AB határozat.

6 „Az EUB döntése nyomán arra vonható következtetés, hogy a *ne bis in idem* elvét kiterjesztően értelmezte.” In: MOLNÁR Gábor Miklós: *Az adóigazgatási és büntetőeljárás kapcsolata. A költségvetés büntetőjogi védelme konferencia előadásainak szerkesztett változata*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2017 (a továbbiakban: MOLNÁR G. M. 2017) 40. o.

7 MOLNÁR G. M. 2017: 40. o.

8 Magyar Közlöny 2021. december 8., 224. sz.

(a továbbiakban: Ávtv.),<sup>9</sup> a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvényt,<sup>10</sup> a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényt (a továbbiakban: Btk.),<sup>11</sup> valamint a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényt (a továbbiakban: Be.)<sup>12</sup> módosította. Tekintettel arra, hogy a Btk. által szabályozott, állatokat érintő bűncselekményekben megjelenő elkövetési magatartásokat részben az Ávtv. is szabályozza, így aktuális kérdésnek tekintetem a két eljárás párhuzamosságának és a párhuzamosan kiszabott szankciók *ne bis in idem* elvnek való megfelelés vizsgálatát. A *ne bis in idem* alaptétel érvényesülésének kérdését már az Alkotmánybíróság is vizsgálta a 8/2017. (IV. 18.) AB határozatában, amelyben különböző szempontok alapján vette górcső alá a két eljárás viszonyát. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra a megállapításra jutott, hogy minden igényt kielégítő megoldást végső soron várhatóan csak a jogalkotás tud adni.

Jelen tanulmány az Ávtv.-t úgy vizsgálja, hogy szem előtt tartja annak elsődleges célját, amely az állatvilág egyedeinek védelme, az emberi felelősségtudat fokozása az állatokkal való kiemelt bánásmód érdekében, valamint az állatvédelem alapvető szabályainak meghatározása,<sup>13</sup> amelyhez a büntetőjog *ultima ratio* jelleggel kíván kapcsolódni és fellépni az ember és állat együttéléséből fakadó, társadalomra veszélyes cselekmények ellen.

## II. SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZET

### 1. A NE BIS IN IDEM ELV NEMZETKÖZI SZABÁLYOZÁSA

A kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalma több nemzetközi jogi aktusban is megjelenő tétel. Elsőként az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* 14. cikkének 7. bekezdésében került szabályozásra,<sup>14</sup> majd az *emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény*<sup>15</sup> (a továbbiakban: Egyezmény) 1984. november 22-én Strasbourgban aláírt 7. kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikkében is rögzítették a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának elvét. Az Egyezmény *ne bis in idem* elvet szabályozó rendelkezése szerint, ha valakit egy állam büntetőtörvényének és büntetőeljárás törvényének megfelelően egy bűncselekmény

kapcsán már jogerősen felmentettek vagy elítéltek, e személlyel szemben ugyanennek az államnak az igazságszolgáltatási szervei ugyanezen bűncselekmény miatt nem folytathatnak büntetőeljárást, és vele szemben abban büntetést nem szabhatnak ki.

Uniói szempontból ugyanakkor sokkal lényegesebbnek tekinthető a *Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény*,<sup>16</sup> amely 3. fejezetének 54. cikke is rendelkezik a kétszeres büntetés tilalma elvének alkalmazásáról.

Végül alapjogi szintre az *Európai Unió Alapjogi Charta*<sup>17</sup> (a továbbiakban: Alapjogi Charta) igazságszolgáltatás alapkövetelményeket szabályozó VI. cím 50. cikke emelte, amelynek értelmében senki sem vonható büntetőeljárás alá és nem büntethető olyan bűncselekményért, amely miatt az Unióban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítéltek.

### 2. A NE BIS IN IDEM ELV NEMZETI SZABÁLYOZÁSA

Az alapelvet Magyarországon az *Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése* rögzíti:

„(6) A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltethető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítéltek.”

Az alaptétel kiemelt jelentőségét mutatja az is, hogy az Alaptörvény ezen szakaszhoz fűzött indokolása szerint a kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalma olyan alapvető büntetőjogi, illetve büntető eljárásjogi biztosíték, amit a megtorló jellegű joghátrány alkalmazásának lehetőségére tekintettel külön is ki kell emelni.

A Be. 4. § (3) bekezdése szerint büntetőeljárás nem indítható, illetve a megindult büntetőeljárást meg kell szüntetni, ha az elkövető cselekményét már jogerősen elbírálták, kivéve a rendkívüli jogorvoslati eljárások és egyes különleges eljárások eseteit. Ezenfelül a Be. 4. § (7) bekezdése szerint akkor sem indítható büntetőeljárás, illetve a megindult büntetőeljárást meg kell szüntetni, ha az elkövető cselekményét az Európai Unió tagállamában jogerősen elbírálták, vagy egy tagállamban a cselekmény érdeméről olyan határozatot hoztak, amely azonos cselekmény vonatkozásában, a határozatot hozó tagállam joga alapján akadályát képezi újabb büntetőeljárás megindításának, vagy annak, hogy a büntetőeljárást hivatalból vagy rendes jogorvoslat alapján folytassák.

9 Ávtv. 43. §-a (13)–(15) bekezdéssel egészült ki, hatályos: 2022. október 4.  
 10 A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 319. §-a (4) bekezdéssel egészült ki (hatálybalépésének ideje: 2022. január 1.).  
 11 Btk. 242. §-a (2a) és (3a) bekezdéssel egészült ki, a 244. §-a (2) bekezdése módosult, 244. §-a (3)–(6) bekezdéssel egészült ki, 247. § (1a), (3) és (4) bekezdéssel egészült ki, illetve XXIII. Fejezete a 253/A. §-sal egészült ki (hatálybalépésének ideje: 2022. január 1.).  
 12 Be. 319. §-a (8) és (9) bekezdéssel egészült ki, illetve a 320. § (2) bekezdésébe módosult (hatálybalépésének ideje: 2022. január 1.).  
 13 Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) 1. §.  
 14 „7. Senkivel szemben sem lehet büntetőeljárást indítani vagy büntetést kiszabni olyan bűncselekmény miatt, amely miatt az adott ország törvényének és büntetőeljárásának megfelelően jogerős ítélettel már elítéltek vagy felmentették.”  
 15 Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvénnyel hirdették ki.

16 A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaitkon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló 3. Fejezet 54. cikke szerint: „Az ellen a személy ellen, akinek a cselekményét a Szerződő Felek egyikében jogerősen elbírálták, ugyanazon cselekmény alapján nem lehet egy másik Szerződő Fél területén büntetőeljárást indítani, amennyiben elítélés esetén a büntetést már végrehajtották, végrehajtása folyamatban van, vagy az ítélet meghozatalának helye szerinti Szerződő Fél jogszabályainak értelmében azt többé nem lehet végrehajtani.”  
 17 Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2016/C 202/02.), 2016. június 7.

A kétszeres eljárás tilalmának minimumszabályait rögzítő büntető eljárásjogi szabályok mellett jelen tanulmány írásával egy időben, 2022. március 1-jén hatályba lépő Btk. 74. § (5) bekezdés c) pontja is *ne bis in idem* elv tárgykörében rendezi a kétszeres büntetés tilalmának vagyoneklobzásra vonatkozó részét.<sup>18</sup> A Btk. 74. § (5) bekezdés c) pontja ugyanis a „kétszeres vagyoneklobzás” elrendelésének lehetőségét zárja ki azzal, hogy kimondja: ha a büntetőeljárás tárgyát képező bűncselekménnyel azonos tényállás miatt közigazgatási hatóság, állami adó- és vámhatóság végleges határozatában vagy közigazgatási perben a bíróság jogerős határozatában fizetési kötelezettséget állapított meg, akkor a fizetési kötelezettség erejéig vagyoneklobzás nem rendelhető el.

A kétszeres értékelés tilalmának alapelve tehát a büntetőeljárás egész folyamatára vonatkozóan általános elvárásaként jelenik meg a büntetőeljárás szabályozó törvényben, emellett pedig a vagyoneklobzás vonatkozásában a büntető anyagi jogi törvényben is rögzítésre került.

### III. A NEMZETKÖZI JOGGYAKORLAT

A *ne bis in idem* elv két fő nemzetközi forrásának minősül az Egyezmény, illetve az Alapjogi Charta. Ebből kifolyólag elkerülhetetlen a tézist szabályozó EJEB jogértelmezését, valamint az Alapjogi Chartát értelmező EUB joggyakorlatát megvizsgálni, amelyet az Alkotmánybíróság maga is a jogok védelmének minimális szintjeként fogad el.<sup>19</sup>

#### 1. AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK JOGÉRTELMEZÉSE

A *ne bis in idem* elvnek megfelelő szabályozást az Egyezmény nemzeti, tagállami keretek között kívánja meg.<sup>20</sup> Az EJEB határozataiban arra a korábbi megállapításra jut, amely szerint a *res iudicata* elvével összekapcsolt *ne bis in idem* elvvel ellentétes minden olyan rendelkezés, amely lehetőséget ad arra, hogy bűncselekmény miatt jogerősen felmentett vagy elítélt személlyel szemben a büntetőeljárás után vagy mellett „büntető jellegű” eljárást folytassanak. A „büntető jellegű” eljárás kapcsán az EJEB az ún. *Engel-kritériumokra*<sup>21</sup> hívja fel a figyelmet, amely egy olyan szempontrendszer, amely segítséget nyújt az amúgy nem büntetőjogi eljárások „büntető jellegének” megítélésében. A „büntető jellegű” fogalmat a nemzetközi joggyakorlat lényegében olyan büntetőjogon kívüli eljárásokra használja, amelyek céljukra, címzetti körükre, a szankció súlyára és jellegére tekintettel elnevezésükkel

szemben büntetőjogi jellemzőkkel bírnak. Az *Engel-kritériumoknak* nevezett szempontrendszer az alábbiakat vizsgálja:<sup>22</sup>

I. Az első kritérium, mint kiindulópont a rendelkezés nemzeti jog szerinti besorolását vizsgálja. Amennyiben a büntetőjog területén lehet elhelyezni, úgy egyértelműen „büntető jellegű”.

II. A második kritérium a szankció címzetti körére vonatkozik. Amennyiben a szankció mindenkire érvényes, akkor vélhetően a vizsgált rendelkezés „büntető jellegű” lesz, abban az esetben viszont, ha az csak egy bizonyos jogállással rendelkező csoportra vonatkozik, úgy várhatóan a vizsgált eredménye szerint nem lesz „büntető jellegű”. A szankció címzetti körén kívül a célját is szükséges megvizsgálni. Amennyiben a szankció csak a vagyoni kár megtérítését szolgálja, abban az esetben nem „büntető jellegű”, ha viszont annak célja megtorlás és megelőzés, akkor ezen kritérium szerint „büntető jellegűnek” fog minősülni. A második kritérium körében vizsgálható az is, hogy a jogsértés szankcionálása olyan jogi tárgyak védelmét szolgálja-e, amelyek védelmét rendszerint büntetőjogi rendelkezések útján biztosítják.

III. A harmadik kritérium a szankció jellegére és súlyára vonatkozik. Szabadságvesztés esetében – kevés kivétellel – általában vélelmezhető a „büntető jelleg”.

Az *Engel-kritériumoknak* ugyanakkor nem kell egyszerre fennállniuk, a „büntető jellegű” egy kritérium is megalapozhatja. Ebből kifolyólag akkor is „büntető jellegű” lesz, ha ugyan az egyes feltételek önmagukban nem alapozzák meg e minőséget, viszont a vizsgált kritériumok együttes hatásukban mégis ilyen eredményre vezetnek.<sup>23</sup>

Az EJEB határozatában megerősítette az elvet szabályozó rendelkezést, és nyomatékosította, hogy senkit sem lehet bíróság elé állítani olyan bűncselekmény miatt, amelyről korábban már jogerősen döntöttek, azaz jogerősen elítélték vagy felmentették. Az EJEB továbbá kimondta azt is, hogy a *ne bis in idem* elvet alapjában véve úgy kell értelmezni, hogy az megtiltja: az adott személy ellen bűncselekmény miatt úgy folytatásnak le eljárást, vagy tartásnak tárgyalást, hogy az első bűncselekménnyel azonos ténybeli alapokon vagy „lényegében” azonos tényekből fakadó alapokon áll.<sup>24</sup> Az EJEB döntései alapján tehát a *ne bis in idem* elv megsértését jelenti az, ha egy személy ellen két olyan azonos jogágba tartozó eljárást folytatnak, amelyek közül mindkettő büntetőeljárásnak vagy „büntető jellegű” eljárásnak minősül, és mindkét eljárás tárgya az érintett által elkövetett ugyanazon jogellenes cselekmény, amelynek legalább „lényegében” azonos tényállásból kell fakadnia.<sup>25</sup>

Fontos megjegyezni, hogy az *Engel-kritériumok* ugyan az eljárás „büntető jellegének” meghatározásában nyújtanak segítséget, azonban a szempontok (*Engel-kritériumok* II. és III. pontjai) sokkal inkább az eljárás során kiszabott szankció

18 Az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXXIV. törvény 92. §. Emellett a módosító törvény 207. §-a a vagyoneklobzás kétszeres tilalmát az érintett ágazati „tükör szabályban”, az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvényben is rendezi, így biztosítja, hogy a büntetőeljárás keretében elrendelt vagyoneklobzás erejéig adóigazgatási eljárásban sem lehet több – párhuzamos zaklatásként – adókötelezettséget előírni.

19 32/2012. (VII. 4.) AB határozat [41], 25/2013. (VII. 19.) AB határozat [27], 33/2013. (XI. 22.) AB határozat [24].

20 33/2013. (XI. 22.) AB határozat [24].

21 Engel és társai kontra Holland ügy, 1978. június 8.

22 Engel és társai kontra Holland ügy, 1978. június 8., lásd bővebben: C-489/10. számú Lukasz Marcin Bonda ügyben benyújtott előzetes döntéshozatali kérelem, 2011. december 15. [45]–[54].

23 C-489/10. számú Lukasz Marcin Bonda ügyben benyújtott előzetes döntéshozatali kérelem, 2011. december 15. [45]–[54].

24 Sergey Zolotukhin kontra Oroszország [GC] (14939/03), 2009. február 10., [10], [81], [82].

25 Dungveckis kontra Litvánia (32106/08), 2016. április 12. [42].

milyenségét vizsgálják. Ebből kifolyólag, ha mindkét kiszabott szankció „büntető jelleget” ölt, úgy annak eredménye nem is lehet más, mint az, hogy a *ne bis in idem* elv sértő módon került kiszabásra, az ezt lehetővé tevő jogszabályi rendelkezés pedig a *ne bis in idem* elv magját sértő szabálynak minősül.

Az EJEB ezen alaptétel értelmezése során ezen esetben szokatlan módon jelentős mértékben támaszkodik az EUB joggyakorlata során megállapítottakra, amelyeket az Egyezmény kétszeres értékelés tilalmát előíró rendelkezései értelmezésének mércéjeként fogad el.<sup>26</sup>

## 2. AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK JOGGYAKORLATA

Az EUB határozataiban az *Engel-kritériumokra* figyelemmel vizsgálja a kérdéses eljárás büntetőeljárás mellett való lefolytathatóságának jogszerűségét, amelynek keretében az eljárás során kiszabható szankciók „büntető jelleget” is górcső alá veszi.<sup>27</sup> Hangsúlyozza, hogy a megtorlásra irányuló szankció egyértelműen „büntető jelleget” ölt, ugyanakkor kimondja azt is, hogy megelőzésre is irányuló célú szankció is lehet „büntető jellegű”.<sup>28</sup> Az EUB a büntetőeljárás és a közigazgatási eljárás során kiszabható szankciók kapcsolatára vonatkozóan azt a megállapítást teszi, hogy nem ütközik az elvbe az, ha valamely jogszerű célból (pl. adóbevallásból származó bevétel teljes körű beszerzésének biztosítása érdekében) az alkalmazandó szankció közigazgatási és büntetőjogi szankció kombinációjaként jelenik meg.<sup>29</sup>

Amint azt korábban említettem, a *ne bis in idem* elv egyértelmű megsértését jelenti az, ha *ugyanazon cselekmény miatt, ugyanazon jogsértés fennállása mellett, ugyanazon személlyel szemben* büntetőeljárás keretében kiszabott büntetőjogi szankciót és „büntető jellegű eljárásban” „büntető jellegű” szankciót is kiszabnak. Kérdésként vetődik fel ugyanakkor, hogy mit tekint a joggyakorlat „ugyanazon cselekménynek”, „ugyanazon jogsértés fennállásának”, illetve kit „ugyanazon személynek”. Az EUB szűken értelmezi az „ugyanazon cselekmény” fogalmát, és kimondja, hogy ezen az azonos törvényi tényállást, azaz az egymáshoz elválaszthatatlanul kötődő körülmények együttesének az azonosságát<sup>30</sup> kell érteni, függetlenül annak jogi minősítéstől, valamint annak védett jogi tárgyától.<sup>31</sup> Ehhez kapcsolódik a tételmondat második eleme, amely szerint, ha valakit már „ugyanazon cselekmény” miatt jogerősen felmentettek vagy elítéltek, akkor „ugyanazon jogsértés fennállása” esetén ugyanolyan eljárást már nem lehet vele szemben megindítani.<sup>32</sup> A tételmondat harmadik elemét az „ugyanazon személy” fogalma adja, amellyel kapcsolatosan

az EUB kimondta, hogy nem ellentétes az elvvel az, ha a szankciót<sup>33</sup> valamely jogi személyiséggel rendelkező társasággal szemben szabták ki úgy, hogy ugyanazon tényállás miatt természetes személlyel szemben büntetőeljárást is indítottak.

A részlemek tehát egybekapcsolódó logikai láncot alkotnak, amelyek vonatkozásában az EUB értékelt azokat az eseteket, amelyek egyértelműen a *ne bis in idem* elvébe ütköznek. Megállapítható azonban, hogy adott esetben ugyanazon cselekmény miatt, ugyanazon jogsértés fennállása mellett, ugyanazon személlyel szemben indított, párhuzamosan lefolytatott eljárások sem ütköznek a *ne bis in idem* elvébe. Ebből kifolyólag annak eredménye akár több szankció kiszabását is jelentheti (*prohibition of double punishment*), amelyek halmozása az EUB jogértelmezése alapján azonban csak meghatározott feltételek fennállása esetén lehet jogszerű. Az EUB ítélezési gyakorlata szerint ugyanis nem ellentétes a tézissel egy olyan világos és pontos nemzeti szabályozás, amely előre meghatározott célból lehetővé teszi büntetőeljárás megindítását egy olyan személlyel szemben, akit ugyanazon tényállás miatt már „büntető jellegű” közigazgatási szankcióval sújtottak. Az ezt lehetővé tevő szabályozásnak ugyanakkor biztosítani kell a két eljárás összhangját úgy, hogy az eljárások halmozása miatt az érintett személyre háruló többletterhet a feltétlenül szükséges mértékre korlátozódjon, valamint hogy a kiszabott szankciók összességének súlyát az elkövetett jogsértés súlyához mérten a feltétlenül szükséges mértékben lehessen kiszabni.<sup>34</sup>

Az EUB gyakorlata szerint tehát a meghatározott kereteken belül jogszerűen is lehet több eljárást egymás mellett lefolytatni. A párhuzamosság természetesen velejárája pedig a szankciók halmozása, amelyek az EUB gyakorlata szerint kiszabhatók anélkül, hogy a *ne bis in idem* elvét sértene, ha és amennyiben az eljárások lefolytatására egymásra és a „másik” eljárásban kiszabott szankcióra figyelemmel kerül sor. Vagyis elfogadható egy olyan szabályozás, amely egy-egy jogsértés hatékony kezelése érdekében a különböző eljárások és szankciók szinergiáját hozza létre. Azt azonban fontos kiemelni, hogy eljárások és szankciók halmozása soha nem jelentheti a *ne bis in idem* elv „magjának” megsértését, azaz két büntetőeljárás megindítását, és ennek eredményeképpen két „büntető jellegű” büntetés kiszabását.

## IV. A NE BIS IN IDEM ELV A 8/2017. (IV. 18.) AB HATÁROZAT TÜKRÉBEN

Az Alkotmánybíróság több esetben is foglalkozott már a *ne bis in idem* elv értelmezésével,<sup>35</sup> amelyek közül jelen tanulmányban az állatvédelmi hatósági eljárás kapcsán hozott 8/2017. (IV. 18.) AB határozat főbb megállapításait kívánom összefoglalni.

Az Alkotmánybíróság több esetben is hivatkozik az EJEB és az EUB határozataira, és részben azok alapján értékeli

26 33/2013. (XI. 22.) AB határozat [26].

27 Pl. C-489/10. számú Lukasz Marcin Bonda ügy, 2012. június 5. [37]–[40], C-524/15. Menci Luca ügy, 2018. március 20. [26].

28 C-524/15. Menci Luca ügy, 2018. március 20. [31].

29 C-617/10. számú Hans Åkerberg Fransson ügy, 2013. február 26. [34]: „tagállam az adóbevallási (héa) kötelezettség teljesítésnek elmulasztásában megnyilvánuló ugyanazon tényállásra adójogi és büntetőjogi szankciók kombinációját alkalmazzák.”

30 C-436/04. Leopold Henri Van Esbroeck ügy, 2006. március 9. [43].

31 C-436/04. számú Van Esbroeck ügy, 2006. március 9. [42], C-524/15. Menci Luca ügy, 2018. március 20. [36].

32 C-524/15. Menci Luca ügy, 2018. március 20. [35].

33 Ebben az ügyben: adóbírságot, in: C-436/04. számú Van Esbroeck ügyben.

34 C-524/15. Menci Luca ügy, 2018. március 20. [63].

35 Pl. 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 33/2013. (XI. 22.) AB határozat, 60/2009. (V. 28.) AB határozat, 42/1993. (VI. 30.) AB határozat.

a büntetőeljárás és az állatvédelmi eljárás, valamint ezekkel kapcsolatosan a pénzbüntetés és állatvédelmi bírság viszonyát. A kérdést felvető ügyben ugyanis ugyanazon tényállás alapján és ugyanazon jogellenes cselekmény miatt a jogsértő személlyel szemben először pénzbüntetést, majd állatvédelmi bírságot is kiszabtak. Ezzel összefüggésben érdemes megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság előtt jelenleg is folyamatban van egy ügy, amely a korábbi probléma fordítottja, a közigazgatási bírság után indított büntetőeljárás *ne bis in idem* elvnek való megfelelését vizsgálja.<sup>36</sup>

Az EJEK egyik határozatát<sup>37</sup> kiemelve az Alkotmánybíróság felhívja arra a figyelmet, hogy a büntetőeljárás és a közigazgatási eljárás párhuzamos és összekapcsolt együttes alkalmazása bizonyos feltételek fennállása esetén összeegyeztethető a *ne bis in idem* elvével. A két eljárás integrált alkalmazása azonban szigorú feltételeknek való megfelelés esetén jogszerű. Jogszerű és a jogbiztonság követelményével együtt értelmezett *ne bis in idem* elvnek megfelelő a szabályozás, ha az érintett számára pontosan előre látható az eljárások eredményeként alkalmazható szankciók köre, és a kiszabott joghátrányok között tárgyi és időbeli kapcsolat áll fenn. Kiemelten fontos megemlíteni azonban azt is, hogy ez az eljáró bíróságok és hatóságok szoros együttműködése nélkül nem valósítható meg.<sup>38</sup> A hatályos rendelkezések ugyan külön nem emelik ki a hatóságok ilyen jellegű kötelezettségét, azonban több helyen is szabályozzák azok együttműködését, így azt is, hogy a büntetőeljárás során hozott jogerős döntésre figyelemmel melyek azok a közigazgatási szankciók, amiket a hatóságok nem szabhatnak ki.<sup>39</sup> Ebből is levonható az a következtetés, hogy maga a *ne bis in idem* elv nem a párhuzamos eljárásokra vonatkozó tilalom, hanem – végső soron – a „büntető jellegű” szankciók többszörös kiszabásának tilalmát jelenti, hiszen a rendező szabályok alapvetően feltételezik, hogy két eljárás indult az ügyben és erre tekintettel állapítják meg, hogy mely szankciók nem szabhatóak ki a jogerős bírósági döntés mellett.

Az Alkotmánybíróság kimondja azt is, hogy az Alaptörvény rendelkezései nem zárják ki azt, hogy a jogalkotó a büntetendő cselekményhez a büntetőjogi szankció mellett más jogágba tartozó jogkövetkezményeket fűzzön, azonban az ezt szabályozó jogszabályoknak egyértelműnek, és megfelelően részletesnek kell lenniük.<sup>40</sup> Ehhez kapcsolódó hasonló a III. pont 2. alpontjában bemutatott megállapításra jutott az EUB, amely szerint meghatározott feltételek fennállása mellett jogszerű a szankcióhalmaz, így ha az egy olyan világos

és pontos nemzeti szabályozáson alapul, amely előre meghatározott célból biztosítja, hogy az érintett személyre háruló két eljárás szankciójából fakadó többletthez a feltétlenül szükséges mértékre korlátozódjon.<sup>41</sup>

Az Alkotmánybíróság határozatában a kiszabható szankciók vonatkozásában az állatvédelmi bírság büntető jellegét vizsgálta elsősorban. Ennek során részben az *Engel-kritériumok* mentén haladva különböző szempontok alapján jutott arra a következtetésre, hogy az állatvédelmi bírság akkor büntető jelleggel, ha azt a Btk.-ba is ütköző jogellenes cselekmény szándékos elkövetése miatt, ugyanazon tényállás alapján szabták ki ugyanazon természetes személlyel szemben, és célja a jogsértéssel arányos megtorlás a speciális és generális prevenció mellett.<sup>42</sup> Emellett viszont arra is kitér az Alkotmánybíróság, hogy korábban több határozatban is vizsgálat tárgyává tette a közigazgatási (anyagi jogi) bírság különböző típusait, amely során arra a következtetésre jutott, hogy a közigazgatási bírság egyértelműen büntetőjogi következménynek és nem a tevékenység kikényszerítésére irányuló jogkövetkezménynek minősül.<sup>43</sup> Az állatvédelmi bírság összegét az állatvédelmi bírság kiszabásáról szóló 244/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet határozza meg, amely esetenként súlyosabb hátrányt jelenthet az eljárás alá vont személyre nézve, mint az azonos jogsértés esetén a büntetőeljárás során kiszabott pénzbüntetés.<sup>44</sup> Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította azt is, hogy az állatvédelmi bírság helyett vagy mellett alkalmazható szankciók (lásd V.2.3. pont szerinti táblázat) nem sorolhatók a büntetőjogi jogkövetkezmények közé.<sup>45</sup> Az Alkotmánybíróság megállapításaiból egyértelműen levonható az a következtetés, hogy a két eljárás közötti legfőbb problémát a pénzbüntetés és az állatvédelmi bírság egymástól függetlenül, de ugyanazon tényállás miatti kiszabása jelenti. Emellett arra is rámutatott, hogy a két eljárás viszonyát a jogbiztonság és a kiszámíthatóság érdekében rendezni szükséges.

## V. A BÜNTETŐELJÁRÁS ÉS AZ ÁLLATVÉDELMI HATÓSÁGI ELJÁRÁS VISZONYA

A büntetőeljárás kapcsán megfogalmazott *ne bis in idem* elv érvényesülésének követelménye, amint látható, különböző „büntető jellegű” közigazgatási eljárásokra és szankciókra is kiterjed. Jelen tanulmányban – aktualitására tekintettel<sup>46</sup> – az állatvédelmi hatósági eljárás büntetőeljáráshoz való viszonyán keresztül kívánom az esetleges *ne bis in idem* elv követelményéből eredő problémát felvető területeket megvizsgálni.

36 III/04328/2021 számú ügy: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9BEB5F0804446473C12587A300602DBC?OpenDocument> (letöltés ideje: 2022. március 16.).

37 A és B kontra Norvégia [GC] (24130/11; 29758/11.), 2016. november 15.

38 8/2017. (IV. 18.) AB határozat [111], Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye.

39 Pl. a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXCV. törvény 4/A. cím 5/A. §: „Ha a bíróság a jogsértő magatartást megvalósító természetes személyt ugyanazon tényállás alapján jogerős ügydöntő határozatban

a) elítélte és vele szemben büntetést szabott ki, illetve intézkedést alkalmazott, vagy

b) arra hivatkozással, hogy a bűncselekményt nem a vádlott követte el, felmentette,

nem alkalmazható a 2. § (3) bekezdés c) és d) pontjában meghatározott közigazgatási szankció.”

40 8/2017. (IV. 18.) AB határozat [49].

41 C-524/15. Menci Luca ügy, 2018. március 20. [63].

42 8/2017. (IV. 18.) AB határozat [41].

43 8/2017. (IV. 18.) AB határozat [39].

44 8/2017. (IV. 18.) AB határozat [41].

45 8/2017. (IV. 18.) AB határozat [43].

46 Az állatok védelmével kapcsolatos állami fellépés hatékonyságát növelő lehetőségek vizsgálatáról szóló 1955/2021. (XII. 23.) Korm. határozat. Magyar Közlöny, 2021. évi 239. szám. „A Kormány az állatok védelmét szolgáló állami fellépés hatékonyságának a fokozása érdekében, különös tekintettel az állatvédelmi jellegű közigazgatási hatósági eljárások és a büntetőeljárások során eljáró hatóságok közötti együttműködés elősegítése érdekében [...]”

## 1. AZ ÁLLATOK VÉDELME MINT A KÖZÖS CÉL

Az állatvédelmi hatósági eljárás és az állatokat érintő bűncselekmények miatt indult büntetőeljárás legfőbb közös pontját vitathatatlanul az állatok élete, egészsége, jólléte és védelme jelenti.<sup>47</sup> Ezt fejezi ki a 2021 decemberében elfogadott, az állatok védelme érdekében szükséges egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXVIII. törvény, amely több büntetőjogi rendelkezés vonatkozásában is bővítő, új minősített eseteket kriminalizál.

A természetben élő állatok életének védelme, illetve a természetkárosító cselekmények visszaszorítása és megelőzése érdekében minősített esetként bünteti a mérget, illetve az állat elpusztítására alkalmas csalétek kihelyezését, ha az több állat életére is veszélyt jelent.<sup>48</sup> A cselekmény előkészületét is bünteti a törvény, hiszen például a mérget vagy csalétek kihelyezése is már önmagában olyan veszélyt jelenthet az állatokra és ezáltal – a táplálékláncon keresztül – az egész természetre, ami miatt indokoltnak látta a jogalkotó a büntetőjogi felelősség előrehozatalát.<sup>49</sup> A mérget fogalmát a Btk. értelmező rendelkezése határozza meg.<sup>50</sup>

A Btk. az Ávtv.-hez kapcsolódva egy új alapokon nyugvó minősített esettel bővíti az állatkínzás tényállását.<sup>51</sup> A szakasz azon cselekményt kívánja büntetni, amikor a Btk. szerinti állatkínzást az Ávtv. alapján az állatvédelmi hatóság által meghatározott állattartástól való eltiltás ideje<sup>52</sup> alatt követik el.

Új minősített esetként kriminalizálja továbbá azokat az eseteket is, amikor az állatkínzás vagy a tiltott állatviadal szervezésének elkövetése miatti elítélést követő két éven belül újabb állatkínzást követnek el.<sup>53</sup> Ezen rendelkezés azon a büntetőjogi megfontoláson alapult, hogy akkor is lehessen súlyosabb büntetést kiszabni a hasonló bűncselekményt viszonylag rövid időn belül ismételt elkövető személlyel szemben, ha az elkövető főszabály szerint nem minősül különös visszaesőnek.<sup>54</sup> Ezen speciális minősített eset az elítéléshez és nem csak a szabadságvesztés kiszabásához kapcsolódik, amivel a jogalkotó azt a célt kívánta megvalósítani, hogy büntetési nemtől függetlenül is meg lehessen állapítani a fokozott büntetőjogi felelősséget.

A Btk. a természetkárosítás vonatkozó rendelkezéseivel összhangban az állatkínzás minősített eseteként bünteti a mérget alkalmazásával vagy az állat elpusztítására alkalmas

csalétek kihelyezésével, és ezáltal több állat pusztulását okozva elkövetett állatkínzást. A két deliktum közötti különbséget az adja, hogy amíg a természetkárosítás védett jogi tárgya a környezet és a természet védelme, amely megsértéséhez elegendő az állatok életének veszélyeztetésével együtt járó mérget alkalmazása vagy csalétek kihelyezése, addig az állatkínzás bűncselekmény védett jogi tárgya elsődlegesen az állatok kímélete és védelme, így a veszélyeztetésen túl akkor minősül állatkínzás bűncselekményének, ha az több állat veszélyeztetésén túl azok pusztulását is okozza. Ezen esetek az „*állatkínzás alapesetén felül [...] a természetet aljas módon khasználó mérget vagy csalétek kihelyezésével, és annak elfogyasztásával több állatnak is olyan szenvedését okozza, amelynek következtében a mérget vagy csalétek okozta hosszú kínlás után az állatok tömeges pusztulását is előidézi*”<sup>55</sup> Ebből kifolyólag a természetkárosításhoz hasonlóan a bűncselekmény előkészületét is bünteti a törvény. Emellett szigorúbban rendeli büntetni azokat, akik az állatkínzás alapesetét visszaesőként valósítják meg. A Btk. új minősített esetének minősül, ha az állatkínzást a szaporítótelepeken hasznoszerzési célból, tíznél nagyobb számú, kedvtelésből tartott állatra (pl. kutya, macska), a jó gazda gondosságának elmulasztásával követi el.<sup>56</sup> A jó gazda gondosságának fogalma alatt az Ávtv.-ben szereplő fogalmat lehet érteni, amely olyan tevékenységet jelöl, amely az állat megfelelő életkörülményeinek biztosítását jelenti.<sup>57</sup>

A korábbi szabályozás a tiltott állatviadalban aktívan közreműködő személyek (szervező, tartó, fogadást szervező, fogadást kötő, állat megszerzése, tartása, tenyésztése, kiképzése, idomítása, forgalmazása) tevékenységét büntette. A hatályos rendelkezés azonban a büntetőjogi felelősséget a tiltott állatviadal közönségét adó nézőkre, azaz a passzív szereplőként megjelenő résztvevőkre is kiterjeszti.<sup>58</sup> A törvény a tiltott állatviadal különös visszaeső elkövetőit is súlyosabban bünteti.<sup>59</sup>

Eljárásjogi szempontból a jogalkotó kiemelt céljai közé tartozik az állatok érdekeinek védelme és jóllétük biztosítása, valamint az, hogy „*a büntetőeljárás során a lefoglalt állatok kedvezőtlen elhelyezési körülmények között csak a legszükségesebb ideig legyenek tarthatók*”.<sup>60</sup> Erre tekintettel a jogalkotó a büntetőeljárás törvényt úgy módosította, hogy azokban az esetekben, amelyekben az élőlény<sup>61</sup> eredeti élőhelyén nem hagyható, a törvény 319. § (8) bekezdés *b*) pontjában meghatározott feltételek fennállása esetén a *ba*) pontja szerint az élőlényt értékesíteni kell. Abból a célból, hogy a „*gazdasági értelemben értéktelen élőlények is a számunkra és a társadalom*

47 Ahogy egész Európában is az állatvédelmi jog célja az „*állatok megóvása a szükségtelen fájdalomtól, szenvedéstől, károsodástól, félelemtől és életük megóvása*”. PAULOVICS Anita: Állatvédelem és Eu. In: PAULOVICS, Anita (szerk.): *Decem anni in Europaea Unione IV.: Államtudományi tanulmányok*, Miskolc, 2015 (a továbbiakban: PAULOVICS: 2017.) 177. o. Lásd bővebben: PAULOVICS: 2017.

48 A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 242. § (2a) és (3a) bekezdése.

49 T/17434. számú törvényjavaslat, részletes indokolás, 2. §.

50 Btk. 253/A. §: „*[...] A mérget olyan veszélyes anyag vagy keverék, amely toxikológiai tulajdonságai alapján a belelegzése, lenyelése vagy bőrön át történő felszívódása esetén az állat életét veszélyezteti, illetve az állat különös szenvedését vagy maradandó egészségkárosodását idézheti elő.*”

51 Btk. 244. § (2) bekezdés *d*) pont.

52 Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (9)–(10) bekezdés szerint a jogsértés súlyától függően 2–8 évre eltilthatja az állattartót a kedvtelésből tartott vagy az érintett állatfaj tartásától.

53 Btk. 244. § (2) bekezdés *e*) pont.

54 T/17434. számú törvényjavaslat, részletes indokolás, 3. §.

55 T/17434. számú törvényjavaslat, részletes indokolás, 3. §.

56 Btk. 244. § (4) bekezdés.

57 Ávtv. 3. § 8. pont.

58 T/17434. számú törvényjavaslat, részletes indokolás, 4. §.

59 Btk. 247. § (1a), (3), (4) bekezdés.

60 T/17434. számú törvényjavaslat, általános indokolás.

61 Élőlény: „*A Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület, a WWF Magyarország Alapítvány és a TRAFFIC együttes javaslata alapján nem csupán a gerinces állatokra, hanem minden élőlénycsoport védelmére kiterjed az a büntetőeljárás szabály, hogy lefoglalás esetén az élőlény bizonyítási szerepét a legrövidebb időn belül meg kell szüntetni és az értékesítését el kell rendelni. Ennek indoka, hogy minden élőlény esetén jelentős problémát jelent az elhelyezés, mivel ezek életben tartása speciális szakértelmet igényel, ennek hiányában a büntetőeljárás alatt az élőlények elpusztulnak, ami a büntetőeljárás sikerét is rontja.*” In: Be. 319. § (8)–(9) bekezdés, indokolás.



számára is megfelelő helyre kerülhessenek<sup>62</sup> az élőlény helyzetének tartós rendezése érdekében a Be. lehetőséget nyújt arra is, hogy a tulajdonos, illetve az élőlényre igényt tartó személy hozzájárulásával az élőlény tulajdonjogát ingyen átruházzák.

## 2. A BÜNTETŐELJÁRÁS ÉS AZ ÁLLATVÉDELMI HATÓSÁGI ELJÁRÁS VISZONYA

Az állatokat érintő jogellenes cselekményekről a hatályos büntetőjogi szabályok mellett az Ávtv. is rendelkezik,<sup>63</sup> amely alapján az állatvédelmi hatóság közigazgatási eljárást folytat-

hat le. A büntetőeljárás és a közigazgatási eljárás ezután, habár ugyanazon vagy részben ugyanazon tényállás alapján indulnak, mégis egymástól függetlenül külön úton folynak és mennek végbe, amelynek eredménye esetenként problémás lehet abból a szempontból, hogy azok – így az állatvédelmi bírság és a pénzbüntetés párhuzamos kiszabása – a *ne bis in idem* elvébe ütközhetnek.

### 2.1. ÖSSZEHASONLÍTÁS

A *ne bis in idem* elv követelményeinek tükrében érdemes megvizsgálni a két eljárás viszonyát.<sup>64</sup>

	Btk.	Ávtv.
<b>Felelősség</b>	Szubjektív, bűnösségen alapuló felelősség.	Objektív felelősség. <sup>65</sup>
<b>Jogsértések köre (anyagi jog)</b>	– természetkárosítás; – állatkínzás; – tiltott állatviadal szervezése; – egyéb (pl. lopás, veszélyes eb tartása) <sup>66</sup>	– állatkínzás; – állattartási szabályok; – egyéb állatvédelmi előírások (pl. veszélyes eb tartása)
<b>Alanya</b>	Természetes személlyel és jogszabályban meghatározott esetekben jogi személlyel <sup>67</sup> szemben alkalmazható szankciók.	Természetes személlyel, jogi személlyel és jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezettel szemben alkalmazható szankciók.
<b>Eljárás</b>	Szubjektív felelősség megállapítása okán lassúbb.	Objektív felelősség okán gyorsabban eldönthető.
<b>Célja</b>	Elsősorban represszió és prevenció.	Reparáció, tudatformálás és prevenció.
<b>Büntetett előélet</b>	Büntetett előlethez fűződő hátrányos következmények.	–

Az összehasonlításból levonható az a következtetés, hogy ugyan céljuk és szabályozási területük részben fedik egymást, azonban társadalmi funkciójukat tekintve a két eljárás mégis különbözik. A büntetőeljárás során az elkövető szubjektív, bűnösségen alapuló felelősségében dönt a bíróság, amely számos körülmény együttes értékelésével dönthető el. Az állatvédelmi hatóság feladata viszont speciálisabb, hiszen elsődlegesen az állatok jóllétét és a megfelelő állattartásra való kötelezést tartja szem előtt. Az Ávtv.-ben felsorolt állattartási szabályok megszegése esetén majdhogynem automatikusan maga után vonja a felsorolt szankciók együttes vagy önálló kiszabását, azonban a büntetőjogi szabályokkal ellentétben a kiszabott szankció végrehajtását követően főszabály szerint az elkövető

mentesül a hátrányos jogkövetkezmények alól. Az állatvédelmi hatósági eljárás gyorsabb ugyan, viszont az elkövető cselekményének részletesebb értékelésére, így az elkövető tudatának vizsgálatára nincs lehetősége, mivel a büntetőeljárás eszközrendszeréhez képest csak egyes részelemekben enged mérlegelést az elkövető személyi felelőssége vonatkozásában.

Összességében tehát megállapítható, hogy a két eljárás a jogellenes cselekmény eltérő elemeit vizsgálja eltérő célból annak érdekében, hogy eltérő társadalmi funkciójukat – így állatvédelmi eljárás esetén az állattartás körülményeinek megfelelő biztosítását, a büntetőeljárás során pedig az elkövető felelősségre vonását és megfelelő represszív büntetésének kiszabását – képesek legyenek kellően hatékonyan ellátni.

62 T/17434. számú törvényjavaslat, részletes indokolás, 7–8. §.

63 „Az állatvédelmi törvény elsőként szabályozza az állattartás általános szabályait. [...] Az állattartás általános szabályai az állattartó kötelezettségeit rögzítik. Állattartó az állat tulajdonosa, illetve aki az állatot vagy az állattartományt gondozza, felügyeli.” In.: JÁMBOR Adrienn – TÓBIÁS Mirjam: Az állatvédelem alapkérdései. In: *Miskolci Jogtudó*, 2021/1. sz., 24. o.

64 Btk., Ávtv., 8/2017. (IV. 18.) AB határozat.

65 Lásd bővebben: BÁNYAI Krisztina: Gondolatok a *ne bis in idem* elvéről az állatok jogi védelmét szolgáló közigazgatási és büntetőjogi szankció tükrében. In: *Agrár- és Környezetjog*, 2021/31. sz., 23–24. o., 32. o.

66 Részben az orvvadászat, orvhalászat is.

67 A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény 2. §.

## 2.2. AZONOS SZABÁLYOZÁSI KÖR

A Btk. és az Ávtv. alapján indult eljárásokban vizsgált jogellenes magatartások tartalmukban több hasonlóságot is mutatnak, amelyeket az alábbi táblázat sorol fel.

	Btk.	Ávtv.
<b>Állatkínzás</b>	„gerinces állatot indokolatlanul oly módon bántalmaz, vagy gerinces állattal szemben indokolatlanul olyan bánásmódot alkalmaz, amely alkalmas arra, hogy annak maradandó egészségkárosodását vagy pusztulását okozza.” (244. § (1) bekezdés a) pont)	„Az állatnak tilos indokolatlan vagy elkerülhető fájdalmat, szenvedést vagy sérülést okozni, az állatot károsítani, így különösen az állatot nem szabad: a) kínozni, [...].” (6. § a) pont)
<b>Állat elűzése, kitétel, elhagyása</b>	„gerinces állatát vagy veszélyes állatát elűzi, elhagyja vagy kiteszi” (244. § (1) bekezdés b) pont)	„Az állat elűzése, elhagyása vagy kitétele tilos.” (8. §)
<b>Tiltott állatviadal</b>	„[...] állatviadalt szervez, tart, ilyen állatviadalra fogadást szervez vagy fogadást köt [...]”; „[...] állatviadalon részt vesz [...]”; „Aki állatviadal céljára gerinces állatot megszerez, tart, tenyészt, kiképez, idomít, vagy forgalmaz [...]”; (247. §)	„Tilos az állatviadal szervezése, tartása, továbbá az állatviadalra fogadás szervezése, az állatviadalon való közreműködés, részvétel, fogadaskötés.”; „Tilos állatviadal céljára a) állatot tartani, tenyészteni, kiképezni, idomítani, valamint más személynek átadni, vagy forgalmazni”; (7. §)
<b>Veszélyes eb tartása</b>	„a) veszélyes állatot engedély nélkül tart, szaporít, elidegenít, vagy az ország területére behoz, b) a veszélyes állat tartására vonatkozó jogszabályban előírt biztonsági előírást megszegi” (359. § (1) bekezdés a)–b) pont)	„Ha a veszélyes állat tartója a jogszabályban, illetve az engedélyben foglalt feltételeket nem vagy nem megfelelően teljesíti, veszélyes állatot az előírt engedély nélkül tart, szaporít, elidegenít, eladásra felkínál, felügyeletét átengedi, bemutatja vagy behoz az országba, illetve bejelentési kötelezettségét elmulasztja [...]” (23. §)

A két eljárás közötti közös halmazt az állatkínzás, az állat elűzése, elhagyása, kitétele, valamint a tiltott állatviadal szervezése adja. A Btk. állatkínzáshoz tartozó új minősített esetei ugyanakkor eltérést mutatnak (pl. mérge alkalmazásával elkövetett állatkínzás, haszonszerzési cél érdekében szaporítással összefüggő állatkínzás). Ezzel a jogalkotó az Ávtv.-ben is szabályozott állatkínzást magasabb szintre emeli, amely esetekben egyértelműen megállapítható, hogy azok a bíróság hatáskörébe tartoznak. A feloldandó problémát azon esetek

okozzák, amelyek szabad utat biztosítanak annak, hogy ugyanazon tényállás alapján ugyanazon személlyel szemben két „büntető jellegű” szankciót is kiszabjanak. A két eljárás párhuzamos lefolytatása a magyar jogrendszer komplexumának részét képezi, azonban a dupla „büntető jellegű” szankció kiszabási lehetőségének gátat kell szabni. A *ne bis in idem* elvnek való teljes megfelelés tehát egy külön az állatvédelmi hatósági eljárás és a büntetőeljárás során kiszabható szankciókra kifejlesztett feloldó elv kidolgozásával és alkalmazásával érhető el.

## 2.3. HASONLÓ SZANKCIÓK

	Btk.	Ávtv.
<b>Pénzvonással járó szankció</b>	pénzbüntetés (50–51. §)	állatvédelmi bírság (43. §)
<b>Tevékenységtől való eltiltás</b>	foglalkozástól eltiltás (52–54. §)	állattartástól való eltiltás [43. § (9)–(10) bekezdés], tevékenységtől eltiltás [2017. évi CXXV. tv. 2. § (3) bekezdés d) pont]

Az EJEB és az EUB joggyakorlata alapján – amely ugyan az eljárások „büntető jellegére” vonatkozott, azonban azt főként a kiszabható szankció milyenségére alapozta – megállapítható, hogy tiltja két „büntető jellegű” szankció kiszabását ugyanazon tényállás alapján ugyanazon terhelttel szemben. Ezzel a kérdéssel a IV. pontban ismertetett 8/2017. AB határozat is foglalkozott, amelyet kiemelten a pénzbüntetés és a pénzbírság kiszabása kapcsán vizsgált. Megállapította, hogy akkor ütközik a *ne bis in idem* elvből eredő alkotmányos követelménybe az állatvédelmi bírság kiszabása, ha ugyanazon tényállás alapján indult eljárásban büntetőjogi felelősség kér-

désében már jogerős marasztaló döntés született, vagy büntetőjogi felelősség megállapításának van helye.<sup>68</sup>

A másik közös pontot a tevékenységtől való eltiltás szankciója adja, amellyel kapcsolatosan kiemelendő, hogy a szankciók viszonya igen összetett, hiszen egyfelől mindkettő egy adott tevékenység végzésétől tilt, azonban számos különbség miatt végső soron mégsem egy kategória. A két törvény szankcióinak egymáshoz való viszonyának összetettségét mutatja az is, hogy a Btk. 244. § (2) bekezdés *d*) pontja szerint az Ávtv. szerinti állattartástól való eltiltás ideje alatt elkövetett állatkínzás minősített esetként értékelendő.

#### 2.4. BÜNTETÉSEK ÉS SZANKCIÓK ÖSSZEHASONLÍTÁSA

Az alábbi táblázat a Btk. és az Ávtv. szerint kiszabható szankciókat kívánja összehasonlítón bemutatni.

Btk.	Ávtv.
<p><b><u>Büntetések:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– szabadságvesztés,</li> <li>– elzárás,</li> <li>– közérdekű munka,</li> <li>– pénzbüntetés,</li> <li>– foglalkozástól eltiltás,</li> <li>– járművezetéstől eltiltás,</li> <li>– kitiltás,</li> <li>– sportrendezvények látogatásától való eltiltás,</li> <li>– kiutasítás</li> </ul> <p><b><u>Mellékbüntetés:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– közügyektől eltiltás</li> </ul> <p><b><u>Intézkedések:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– megrovás,</li> <li>– próbára bocsátás,</li> <li>– jóvátételi munka,</li> <li>– pártfogó felügyelet,</li> <li>– elkobzás,</li> <li>– vagyonelkobzás,</li> <li>– elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tétele,</li> <li>– kényszergyógykezelés,</li> <li>– jogi személlyel szemben alkalmazható intézkedések</li> </ul>	<p><b><u>Intézkedések:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– eb közterületen való vezetésekor szigorúbb szabályok betartására kötelezhető,</li> <li>– az eb tartási körülményeinek megváltoztatására és szigorúbb tartási feltételek kialakítására kötelezhető,</li> <li>– az ebek viselkedésének megítélésében jártas szakértővel egyeztetett képzés elvégzésére kötelezhető,</li> <li>– az eb ivartalanítását rendelheti el,</li> <li>– az ebet veszélyesnek minősítheti,</li> <li>– az eb életének kioltását rendelheti el a 24/C. § szerinti esetekben,</li> <li>– működési engedélyét módosíthatja, visszavonhatja,</li> <li>– létesítményt vagy annak egy részét bezárhatja,</li> <li>– a tartási engedélyt visszavonhatja,</li> <li>– az állatjóléti felelős új képzés elvégzésére kötelezhető,</li> <li>– természetvédelmi hatóság az állattartást legfeljebb egy évig megtilthatja a 42/E. §-ban foglalt állatok esetében,</li> <li>– a természetvédelmi hatóság a madarat elkobozhatja,</li> <li>– meghatározott építési munkálatok elvégzésére kötelezhető,</li> <li>– meghatározott cselekmény végzésére, túrésére vagy abbahagyására kötelezhető,</li> <li>– hiányosságok kijavítására, pótlására kötelezhető,</li> <li>– állatvédelmi oktatáson való részvételre kötelezhető,</li> <li>– állatvédelmi képzésen való részvételre kötelezhető,</li> <li>– az állat kedvtelésből tartásától a jogsértés súlyától függően 2–8 évre eltilthatja,</li> <li>– az érintett állatfaj tartásáról a jogsértés súlyától függően 2–8 évre eltilthatja,</li> <li>– a jogsértés súlyától függően 2–8 évre az állatok tartása, egészségi állapota tekintetében rendszeres jelenlétre kötelezheti, vagy az érintett állatfaj vonatkozásában tartási gyakorlattal rendelkező személy igénybevételére kötelezheti</li> </ul> <p><b><u>Közigazgatási szankciók</u></b>  <u>[2017. évi CXXXV. tv. 2. § (3) bekezdése szerint]:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– figyelmeztetés,</li> <li>– közigazgatási bírság,</li> <li>– tevékenység végzésétől való eltiltás,</li> <li>– elkobzás,</li> <li>– figyelmeztetés</li> </ul>

68 8/2017. (IV. 18.) AB határozat 1. pont.

A két törvény szankcióinak összevetéséből levonható az a következtetés, hogy a Btk.-hoz képest az Ávtv. a közigazgatási szankciókkal kiegészülve az állatok sorsát speciálisan rendezni képes joghátrányokat rögzít, így például az állattartástól eltiltás, az oktatáson való részvétel, valamint az állat megfelelő tartási körülményeinek helyreállítását, kialakítását biztosító kötelezettségek és tilalmak előírásának lehetőségét. Ezek elsősorban az állattartási szabályok jogszerű betartására kívánják rászorítani az eljárás alá vont személyt. Ez eredményes és gyorsabb megoldást nyújthat a csekélyebb jogsértések esetén. Hatásosabb lehet azokra nézve is, akik (pl. információ hiányában, korlátozott szellemi képesség miatt) nem képesek felmérni az állattartással járó felelősségből eredő kötelezéseket, és emiatt az Ávtv. által előírt állattartás szabályaiba ütköző magatartást tanúsítanak. Ugyanakkor a társadalomra fokozott veszélyt jelentő magatartást megvalósító elkövetőket indokoltabb a jogellenes cselekmények zárkövét adó büntetőjog fokán szankcionálni.

Figyelemmel arra, hogy a *ne bis in idem* elv szerint büntetőjogi szankció mellett „büntető jellegű” szankció nem alkalmazható, a kollíziót azok az esetek okozhatják, amikor a szankciók egymásra tekintet nélkül kerülnek kiszabásra az ugyanolyan tényállásból fakadó esetekben. A közigazgatási szankciók egy része ugyanakkor rendezett, hiszen a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény 5/A. § szerint ugyanazon tényállás alapján hozott jogerős bírósági határozat meghozatala esetén közigazgatási bírságot és tevékenységvégzéstől történő eltiltás szankcióját nem lehet kiszabni. Összességében tehát a probléma forrását továbbra is az a szabályozási rés jelentti, ami lehetőséget ad arra, hogy az állatvédelmi eljárás során ugyanazon cselekmény miatt ugyanazon személlyel szemben a „büntető jellegű” szankciót az állatvédelmi hatóság a büntetőjogi szankcióra tekintet nélkül szabja ki.

## VI. FELOLDÁST SZOLGÁLÓ LEHETSÉGES MEGOLDÁSOK

Jelen dolgozat összefoglalásaként levonható az a következtetés, hogy a Btk. és az Ávtv. alapján indult eljárások párhuzamos megindításának eredményeképpen kiszabott szankciók egyes esetekben felvethetik a *ne bis in idem* elvébe való ütközés lehetőségét. Ennek feloldása, és ezáltal az egyértelmű jogszabályi környezet kialakítása elsődlegesen a jogalkotásra váró feladat. A jogalkotási folyamat ugyanakkor csakis a joggyakorlat tapasztalataira figyelemmel, és az azok során felmerült tényleges problémák és összeütközést jelentő gócpontok részletes feltérképezése után kezdhető csak meg. Ennek felmérésére az állatok védelmével kapcsolatos állami fellépés hatékonyságát növelő lehetőségek vizsgálatáról szóló 1955/2021. (XII. 23.) Korm. határozat hivatott, amely alapját képezi a hatékony és az Ávtv., valamint a Btk. célját együttesen elérni kívánó koncepció kidolgozásának. A megoldást végső soron vagy a már bevált, más eljárásokban alkalmazott feloldó elvekhez hasonló, vagy egy új alapokon álló, speciális rendező alaptétel fogja nyújtani. Jelen tanulmányban az összevetésből kirajzolódó két lehetséges fő szabályozási irányt vázolok fel.

A *ne bis in idem* elvvel összeegyeztethető megoldásként szolgálhat a szabálysértési törvényben alkalmazott rendelkezéshez hasonló szabályozás, amely a Btk.-ra figyelemmel

egyértelműen rögzíti, hogy mikor nem állapítható meg szabálysértés, amely már a szabálysértési eljárás megindítását is kizárja.<sup>69</sup> A párhuzamos eljárás lehetőségének kizárása így önmagában kizárja a dupla szankció kiszabásának lehetőségét. Ehhez hasonlóan az Ávtv.-ben kerülné egyértelműen meghatározásra az, hogy ha Btk.-ba ütköző cselekmény miatt már indult eljárás, akkor állatvédelmi hatósági eljárás nem indítható. Ennek következtében az Ávtv.-ben részletesebben szabályozott magatartás – társadalomra való veszélyességére való tekintettel – bizonyos fok feletti megsértése esetén a bíróság járna el (pl. tiltott állatviadal szervezése), míg azáltal az állatvédelmi hatóság. Ehhez azonban az elválasztást segítő kizárólagos fogalmakra és tényállásokra lenne szükség. Ez a megoldás segítené annak eldöntését is, hogy mikor melyik eljárást kell megindítani. Hátránya viszont, hogy ezáltal a két eljárás együttműködéséből eredő előnyök nem juthatnának érvényre, az állatokat érintő eljárásokban ugyanis rendkívüli jelentőséggel bír az állatvédelmi hatóság speciális szakértelme, az állatról történő gyors gondoskodás, adott esetben pedig az állattartástól való eltiltás kiszabásának a lehetősége. Ez azzal a nemkívánatos eredménnyel járna, hogy a közigazgatási szankciórendszer sokszínűségében rejlő lehetőségek mind elvesznének.

A két eljárás viszonyát rendezné az a megoldás is, amely kizárás helyett egyértelmű szabályok rögzítése útján továbbra is biztosítaná a párhuzamos eljárást, azonban az ütközési lehetőségeket kiküszöbölné. A joggyakorlat értelmezése szerint ugyanis a Btk. állatkínzást szabályozó tényállása nem tekinthető keretdiszpozíciónak, hiszen a büntetőjogban használt és ismert fogalmakkal a büntetőnorma maga határozza meg az elkövetési magatartást, amelyhez az Ávtv. háttérjogszabályként csatlakozik.<sup>70</sup> Ebből kifolyólag az Ávtv. továbbra is kizárólagosan és speciálisan az állattartási szabályokra vonatkozhatna úgy, hogy mindeközben figyelemmel kellene lennie az ugyanazon tényállás alapján indított büntetőeljárás során tett megállapításokra. A jogellenes cselekményt megvalósító számára így világos és egyértelmű lenne, hogy ha a cselekménye az Ávtv.-be és Btk.-ba ütközik, úgy az állattartási szabályok megsértése miatt a Btk.-n kívüli egyéb más szankciók kiszabására is sor kerülhet. Az állatvédelmi hatóságoknak sem kellene olyan kérdéseket vizsgálni, amilyeneket a büntetőeljárás keretében a bizonyítási eljárás során a bíróság megfelelően tud vizsgálni. Ez hasonló megoldással szolgálna, mint például a környezetkárosítás jogellenes cselekményét szabályozó jogszabályok. A környezetvédelem általános szabályanyagát ugyanis az 1995. évi LIII. törvény adja, amelynek megvalósulását a közigazgatási jog, a polgári jog, az alkotmányjog, a nemzetközi jog és a büntetőjog segíti. Ebből kifolyólag a környezetvédelem eszköztárában a büntetőjogi rendelkezések *ultima ratio*-ként érvényesülnek.<sup>71</sup> Ez a megoldás az eljárások egyértelmű elválasztását, egy kiszámítható és világos eljárási

<sup>69</sup> A szabálysértésekről, szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 2. §: „(4) Nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenység vagy a mulasztás bűncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet – az eljárási bírság kivételével – közigazgatási eljárásban kiszabható bírság alkalmazását rendeli el.”

<sup>70</sup> EBH 2008. 1762., EBH 2006. 1391.

<sup>71</sup> GÖRGÉNYI–GULA–HORVÁTH–JACSÓ–LÉVAY–SÁNTHA–VÁRADI: 365–366. o.

rendet hozna létre, ami akár a párhuzamos eljárásra is lehetőséget nyújtana, hiszen eltérő szempontokból vizsgálná az adott jogellenes magatartást. Ennek eredménye lényegében három magatartási kört hozna létre. Az első csoportba azok a csekély tárgyi súlyú magatartások tartoznak, amelyek tekintetében az Ávtv. által biztosított szankciók elegendőek arra, hogy az elkövetőket a megfelelő állattartási körülmények biztosítására rászorítsák. A második körbe azok a „köztes” jogellenes cselekmények tartoznának, amelyek lényegében kétarcúak, hiszen éppen úgy indokolt ezen magatartásokat büntetőjogi, mint közigazgatási szankcióval sújtani. Ezekben az esetekben a bíróságok és az állatvédelmi hatóságok egymással együttműködve, egymásra figyelemmel párhuzamosan járnának el, amelynek eredménye egymásra tekintettel kiszabott büntetőjogi és közigazgatási szankció lenne (hasonlóan a jogellenes cselekmény miatti adóbírság és a pénzbüntetés jogszerű kiszabásához). Hipotetikusan a harmadik csoportba pedig azok az esetek tartoznának, amelyek elkövetői kizárólag a Btk. hatálya alá tartoznak. A megoldások tárháza ettől természetesen jóval tágabb, amely sokkal több körülmény részletesebb, több szempontból való vizsgálatát igényelné.

## VII. ZÁRSZÓ

A nemzetközi dokumentumokat értelmező EJEB és EUB a *ne bis in idem* elv értelmezése során minimumkövetelményeket rögzítenek, amely zsinórmértékként kell, hogy szolgáljon a nemzeti jogalkotó számára. A jogalkotó ugyanakkor elsődlegesen a nemzeti jog alapelveire és annak jogi környezetére figyelemmel dolgozhatja ki a feltárt problémákat megoldó, nemzeti és nemzetközi elvárásoknak is megfelelő megoldást. A közigazgatási eljárás és büntetőeljárás kapcsola-

tában és a kiszabható szankciók összeütközésében rejlő problémák a joggyakorlat során kerülnek a felszínre. Az állatkínzás tárgyában indult eljárásokban felmerülő szabályozási résekből fakadó jogalkalmazási nehézségek indokoltá tették a két eljárás viszonyának felülvizsgálatát. Tekintettel arra, hogy egy állat jogállását tekintve speciális helyet foglal el a jog világában, így a sorsát rendező, valamint az elkövető felelősségre vonását megállapító jogszabályoknak véleményem szerint úgy kell együttesen érvényesülniük, hogy a jogsértéssel érintett állat az eljárás során és utána is a legmegfelelőbb ellátásban részesüljön. Az Ávtv. és a Btk. ehhez olyan szankciós eszköztárat biztosít, amely alkalmas arra, hogy megfelelő rendező elv segítségével a kellő mértékben és kreativitással kerüljön kihasználásra a jogellenes cselekményt megvalósító személlyel szemben.

Jelen tanulmány összefoglalásaképpen megállapítható, hogy a *ne bis in idem* elvnek megfelelni nehéz, hiszen számos más büntetőjogon kívüli, büntetőjoghoz kapcsolódó eljárásra is hatással van, de az eljárások összehangolását elősegítő rendező elv segítségével és a hatóságok együttműködésével nem lehet lehetetlen. Ehhez viszont arra is szükség van, hogy a közigazgatási eljárás ne akarjon a „büntető jellegen” túl „ultima ratio jellegűnek” is tűnni, helyette inkább a büntető-eljárással együtt, kiegészítve és célját ezáltal hatékonyan ellátva lépjen fel a jogsértésekkel szemben. A két eljárás előnyeit együtt érvényesítve pedig várhatóan olyan döntések születhetnek majd, amelyek anélkül érik el a büntető és állatvédelmi hatósági eljárás célját, hogy a *ne bis in idem* elvén keresztül megjelenő római jogi alapelvbe a „*Nemo debet bis vexari pro una et eadem causa.*”, azaz a „kétszeres zaklatás elvébe” ütköznének.

Maka Zsófia\*



# A versenyjog és a tech-óriások küzdelme a digitális platform-gazdaságban – A digitális piacokról szóló rendelettervezet (DMA) törekvései és fejleményei

## 1. BEVEZETÉS

A digitális társadalmat négy alapvető sajátosság jellemzi: a földrajzi elhelyezkedés irrelevanciája, a platformok kulcsszerepe, az interkonnektivitás és a *big data* használatának fontossága.<sup>1</sup> A digitális technológia ugyanakkor mindennapi életünk része, amely létfontosságú keretet teremt minden modern gazdasági ágazat számára.

Felhasználóként a digitalizáció fent említett hatása révén kiemelkedett és a digitális piacok sajátosságai révén megkerülhetetlenné vált tech-óriások mint a Google, Apple, Facebook (Meta), Amazon, Microsoft működésének hatását elsősorban a rendelkezésre álló információk, termékek, szolgáltatások számának tükrében tapasztaljuk meg.

Ugyanakkor, a gyorsaságnak, hatékonyságnak és a végteleen növekedés, innováció eszményképének ára is van, amelyet a fent említett, piacaikon kvázi szabályozóvá vált platformok versenytársai, üzletfelei, illetve mi magunk felhasználók, fogyasztók is érzékelünk.<sup>2</sup>

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2020. december 15. napján hozta nyilvánosságra a Digitális Szolgáltatásokról szóló jogszabálysomagot; ennek egyik eleme a tanulmány tárgyúul szolgáló, a digitális ágazatban a méltányos és versengő piacok biztosítására létrejött, digitális piacokról szóló rendelettervezet, az ún. Digital Markets Act (a továbbiakban: DMA).<sup>3</sup>

A tanulmány a DMA megalkotásához vezető digitális piaci sajátosságokat, problémakört, és az annak feloldására a Bizottság részéről igénybe vett hatósági eszközöket kívánja bemutatni elsősorban versenyjogi szempontból, ezáltal felvillantva a DMA megalkotásának és kialakításának háttérül szolgáló indokokat. Majd, a cikk erre építkezve kíván betekintést nyújtani a DMA szabályozási koncepciójába, rendszerébe, ismertetve a jogalkotási tárgyalások fejleményeit is.

## 2. A DIGITÁLIS PIACOK SAJÁTÓSÁGAI ÉS AZ AZZAL KAPCSOLATOS VERSENYHATÓSÁGI GYAKORLAT

### 2.1. A DIGITÁLIS PLATFORMOK SAJÁTÓSÁGAI

A digitális platformok olyan infrastrukturális létesítmények, amelyek célja az egyének és vállalkozások közötti kapcsolat létrehozása annak érdekében, hogy értéktérmető interakció jöjjön létre.<sup>4</sup> Így a digitális platformok lételeme, hogy rajtuk keresztül több, egymást kiegészítő termék, szolgáltatás, információ és alkalmazás tud egymáshoz kapcsolódni olyan módon, hogy az a platformhoz csatlakozó minden szereplőnek jólétebeli növekedést hoz.<sup>5</sup> Következésképp a platformok előnye abban áll, hogy az információk, adatok és szolgáltatá-

\* Maka Zsófia: Igazságügyi Minisztérium, Versenyjogi és Szellemi Tulajdonjogi Főosztály, jogi szakügyintéző.

1 Julia CHARRIÉ, Lionel JANIN: Ficalite du numérique Le numérique: comment réguler une économie sans frontière, La note d'analyse 35, *France Stratégie*, 2015, 67. o. A jelen tanulmányban felhasznált internetes források utolsó elérési ideje egységesen 2022. február 25.

2 Részben erre a problémakörre reagálva került megalkotásra a személyes adataink feletti kontroll visszaszerzése érdekében az általános adatvédelmi rendelet (a továbbiakban: GDPR), vagyis az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 Rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

3 Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a digitális ágazat vonatkozásában a megtámadható és méltányos piacokról (digitális piacokról szóló

jogszabály). A tanulmányban a továbbiakban a „versengő piacok” megnevezést használjuk a rendelettervezet fordításában található „megtámadható piacok” helyett – ami az angol „contestable” szó tükörfordítás – mivel az álláspontunk szerint jobban kifejezi a DMA célját és a szabályozás jellegét.

4 Martin EIFERT – Axel METZGER – Heike SCHWEITZER, Gerhard WAGNER: Taming the giants: The DMA, DSA package, *Common Market Law Review*, 2021, 987. o. Lásd további információkért: Geoffrey G. PARKER, Marshall W. VAN ALSYTNE, Sangeet paul CHOUDARY: Platform Revolution, *Norton&Company*, 2017.

5 A fúziókontroll-eljárásban az érintett piac meghatározásának nehézségével kapcsolatban lásd BURÁNSZKI Judit: A digitális piacokat érintő összefonódások vizsgálatának tapasztalatai a Gazdasági Versenyhivatal legutóbbi ügyei során. *Versenytükkör*, 2020/2., 10. o.

sok összekapcsolása révén azokat további hozzáadott értékkel kínálják tovább a felhasználóknak, rendszerint pénzbeli ellen-tételezés nélkül; ez alkotja lényegében a két- és többoldalú piacok üzleti modelljének alapját.

A platformok által nyújtott szolgáltatások ingyenessége, határok nélkülsége ugyanakkor nagyszámú felhasználó számára vonzó lehet, hiszen komolyabb pénzbeli befektetés nélkül juthatnak rövid idő alatt a keresett információhoz, szolgáltatásokhoz, míg a kereskedők elviekben komoly piacra lépési akadályok és termelési költségek nélkül juttathatják el termékeiket a potenciálisan jelentkező, kiterjedt felvevő piachoz. A platformok számára az ilyen interakciók és tranzakciók elősegítése eredményeként jelentkező előny a felhasználók adataiban, figyelmében keresendő. A figyelem alatt azt értjük, amikor a felhasználó a számára testreszabottan összeállított tartalomra koncentrál.<sup>6</sup>

Ugyanis a felhasználók preferenciáinak vizsgálata, követése révén a felhasználók számára célzott jelleggel értékesíthető termékek, szolgáltatások, a számukra „megfelelő” áron, amely komoly reklámértékkel is bír, így az információ ilyen tekintetben is pénzzé tehető. A personalizáció, a termékek és szolgáltatások minél pontosabb személyre szabása és a kiterjedtebb elérés révén a felhasználó számára nagyobb értékkel bírhat egy nagyobb platform használata, illetve az ahhoz való csatlakozás, egyre több felhasználót maga után vonzva. Ez a digitális ágazatban kulcsfontosságú jelenség, az ún. *közvetlen hálózati hatás*, amely azzal jár, hogy a kereskedők számára is előnyösebb a minél nagyobb felhasználói bázissal jelentkező platformok használata, ami *közvetett hálózati hatásként* kumulálódik.

Felismerve a problémakör akut jellegét, a digitális piacon jelentkező problémákkal több tudományos kutatás is foglalkozik, amelyek közül elsősorban Jacques Crémer, Yves-Alexandre de Montjoye és Heike Schweitzer tanulmányát<sup>7</sup> (a továbbiakban: *Crémer-jelentés*) kívánjuk kiemelni. A Crémer-jelentés a digitális gazdaság három kulcsfontosságú ismervét emeli ki, nevezetesen a már részben ismertetett *hálózati externáliákat, az extrém jellegű méretgazdaságosságot<sup>8</sup>, illetve az adatok szerepét*.

A hálózati hatások vonatkozásában kiemelendő továbbá, hogy amennyiben egy új belépő a már piacon jelen lévő, inkumbens szolgáltatóval kíván versenyezni, nem elegendő, hogy jobb minőséget kínál akár alacsonyabb áron, hanem az inkumbens szolgáltató felhasználóit (mind a keresleti, mind a kínálati oldalon) arról is meg kell győznie, hogy térjenek át az ő platformjára, a már meglévő preferenciák és kényelem ellenére. A méretgazdaságosság extrém megtérülése ugyanakkor tovább erősíti az inkumbens platformok szerepét, ezáltal további behozhatatlan versenyelőnyt szolgáltatva, hiszen ennek köszönhetően a digitális szolgáltatások előállítási költsége

sokkal kisebb, mint amekkorát az azt igénybe vevők száma arányosan indokolna.

Az extrém mértékű megtérüléseket tovább fokozza az *adatok digitális gazdaságban betöltött szerepe*, amely lényegében a digitális piacok fizetőeszköze és a digitális gazdaság alapköve. A platformok működésük jellege révén ugyanis hatalmas mennyiségű adatot halmoznak fel, amely alapvető fontosságú az új, innovatív szolgáltatások előállítására szempontjából, és amelynek jelentősége csak növekszik. Az inkumbens és új belépőként jelentkező szolgáltatók, illetve a felhasználók között jelentős információs aszimmetria szinte áthághatatlan piaci akadályként van jelen, és függéssel párosul. A hálózati hatások így azt is megakadályozhatják, hogy egy komoly innovációs potenciállal bíró platform „leváltsa” az inkumbenst.

Tovább növeli a platformjelenség hatását, amikor egy platform a termékek és szolgáltatások összekapcsolása révén szomszédos piacok felé is terjeszkedni kezd: ún. *digitális ökoszisztémák* alakulnak ki azzal a céllal, hogy a felhasználók az üzleti vagy magánélet különböző területein felmerülő igényt kezeljék és kielégítsék.<sup>9</sup> Az ennek révén létrejövő *konglomerátumhatás* pedig még könnyebbé teszi a fogyasztó igényeinek személyre szabott kielégítését, kvázi bezárva a fogyasztót (*bezártsági hatás, lock-in effect*) a kapuőr által kiépített szolgáltatásbirodalomba.

Amennyiben a fenti jellemzőket nem egyenlítik ki egyéb hatások, mint a platformok által nyújtott szolgáltatások körében jelentkező heterogenitás, vagy a felhasználók szolgáltatók közötti váltásának képessége, a „győztes mindent visz” logikája eredményeként a piac „kibillen” (*tipping*),<sup>10</sup> vagyis egy vagy nagyon kevés számú megaplatform marad az adott piacon.<sup>11</sup>

Ahogy azt a fentiekből láthatjuk, a digitális platformok szerkezetileg is hajlamosak a koncentrációra, amely az inkumbens szolgáltatónak jelentős előnyt biztosít, azonban annak mértéke több tényezőtől függ. A Crémer-jelentés mellett egy ugyancsak nagy hatású tanulmányt szeretnénk kiemelni, az ún. *Furman-jelentést*,<sup>12</sup> amely tisztázza, hogy az adott időpontban fennálló, koncentrált piaci részesedés nem feltétlenül jelenti az érdemi verseny (*competition on the merits*) hiányát, annak csak egy indikációja.

A felhasználók figyelméért és így a piacokért vívott verseny révén a piacok továbbra is versengőnek tekinthetők, amennyiben az inkumbens szolgáltatók rá vannak szorítva az innovációra, illetve rendelkezésre áll a *multi-homing*, az adathordozhatóság és az adatok interoperabilitásának lehetősége. Ahogy azt a Furman-jelentés is írja, a platformok közötti váltás (*switching*) és a multi-homing jelensége, vagyis az azonos termékeket vagy szolgáltatásokat nyújtó digitális platformok párhuzamos használata az erős hálózati hatások

6 FIRNIKSZ Judit: Rangsorolás- Új szabályozási igény a platformok és az információs túlerheltség korában. *Verseny és szabályozás*, 2022/1., 168. o.

7 Jacques CRÉMER – Yves-Alexandre de MONTJOYE – Heike SCHWEITZER: A Competition Policy for the Digital Era. *European Commission*, 2019, 19–38. o.

8 A méretgazdaságosság fogalma a termelés hatékonyságának növekedését jelenti a méret, a kibocsátás vagy a tevékenység szintjének növekedése miatt, vagyis a hatékony termeléshez szükséges egy piaci nagyság elérése.

9 Christian KARBAUM – Max SCHULZ: Ecosystems: New challenges for competition law enforcement. *European Commission*, 2018, 2. o.

10 A „tipping” jelenségének és a közvetlen hálózati hatások közötti összefüggések további megértéséhez lásd Jean-Pierre DUBÉ – Günter J. HITSCH – Pradeep CHINTAGUNTA: Tipping and Concentration in Markets with Indirect Network Effects. *University of Chicago, Graduate School of Business*, 2008.

11 EIFERT–METZGER–SCHWEITZER–WAGNER: i. m. 9. o.

12 Jason FURMAN – Diane COYLE – Amelia FLETCHER – Derek MCAULEY – Philip MARSDEN: *Unlocking Digital Competition, Report of the Digital Competition Expert Panel*. 2019.

ellenszere lehet.<sup>13</sup> A váltás és a multi-homing ugyanakkor komoly költségekkel is járhat az érintett felhasználó részére, mint a platformon kezelt adatok elvesztése. Ennek csökkentésében játszhat szerepet az adathordozhatóság és az adat-interoperabilitás megteremtése, amely révén a felhasználók kényelme és váltási lehetősége is biztosított.

Amikor a platform már kontrollt szerez a kulcsfontosságú közvetítő szolgáltatások felett – mint egy alkalmazás áruháza vagy közösségi hálózati szolgáltatás –, a platform már kapu-örnek minősül abból a szempontból, hogy már képes meghatározni a platformon a hozzáférési és üzleti feltételeket, és így szabályozóként léphet fel a piacon.<sup>14</sup> Így, a digitális óriásplatformokat használó vállalkozások komoly függésben vannak a platformoktól a tekintetben, hogy elérhessék szolgáltatásaik igénybe vevőit; a digitális platformok fent ismertetett szerkezeti jellemzői miatt ki vannak szolgáltatva azok üzleti modelljének, adott esetben tisztességtelen üzleti gyakorlatainak; az ezekkel szemben fellépő versenyjogi gyakorlatot a következő fejezetben ismertetem.

## 2.2. A DIGITÁLIS PLATFORMOKON JELENTKEZŐ PROBLÉMÁK KEZELÉSE AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG RÉSZÉRŐL

Az előző fejezetben ismertetett problémák már a kétezres évek fordulóján és első évtizedében jelentkeztek. Ekkor azonban a digitális piacok vonatkozásban főként a Microsoft volt a Bizottság radarja fókuszában, azonban a DMA megalkotásának alapjául szolgáló előzmények 2014-től datálhatóak.<sup>15</sup>

A 2010-es években a Bizottság versenyjogi jogérvényesítési politikája erőteljes fordulatot vett, amit elsősorban a Google és Facebook elleni, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 102. cikke,<sup>16</sup> vagyis az erőfölénnyel való visszaélés gyanúja alapján lefolytatott eljárások fémjeltek. Ennek alapján a Bizottságnak, illetve a releváns versenyhatóságnak először az érintett piacot kell definiálnia annak értékelése érdekében, hogy a vállalkozás valóban erőfölényben van-e, majd bizonyítania kell annak versenygátló hatással járó visszaélésszerű magatartását, miután az megtörtént,

13 Uo. 37. o.

14 CRÉMER-DE MONTJOYE-SCHWEITZER: i. m. 60–63. o.

15 POLYÁK Gábor – PATAKI Gábor – GOSZTONYI Gergely – SZALAY Klára: Versenyjogi előzmények és piacsabályozási eszközök a digitális piacokról szóló európai rendelet tervezetében. *Verseny és Szabályozás*, 2021, 148. o.

16 EUMSZ 102. cikk: „A belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos egy vagy több vállalkozásnak a belső piacon vagy annak jelentős részén meglévő erőfölényével való visszaélése, amennyiben ez hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre.

Ilyen visszaélésnek minősül különösen:

- tisztességtelen beszerzési vagy eladási árak, illetve egyéb tisztességtelen üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett kikötése;
- a termelés, az értékesítés vagy a műszaki fejlesztés korlátozása a fogyasztók kárára;
- egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek;
- a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához.”

tehát ex post jelleggel. A versenyhatóságok – és így a Bizottság – vizsgálata során felmerülő főbb kihívások a dinamikusán változó környezetben az érintett piac meghatározása, a piaci erő és a versenyellenes magatartás értékelése.<sup>17</sup>

További kihívásként jelentkezik ugyanakkor a digitális piacokon jelentkező, versenyhatással járó összefonódások vizsgálata is, amelyeket a szakirodalom *gyilkos felvásárlásoknak* (*killer acquisitions*) nevez. Ezen felvásárlások során ugyanis az inkumbens vállalkozások azzal az elsődleges céllal vásárolják fel a nagy innovációs potenciállal bíró kisebb vállalkozásokat, hogy a jövőbeli versenyt akadályozzák.<sup>18</sup>

Így ennek megfelelően a fejezet pár, a tech-óriás Google-t és Facebookot (Meta) érintő versenyjogi ügyeket mutatja be, a Bizottság fellépésében bekövetkező változás, és a Bizottság részéről a DMA megalkotásához vezető indokok bemutatása, felvezetése érdekében. Továbbá, az alább említett összefonódás-ellenőrzési ügyek is mutatják a Bizottság fókuszának változását, illetve a DMA 12. cikke is arra reflektál, hogy a gyorsan változó digitális ágazatban alapvető fontosságú a versenyképességi tendenciák ismerete.

Az ún. Google Shopping ügy 2010-ben kezdődött,<sup>19</sup> majd a Bizottság 2015-ben, tehát öt évvel a vizsgálat kezdete után küldött kifogásközlést a Google-nak, mivel a „vállalat visszaélt az Európai Gazdasági Térségben (EGT) az általános internetes keresőszolgáltatások terén betöltött vezető pozíciójával, mivel az általános keresőoldalakon való listázás során módszeresen a saját ár-összehasonlító alkalmazását részesítette előnyben. A Bizottság előzetes álláspontja szerint ez a magatartás hátráltatja a piaci versenyt és sérti a fogyasztók érdekeit, ezért ellentétes az uniós antititrótszabályokkal.”<sup>20</sup>

A Bizottság 2017-ben kelt határozatában a kifogásközlésben foglaltakkal egyezően megállapította, hogy a Google valóban visszaélt erőfölényével. A Google magatartása azért volt visszaélésszerű, mivel a forgalmat a versenytárs ár-összehasonlító szolgáltatásoktól a Google saját ár-összehasonlító szolgáltatása felé térítette el abban az értelemben, hogy a Google általános keresőoldalaitól a versenytárs ár-összehasonlító szolgáltatásai felé irányuló forgalmat csökkentette, míg a Google általános keresőoldalaitól a Google saját ár-összehasonlító szolgáltatásai felé irányuló forgalmat pedig növelte,<sup>21</sup> ezáltal lefektetve az *önelőnyben részesítés gyakorlatának* tilalmazott jellegét. Az eljárás eredményeként a Bizottság 2,42 milliárd eurós bírságot szabott ki a Google-ra, amelynek megalapozottságát és mértékét az Európai Unió Törvényszéke

17 Puric, SLAVICA: New European Solutions for Strengthening Competitiveness in Digital Markets. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 2021/5., 299. o.

18 Colleen CUNNINGHAM, Florian EDERER, Song MA: Killer acquisitions, *Journal of Political Economy*. *University of Chicago*, 2021/3., 15. o.

19 A Bizottság 2010. november 30-án indította meg vizsgálatát, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_10\\_1624](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_10_1624).

20 Sajtóközlemény a Bizottság kifogásközléséről: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP\\_15\\_4780](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_15_4780).

21 A Bizottság AT.39740 sz. Google Search (Shopping) ügyben hozott határozata, 9–10. pont. Elérhető: [https://eurlex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52018XC0112\(01\)&from=EN&fbclid=IwAR36BZHysLwKJ18EOc\\_SzVcP\\_Fz63nVi9HnlCLfyDu5deGU9lPsEQ8Yvujk](https://eurlex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52018XC0112(01)&from=EN&fbclid=IwAR36BZHysLwKJ18EOc_SzVcP_Fz63nVi9HnlCLfyDu5deGU9lPsEQ8Yvujk).



(a továbbiakban: Törvényszék) 2021. november 10-ei, T-612/17. sz. ügyben hozott ítéletében<sup>22</sup> hagyta jóvá.

A Google Shopping ügyet az ún. Google Android ügy követte; a Bizottság 2015-ben indított vizsgálatot a tekintetben, hogy a Google versenyellenes megállapodásokat kötött-e, illetve visszaélt-e az intelligens mobilalkalmazásokhoz kapcsolódó operációs rendszerek, alkalmazások és szolgáltatások terén meglévő esetleges piaci erőfölényével. A vizsgálat kapcsán Vestager biztos asszony sokat mondó kijelentést tett, mivel értékelése szerint „[a] Bizottság célja az uniós antitruszszabályok alkalmazása révén annak megakadályozása, hogy az Európában működő vállalatok – bárhol legyenek is bejegyezve – mesterségesen leszűkítsék az európai fogyasztók rendelkezésére álló választékot, és ellehetetlenítsék az innovációt”.<sup>23</sup>

A kifogásközlésben foglaltakkal egyezően határozatában a Bizottság végül ismét elmarasztalta a Google-t, mivel az visszaélt erőfölényével 2011-től a Google Search alkalmazást összekapcsolta a Play Store-ral, ezekhez hozzákapcsolva a Google Chrome alkalmazást 2012-től. A Bizottság megállapítása szerint az „említett árukapcsolás olyan jelentős versenyelőnnyel ruházta fel a Google-t, amelyet a versenytárs keresőszolgáltatók és mobilböngészők nem tudtak ellensúlyozni, valamint az összekapcsolás elősegítette a Google erőfölényének fenntartását a keresőszolgáltatások és mobilböngészők minden nemzeti piacán, megemelve a belépési korlátokat, akadályozza az innovációt és közvetlenül vagy közvetve károsítja a fogyasztókat”.<sup>24</sup>

A Bizottság kifogásolta továbbá, hogy a Google a Play Store és a Google Search alkalmazás licenzelését legalább 2011. január 1-je óta ahhoz a feltételhez kötötte, hogy a hardvergyártók elfogadják az antifragmentációs megállapodásokban szereplő antifragmentációs kötelezettségeket, illetve hogy a 2011. január 1. és 2014. március 31. között a Google fizetett az eredeti berendezésgyártóknak és a mobilhálózat-üzemeltetőknek azért cserébe, hogy azok ne telepítsenek a Google-lel versenyző általános keresőszolgáltatást a megállapodás tárgyát képező portfóliókba tartozó készülékekre.<sup>25</sup> Az eljárás eredményeként a Bizottság a Google Shopping ügyben kirótt bírság dupláját, 4,34 milliárd eurós bírságot szabott ki a Google-re, amely az uniós versenyjog szintjén rekordméretű bírságnak számít.

A következő Google Search (AdSense) ügyben a Bizottság végül ismét elmarasztalta a Google-t, mivel a vizsgálat szerint visszaélt erőfölényével az online keresési hirdetések közvetítésének uniós piacán azáltal, hogy „a közvetlen partnerekkel kötött szolgáltatási megállapodásaiba belefoglalta a kizárólagossági záradékot, amely a közvetlen partnerek teljes reklámállományát lefedte, ugyanis záradék előírta a közvetlen partnerek számára, hogy az összes keresési hirdetésiüket vagy azok legnagyobb részét a Google-től szerezzék be”. A határozat továbbá megállapította, hogy a Google a tekintetben is visszaélt erő-

fölényével, hogy „a szolgáltatási megállapodásokba belefoglalta a kiemelt elhelyezési és minimum Google-hirdetési záradékot, [...] amely előírta a közvetlen partnerek számára, hogy a releváns szolgáltatási megállapodás által lefedett találati oldalai legszembetűnőbb részét a Google minimálisan előírt számú keresési hirdetési számára tartásák fenn”.<sup>26</sup>

Továbbá, a Bizottság megállapításai szerint a Google a tekintetben is visszaélt erőfölényével az online keresési hirdetések közvetítésének EGT-szintű piacán, hogy a közvetlen partnerekkel kötött szolgáltatási megállapodásaiba belefoglalta az egyenértékű hirdetések engedélyezésével kapcsolatos záradékot, amely „[...] arra kötelezte a közvetlen partnereket, hogy a Google jóváhagyását kérjék, mielőtt bármilyen módon megváltoztatnák a versenytársak keresési hirdetéseinek megjelenítését a releváns szolgáltatási megállapodás hatálya alá tartozó weboldalon”.<sup>27</sup> Az eljárás végeztével a Bizottság 1,49 milliárd eurós bírságot szabott ki a Google-re.

Az ismertetett Google-ügyekben közös vonás, hogy a Bizottság az egyedi (piaci) körülmények évekig tartó vizsgálata során jutott arra a következtetésre, hogy az érintett magatartás visszaélésszerű, illetve határozatában azt kirívóan magas bírságokkal „jutalmazta”. Fontos továbbá figyelembe venni, hogy az elhúzódo eljárások csak utólagos, mérsékelt korrekciót tettek lehetővé az egyébként rendkívül gyorsan változó digitális piacokon, amely jelentős szerepet játszott a DMA megalkotásához vezető folyamatban. Ugyanakkor az egyes, tisztességtelennek minősített gyakorlatok visszaköszönnék a DMA magját alkotó, 5. és 6. cikk szerinti kötelezettségek között, mint az önelőnyben részesítés tilalma<sup>28</sup> vagy az árukapcsolás tilalma.<sup>29</sup>

Az antitrusztjog mellett a fúziókontrollban is érezhető volt a Bizottság fókuszváltása, mely 2014-ben különös fenntartás nélkül engedélyezte, hogy a Facebook felvásárolja a WhatsAppot, mivel az „nem támaszt különösebb aggályokat a belső piaccal való összeegyeztethetőség szempontjából”.<sup>30</sup> Az online hirdetések WhatsApp-on való megjelenítése kapcsán a Bizottság ekkor arra a megállapításra jutott, hogy a WhatsApp üzleti modelljétől korábban eltérő jelleggel a hirdetések megjelenítése a fogyasztókat más szolgáltatásra váltásra serkentheti, illetve amennyiben a Facebook hirdetéseket is jelenítene meg a WhatsApp-on, továbbra is biztosított lesz a verseny kellő mértéke.<sup>31</sup>

A Bizottság továbbá nem vizsgálta lényegében az adatok összekapcsolódásából eredő, potenciálisan jelentkező hatalmas versenyelőnyt – habár azt a piaci teszt keretében részt vevő stakeholderok jelezték –,<sup>32</sup> mivel a Facebook előadta, hogy a Facebook- és WhatsApp-profilok párosítása jelentős

22 T-612/17. sz. Google LLC, anciennement Google Inc. és Alphabet, Inc. kontra Európai Bizottság ügy. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62017TJ0612>.

23 A Bizottság vizsgálatot indít a Google Android ügy kapcsán: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP\\_15\\_4780](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_15_4780).

24 A Bizottság AT.40099 sz. Google Android ügyben hozott határozata, 10–17. pont. Elérhető: [https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec\\_docs/40099/40099\\_9993\\_3.pdf](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/40099/40099_9993_3.pdf).

25 Uo. 18. és 22. pont.

26 A Bizottság AT.40411 sz. Google Search ügyben hozott határozata, 11–12. pont. Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52019XC1128\(02\)&from=EN&fbclid=IwAR0\\_AJo\\_DsUccfzl1Ilo\\_BhE017zR2YptDC-V0zSNAGYdKmrZAgnsCBM024](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52019XC1128(02)&from=EN&fbclid=IwAR0_AJo_DsUccfzl1Ilo_BhE017zR2YptDC-V0zSNAGYdKmrZAgnsCBM024).

27 Uo. 13. pont.

28 DMA 6. cikk (1) bekezdés d) pontja szerinti kötelezettség.

29 DMA 5. cikk f) pontja szerinti kötelezettség.

30 COMP/M.7217 sz. Facebook/Whatsapp ügyben hozott határozat, 191. pont. Elérhető: [https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7217\\_20141003\\_20310\\_3962132\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7217_20141003_20310_3962132_EN.pdf).

31 Uo. 176–179. pont.

32 Uo. 181. pont.

technikai akadályokba ütközik.<sup>33</sup> A Bizottság akkori értékelése szerint csak az vetett volna fel versenyjogi akadályokat, ha az adatok koncentrációja erősítette volna a Facebook pozícióját az online hirdetés piacán, megjegyezve azonban, hogy további értékes, a Facebook kontrollján kívül álló adatok is rendelkezésre állnak az online hirdetések piacán.<sup>34</sup>

Ezzel némileg szembe menve a Bizottság 110 millió eurós bírságot szabott ki a Facebookra, mivel az összefonódás-értékelési eljárás során szolgáltatott információk ellenére 2016-ban a WhatsApp szolgáltatási feltételeiben olyan változtatásokat eszközölt, amelyek lehetőséget adtak volna a WhatsApp-felhasználók telefonszámának és Facebook profiljának összekapcsolására.<sup>35</sup> A Bizottság továbbá immár komoly figyelmet fordít az adatvédelmi követelmények betartására is, hiszen 2022 januárjában egy levelet küldött a WhatsApp-nak egy hónapos válaszadási határidővel annak ismertetésére, hogy a szolgáltatási feltételek módosítása mennyiben felel meg a jogi előírásoknak; a felhasználók megfelelő tájékoztatást kapnak-e arról, hogyan kezelik adataikat, különösen arra való tekintettel, hogy azokat hogyan osztják meg üzleti partnerekkel.<sup>36</sup>

Az adatvédelmi szempontok felértékelődését és a Bizottság részéről a digitális piacokon történő stratégiai felvásárlásokra való komolyabb odafigyelést jelzik a Google részére a Fitbit vállalkozás felvásárlása esetére előírt kötelezettségvállalások is.<sup>37</sup> Idetartozott a testi adatok, egészségügyi adatok és fitnesztevékenységre vonatkozó adatok Google-fióktól elkülönült tárolásának előírása, a felhasználók részére az adataik további felhasználásának engedélyezésére vagy megtagadására való tényleges választási lehetőség biztosítása, vagy a további ingyenes hozzáférés biztosítása a szoftveralkalmazások részére a felhasználók egészségügyi adataihoz a Fitbit alkalmazásprogrami felületén (*application programming interface*, a továbbiakban: API) keresztül, vagy az eredeti berendezések gyártóinak az Android API-khoz való hozzáférés biztosítása.<sup>38</sup>

Az említett kötelezettségvállalások ismét visszaköszönnek a DMA 5. és 6. cikk szerinti kötelezettségei között, mint az adathalmazok kombinálásának tilalmát előíró kötelezettség.<sup>39</sup> Említésre érdemes továbbá a Kustomer Meta (Facebook) általi felvásárlásával kapcsolatos eljárásban hozott határozat, amely a Google/Fitbit ügyszó hasonló kötelezettségvállalásokkal zárult.<sup>40</sup>

33 Uo. 185. pont.

34 Uo. 187. és 190. pont.

35 A Bizottság 110 millió eurós bírságot szabott ki a Facebookra félvezető információk szolgáltatása miatt: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP\\_17\\_1369](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_17_1369).

36 Az Európai Bizottság határidőt szab a WhatsApp számára a felhasználói adatok kezelésének ismertetésére: <https://iapp.org/news/a/european-commission-gives-whatsapp-deadline-to-explain-user-data-handling/>

37 COMP/M.9660 sz. Google/Fitbit ügyben hozott határozat, 180–215. pont. Elérhető: [https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases1/202120/m9660\\_3314\\_3.pdf](https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases1/202120/m9660_3314_3.pdf).

38 A Bizottság bizonyos feltételek mellett engedélyezte a Fitbit Google általi felvásárlását: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_2484?fbclid=IwAR03nGcyTdAMAJs3CL9F0FKhQkZ9ocUfkwWzfI8AriueHfSE6YFv7-vOIuA](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2484?fbclid=IwAR03nGcyTdAMAJs3CL9F0FKhQkZ9ocUfkwWzfI8AriueHfSE6YFv7-vOIuA).

39 DMA 5. cikk a) pont.

40 A Bizottság kötelezettségvállalások mellett engedélyezte a Kustomer Meta (korábban Facebook) általi felvásárlását a COMP/M.10262 sz. ügyben: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_652](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_652).

Összefoglalva, jelen fejezetből láthattuk, hogy a Bizottság egy éles fordulatot követően hogyan próbálta kezelni a versenypolitika eszközével a tech-óriások részben a digitális piacok jellegéből, részben azok később tisztességtelennek minősített gyakorlataiból fakadó, megkerülhetetlen versenyelőnyét. Bár a Google-ügyek révén a digitális piacok vonatkozásában komoly, precedensértékű tételek kimondására is sor került, azonban a jogérvényesítés elhúzódó volta végül jogalkotási törekvésekben nyilvánult meg.

### 3. A DMA SZABÁLYOZÁSI KONCEPCIÓJA

Ahogy azt a tanulmány előző fejezetében olvashattuk, a DMA által azonosított és kezelni kívánt problémát az adja, hogy a digitális gazdaságban egyes online platformok foglalják el a piaci részesedés nagy százalékát, és így megnövekedett a gazdasági befolyásuk, illetve a digitális szektor sajátosságai révén kapuóri szerepet töltenek be az üzleti felhasználókkal szemben a végfelhasználók elérése tekintetében, amelyek függőségi helyzetük révén kiszolgáltatottak a kapuőrök tisztességtelen gyakorlataival szemben.

Továbbá, a digitális és a kapcsolódó piacokon jelentkező problémák – mint a hálózati hatás,<sup>41</sup> a többkapcsolatos használat hiánya<sup>42</sup> és a bezártsági hatások, mint például a vevőfogvatartás<sup>43</sup> – a digitális piacon piaci erővel bíró vállalkozások magatartásával párosulva komoly veszélyt jelenthetnek a digitális platformokon érvényesülő versenyre. Ugyanakkor bizonyos kialakult piaci strukturális jellemzők, mint például a magas koncentráció, illetve az adatfelhalmozás a vállalkozások versenyellenes magatartásának hiányában is a verseny részleges vagy teljes hiányát eredményezheti az érintett piacokon.

A fent megnevezett problémák piacsabályozás szintjén történő kezelésére évek óta történtek próbálkozások, akár versenyjogi, fogyasztóvédelmi vagy adatvédelmi eszközökkel. Azonban a DMA célja, hogy ezek a visszaélések ne csak utólag, azok bekövetkezése után legyenek kezelhetőek, hanem a visszaélésre okot adó helyzetek kialakulása előtt. Ahogyan az a hírközlési vagy az energetikai piac liberalizációja esetén történt, a DMA is alapvetően a nagykereskedelmi piacon való verseny feltételeinek biztosításával és egyfajta hozzáférés-szabályozással igyekszik korlátozni a nagy platformszolgáltatók gazdasági erejéből eredő kockázatokat.<sup>44</sup>

Így a DMA előzetesen, vagyis *ex ante* jelleggel kívánja meghatározni azokat a korábbi versenyjogi eljárások által ihletett kötelezettségeket, amelyeknek a DMA hatálya alá tartozó, ún. kapuőr-vállalkozásoknak minden esetben meg kell felelniük. Ugyanis, az egyedi tényfeltáráson, illetve az erőfölényen és a visszaélésszerű magatartáson alapuló antitörleszteljárások nem kellően hatékonyak, gyorsak, illetve az eljárás eredményeként kiszabott bírság gyakran csak mint az üzletvitel költ-

41 A platformok értéke annál nagyobb, minél többen használják azt, ami még több felhasználót vonz be.

42 A fogyasztó azon magatartása, hogy több egymással rivalizáló kétoldalú piacot is használ (pl. Foodpanda és Wolt párhuzamos használata).

43 A vállalat azon stratégiája, amely jelentősen megnehezíti az ügyfelei váltását egy másik vállalat szolgáltatására.

44 POLYÁK–PATAKI–GOSZTONYI–SZALAY: i. m. 153. o.

sége jelentkezik a vállalkozások számára. Ennek megelőzése érdekében a DMA szisztematikus jelleggel megtiltja az üzleti gyakorlatok egyes fajtáit, ezáltal kevesebb lehetőséget biztosítva arra, hogy az érintett vállalkozások egyéni és egyedi piaci körülményekre hivatkozzanak az adott ügyben, ezáltal is nagyobb elrettentő hatást gyakorolva, mint a tényspecifikus antitörzsteljárások.<sup>45</sup>

Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a DMA azon megközelítésre épít, amely *elfogadja* a platformok piaci szabályozóként betöltött szerepét üzleti modelljük nélkülözhetetlen velejárójaként, és ennek lebontása helyett *a digitális piacon jelentkező piaci kudarcokra koncentrál, és azokat kívánja felszámolni*.<sup>46</sup>

A DMA emellett egy szektorspecifikus versenyjogi jogalkotási terméknek is nevezhető, mivel ahogy azt a DMA 10. preambulumbekzdése jelzi: „[...] *e rendelet célja kiegészíti a versenyjogi szempontból meghatározott, bármely adott piacon a torzulásoktól mentes verseny védelmének célját, de eltér attól, mivel azt kívánja biztosítani, hogy azok a piacok, amelyeken a kapuőrök jelen vannak, megtámadható és méltányos piacok legyenek és maradjanak, függetlenül a tényleges, valószínű vagy vélelmezett hatásuktól, amelyeket egy adott, a jelen rendelet hatálya alá tartozó kapuőr magatartása egy adott piacra gyakorolhat. [...]*”

A jogi aktus formáját illetően a Bizottság a rendeleti szintű fellépést tartotta szükségesnek az online platform szolgáltatások határon átnyúló, globális jellege miatt, ugyanis csak így lehetséges a tagállamokban egységes olyan minimumszabályok elfogadása, amelyek révén megelőzhető a szabályozási fragmentáció. Ez a tétel a DMA 1. cikk (5) bekezdésében is kifejeződik, mely szerint „*a tagállamok jogszabályaikkal, rendeleteikkel vagy közigazgatási intézkedéseikkel nem róhatnak a kapuőrökre további kötelezettségeket azért, hogy biztosítsák a megtámadható és méltányos piacokat. Ez nem érinti az egyéb jogos közérdeket szolgáló, az uniós jognak megfelelő szabályokat.*”

### 3.1. A DMA SZABÁLYOZÁSI RENDSZERE

A következő fejezetben a DMA szabályozási rendszerének alapjaiba, illetve a rendeletervezetben alkalmazott kulcsfogalmakba kívánok betekintést nyújtani.

A DMA célja az 1. cikk (1) bekezdése szerint olyan harmonizált szabályok meghatározása, „*amelyek az egész Unióban biztosítják a versengő és méltányos piacokat a digitális ágazatban, amely piacon a kapuőrök jelen vannak*”. Tehát a DMA azt célozza, hogy a digitális szektorban tevékenykedő nagy piaci szereplők tisztességtelen gyakorlatainak megfékezése révén a piacra lépő vállalkozások és a már meglévő versenytársak érdemben versenyezzenek a tech-óriásokkal annak érdekében, hogy a fogyasztóknak a legszélesebb választék álljon rendelkezésre, és az egységes piac továbbra is versenyké-

pes és nyitott legyen az innovációkra az online, digitális szektorban, hasonlóan az offline világhoz.

A DMA 3. cikk (1) bekezdése alapján a nagy gazdasági befolyással és széles felhasználói bázissal rendelkező, ún. kapuőr-vállalkozások *számszerűsített és eseti alapon minőségi kritériumok alapján* kerüljenek kijelölésre annak megfelelően, hogy *1. jelentős hatást gyakorolnak a belső piacra; 2. olyan alapvető platformszolgáltatást működtetnek, amely fontos kapuként szolgálnak az üzleti felhasználók számára a végfelhasználók eléréséhez; valamint 3. állandósult és tartós pozíciót élveznek műveleteik során, vagy a közeljövőben várhatóan ilyen pozícióra tesznek szert*.<sup>47</sup>

A DMA 3. cikk (2) bekezdése szerinti számszerűsített kritériumok értelmében egy alapvető platformszolgáltatást működtető vállalkozás annyiban jelölhető ki kapuőrként, amennyiben: *1. az érintett vállalkozás legalább 6,5 milliárd euró összegű éves forgalmat bonyolított le az elmúlt három pénzügyi évben, vagy amennyiben az érintett vállalkozásnak az átlagos tőkepiaci értéke vagy ekvivalens valós piaci értéke az elmúlt pénzügyi évben legalább 65 milliárd euró volt, és legalább három tagállamban nyújt alapvető platformszolgáltatást; 2. ha a vállalkozás olyan alapvető platformszolgáltatást nyújt, amely havonta több mint 45 millió, az Unió területén található vagy letelepedett aktív végfelhasználóval, illetve évente több mint 10 000 aktív, az Unió területén letelepedett üzleti felhasználóval rendelkezett a legutóbbi pénzügyi évben; és 3. amennyiben a fenti küszöbértékek az elmúlt három pénzügyi év mindegyikében teljesültek.*

A fenti kritériumok teljesülése esetén megdönthető vélelemként adott lenne a vállalkozás kapuőri mivolta, amely vélelmet a vállalkozás *kellően megalapozott érvekkel* megdöntheti.

Ugyanakkor a fenti számszerűsített kritériumok nem mindegyikét teljesítő vállalkozást is kapuőrnek minősíthetné a Bizottság a DMA 15. cikke szerinti piaci vizsgálatot követően, a DMA 3. cikk (6) bekezdése szerinti minőségi kritériumok alapján történő értékeléssel. Az előbbi vizsgálat során a digitális piacok első fejezetben ismertetett jellegének megfelelően a Bizottság figyelembe venné többek között az alapvető platformszolgáltatás méretét, árbevételét, piaci pozícióját, a tőle függő üzleti és végfelhasználók számát, a piacon jelentkező belépési akadályokat, a szolgáltatók által élvezett, méret- és tevékenység hatásokat (akár adatalapú előnyöket), az ún. bezártsági hatást és egyéb szerkezeti piaci jellemzőket, valamint ezek előrelátható változását.

Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy amennyiben a kapuőri pozíció megszilárdultságára és tartósságára vonatkozó feltételek még nem teljesültek, de ez a közeljövőben várható – tehát

<sup>47</sup> E tekintetben érdemes összevetni a DMA szerinti beavatkozási feltételeket az az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló 2018/1972 irányelv 67. cikk (1) bekezdése szerinti feltételekkel, mely szerint: „[...] *A piac akkor indokolja az ezen irányelvben meghatározott szabályozási kötelezettségek előírását, ha a következő feltétel teljesül:*

- a) magas és nem átmeneti strukturális, jogi vagy szabályozási jellegű belépési korlátok létezése;*
- b) figyelemmel a belépés akadályai mögött álló, infrastruktúrán alapuló és egyéb versenyre, valamely piaci struktúra nem a tényleges verseny irányába halad a releváns időhorizonton belül;*
- c) a versenyjog önmagában nem elegendő az azonosított piaci hiba (hibák) megfelelő kezelésére.”*

<sup>45</sup> Nicolas PETIT: The proposed Digital Markets Act (DMA): A legal and policy review. *Journal of European Competition Law & Practice*, 2021/9., 530. o.

<sup>46</sup> EIFER–METZER–SCHWEITZER–WAGNER: i. m. 994. o.

a vállalkozás egy ún. kialakulóban lévő kapuőr –, a kapuőrökre előírt kötelezettségek *részben* lennének alkalmazandók az adott vállalkozásra.

A DMA szerinti kijelölés szempontjából kulcsfogalomnak minősülő alapvető platformszolgáltatások úgy kerültek kijelölésre a Bizottság részéről, hogy azokat a szolgáltatásokat érintsék, amelyek esetében az előzőekben ismertetett problémák, piaci kudarcok a legnyilvánvalóbban vannak jelen, és ahol a nagy platformok korlátozott száma lehetővé teszi, hogy azok kapuőrként működjenek üzleti felhasználók és végfelhasználók között, tovább növelve az üzleti és végfelhasználók kiszolgáltatottságát és a kisebb szereplők számára a piacra való belépés korlátait.

A 2. cikk (1) bekezdése szerint kapuőr-vállalkozásnak minősül a 3. cikk értelmében kijelölt, alapvető platformszolgáltatásokat nyújtó szolgáltató. A 2. cikk (2) bekezdése sorolja fel az alapvető platformszolgáltatásokat, amelyek a következők: online közvetítő szolgáltatás; online keresőprogram; online közösségi hálózati szolgáltatás; videomegosztóplatformszolgáltatás; számfüggetlen személyközi hírközlési szolgáltatás; operációs rendszer felhőszolgáltatás; hirdetési szolgáltatás, beleértve a hirdetési hálózatokat, hirdetési piactereket és bármely egyéb hirdetési közvetítő szolgáltatást, amelyet az előzőekben felsorolt alapvető platformszolgáltatások bármelyikét nyújtó szolgáltató nyújt.

A DMA a fentiek alapján kijelölt kapuőrök részére ex ante jelleggel, közvetlenül alkalmazandó kötelezettségeket írna elő, amelyek a rendelet jövőbeni hatálybalépése után egy hat hónapos türelmi időt követően közvetlenül lennének alkalmazandók a Bizottság határozatában kijelölt kapuőrökre. Ahogy azt már korábban jeleztük, a DMA 5. és 6. cikke szerinti tilalmak és kötelezettségek a Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok antitörzszt-joggyakorlatában (EUMSZ 102. cikk, gazdasági erőfölénnyel való visszaélés) észlelt tisztességtelen gyakorlatok alapján kerültek meghatározásra.<sup>48</sup>

Az 5. cikkben találhatóak azok a gyakorlatok, amelyek „önvégrehajtó” jelleggel egyértelműen és közvetlenül alkalmazandó kötelezettségeket fogalmaznak meg a kapuőr-vállalkozások számára.

Az 5. cikk *a)* pontja szerinti kötelezettség tilalmazza alapvető platformszolgáltatásokból származó személyes adatoknak a kapuőr által kínált bármely egyéb szolgáltatásból származó személyes adatokkal vagy harmadik fél szolgáltatásokból származó személyes adatokkal történő összevonását. A kötelezettség azt is megtiltja, hogy a kapuőr a személyes adatok összevonása céljából a végfelhasználókat a kapuőr más szolgáltatásaiba is beléptesse, kivéve, ha a végfelhasználó számára konkrét választási lehetőséget kínáltak fel, és a GDPR értelmében hozzájárulását adta.

Az 5. cikk *b)* pontja tilalmazza az ún. *legkedvezőbb elbánást biztosító* („most favoured nation”, MFN) klauzulák alkalmazását a platformok közötti verseny biztosítása érdekében. Így az üzleti felhasználók ugyanazokat a termékeket és

szolgáltatásokat az adott kapuőrnek minősülő online közvetítő szolgáltatótól eltérő, más online közvetítő szolgáltatókon keresztül, eltérő feltételekkel és árakkal is értékesíthetik, ez az ún. tág MFN-klauzula.

Az 5. cikk *c)* pontja azt szolgálja, hogy az *üzleti felhasználó az alapvető platformszolgáltatáson kívül is elérhesse felhasználóit*. A kötelezettség lehetővé teszi, hogy az üzleti felhasználók az alapvető platformszolgáltatáson keresztül szerzett végfelhasználók részére ajánlatokat reklámozzanak, és szerződést kössenek e végfelhasználókkal, függetlenül attól, hogy e célra a kapuőr alapvető platformszolgáltatásait használták vagy sem. A kötelezettség a végfelhasználók irányába lehetővé teszi, hogy a kapuőr alapvető platformszolgáltatásain keresztül valamely üzleti felhasználó szoftveralkalmazásának használatával hozzáférjenek tartalmakhoz, előfizetésekhez, funkciókhoz vagy egyéb tételekhez és használják ezeket, amennyiben ezeket a tételeket a végfelhasználók a releváns üzleti felhasználótól vásárolták, a kapuőr alapvető platformszolgáltatásának igénybevétele nélkül.

Az 5. cikk *d)* pont szerinti kötelezettség az tiltaná meg a kapuőrök számára, hogy az üzleti felhasználók *hatóságához, vitarendezési fórumhoz való fordulás jogát korlátozzák*.

Az 5. cikk *e)* pont szerinti kötelezettség a kapuőr *személyazonosítási (ID) rendszerének használatára kényszerítésének tilalmát rögzíti*. A kötelezettség az 5. cikk *a)* pontban ismertetett tilalomhoz hasonlóan az adatgyűjtéssel van összefüggésben, amely gyakorlat a piaci befolyás kiterjesztésének lehetőségét biztosítja az adott kapuőr-vállalkozás számára, így ennek keretében tilos az üzleti felhasználókat az ID rendszer használatára kényszeríteni az alapvető platformszolgáltatás használata során.

Az 5. cikk *f)* pont szerinti kötelezettség azt tilalmazza, hogy a kapuőr az üzleti felhasználókat vagy a végfelhasználókat arra kényszerítse, hogy a mennyiségi küszöbértékeket teljesítő *alapvető platformszolgáltatásra előfizessenek vagy regisztráljanak, az alapvető platformszolgáltatáshoz való hozzáférés vagy regisztráció előfeltételeként*. A rendelkezés a végfelhasználók, illetve üzleti felhasználók fogva tartása (*lock-in*) ellen hat, amely így erősítheti a piacon érvényesülő versenyt.

Az 5. cikk *g)* pont szerinti kötelezettség a hirdető és tartalomszolgáltatók kérésére az általuk fizetett árra, illetve a tartalomszolgáltatónak egy adott *hirdetés nyilvánosságra hozataláért és egyéb releváns hirdetési szolgáltatásokért fizetett díjazás mértékével kapcsolatos tájékoztatására* vonatkozó kötelezettség, amely kötelezettség a hirdetési szolgáltatások átláthatóságát célozza.

Ezzel szemben, a 6. cikk szerinti kötelezettségek bár ugyanúgy közvetlenül alkalmazandók, azonban a megfelelőes technikai részleteinek meghatározása és megtárgyalása érdekében „további specifikáció” tárgyai lehetnek, amelyek a következők:

A 6. cikk (1) bekezdés *a)* pontja szerinti kötelezettség a kapuőrök számára az üzleti felhasználóknak az *alapvető platformszolgáltatás használata során generált, nyilvánosan nem hozzáférhető adatainak felhasználását tilalmazza*. A kötelezettséget az Amazon-ügy<sup>49</sup> inspirálta, lényegében a kiskereskedők

<sup>48</sup> A DMA 5. és 6. cikke szerinti kötelezettségekkel szemben kritikaként jelenik meg, hogy több, véletlenszerűen válogatott, folyamatban lévő vagy befejezett antitörzsztügyekből inspirálódtak. Ennek feloldása kapcsán lásd Rupperecht PODSZUN, Philipp BONGARTZ, Sarah LANGENSTEIN: Proposals on how to improve the Digital Markets Act. *Heinrich Heine University Düsseldorf*, 2021. 3. o.

<sup>49</sup> A Bizottság 2020. november 10-én kifogásközlést küldött az Amazon részére, mivel az a kiskereskedők nem nyilvános, független adatait

a kapuőr szolgáltatásainak használata révén generált adatainak saját üzleti tevékenységhez történő felhasználásától való tartózkodást jelenti a kapuőr részéről.

A 6. cikk (1) bekezdés *b*) pontja szerinti kötelezettség a végfelhasználók számára azt teszi lehetővé, hogy bármely előre telepített szoftveralkalmazást töröljenek a kapuőr alapvető platformszolgáltatásán azzal, hogy a kapuőr korlátozhatja a törlés lehetőségét az olyan szoftveralkalmazások vonatkozásában, amelyek az operációs rendszer vagy az eszköz működéséhez elengedhetetlenek, és amelyek külön, harmadik felek által történő kínálása technikailag nem megoldható. A kötelezettséget az ún. Apple-ügy<sup>50</sup> inspirálta; elsősorban az operációs rendszereket érinti, célja az, hogy megnyissa a zárt operációs rendszereket.

A 6. cikk (1) bekezdés *c*) pontja szerinti kötelezettség szerint a kapuőrnek lehetővé kell tennie olyan harmadik fél szoftveralkalmazások vagy szoftveralkalmazás-áruházak telepítését és tényleges használatát, amelyek a kapuőr operációs rendszereit használják, vagy azzal együttműködnek. Továbbá a kapuőrnek biztosítania kell a szoftveralkalmazások vagy szoftveralkalmazás-áruházak számára, hogy azokhoz a kapuőr alapvető platformszolgáltatásától eltérő eszközökkel is hozzá lehessen férni. Azonban, a kapuőr arányos intézkedéseket tehet annak biztosítására, hogy harmadik féltől származó szoftveralkalmazások vagy szoftveralkalmazás-áruházak ne veszélyeztessék a kapuőr által biztosított hardver vagy operációs rendszer integritását. A kötelezettség lényegében a *b*) pontban foglalt magatartási szabály inverze.

A 6. cikk (1) bekezdés *d*) pontja az *önelőnyben részesítéstől* (*self-preferencing*) való tartózkodást írja elő, vagyis azt, hogy a kapuőr kedvezőbb bánásmódban részesítse a kapuőr vagy bármely más, ugyanahhoz a vállalkozáshoz tartozó harmadik fél által kínált szolgáltatást és termékeket a platformon alkalmazott rangsorolásában (független) harmadik felek hasonló szolgáltatásaihoz vagy termékeihez képest. A kötelezettség előírja a kapuőr számára azt is, hogy alkalmazzon tisztességes és megkülönböztetésmentes feltételeket az ilyen rangsorolások alkalmazása során.

A 6. cikk (1) bekezdés *e*) pontja arról rendelkezik, hogy a kapuőrnek tartózkodnia kell a végfelhasználók azon lehetőségének technikai korlátozásától, hogy váltsanak és előfizessenek a különféle szoftveralkalmazásokra és szolgáltatásokra, amelyekhez a kapuőr operációs rendszere segítségével lehet hozzáférni, ideértve a végfelhasználók számára az internet-hozzáférés-szolgáltató választását is. A kötelezettség célja a *szolgáltatások közti váltás lehetővé tétele*, ezáltal is csökkentve a bezártsági hatásokat és növelve a versenyt a piacon.

A 6. cikk (1) bekezdés *f*) pontja szerint a kapuőröknek biztosítaniuk kell az üzleti felhasználók és a kiegészítő szolgáltatások nyújtói számára az ugyanazon operációs rendszerhez,

hardverhez vagy szoftverhez való hozzáférést és interoperabilitást azokkal az operációs rendszerekkel, hardverekkel vagy szoftverekkel, amelyek a kapuőr bármely *kiegészítő szolgáltatáshoz* használnak (vagyis minden alapvető platformszolgáltatással együtt vagy annak kontextusában nyújtott szolgáltatáshoz, ideértve a fizetési szolgáltatásokat). A kötelezettség egyértelmű célja a *kiegészítő szolgáltatások interoperabilitásának lehetővé tétele*.

A 6. cikk (1) bekezdés *g*) pontja azt írja elő, hogy a kapuőrnek a hirdető és tartalomszolgáltatók *kérésére ingyenesen hozzáférést kell biztosítania a kapuőr-vállalkozás teljesítménymérő eszközeihez*, illetve biztosítania kell a *szükséges információkat, hogy a hirdető és tartalomszolgáltatók saját, független ellenőrzést végezzenek a hirdetési piacterük (ad inventory) tekintetében*; a kötelezettség ugyancsak az átláthatóságot kívánja biztosítani.

A 6. cikk (1) bekezdés *h*) pontja szerinti kötelezettség arról rendelkezik, hogy az *üzleti felhasználó vagy a végfelhasználó tevékenysége révén keletkezett adatok hatékony hordozhatóságának biztosítottak kell lennie*, különösen az eszközökre való tekintettel, a végfelhasználók számára az adatok hordozhatóságának megkönnyítése érdekében a GDPR-ral összhangban, többek között folyamatos szolgáltatás és valós idejű hozzáférés biztosításával. A kötelezettség az adathordozhatóság révén akarja biztosítani a szolgáltatások közti versengést.

A 6. cikk (1) bekezdés *i*) pontja szerinti kötelezettség esetén a kapuőrnek biztosítania kell az üzleti felhasználók vagy az üzleti felhasználók által felhatalmazott harmadik felek számára az *ingyenes, hatékony, jó minőségű, folyamatos és valós idejű hozzáférést azon összesített vagy nem összesített adatokhoz, amelyek az üzleti felhasználó által biztosított releváns alapplatform-szolgáltatások és termékek üzleti felhasználók és végfelhasználók általi használata során keletkeznek*. Személyes adatok esetében csak akkor biztosított a hozzáférés és felhasználás lehetősége, ha a személyes adat közvetlenül összefüggésben van a végfelhasználó általi használattal a vonatkozó üzleti felhasználó által a vonatkozó alapvető platformszolgáltatáson keresztül kínált termékek vagy szolgáltatások tekintetében, és ha a végfelhasználó a GDPR szerinti hozzájárulás értelmében ilyen megosztás mellett dönt.

A 6. cikk (1) bekezdés *j*) pontja esetében a kapuőr-vállalkozásoknak bármely harmadik fél kérésére tisztességes, észszerű és megkülönböztetéstől mentes hozzáférést kell biztosítaniuk a rangsorolási, keresési, kattintási és megtekintési adatokhoz a végfelhasználók által a kapuőr online keresőprogram-szolgáltatásain végzett ingyenes és fizetett keresésekkel kapcsolatban. A lekérdezéshez, kattintáshoz és megtekintéshez kapcsolódó adatokat anonimizálni szükséges.

A 6. cikk (1) bekezdés *k*) pontja szerinti kötelezettség esetén a kapuőrnek tisztességes és megkülönböztetéstől mentes általános szerződési feltételeket kell biztosítania az üzleti felhasználók számára a szoftveralkalmazás-áruházhoz (app store) való hozzáférés tekintetében. Továbbá, a kötelezettség a *versengő szolgáltatások ajánlásához szükséges eszközökhöz való, tisztességes, észszerű és diszkriminációmentes feltételek (ún. FRAND feltételek) mentén való hozzáférés biztosítását is előírja a kapuőr részére*.

felhasználta saját üzleti tevékenységéhez: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_2077](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2077).

50 A Bizottság 2020. június 16-án vizsgálatot kezdeményezett az Apple vállalkozással szemben, a vizsgálatot különösen az Apple saját, alkalmazáson belüli vásárlási rendszerének kötelező használatára és annak korlátozására vonatkozóan, hogy a fejlesztők tájékoztathassák az iPhone- és iPad-felhasználókat az alkalmazásokon kívüli alternatív olcsóbb vásárlási lehetőségekről: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1073](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1073).

A szabályozás arányosságának biztosítása érdekében egyes, a 6. cikk szerinti kötelezettségek esetében a kapuőr-vállalkozás ún. szabályozói párbeszédet kezdeményezhet a Bizottsággal annak meghatározására, hogy a kapuőr által bevezetett vagy *bevezetni tervezett intézkedések eredményesen biztosítják-e a kötelezettségeknek való megfelelést*. Továbbá a kapuőr-vállalkozás indokolással ellátott beadványt nyújthat be, amelyben elmagyarázza, hogy az általa végrehajtani szándékozott vagy végrehajtott intézkedések miért szükségesek a vonatkozó kötelezettség célkitűzésének megvalósításához az adott körülmények között. Ugyanakkor a 7. cikk (2) bekezdése szerint, ha a Bizottság úgy látja, hogy a kapuőr által bevezeteni tervezett intézkedések nem biztosítják a megfelelést, hivatalból az eljárás megindításától számított hat hónapon belül határozatában meghatározza a kapuőr által alkalmazandó intézkedéseket.

További kötelezettség, hogy a DMA 12. cikk (1) bekezdése szerint a DMA hatálya alá tartozó kapuőr-vállalkozásoknak *értesíteniük kell a Bizottságot minden általuk tervezett, más alapvető platformszolgáltatást nyújtó vagy digitális szektorban érdekelt vállalkozást érintő összefonódásról* abban az esetben is, ha az összefonódás nem érné el a vállalkozások közötti összefonódásról szóló 139/2004 tanácsi rendelet<sup>51</sup> (a továbbiakban: EUMR) szerinti joghatósági küszöböt. Ezzel a Bizottság képes lenne az összefonódások nyomon követésére akkor is, ha az adott összefonódás nem minősül uniós léptékűnek az EUMR 3. cikke értelmében, vagy az nem éri el a bejelentésre vonatkozó nemzeti küszöbértéket.

A rendelkezés célja ugyanakkor a (31) preambulumbekzdés értelmében az, hogy hatékonyabban felülvizsgálható legyen a vállalkozások kapuőr státusza, illetve a kapuőr-szabályozás hatókörébe vont alapvető platformszolgáltatásainak listája. Emellett a rendelkezés olyan információkat is szolgáltatna, amelyek kulcsfontosságúak a digitális ágazat szélesebb körű versenyképességi tendenciáinak nyomon követése szempontjából, és ezért hasznos tényezők lehetnek annak megfontolására, hogy induljon-e piaci vizsgálat.<sup>52</sup>

A DMA 13. cikke alapján ugyanakkor a kapuőrnek a 3. cikk szerinti kijelölésétől számított hat hónapon belül *kell benyújtania a fogyasztókról készült profilalkotásra szolgáló bármely olyan technika független ellenőrzés alá vetett leírását* a Bizottság részére, amelyet a kapuőr 3. cikk szerint azonosított alapvető platformszolgáltatásainál vagy azokon keresztül alkalmaz, ezt a leírást pedig legalább évente frissítenie kell. A rendelkezés a digitális szektorban az adatok felhalmozása alapján a végfelhasználók preferenciáinak ismeretében akár más piacokra is átvitt versenyelőnyt jelentő technológiák értékelését kívánja elvégezni, annak tisztessége értékelése, és a végfelhasználók kitérttségének csökkentése érdekében.

Az utóbbi két, a DMA 12. és 13. cikke szerinti kötelezettség azért is játszik fontos szerepet, mivel általuk követhetőbbé válnak a digitális ágazat szélesebb körű versenyképességi tendenciái, illetve a felhasználók is további értékes információkhoz juthatnak, ezáltal is csökkentve a digitális piacok tekintetében fennálló információs aszimmetriát. Fontos kiemelni ugyanakkor, hogy nem kezelik közvetlenül a potenciálisan gyilkos felvásárlásként jelentkező összefonódások engedélyezésének kérdését.

Emellett a fragmentáció megelőzése érdekében a DMA a jogérvényesítést a Bizottság részére tartja fenn, eszköztára hasonló az 1/2003. rendeletben<sup>53</sup> megismert versenyjogi eszköztárhoz (pl. bírságolás, magatartási és szerkezeti korrekciós intézkedések).

A Bizottság ugyanakkor piaci vizsgálatot is lefolytathat, a 15. cikk szerint, ha egy vállalkozás minőségi kritériumok mentén kapuőrként való kijelölésének hátterét szükséges ezzel feltárni, a 16. cikk szerint, ha kapuőr-vállalkozás „rendszeres” jelleggel megsértette az 5. és 6. cikk szerinti kötelezettségeket – öt éven belül háromszor –, és tovább erősítette a számszerűsített kritériumok értelmében kapuőr pozícióját, vagy ha a 17. cikk szerinti esetben a piaci vizsgálat egy új alapvető platformszolgáltatás vagy kötelezettség azonosítására irányul.

Az utóbbi piaci vizsgálat a DMA időtállóságát kívánja biztosítani, és a jövőbeli technológiai változások révén a kialakuló új esetleges tisztességtelen gyakorlatokat kívánja adresszálni, ami a Bizottság fő prioritásai közé tartozik. A Bizottság *eredeti javaslata szerint* a 17. cikk szerinti piaci vizsgálat eredményeként a nyilvános jelentéshez mellékeli vagy a *rendelet módosítására irányuló javaslatot* annak meghatározása érdekében, hogy a digitális ágazatban vegyenek fel további szolgáltatásokat az alapvető platformszolgáltatások meghatározott listájára; *vagy* a további kötelezettségeket előíró, így az 5. vagy a 6. cikket módosító, felhatalmazáson alapuló jogi aktust.

Így az alapvető platformszolgáltatások listájának bővítésére elviekben rendes jogalkotási eljárásban, míg a kötelezettségek listájának bővítésére delegált jogi aktus formájában kerülne sor. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok meghozatalára vonatkozó hatályt a DMA 10. cikke határozza meg, míg jogi kereteket előíró háttérként jelentkezik az EUMSZ 290. cikke<sup>54</sup> és a Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság között a jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodás melléklete.<sup>55</sup>

A Bizottság központi jogérvényesítése mellett az uniós tagállami részvételt részben az ún. Digitális Piaci Tanácsadó

51 A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről.

52 A DMA 12. cikk (2) bekezdése értelmében a bejelentésnek/értesítésnek legalább tartalmaznia kell a felvásárolni kívánt vállalkozás meghatározását, EGT- és világméretű éves forgalmát az összes releváns alapvető platformszolgáltatás vonatkozásában, az éves aktív üzleti felhasználók számát és a havi aktív végfelhasználók számát, valamint a tervezett összefonódás indokolását. Így az *összefonódás mögött meghúzódó indokok is értékelhetőek* lennének az összefonódás versenyre (és innovációra) gyakorolt hatása mellett.

53 A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról.

54 EUMSZ 290. cikk (1): „A jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják. A felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktusokban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Az adott szabályozási terület alapvető elemei kizárólag a jogalkotási aktusban szabályozhatók, és ezekre vonatkozóan nem adható felhatalmazás.”

55 Intézményközi megállapodás az Európai parlament, az Európai Unió Tanács és az Európai Bizottság között a jogalkotás javításáról – Intézményközi megállapodás (2016. április 13.) a jogalkotás minőségének javításáról.

Bizottság révén tervezi biztosítani, amely konzultatív szerepet játszana bizonyos intézkedések, illetve határozatok meghozatala (pl. rendelet megszegése, bírságok kiszabása) során.

### 3.2. A JOGALKOTÁSI TÁRGYALÁSOK EREDMÉNYE, JELENLEGI ÁLLÁSA

Az Európai Unió Tanácsában (a továbbiakban: Tanács) a javaslat szakértői szintű tárgyalásai 2020 decemberében kezdődtek meg a Versenyügyi munkacsoportban. A 2021. május 27-i Versenyképességi Tanács ülésén előrehaladási jelentés, míg 2021. november 25-én általános megközelítés<sup>56</sup> elfogadására került sor.

Általános jelleggel elmondható, hogy az általános megközelítés jelentős mértékben megőrizte a Bizottság eredeti javaslatában foglaltakat. A Tanácsi jogalkotási tárgyalások során komoly előrelépésnek tekinthető, hogy a 10. cikk szerinti, felhatalmazáson alapuló jogi aktus meghozatalára vonatkozó hatály jelentős mértékben pontosításra került. Ugyanis, az általános megközelítés értelmében a Bizottság csak *technikai jellegű kiegészítést* tehet a tilalmak és kötelezettségek listáját illetően, ezáltal is biztosítva az EUMSZ 290. cikkének történő megfelelést, mely szerint a jogszabály alapvető tartalmát, mint a DMA szerinti kötelezettségeket *magában a jogszabályban kell meghatározni*. Ezáltal a felhatalmazási jogi aktusok révén csak pontosíthatja a kötelezettségek alkalmazási hatályát, kiterjesztheti azt például egyik alapvető platformszolgáltatásról további alapvető platformszolgáltatásokra, míg a kötelezettségek tartalmi magja ugyanaz marad.

Hangsúlyosabb, illetve az általános megközelítés szövegében artikulált lett a nemzeti versenyhatóságok esetleges segítségnyújtásának szerepe például helyszíni kutatás, információkérés tekintetében is. További módosítás, hogy a nemzeti versenyhatóságok – a nemzeti jog felhatalmazása révén – akár vizsgálatot is indíthatnak majd a jövőben annak értékelésére, hogy az adott kapuőr valóban megfelel-e a DMA-ban meghatározott kötelezettségeknek. Ugyanakkor, a Bizottság indíthatja meg diszkrecionális jogkörében továbbra is a DMA szerinti eljárásokat.

Az Európai Parlamentben (a továbbiakban: Parlament) a rendelettervezet tárgyalása párhuzamosan folyt, a dosszié fő felelőse a Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottság (IMCO), jelentéstevője pedig Andreas Schwab német parlamenti képviselő. Az Európai Parlament a jelentéstervezetet<sup>57</sup> 2021. december 15-én fogadta el plenáris ülés keretében.

A Parlamenti jelentés a legnagyobb szereplőkre kíván összpontosítani, így a számszerűsített küszöbök keretében az átlagos piaci kapitalizációs küszöbértéket 80 millió euróra kívánja emelni. A Parlament ugyanakkor az alapvető platformszolgáltatások listáját ki akarja egészíteni a webböngészővel, a hangasszisztenssel és az összekapcsolt tv-vel.

A Parlament továbbá egyes kötelezettségeket is ki akar terjeszteni, így többek között interoperabilitást akar előírni az online közvetítő hálózati szolgáltatások és az online közösségi hálózati szolgáltatások esetén, hozzájárulást írna elő a célzott hirdetések terén, illetve betiltaná a kiskorúakra irányuló célzott hirdetéseket, végül a tisztességes, észszerű és diszkriminációmentes hozzáférést valamennyi alapvető platformszolgáltatás esetén biztosítaná. További fontos módosítás, hogy a Parlament számára prioritás a kapuőri jogsértések megelőzése elrettentő hatás keltése révén, ugyanis a DMA megsértése alapján kiszabható bírság mértékét a vállalkozás világszintű árbevételének 4–20%-ában határozná meg, a GDPR-hoz hasonlóan.

A Tanáccsal ellentétben, a Parlament támogatja a Bizottság felhatalmazási aktusok kiadására vonatkozó széles körű felhatalmazását az 5. és 6. cikkben szereplő kötelezettségek aktualizálása érdekében, továbbá bizonyos esetekben előírnyozza a nemzeti versenyhatóságokkal való koordináció szükségességét.

Az álláspontokat közelítendő, a trilógus-tárgyalások 2021. január 11-én vették kezdetüket a francia elnökség vezetésével, ambiciózus terveik szerint a DMA elfogadására már 2022 tavaszán sor kerülhet.

## 4. KONKLÚZIÓ

Versenyjogi szempontból kiemelendő, hogy egy évtizedes jogi háborúskodás végére kerülhet pont, hiszen az önvégrehajtó jellegű, *ex ante* lefektetett kötelezettségek révén a jogérvényesítés is sokkal egyértelműbben és gyorsabban történhet, míg a szabályozás által érintett vállalkozások is teljesebb mértékben élvezhetik a DMA által kínált jogbiztonságot, szemben az *ex post* jellegű antitörlesztelésekkel, ahol üzleti gyakorlataik tisztességtelennek minősítése csak utólagosan történhet.

Bár a tervezet jogalkotási tárgyalásai példátlan gyorsasággal haladtak – hiszen mindegyik jogalkotó fél egyetértett a jogszabály mihamarabbi elfogadásának szükségességével –, ugyanakkor továbbra is számtalan feloldásra váró kérdés maradt, mint a kötelezettségek módosítására vagy pontosítására szolgáló felhatalmazási jogi aktusok kérdése, a kötelezettségek terjedelme, az alapvető platformszolgáltatások listája vagy a tagállami hatóságokkal történő együttműködés keretei.

Ami azonban kétségtelen, hogy a DMA rendelettervezet 2022 tavaszán történő elfogadása esetén az Európai Unió és a Tanács keretében lefolytatott jogalkotási tárgyalások révén az Igazságügyi Minisztérium ismét élen járhat egy jogalkotási sztenderd felállításában, mint ahogy az a GDPR esetében is történt.

56 Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a digitális ágazat vonatkozásában a megtámadható és méltányos piacokról (digitális piacokról szóló jogszabály) – Általános megközelítés: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13801-2021-INIT/hu/pdf>.

57 Parlamenti jelentés a digitális piacokról szóló rendelettervezet vonatkozásában: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0499\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0499_EN.html).

Somogyi Olívia\*



# Az uniós irányelvek kötelező ereje, függetlenül a nemzeti jogba történő átültetés megvalósulásától

## 1. BEVEZETÉS

A tanulmány célja annak bemutatása, hogy az irányelvek, mint az Európai Unió kötelező jogi aktusai milyen kötőerővel rendelkeznek a tagállamokra nézve abban az esetben, ha rendelkezéseiket még nem építették be az arra kötelezett uniós tagállam nemzeti jogrendszerébe. A téma kifejtése során arra keresem a választ, hogy az irányelvek kötelező ereje függ-e a nemzeti jogba történő átültetés megvalósulásától, kötelesek-e a címzett tagállamok figyelembe venni az irányelvek rendelkezéseit, ha azok még nem képezik a nemzeti jogrendszerük részét.

A téma bemutatása kapcsán ismertetem az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 288. cikkét, amelyben foglalt szabályozás segíti az irányelvek lényegének megértését, továbbá visszanyúlok különös jelentőséggel bíró európai bírósági ítéletekig, amelyek közelebb visznek az általam kutatott kérdés megválaszolásához, mely szerint az irányelvek kötőerejének feltétele-e az érintett tagállam jogrendszerében történő, nemzeti szintű megjelenítés.

## 2. AZ EURÓPAI UNIÓ MŰKÖDÉSÉRŐL SZÓLÓ SZERZŐDÉS 288. CIKKE

A kérdés megválaszolásához az irányelvekre vonatkozó alapvető szabályokat és az irányelvek átültetésének jelentőségét szükséges elsősorban megvizsgálni. Azt a tagállami folyamatot, amely arra irányul, hogy a tagállam az irányelv rendelkezéseit saját jogrendszerében is átvezesse az abban megjelölt cél megvalósítása érdekében, átültetésnek nevezzük. Kitérek arra is, hogy pontosan mit jelent, mivel jár az irányelvek átültetése a tagállam jogrendjébe.

Abból a tényből következően, hogy az Európai Unió sajátos autonóm jogrenddel rendelkezik, amely a tagállamokon kívül egyéb jogalanyok számára is képes jogokat biztosítani és

kötelezettségeket keletkeztetni, különösen fontos az uniós szabályok nemzeti szinten történő megfelelő alkalmazása és megjelenítése, melybe az irányelvek átültetési kötelezettsége is beletartozik.<sup>1</sup>

Az uniós jog közvetlenül alkalmazandó és átültetést igénylő normákon keresztül ékelődik a nemzeti jogrendszerbe és válik a nemzeti jogot megelőző<sup>2</sup> joganyaggá.<sup>3</sup> Az EUMSZ 288. cikke<sup>4</sup> határozza meg az Unió jogi aktusait, melyek a rendelet, az irányelv és a határozat, illetve a nem kötelező jogi aktusok között szerepel az ajánlás és a vélemény.<sup>5</sup>

Fontosnak tartom az irányelvek mellett az uniós rendeletek jogi természetének rövid bemutatását, hiszen álláspontom szerint ezáltal hangsúlyozható leginkább az irányelvek esetén fennálló átültetésnek mint kulcsfontosságú fogalomnak a jelentősége. Az EUMSZ 288. cikke részletesen ismerteti az uniós rendeletek sajátosságait, mely szerint a rendeletek általános hatályú, kötelező jogi aktusok, melyek közvetlenül alkalma-

1 SOMSSICH Réka: The process and methodology of coordinating the transposition of EU law in Hungary. In: VARJU Márton – VÁRNAY Ernő (szerk.): *The law of the European Union in Hungary: Institutions, Processes and the Law*. Budapest, HVG-ORAC Publishing Ltd., 2014, 112. o.

2 A C-6/64. sz., *Costa v E.N.E.L.* ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1964:66). Az Európai Bíróság ebben az ügyben alakította ki az uniós jog elsőbbség elvét, mely alapján az uniós jog elsőbbséget élvez a nemzeti jogok felett.

3 SOMSSICH Réka: *Egységes jog- egységes értelmezés? Az uniós jog értelmezése a tagállami bíróságok szintjén*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016, 11. o.

4 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 288. cikke (az EK Sz. korábbi 249. cikke) (HL [2012] C 326., 2012.10.26. 1–390. o.):

– Az Unió hatásköreinek gyakorlása érdekében az intézmények rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket fogadnak el.

– A rendelet általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

– Az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.

– A határozat teljes egészében kötelező. Amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl.

– Az ajánlások és a vélemények nem kötelezőek.

5 Rendeletek, irányelvek és más jogi aktusok, [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation\\_hu](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_hu) [letöltve: 2022. 01. 19.].

\* Somogyi Olívia: Igazságügyi Minisztérium, Európai Unió Jogi Főosztály, jogi ügyintéző.



zandóak valamennyi tagállamban. Ez azt jelenti, hogy az uniós rendelet hatálybalépését követően az összes tagállamban egységesen alkalmazandó, nincs szükség a nemzeti jogrendszerbe való átültetésére.<sup>6</sup>

Az EUMSZ említett cikke a rendeletek mellett az irányelvekre vonatkozó szabályokat is tartalmazza, mely alapján egyértelműen szembetűnő a rendeletek és az irányelvek természetéből adódó alapvető különbség. Az EUMSZ 288. cikke kiemeli, hogy az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, az irányelvben meghatározott célok eléréséhez szükséges forma és eszközök megválasztását azonban a nemzeti hatóságokra hagyja.

Ez egyrészt azt jelenti, hogy az irányelv a rendelethez képest kizárólag a címzett tagállamot vagy tagállamokat kötelezi, tehát az irányelvben megjelölt tagállamnak kell megvalósítania a benne előírt célkitűzéseket, másrészt pedig a címzett tagállam az irányelvben meghatározott cél megvalósítására a módszer és az eszköz megválasztásában szabad kezet kap.<sup>7</sup>

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint azok a tagállamok, amelyek az irányelv címzettjeként kerülnek felmentésre, kötelesek a nemzeti jogrendszerükben valamennyi szükséges intézkedést meghozni abból a célból, hogy az irányelv teljes érvényesülését biztosítsák az irányelv által megjelölt célnak megfelelően.<sup>8</sup> Látható, hogy a Bíróság is megállapítja azt a kötelezettséget az adott irányelv címzettjeként megjelölt tagállam számára, hogy az irányelvben meghatározott célokra tekintettel elősegítse az irányelv teljes érvényesülését a saját jogrendszerében.

Ennek okán az irányelvek esetében külön figyelmet szükséges szentelni a címzetti körnek, az átültetési határidőnek és az átültető jogszabály Európai Bizottság részére történő bejelentésének (notifikációs kötelezettségnek), melyek mibenlétét a továbbiakban szemléltetem.

A fent kifejtettek fényében nyilvánvaló, hogy az irányelvek egyik fontos sajátossága, hogy minden aktusban megjelöli a címzetti kört, amely lehet teljes vagy részleges. A teljes címzetti kör az Európai Unió valamennyi tagállamát magában foglalja, míg a részleges címzetti kör esetén pontosan fel kell tüntetni, hogy mely tagállam vagy tagállamok az irányelv címzettjei. A címzetti kör különös jelentőséggel bír, hiszen részleges címzetti kör esetén az irányelv kizárólag a címzett uniós tagállamot vagy tagállamokat kötelezi, nem vonatkozik feltétlenül minden tagállamra.

A következő említett szempont az átültetési határidő, mely az irányelvben meghatározott cél megvalósítására szabott határidőt jelenti, azaz meghatározza, hogy mennyi idő áll a címzett tagállam vagy tagállamok rendelkezésére ahhoz, hogy átültessék az irányelvet a saját jogrendszerükbe, és bejelentésük az Európai Bizottságnak az átültetést megvalósító tagállami jogszabályokat.<sup>9</sup> Egy irányelv átültetésére meghatározott idő

általában két év.<sup>10</sup> Megjegyzendő, hogy egy irányelv nemzeti jogba átültetése nem keletkeztet feltétlenül jogalkotási kötelezettséget. Az Európai Bíróság úgy határozott, hogy nem minden esetben szükséges egy irányelv rendelkezéseinek átvétele egy meghatározott jogszabályi rendelkezésbe, mert fennállhatnak olyan esetek, amikor az általános jogi környezet<sup>11</sup> az irányelv végrehajtásához – annak tartalmától függően – elegendő lehet.<sup>12</sup>

A továbbiakban ismertetek néhány jellemző lehetőséget az irányelvek nemzeti jogban történő megjelenítése kapcsán, amely alapján látható, hogy a tagállamoknak nagy mozgástere van a nekik címzett irányelvek előírásainak belső jogukba történő átültetése tekintetében.<sup>13</sup>

- Az irányelv átültetése történhet olyan nemzeti jogszabály megalkotásával, mely teljes egészében átveszi az irányelv tartalmát, vagy olyan nemzeti jogszabály megalkotására kerül sor, amely ugyan nem veszi át szó szerint az irányelv szövegét, azonban más szempontok szerint érvényesíti annak rendelkezéseit; vagy
- a tagállam kiiktatja (deregulálja) a jogrendszeréből az irányelvben foglalt célok érvényesítését akadályozó nemzeti jogszabályokat; vagy
- a címzett tagállam nem alkot új jogszabályt az irányelv átültetése céljából, mert a már létező, hatályos jogszabályok érvényre juttatják az irányelv rendelkezéseit.

Fontos megjegyezni, hogy az átültetési kötelezettség teljesítése nem kizárólag annyit jelent a címzett tagállam vagy tagállamok részéről, hogy az adott irányelv rendelkezéseit formálisan, valamilyen belső jogszabály segítségével a nemzeti joguk részévé teszik, hanem egyben azt is magában foglalja, hogy a címzetti kör köteles az irányelvet teljeskörűen érvényesíteni, tehát az irányelv céljának megvalósulását is biztosítani kell, ennek biztosítása pedig már valamennyi jogalkalmazó szerv feladata is.<sup>14</sup>

Végezetül, az átültetési folyamat utolsó lépéseként a notifikációs kötelezettség alapján<sup>15</sup> a tagállamoknak be kell jelenteniük az Európai Bizottságnak a nekik címzett irányelvek átültetésének megvalósulását.<sup>16</sup>

Ezáltal megállapítható, hogy az irányelv és a rendelet közötti alapvető különbség az, hogy míg a rendelet valamennyi

6 Az uniós jogi aktusok fajtái, [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law\\_hu](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_hu) [letöltve: 2022. 01. 21.].

7 GOMBOS Katalin: *Az Európai Unió Joga*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2017, 128. o.

8 A C-456/03. sz., *Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság* ügyben 2005. június 16-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:388) 50. pontja.

9 GOMBOS: i. m. 128. o.

10 Glossary: Directive (EU), [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/1-107-6116?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/1-107-6116?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true) [letöltve: 2022. 02. 01.].

11 A C-456/03. sz. ítélet 51. pontja alapján az általános jogi kontextus alatt az alkotmányjog vagy a közigazgatási jog általános elveit érthetjük.

12 A C-456/03. sz. ítélet 51. pontja.

13 HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2011, 209. o.

14 BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014, 160. o.

15 SOMSSICH Réka: *A jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésének módszertana és eszköztrendszere 15 évvel a csatlakozás után*. *Állam- és Jogtudomány*, LXI. évf., 2. sz. (2020) 44., 50. o.

„A megfelelési táblázatok készítése például már nemcsak ajánlás formájában jelenik meg, hanem egyes irányelvek – és egyre nagyobb számban – a notifikációs kötelezettség részeként írják elő a megfelelési táblák megküldését. Sőt, a C-453/17. sz. *Bizottság kontra Belgium* ügyben hozott ítéletből egyúttal egy olyan értelmezés is kiolvasható, hogy a megfelelési táblázatok a notifikáció értelmezését segítik, szinte állandó, de legalábbis a megfelelés tényleges alátámasztása érdekében ajánlott kísérő dokumentumok.”

16 GOMBOS: i. m. 128–129. o.

uniós tagállamban teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazható jogi aktus, addig az irányelv meghatároz egy célt, egy eredményt, mely elérésére vonatkozóan állapít meg kötelezettséget a címzett tagállam számára, azonban ehhez a forma és az eszköz, tehát az átültetés módjának megválasztását a tagállamra bízta.

Ahogy a korábbiakban már részletesen kifejtettem, az irányelvek minden esetben rendelkeznek az átültetési határidőről, melyen belül az átültetésre kötelezett tagállamoknak be kell jelenteniük az Európai Bizottságnak az adott irányelv átültetését célzó jogszabályok szövegét. Ha a tagállam nem tesz eleget a meghatározott időn belül a bejelentési kötelezettségének, vagy nem megfelelő módon ültet át egy irányelvet, ez a magartás kötelezettségzegési eljárást vonhat maga után.<sup>17</sup>

Azzal kapcsolatban nem merül fel kérdés, hogy az irányelvben foglalt rendelkezések kötelezőek a címzett tagállamra vagy tagállamokra nézve, ezáltal köteleességük, hogy az irányelvben előírt célt és eredményt megvalósítsák, illetve az is egyértelműen megállapítható a fentiek fényében, hogy az irányelvben meghatározottakat megfelelően meg kell jeleníteni a címzett tagállam nemzeti szabályozásában, melyet átültetésnek nevezünk. Az képezi a problémát, ha az adott irányelv nemzeti jogba történő átültetése nem valósul meg, akár az átültetési határidőt megelőzően, akár az átültetésre kiszabott határidő alatt, akkor ezekben az esetekben kötelesek-e a tagállamok, illetve hatóságok úgy eljárni, hogy az irányelvben foglalt rendelkezéseket alkalmazzák, és a célokat az átültetés hiányában is megvalósítják.

Az irányelvek lényeges alkotóelemét képezi a bennük fellelhető, a címzett tagállam számára kötelező eredmény. A tanulmány további részében azokat az érveket sorakoztatom fel, melyek megerősítik, hogy az irányelvben előírt célkitűzésekre a címzett tagállamnak figyelemmel kell lennie függetlenül attól, hogy az irányelv nemzeti jogba történő átültetésére sor került-e.

### 3. A LOJÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉS ELVE

Elsőként a lojális együttműködés elvét mutatom be, mely az uniós jog fontos alapkövét képezi. Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 4. cikk (3) bekezdése<sup>18</sup> határozza meg az alapelv tartalmát. Ez az elv kimondja, hogy a tagállamok és az Unió kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában, illetve a tagállamok a Szerződésekből és az uniós intézmények intézkedéseiből eredő kötelezettségek megvalósítása

érdekeiben megteszik a szükséges lépéseket, valamint a tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Európai Unió célkitűzéseinek megvalósítását.

A tagállamok kiemelt szerepet játszanak az uniós jog tényleges érvényesülése kapcsán, amelynek érvényre jutása jelentős mértékben függ a tagállamoktól<sup>19</sup> és a nemzeti hatalmi ágak szereplőitől. Ezzel összefüggésben a fent ismertetett lojális együttműködési elv tartalma igencsak kimagasló jelentőséggel bír az Európai Unió működőképességére tekintettel.

Látható, hogy a tagállamokat pozitív és negatív oldalról is kötelezettség terheli: pozitív oldalról a tagállamok kötelesek mindent megtenni annak érdekében, hogy a Szerződésekből eredő és a másodlagos uniós jog által előírt feladatokat teljesítsék, illetve biztosítsák az ily módon meghatározott uniós szabályozás érvényre jutását, negatív oldalról pedig tartózkodniuk kell attól, hogy akadályozzák az Európai Unió célkitűzéseinek megvalósítását.<sup>20</sup>

Ezen rendelkezések alapján megállapítható, hogy a lojális együttműködés elvére tekintettel a tagállamoknak figyelemmel kell lenniük az irányelvek rendelkezéseire attól függetlenül, hogy az irányelv nemzeti jogba átültetése megtörtént-e, ezzel is biztosítva az uniós jog elsőbbségét<sup>21</sup> és hatékony érvényesülését, mely az Európai Unió elsődleges célkitűzései közé tartozik. Ez a kötelezettség a tagállam valamennyi hatóságára vonatkozik.<sup>22</sup>

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata is támpontot ad arra vonatkozóan, hogy az irányelvben foglalt cél szem előtt tartása nem függ az irányelv nemzeti jogba történő átültetésétől. A Bíróság többek között a *Milev*-ítéletben<sup>23</sup> határoz meg erre vonatkozóan fontos szempontokat, amelyeket a továbbiakban ismertetek.

A Bíróság ebben az ügyben kimondta, hogy az átültetési határidőnek különösen funkciója kellő idő biztosítása a címzett tagállamoknak arra, hogy megvalósítsák az irányelv nemzeti jogukba történő átültetését. Ebből kifolyólag nem lehet felróni a tagállamoknak azt, ha nem valósult meg az átültetés azelőtt, hogy az átültetésre szabott határidő lejárt volna.<sup>24</sup> A Bíróság ezt követően megállapítja, hogy ettől függetlenül a tagállamoknak tartózkodniuk kell az olyan rendelkezések meghozatalától, melyek komoly veszélynek teszik ki az irányelvek által meghatározott célok megvalósítását. Ebben az esetben nem bír relevanciával az a tény, hogy a nemzeti jognak

17 Az uniós irányelvek végrehajtásának nyomon követése, [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/monitoring-implementation-eu-directives\\_hu](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/monitoring-implementation-eu-directives_hu) [letöltve: 2022. 02. 15.].

18 Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (3) bekezdése (HL [2012] C 326., 2012. 10. 26. 1–390. o.):

Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.

A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket.

A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.

19 A C-350/93. sz., *Bizottság kontra Olaszország* ügyben 1995. április 4-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1995:96) 16. pontja alapján az Unió szerveire ugyanígy vonatkozik ez a kötelezettség.

20 OSZTOVITS András (szerk.): *Nagykommentár az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződésekhöz*, 8.

21 SOMSSICH (2016) i. m. 11. o.

22 Procedural safeguards in criminal proceedings in the European Union in practice – Guide to the Procedural Rights Directives, <https://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Criminal%20Justice%202018/CR201804-Vilnius/Guide%20to%20directives.pdf> [letöltve: 2022. 01. 20.].

23 A C-439/16. sz., *PPU-Milev* ügyben 2016. október 27-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:818).

24 A C-439/16. sz. ítélet 30. pontja, lásd még a C-129/96. sz., *Inter-Environnement Wallonie ASBL kontra Région wallonne* ügyben 1997. december 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:1997:628) 43. pontja; a C-138/08. sz., *Hochtief AG és Linde-Kca-Dresden GmbH kontra Közbeszerzések Tanácsa Közbeszerzési Döntőbizottság* ügyben 2009. október 15-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2009:627) 25. pontja.

az irányelv hatálybalépése után elfogadott ilyen rendelkezései az irányelv átültetésére irányulnak-e vagy sem.<sup>25</sup>

A Bíróság előbb említett döntése értelmében az irányelvekben meghatározott célkitűzéseket mindenkor szem előtt kell tartaniuk a címzett tagállamoknak, az átültetési határidő inkább csak felkészülési idő arra vonatkozóan, hogy az irányelvet megjelenítsék a saját jogrendszerükben, de ettől függetlenül az irányelv lényegét, az abban megfogalmazott értelmet, elérendő eredményt nem gátolhatják. Tehát ahogy egy irányelv kihirdetésre kerül, a címzett tagállamnak kötelessége sajátjaként kezelni az abban meghatározott eredményt függetlenül attól, hogy az átültetés kapcsán rendelkezésre álló határidő még nyitva áll. A címzett tagállam vagy tagállamok feladata az irányelvben előírt cél érvényesítése, mely az Európai Unió és ezáltal egyúttal az uniós tagállamok közös érdeke, egy tagállami intézkedés sem ronthatja le az irányelv céljait. Ebből következően egyértelműen rosszhiszeműnek, a lojális együttműködés elvét sértőnek lenne tekinthető egy olyan tagállami szabályozás, ami egy irányelv kihirdetését követően, az abban foglalt célokkal ellentétes tartalmat szabályozna.

#### 4. A KÖZVETLEN HATÁLY

A továbbiakban az irányelvek közvetlen hatályának jelentőségét veszem górcső alá, mely kapcsán láthatóvá válik, hogy milyen következménye lehet, ha az átültetési határidő alatt nem valósult meg az irányelv nemzeti jogba történő átültetése, és ez mennyiben befolyásolja a címzett tagállamokra nézve az át nem ültetett irányelv kötelező erejét. Az irányelvek közvetlen hatályának kérdése ugyancsak rávilágít arra, hogy bizonyos helyzetekben az irányelvi rendelkezések akkor is hivatkozási alapként szolgálhatnak, ha ezek a rendelkezések nem kerültek még átültetésre a tagállam jogrendszerébe.

A közvetlen hatály általános jelleggel azt jelenti, hogy a természetes személyek és a jogi személyek hivatkozhatnak az uniós jogra a nemzeti bíróságok előtt abban az esetben, ha az adott uniós rendelkezés megfelel bizonyos kitételeknek: pontos, világos és feltétel nélküli rendelkezést tartalmaz, amely alkalmas arra, hogy személyeket jogokkal és kötelezettségekkel ruházzon fel.<sup>26</sup> Az irányelvek esetén némiképp eltérő a feltételek köre, az irányelvek rendelkezései akkor bírnak közvetlen hatállyal, ha az irányelv átültetését a címzett tagállam elmulasztotta, az átültetési határidő alatt nem került sor a tagállami átültető jogszabályok Európai Bizottság részére történő bejelentésére.<sup>27</sup>

A közvetlen hatály kérdésköre az Európai Bíróság esetjogában számos alkalommal megjelent. A jelen tanulmány céljára tekintettel az Európai Bíróság azon ítéleteiben kimondottakat érdemes megvizsgálni, melyek az irányelvek közvetlen hatályának a mibenlétét fejtegetik. Fogalmilag különbséget kell tenni vertikális és horizontális közvetlen hatály között,

mely elhatároláshoz az Európai Bíróság továbbiakban említett ítéletei nyújtanak alapot.

A korábbiakban ismertettem, hogy az EUMSZ különbséget tesz a rendelet és az irányelv között. A *Van Duyn*-ügyben<sup>28</sup> a Bíróság leszögezte, hogy ugyan a rendeletek közvetlenül alkalmazhatóak és közvetlen hatállyal bírnak, ebből nem következik az, hogy egyéb jogi aktusok, például az irányelvek soha nem rendelkezhetnek hasonló hatállyal. Továbbá mivel az irányelv kötelező uniós jogi aktus, ezáltal e kötelező jellegével összeegyeztethetetlen lenne annak a lehetőségnek a kizárása, hogy egy jogvitában az irányelv rendelkezései hivatkozási alapul szolgáljanak az érintettek számára. Különösképpen azokban az esetekben, amikor a tagállamok kötelesek arra, hogy meghatározott magatartást kövessenek, az adott jogi aktus hatékony érvényesülése sérülne azáltal, ha az érintettek nem hivatkozhatnak a jogi aktus rendelkezéseire a nemzeti bíróságok előtt, és a nemzeti bíróságoknak nem lenne lehetőségük arra, hogy ezt figyelembe vegyék.<sup>29</sup>

Az Európai Bíróság tehát nem zárta ki azt, hogy az irányelveket közvetlen hatállyal ruházzuk fel, azonban ezekben az esetekben vertikális, tehát a tagállam és a magánszemély közötti jogviszonyról lehet csak szó.<sup>30</sup> A tagállammal szemben lehet az irányelvre közvetlenül jogot alapítani, az irányelvek vertikális közvetlen hatállyal rendelkeznek. Ennek az a magyarázata, hogy az irányelv nem közvetlenül alkalmazandó jogi aktus, hanem a címzett tagállamot terheli az a kötelezettség, hogy az irányelv rendelkezéseit átültesse a saját jogrendszerébe. Nem lenne igazságos az a helyzet, ha abból következően, hogy a címzett tagállam elmulasztotta az átültetési kötelezettségét, megfosztanánk a jogalanyokat attól a lehetőségtől, hogy az érintett tagállammal szembeni jogvitában az irányelvből származó jogaikat érvényesíthessék.<sup>31</sup>

Felmerül a kérdés, hogy az irányelvek rendelkeznek-e horizontális közvetlen hatállyal, tehát magánfél-magánfél jogviszonyban is lehet-e a rendelkezéseikre hivatkozni. A rendeletek mind vertikális, mind horizontális közvetlen hatállyal bírnak, azaz magánfél-tagállam és magánfél-magánfél viszonyban is felhívhatóak a rendelkezései,<sup>32</sup> azonban az irányelvek horizontális közvetlen hatálya kapcsán az Európai Bíróság nemleges<sup>33</sup> foglalt állást,<sup>34</sup> egy magánfél egy másik magánféllel szemben nem alapíthat igényt közvetlenül az adott irányelv rendelkezéseire.

E megállapítás azzal magyarázható, hogy az irányelvek címzettjei a tagállamok, ebből pedig az következik, hogy az irányelvek kötelezettségeket a tagállamokra és a tagállam szerveire rónak.<sup>35</sup> Az Európai Bíróság az ítélkezési gyakorlatával azt kívánta megakadályozni, hogy bármely tagállam előny-

25 A C-439/16. sz. ítélet 31. pontja, lásd még: a C-129/96. sz. ítélet 45. pontja; a C-27/15. sz., *Pizzo*-ügyben 2016. június 2-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:404) 32. pontja; a C-212/04. sz., *Adeneler és társai* ügyben 2006. július 4-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:443) 122–123. pontja.

26 GOMBOS: i. m. 145. o.

27 VARGA Zsófia: *Az EU-jog alkalmazása – Kézikönyv gyakorló jogászoknak*. Wolters Kluwer Kft., 2017, 51. o.

28 A C-41/74. sz., *Van Duyn v Home Office* ügyben 1974. december 4-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1974:133).

29 A C-41/74. sz. ítélet 12. pontja.

30 GOMBOS i. m. 146. o.

31 VARGA: i. m. 51. o.

32 GOMBOS: i. m. 146. o.

33 Például a C-91/92. sz., *Faccini Dori v Recreb* ügyben 1994. július 4-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1994:292) 20. pontja, a C-397/01–C-403/01. sz., *Pfeiffer és társai* egyesített ügyekben 2004. október 5-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2004:584) 108. pontja, a C-152/84. sz., *Marshall*-ügyben 1986. február 26-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:1986:84) 48. pontja.

34 GOMBOS: i. m. 147. o.

35 GOMBOS: i. m. 147. o.

höz juthasson azáltal, hogy figyelmen kívül hagyja az uniós jogot, tehát az irányelvekre kivetítve, ha nem vesz tudomást az átültetési kötelezettségéről.<sup>36</sup> Az EUMSZ 288. cikke, melyet már részletesen ismertettem, meghatározza az irányelvek kötelező jellegét, mely alapot ad arra vonatkozóan, hogy az irányelvek rendelkezéseire nemzeti bíróságok előtt hivatkozni lehessen, azonban ebből nem következik az, hogy egy magánfél egy át nem ültetett vagy teljeskörűen át nem ültetett irányelvre egy másik magánféllel szembeni jogvitában igényt alapíthasson. Az irányelvek horizontális közvetlen hatálya tehát kizárt.

Összefoglalva kijelenthető, hogy az irányelvek rendelkeznek közvetlen hatállyal, feltéve, hogy a hivatkozott irányelvi rendelkezés pontos, világos és feltétel nélküli; az átültetési határidő lejárt; továbbá az igény vertikálisan, tehát a tagállam vagy tagállami szervek vonatkozásában kerül érvényesítésre, és nem horizontális szinten.<sup>37</sup> Úgy gondolom, hogy az irányelvek közvetlen hatályának intézménye szintén azt bizonyítja, hogy egy irányelv nemcsak a nemzeti jogba történő átültetéssel válik kötelező erejűvé a címzett tagállamokban, hanem hivatkozási alapul szolgálhat vertikális jogviszonyban át nem ültetése esetén is.

## 5. A KÖZVETETT HATÁLY

Az irányelvek közvetlen hatályának ismertetését követően érdemes kitérni a közvetett hatály kérdésére is, vagy más néven az értelmezési kötelezettség doktrínájára.<sup>38</sup>

A közvetett hatály elsősorban akkor kap jelentőséget, ha az adott irányelvnek nincs közvetlen hatálya akár azért, mert a jogvita magánszemélyek között folyik, vagy mert az irányelv hivatkozott rendelkezése nem kellően egyértelmű, pontos és feltétel nélküli.<sup>39</sup> Ezekben az esetekben a nemzeti bíróságnak az irányelv érvényesülését az irányelvnek megfelelő értelmezés útján kell biztosítania.<sup>40</sup>

Az Európai Bíróság először a *Von Colson*-ügyben<sup>41</sup> határozta meg az „irányelvnek megfelelő értelmezés” elvét.<sup>42</sup> A Bíróság ebben az ügyben kimondta, hogy a nemzeti jog alkalmazása során a tagállami bíróság köteles a nemzeti jogot az adott irányelv céljai szerint értelmezni, hiszen a tagállam kötelessége, hogy elérje az irányelvben meghatározott eredményt.<sup>43</sup> Továbbá egy irányelvből fakadó azon kötelezettség, hogy a tagállamok az irányelvben meghatározott eredményeket elérjék, valamint megtegyenek minden általános

vagy különös intézkedést a kötelezettség teljesítésének biztosítása érdekében, a tagállamok valamennyi hatóságára, így a hatáskörük keretein belül a nemzeti bíróságokra ugyanúgy vonatkozik.<sup>44</sup>

Hangsúlyozandó, hogy ez az értelmezési kötelezettség a tagállam valamennyi jogszabálya vonatkozásában értendő. Ebből kifolyólag nemcsak azokat a jogszabályokat kell az irányelvben előírt célok szerint értelmezni, amelyek az irányelv átültetését valósítják meg, hanem a már korábban hatályba lépett tagállami jogszabályokat is.<sup>45</sup>

Továbbá lényeges szempont, hogy az értelmezési kötelezettség független attól, hogy a kérdéses irányelv megfelelően átültetésre került-e a tagállam jogrendszerébe, vagy sem. Attól a pillanattól kezdve, hogy az érintett irányelv hatályba lépett, a tagállam valamennyi hatósága, így a nemzeti bíróságok is kötelesek tartózkodni a belső jog minden olyan értelmezésétől, amely veszélyeztetné az irányelvben meghatározott célok megvalósulását az irányelv átültetésére előírt határidő leteltét követően.<sup>46</sup>

## 6. A TAGÁLLAM KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSÉGE

Kérdés, hogy mely feltételek fennállása esetén jöhet szóba a tagállami kártérítési felelősség elve. Ezeket a feltételeket<sup>47</sup> az uniós jog, pontosabban az Európai Bíróság határozta meg.<sup>48</sup> A tagállami kárfelelősség abban az esetben nyílik meg, ha a magánfél számára a megsértett uniós aktus jogot állapít meg, a jogsértés kellően súlyos, valamint ok-okozati összefüggés áll fenn az uniós aktus megsértése és a kár bekövetkezése között.<sup>49</sup> Ezeket a feltételeket kell ugyanúgy alapul venni függetlenül attól, hogy a tagállam aktív (uniós jogot sértő jogszabály elfogadása) vagy passzív (irányelv átültetésének elmulasztása) magatartása okozta-e a kárt.<sup>50</sup> A Bíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az előbb említett feltételeket minden esetben a konkrét ügygel összefüggésben, a konkrét ügyszöveghez kapcsolódó alapvető tények ismeretében kell alkalmazni, tehát a feltételek alkalmazása akár változhat is.<sup>51</sup>

Azért tartom fontosnak e témakör rövid ismertetését az irányelvek kötelező erejével kapcsolatban, mert ezáltal láthatóvá válik, hogy egy át nem ültetett, vagy egy nem megfelelően átültetett irányelv jogsértés alapját képezheti, mely a tagállami kárfelelősség egyik alkotóeleme. Ezt az elvet azért dolgozták ki, mert azt hivatott biztosítani, hogy ellensúlyozást jelentsen a magánfeleknek az irányelvek horizontális közvetlen hatályából eredő jogvédelmi hiány miatt, mely a fentiekben részletesen kifejtésre került.<sup>52</sup>

36 A C-91/92. sz. ítélet 22. pontja.

37 Procedural safeguards in criminal proceedings in the European Union in practice Guide to the Procedural Rights Directives, <https://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Criminal%20Justice%202018/CR201804-Vilnius/Guide%20to%20directives.pdf> [letöltve: 2021. 11. 28.].

38 GOMBOS: i. m. 147. o.

39 A C-212/04. sz. ítélet 113. pontja.

40 VARGA: i. m. 53. o.

41 A C-14/83. sz., *Sabine von Colson és Elisabeth Kamann kontra Land Nordrhein-Westfalen* ügyben 1984. április 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1984:153).

42 Lásd még a C-106/89. sz., *Marleasing kontra Comercial Internacional de Alimentación* ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:1990:395), a C-106/77. sz., *Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Simmenthal* ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1978:49).

43 GOMBOS: i. m. 147. o.

44 A C-14/83. sz. ítélet 26. pontja.

45 A C-212/04. sz. ítélet 108. pontja.

46 VARGA: i. m. 53. o.

47 A C-6/90. és 9/90. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet 40. pontjában még szűkszavúan került meghatározásra a feltételek köre.

48 VARGA: i. m. 60. o.

49 A C-46/93. és 48/93. sz. *Brasserie du pêcheur kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte Factortame és társai* egyesített ügyekben 1996. március 5-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1996:79) 51. pontja.

50 VARGA: i. m. 60. o.

51 BLUTMAN: i. m. 312. o.

52 VARGA: i. m. 60. o.

A tagállami kárfelelősség azon alapszik, hogy a magánfellet érheti kár abból kifolyólag, ha a tagállam uniós jogi normát sért, ideértve az átültetési kötelezettség elmulasztását vagy a nem megfelelő átültetést is.<sup>53</sup> Az Európai Bíróság *Francoovich és Bonifaci kontra Olaszország* egyesített ügyekben hozott ítélete ad elsőként támpontot a kárfelelősség megítélésére vonatkozóan. Az ügyben szereplő 80/987/EGK tanácsi irányelv<sup>54</sup> átültetési határideje 1983. október 23-án lejárt, azonban Olaszország elmulasztotta az irányelvet határidőben átültetni saját jogrendszerébe.<sup>55</sup> A 80/987/EGK irányelv alapján létre kellett volna hozni egy olyan garanciaalapot, amiből a munkáltatójuk fizetéseketelenné válása miatt munkájukat elvesztő munkavállalókat kellett volna kártalanítani, akik Olaszországot perelték amiatt, mert nem kapták meg a munkabérüket a tönkrement munkáltatótól.<sup>56</sup> A nemzeti bíróságok<sup>57</sup> az eset kapcsán előzetes döntéshozatali eljárás<sup>58</sup> keretében fordultak az Európai Bírósághoz és rákérdeztek a tagállami kárfelelősség kérdésére és az azt megalapozó feltételekre.<sup>59</sup>

Az Európai Bíróság az eset kapcsán többek között megállapította, hogy az uniós jog hatékony érvényesülése sérülne azáltal, ha bizonyos esetekben, amikor az uniós jog tagállam általi megsértése következik be, a magánszemélyeket nem illetné meg kártérítés az őket érő sérelem kompenzálására.<sup>60</sup> A Bíróság szerint különösen fontos a jogorvoslat biztosítása az olyan helyzetekre, amikor azért kerül sor az uniós jog megsértésére, mert a tagállam nem teszi meg a megfelelő intézkedéseket, például nem ültet át egy irányelvet a saját jogrendszerébe.<sup>61</sup>

Megjegyzendő, hogy a *Francoovich*-ügyben egy irányelv átültetésének elmulasztása volt a jogsértés,<sup>62</sup> azonban a magánfeleket úgy is érheti kár, hogy az alkalmazott tagállami belső szabályozás ellentétes valamely közvetlenül alkalmazandó uniós aktus rendelkezéseivel.<sup>63</sup>

A Bíróság az ügy kapcsán azt a döntést hozta, hogy a tagállamok kötelesek megtéríteni az uniós jog megsértésével okozott károkat az érintett jogalanyoknak.<sup>64</sup>

53 GOMBOS: i. m. 213. o.

54 A munkáltató fizetéseketelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1980. október 20-i 80/987/EGK tanácsi irányelv (HL [1980] L 283., 1980. 10. 28., 23–27. o.).

55 A C-6/90. és 9/90. sz., *Francoovich és Bonifaci kontra Olaszország* egyesített ügyekben 1991. november 19-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1991:428) 4. pontja.

56 GOMBOS: i. m. 213. o.

57 A C-6/90. és 9/90. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet 1. pontja alapján: Pretura di Vicenza (a C-6/90. sz. ügyben) és a Pretura di Bassano del Grappa (a C-9/90. sz. ügyben).

58 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke (HL [2012] C 326., 2012. 10. 26. 1–390. o.):

Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára a következő kérdésekben:

a) a Szerződések értelmezése;

b) az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényessége és értelmezése.

59 A C-6/90. és 9/90. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet 1. és 7. pontja.

60 A C-6/90. és 9/90. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet 33. pontja.

61 VARGA: i. m. 60. o.

62 KECSKÉS László: A *Francoovich* ítélet, <https://europaialkotmanyjog.eu/?p=85> [letöltve: 2022. 02. 03.].

„A tagállam tehát nem csupán a közösségi jog egy közvetlenül hatályos szabályának megszegése alapján marasztalható, hanem a »közösségi hűség« elvből adódó primér kötelezettségének megszegése esetén is.”

63 GOMBOS: i. m. 214. o.

64 A C-6/90. és 9/90. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet 37. pontja.

## 7. BEFEJEZŐ GONDOLATOK

A téma kifejtése során arra kerestem a választ, hogy az irányelvekben foglalt előírások figyelembevétele az átültetéssel válik-e kötőerejűvé a címzett tagállamokra nézve, mikortól jut érvényre az irányelvek kötelező ereje.

Az irányelv természetének bemutatása során látható volt, hogy az EUMSZ 288. cikke ad iránymutatást arra vonatkozóan, hogy az irányelvek, mint az Európai Unió kötelező jogi aktusai milyen tulajdonságokkal, a többi uniós aktushoz képest milyen sajátosságokkal rendelkeznek. Az általam feltett kérdésre vonatkozóan azonban nem kapunk egyértelmű választ pusztán az EUMSZ 288. cikke alapján. Szükség volt a fent ismertetett uniós elvek elemzésére is.

A lojális együttműködés elve, pontosabban az abban foglalt pozitív és negatív oldalú, az uniós tagállamokra vonatkozó kötelezettség kapcsán arra a következtetésre juthatunk, hogy az irányelvek rendelkezései az átültetés megvalósulásától függetlenül előtérbe helyezendők a címzett tagállamok részéről, még az átültetési határidő lejáratá előtti időszakban is.

Ettől eltérően az irányelvek közvetlen hatálya csak abban az esetben érvényesül, ha az irányelv átültetését az átültetési határidő alatt a címzett tagállam elmulasztotta. A közvetlen hatály lehetőséget biztosít arra, hogy az irányelvek rendelkezései az átültetés megtörténtétől függetlenül, az átültetési határidő leteltét követően hivatkozási alapként szolgáljanak az érintettek részére vertikális jogviszonyban. A közvetett hatály azért került kidolgozásra az Európai Bíróság által, hogy ellensúlyozza az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiányát, ezáltal is minél szélesebb körben érvényre juttassa az adott irányelv rendelkezéseit.<sup>65</sup>

Végezetül, röviden szót ejtettem a tagállam kártérítési felelősségéről is annak bemutatása érdekében, hogy egy irányelv átültetésének elmulasztása képezheti jogsértés alapját is.

Az elemzés alapján levonható az a következtetés, hogy az irányelvek kötőereje nem függ a nemzeti jogba történő átültetés megvalósulásától, több formában érvényre juthat, viszont egy szempont állandó, miszerint az uniós szabályok teljes érvényesülése jelentős mértékben a tagállamok szolidaritásán alapul.<sup>66</sup>

65 Valamint érdemes külön kiemelni a C-261/20. sz., *Thelen Technopark Berlin* ügyben 2022. január 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2022:33) 32. és 33. pontjában foglaltakat:

„Az irányelvek tehát önmagukban nem keletkeztethetnek magánszemélyekre vonatkozó kötelezettségeket, így azokra nem lehet a nemzeti bíróság előtt magánszemélyekkel szemben hivatkozni. Ennélfogva valamely irányelv rendelkezése még akkor sem teheti lehetővé a nemzeti bíróság számára azt, hogy a belső jognak az irányelvel ellentétes rendelkezésének alkalmazását mellőzze, ha az máskülönben egyértelmű, pontos és feltétel nélküli, amennyiben ez valamely magánszemély terhére további kötelezettséget keletkeztetne. Ebből következik, hogy a nemzeti bíróság kizárólag az uniós jog alapján nem köteles mellőzni a nemzeti jogának az uniós jog valamely rendelkezésével ellentétes rendelkezésének alkalmazását, ha az utóbbi rendelkezés nem bír közvetlen hatállyal.”

66 BLUTMAN: i. m. 57. o.

# Jogértelmezés\*

## SZEMELVÉNY A KÖZIGAZGATÁSI JOG TERÜLETÉRŐL

### EGY KÖZIGAZGATÁSI SZABÁLYSÉRTÉSRE ALKALMAZHATÓ-E KÉT KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓ?

Az Igazságügyi Minisztérium által üzemeltetett Ákr.-Helpdesk<sup>1</sup> felületre nagy számú tájékoztatást kérő jogértelmezési kérdés érkezik. A felület célja az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvénnyel (a továbbiakban: Ákr.) és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvénnyel kapcsolatban felmerült konkrét kérdések megválaszolása, és ezzel egy általánosabb tudásbázis – quasi GYIK – közreadása, kereshető formában az ügyfelek számára. Erre a felületre érkezett többek közt egy olyan kérdés, melyben a megkereső arra keresett választ, hogy egy közigazgatási szabálysértésre alkalmazható-e két közigazgatási szankció? Például egy helyszíni ellenőrzés eredményeképpen, ha közigazgatási helyszíni bírság kerül kiszabásra, melynek alanya a gazdálkodó szervezet vezető tisztségviselője, akkor ugyanazon közigazgatási szabálysértés megszüntetése érdekében adható-e figyelmeztetés szankció a gazdálkodó szervezetnek is?

Erre vonatkozólag általánosságban elmondható, hogy a kétféle szankció egyszerre történő alkalmazásával kapcsolatban felmerülhet az ún. kettős szankcionálás tilalma. Ezzel összefüggésben mindenképpen utalni szükséges az Alkotmánybíróság 8/2017. (IV. 18.) AB határozatában foglaltakra. Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy alkotmányosan összeegyeztethető-e a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmával annak a lehetősége, hogy meghatározott személy által elkövetett cselekményt két, egyébként más jogágba tartozó eljárás (egymás utáni vagy párhuzamos) lefolytatását követően – mindkét eljárásban – külön szankcióval sújtsanak. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közigazgatási szankciók a büntető- és szabálysértési joghoz hasonlóan az állam büntetőigényét juttatják érvényre. Ebből következően a közigazgatási szabályszegések esetében is érvényesülni kell nemcsak annak a garanciának, hogy ugyanazon cselekmény tekintetében más jogág szerinti – így például büntetőjogi – szankciót ne szabjanak ki, hanem annak is, hogy egy közigazgatási szabályszegés ne kerüljön kétszeresen szankcionálásra.

A kérdés megválaszolásához, a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Szankció tv.) figyelmeztetésre, illetve helyszíni bírságra irányadó rendelkezéseinek vizsgálata is szükséges. A figyelmeztetés

olyan, a hatóság által érdemi döntésben kiszabott és önálló jogorvoslattal megtámadható, a hatóság rosszállását kifejező, preventív hatás kiváltására irányuló szankció, amely rámutat az adott cselekménnyel elkövetett jogszabálysértésre, egyben felhívja az ügyfelet a jövőbeli jogsértő cselekményektől való tartózkodásra [vö. Szankció tv. 6. § (1) bekezdés]. A helyszíni bírság a közigazgatási bírság csökkentett összegű altípusaként határozható meg. A hatóság mérlegelési jogkörében közigazgatási bírságként helyszíni bírságot szabhat ki, ha a helyszíni intézkedés alkalmával az ügyfél a jogsértést teljes mértékben elismeri, és törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet ezt lehetővé teszi [vö. Szankció tv. 11. § (1) és (5) bekezdés].

Egyrészt szükséges azt leszögezni, hogy a figyelmeztetés megelőző, azaz ún. preventív funkciójára tekintettel, „kiváltja” a bírság kiszabását a tipikusan kisebb súlyú, csekélyebb jogsértések esetén. Másrészt a Szankció tv. 6. § (3) bekezdése, valamint a 9. § (2) bekezdés *b)* pontja szerinti rendelkezéseiből következik, hogy figyelmeztetés szankció alkalmazása mellett más közigazgatási szankció (így például közigazgatási bírság) alkalmazásának nincs helye.

Végezetül a megkereséssel összefüggésben felmerülhet a kérdés, hogy ugyanazon közigazgatási szabályszegés esetén, alkalmazható-e egyidejűleg kétféle közigazgatási szankció, amennyiben az egyik a gazdálkodó szervezettel, míg a másik a gazdálkodó szervezet vezető tisztségviselőjével szemben kerül kiszabásra. Itt két esetkört érdemes elkülöníteni.

*a)* Egyrészt előfordulhat, hogy a jogsértést több személy követte el. Ebben az esetben a Szankció tv. 9. § (2) bekezdés *a)* pontja szerinti szankciós előzmények – azaz a Közigazgatási Szankciók Nyilvántartásába korábban bejegyzett szankciók – személyenként külön-külön vizsgálandóak. Így például elképzelhető, hogy az egyik félre korábban még nem szabtak ki szankciót, így vele szemben adott esetben figyelmeztetés alkalmazható, míg a másik féllel szemben – akire kiszabtak már korábban közigazgatási szankciót – közigazgatási bírságot alkalmaznak.

*b)* Másrészt előfordulhat olyan esetkör is, hogy az ágazati jogszabályok értelmében mind a gazdálkodó szervezettel, mind annak vezető tisztségviselőjével szemben külön-külön közigazgatási szankció alkalmazásának lehet helye. Ennek megfelelően – habár általában a gazdálkodó szervezet nevében, alapvetően a vezető tisztségviselő jár el – előfordulhat olyan esetkör, amelyben a gazdálkodó szervezet és a vezető tisztségviselő felelőssége egymástól elkülöníthető. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy ilyenkor jogtechnikailag két közigazgatási szabályszegés típust kapcsolnak egybe, amelyeket az eltérő alanyi kör különböztet meg egymástól.

Összegezve a fentebb leírtakat, főszabály szerint ugyanazon közigazgatási szabálysértés miatt nem lehet kétféle közigazgatási szankciót megállapítani. Kivételesen azonban elő-

\* Az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalásai, jogértelmezései az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozata értelmében kizárólag szakmai tájékoztatás érdekében készültek, azoknak bíróságra vagy más hatóságra nézve nincs kötelező ereje.

<sup>1</sup> <https://akr.kormany.hu>

fordulhatnak olyan esetkörök, amikor ugyanazon jogsértés miatt, a figyelmeztetéssel egyidejűleg, más közigazgatási szankció alkalmazására is sor kerülhet, ha a jogsértést elkövetők külön-külön felelősségre vonhatóak. Egyfelől, amikor többen követik el ugyanazt a jogsértést, másfelől, amikor egy gazdálkodó szervezet felelősségre vonásával egyidejűleg, a vezető tisztségviselőt külön is felelősségre vonják.

\* \* \*

## SZEMELVÉNY A POLGÁRI JOG TERÜLETÉRŐL

### A KÖZÖS SZÜLŐI FELÜGYELET BÍRÓI ELRENDELÉSÉNEK LEHETŐSÉGE

#### I. SZÜLŐI FELÜGYELETRE IRÁNYULÓ RENDELKEZÉSEK

Az Igazságügyi Minisztériumhoz több olyan állampolgári megkeresés érkezett, amely a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) Családjogi Könyvében szabályozott, közös szülői felügyelet egyoldalú kérelemre való elrendelése lehetőségének, 2022. január 1-jei bevezetésével kapcsolatos. A megkeresők többsége arról érdeklődött, hogy lehetőség van-e az új szabályok folyamatban lévő perekben való alkalmazására, vagyis akkor is dönthet-e a bíró a házasság felbontására vagy a szülői felügyelet gyakorlásának rendezésére irányuló eljárásban az egyik fél kérelmére a közös szülői felügyelet elrendeléséről, ha a polgári eljárás a Ptk. módosításának hatálybalépése – 2022. január 1. – előtt indult.

##### I.1. Hatályos szabályozás (2021. december 31-ig)

A Ptk. 4:164. §-a főszabályként tartalmazza a szülői felügyeleti jog közös gyakorlását. „A szülői felügyeletet a szülők – megállapodásuk vagy a gyámhatóság vagy a bíróság eltérő rendelkezése hiányában – közösen gyakorolják akkor is, ha már nem élnek együtt.” Ez a főszabály a külön élő szülők esetén is érvényesül, ami azt jelenti, hogy a szülői felügyelet „magánügy” marad, a szülők a felügyeleti jogaik gyakorlását olyan módon rendezik, olyan rendszert és életvitelt alakítanak ki a gyermekük számára, amelyet jónak látnak, a lényeg csupán az, hogy ebben – kifejezetten vagy hallgatólagosan – mindketten egyetértsenek. Amennyiben a szülők a különválásukat követően is együtt tudnak működni gyermekük gondozásában, nevelésében, vagyonának kezelésében, törvényes képviselőként, akkor ezt minden további nélkül megtehetik. A szülői felügyeletre irányuló együttes szülői kérelem esetén a bíróságnak nem kell a gyermeket egyik vagy másik szülőnél elhelyeznie ahhoz, hogy a közös szülői felügyeletről döntést hozzon. Nem kell egyik szülőt sem kijelölnie, aki a közös szülői felügyelet deklarálása mellett ténylegesen a szülői felügyeleti jogok összességét gyakorolja. Így – megállapodás esetén – lehetőség van arra, hogy a külön élő szülők azonos intenzitással vegyenek részt gyermekük gondozásában, nevelésében, akár a gyermek „váltott” elhelyezését eredményezően is. A külön élő szülők azon túl, hogy a szülői felügyeleti jogok közös ga-

korlásában állapodnak meg, dönthetnek úgy is, hogy megosztják egymás között a szülői felügyeleti jogokat és kötelezettségeket (természetesen nemcsak a törvény szerinti bontásban és kategóriák szerint, hanem egyes feladatokat is egymás között), vagy megállapodhatnak abban, hogy azokat teljeskörűen csak az egyikük gyakorolja.

Abban az esetben, ha a külön élő szülők a szülői felügyelet közös gyakorlásában nem tudnak megállapodni, a szülői felügyelet rendezéséről kérelemre vagy a gyermek érdekében hivatalból a bíróság dönt (Ptk. 4:167. §). A Ptk. szerint a bíróság a szülői felügyelet „teljes körű gyakorlására” jogosíthatja fel az egyik szülőt, aminek az a következménye, hogy a másik szülő a szülői felügyeleti jogokat nem gyakorolhatja, törvény alapján megilleti azonban a fentiek szerint – a bíróság eltérő rendelkezésének hiányában – a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekben az együttdöntés joga. Ugyanakkor arra is van mód, hogy a bíróság a külön élő szülőnek többjogot adjon (Ptk. 4:168. §). A külön élő szülő feljogosíthatja a gyermek gondozásával, nevelésével összefüggő feladatok ellátására és kivételesen a vagyonkezelés és a gyermek vagyoni ügyeiben a törvényes képviselőteljes körű vagy részleges gyakorlására is. Például a gyermek vagyonát a külön élő szülő is kezelheti, vagy ha sportol a gyerek, akkor ezzel kapcsolatos döntéseket a külön élő szülő is meghozhat. A bíróságnak a gyermek érdekében arra is módja van, hogy a gyermek sorsát érintő valamely lényeges kérdésben való döntés jogát korlátozza, megvonja vagy meghatározza, hogy egyes szülői felügyeleti jogokat és kötelezettségeket melyik szülő milyen módon gyakorolhat. Következésképp a bíróságnak lehetősége van arra, hogy az eset összes körülményét mérlegelve döntsön, de – a szülők erre vonatkozó megállapodásának hiányában – közös szülői felügyeletet nem rendelhet el.

##### I.2. Közös szülői felügyelet bírósági elrendelésének lehetősége (2022. január 1-jétől hatályos szabályozás)

2021. november 17-én hirdették ki az egyes igazságügyi tárgyú, valamint kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXII. törvényt (a továbbiakban: Módtv.), amelynek 86–88. §-ai 2022. január 1-jei hatállyal módosítják a Ptk. szülői felügyeletet érintő rendelkezéseit.

A Módtv. 86–88. §-ai úgy módosítják a Ptk. szülői felügyeletre vonatkozó normáit, hogy lehetőséget biztosítanak a bíróság számára arra, hogy – a szülők megállapodása hiányában – az egyik szülő kérelmére is dönthessen a szülői felügyelet közös gyakorlásáról; a jövőben már nem szükséges erre kizárólag az egyik szülő feljogosítása. Ennek elrendelésére a körülmények széles körű bírói mérlegelését követően akkor kerülhet sor, ha a bíró a gyermeket meghallgatva meggyőződik arról, hogy valóban ez a döntés a számára a legkedvezőbb. A javasolt szabályozás tehát nem azt jelenti, hogy a házasság felbontását követően a közös szülői felügyelet automatikusan fennmaradna a szülők között, hanem arra lenne mód, hogy a bíróság – mérlegelve, hogy a gyermek testi, szellemi és erkölcsi fejlődése miként biztosítható a legkedvezőbbben – erről döntsön. Hangsúlyozandó, hogy a közös szülői felügyelet elrendelése csak egy lehetőség, lényeges, hogy ennek fenntartása minden esetben a gyermek érdekével messzemenőkéig összhangban álljon, és semmiképpen ne okozzon zavart a gyermek fejlődésében, mindennapjaiban. A bíróságnak – a gyermek érdekére és a szülők körülményeire figyelemmel – továbbra is

módja van arra is, hogy a szülői felügyelet gyakorlására csak az egyik szülőt jogosítsa fel vagy bizonyos szülői felügyeleti jogokat a szülők között megosszon.

Amíg a szülők közötti közös szülői felügyelet fennállása önmagában nem feltétlenül jelenti a gyermekkel való fizikai értelemben való együttléteket, addig a Módtv. alapján arra is van mód, hogy a bíróság a kiskorú gyermek érdekében figyelemmel elrendelje, hogy a szülők a gyermekről felváltva, azonos időtartamban gondoskodjanak. Ez a lehetőség már egyértelműen azt eredményezi, hogy a gyermek számára a házasság felbontása nem jár azzal, hogy egyik szülőjétől hosszabb időre el kell, hogy váljon. Nyilvánvaló, hogy ennek elrendelésére is alapos bírói mérlegelést követően akkor kerülhet sor, ha a gyermek és a szülők meghallgatása is azt igazolja, hogy valóban ez a döntés a gyermek számára a legkedvezőbb, illetve az azonos időtartamú gondoskodást a szülők életkörülményei is lehetővé teszik. A Ptk. módosított rendelkezései részletesen kitérnek arra, hogy abban az esetben, ha a közös szülői felügyelet gyakorlását a bíróság rendeli el, miről kell határoznia.

## II. ÚJ SZABÁLYOK ALKALMAZÁSA

Figyelemmel arra, hogy a 2022. január 1. előtt hatályos szabályozás alapján a közös szülői felügyelet elrendelésére csak abban az esetben van mód, ha a szülők ebben megállapodnak, így a Módtv. egy átmeneti rendelkezést is megállapít az új szabályok alkalmazására. Ennek megfelelően a Módtv. 93. §-a a Ptk.-módosításhoz kapcsolódóan a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvényt kiegészítette egy új 36/A. §-sal, amely egyértelművé teszi, hogy az új szabályokat a 2022. január 1. napján és azt követően indult bírósági eljárásokban kell alkalmazni.

A jogalkotó célja e hatályba léptető rendelkezés megállapításával az volt, hogy az új szabályokat – az anyagi jogi szabályok hatálybalépésére jellemző módon – felmenő rendszerben vezessék be, ami azt jelenti, hogy a Ptk. módosított rendelkezéseit a 2022. január 1-je után indult bírósági eljárásokban lehet alkalmazni, a folyamatban lévő ügyekben nem. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 15. § (1) bekezdése szerint „a jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően *a*) keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint *b*) megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni”.

Új anyagi jogi jogszabályt mindenképpen indokolt a még el nem kezdett eljárásokra bevezetni, így az eljárás megindításakor hatályban lévő jogszabályok ismeretében dönthetnek arról a felek, hogy milyen tartalmú kereseti kérelmet, ellenkérelmet nyújtanak be a bírósághoz, illetve egyáltalán megindítják-e az eljárást. Ellenkező esetben teljesen kiszámíthatatlan lenne mind a felek, mind a jogi képviselőjük számára, hogy milyen végkimenetellel járhat az adott eljárás, továbbá, ha a jogalkotó a folyamatban lévő eljárásokra vezetne be olyan új szabályokat, amelyek adott esetben teljesen új ténybeli és jogi

alapra helyeznék az eljárást, új bizonyítást tennének szükségessé, ami mindenképpen az eljárás elhúzásához vezetne, az pedig ellentétes lenne a gyermek érdekével.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján tehát egyértelmű, hogy a Ptk. által bevezetett 2022. január 1-jétől hatályos, új szabályokat csak azokban a perekben lehet alkalmazni, amelyek 2022. január 1. napja után indulnak.

\* \* \*

## SZEMELVÉNY A KÖZSZOLGÁLATI JOG TERÜLETÉRŐL

### A JUBILEUMI JUTALOM MÉRTÉKE

Egy megkeresésben kérdésként merült fel, hogy a köztisztviselőt 30 év közzolgálati jogviszonyban töltött idő után mekkora összegű jubileumi jutalom illeti meg, annak kiszámítása során mely illetmény-összetevőket kell figyelembe venni.

A közzolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 150. § (1) bekezdése és (2) bekezdése *b*) pontja alapján a kormánytisztviselő 25, 30, 35, illetve 40 évi kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött idő után jubileumi jutalomra jogosult, ami a kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött idő betöltésének a napján esedékes. A jubileumi jutalom 30 évi jogviszony esetén háromhavi illetménynek megfelelő összeg. A Kttv. 131. § (2) bekezdése értelmében az illetmény a Kttv. 133. § (1) bekezdése szerint megállapított alapilletményből, valamint – az e törvényben meghatározott feltételek esetén – illetménykiegészítésből és illetménypótlékból áll. Ezeket a rendelkezéseket a Kttv. 226. § (1) bekezdésére figyelemmel a köztisztviselőkre is alkalmazni kell.

A jubileumi jutalom számítás alapja az illetmény, melynek összetevőit a törvény határozza meg azzal, hogy az alapilletményen felüli egyes illetményelemek a Kttv.-ben meghatározott feltételeknek való megfelelés esetén képezik az illetmény részét [pl. idegennyelv-tudási pótlékra az jogosult, aki a Kttv. 141. §-ában foglalt feltételeknek megfelel, illetménykiegészítésre akkor jogosult a köztisztviselő, ha a Kttv. 234. § (3)–(6) bekezdése alapján a helyi önkormányzat rendeletben azt megállapította stb.]. Amennyiben a köztisztviselő ezeknek a feltételeknek megfelel, az adott illetmény-összetevőre jogosult. A köztisztviselőt megillető illetmény-összetevőit a kinevezési okiratban is rögzíteni kell.

Mindezek alapján tehát a 30 éves jubileumi jutalom összegének a Kttv. 150. § (2) bekezdés *b*) pontja szerinti megállapítása során a köztisztviselő fentieknek megfelelően megállapított – kinevezési okiratban is rögzített – illetményét kell alapul venni háromszoros szorzóval. Az illetmény összetevői közül nem lehet válogatni, a törvény nem teszi lehetővé, hogy a jubileumi jutalom megállapítása során a munkáltató egyes illetmény-összetevőket ne vegyen figyelembe.

\* \* \* Az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalásai, jogértelmezései

az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozata értelmében kizárólag szakmai tájékoztatás érdekében készültek, azoknak bíróságra vagy más hatóságra nézve nincs kötelező ereje. \* \* \*



## *Közéleti események*

### *(2021. december 16. – 2022. március 15.)*

#### **Senki sem kérdőjelezheti meg Magyarország európai elköteleződését**

Senki sem kérdőjelezheti meg Magyarország európai elköteleződését – jelentette ki az igazságügyi miniszter pénteken a Facebook-oldalán. Varga Judit a bejegyzésében kiemelte, az Európa jövőjéről szóló konferencia harmadik időközi jelentése szerint Magyarország az őszi időszakban lakosságárányosan az első, abszolút értékben pedig a második helyen áll a páneurópai eszmecserehez adott hozzájárulások tekintetében.

A miniszter szerint ez azt jelenti, hogy nemcsak a regisztrált rendezvények számát illetően, hanem a konferencia elektronikus platformjára beküldött ötletek és hozzászólások számában is az élre tört az ország. Hozzátette: további öröme ad okot, hogy a Magyarország álláspontját támogató ötletek egyre nagyobb számban és egyre szélesebb körben válnak ismertté a jelentésben. Sőt, már egy, a migráció veszélyeire fókuszáló magyar rendezvény is megjelenik a kiadvány kiemelt eseményei között – hívta fel a figyelmet.

„Van véleményünk és azt büszkén vállaljuk! Az időközi jelentés statisztikai is mutatják, hogy mi, magyarok elköteleztünk vagyunk a kontinensünk jövőjéről folytatott konstruktív párbeszéd mellett. Az eszmecsere azonban még közel sem ért véget, a közös otthonunkat érintő legnagyobb kihívásokra továbbra is várják a javaslatokat a konferencia online platformján. Adjunk jövőképet Európának!” – írta Varga Judit.

2021. december 17.

#### **Béremelést kaptak a bírák és az ügyészek**

Az ígéret szép szó, ha megtartják úgy jó: megvalósult a bírák és az ügyészek béremelése! – írta az igazságügyi miniszter keddi Facebook-bejegyzésében. „Miniszteri kinevezésemkor ígéretet tettem egy átfogó bérrendezésre, amely a jól teljesítő magyar gazdaságnak köszönhetően 2022-re be is következett” – fogalmazott Varga Judit. Közlése szerint a három ütemben történő illetményemelés eredményeképpen három év alatt összesen több mint 60 százalékos béremelésre került sor. A döntés közel háromezer bírót és kétezer ügyészt érint, akiknek illetményalapja így mára 566 660 forintra növekedett – tudatta.

2020. január 1-jétől a bírák számára átlagosan 32 százalékos, míg az ügyészek számára 21 százalékos illetményemelés valósult meg, mellyel egy szintre hozták fizetésüket. 2021-ben a 2020-as illetményalap 12 százalékkal, idén pedig további 13 százalékkal emelkedett a bérük – írta a miniszter. „Magyarország előre megy, nem hátra!” – zárta Facebook-bejegyzését Varga Judit.

2022. január 4.

#### **Az Alaptörvény maradandó értékeit hordoz**

Az Alaptörvény maradandó értékeit hordoz – mondta Répássy Róbert, az Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkára az Alaptörvény hatálybalépésének 10. évfordulója alkalmából kibocsátott bélyegek ünnepélyes forgalomba helyezésekor hétfőn Budapesten. Répássy Róbert az Alaptörvény párhuzamaként a Szent Koronát és a Parlament épületét említette. Azt mondta, az Alaptörvény a jogfolytonos történeti alkotmány része, tiszteleg a Szent Korona és az általa kifejezett magyar államiság előtt.

Hozzátette: a több mint 120 éves Parlament épületét a maga korában kritizálták, de idővel a magyar közélet méltó centruma lett. A kortárs bírálatok ellenére az Alaptörvény is meg fogja kapni azt az elismerést, amelyet a Parlament, ugyanis az Alaptörvény minden kritika ellenére hordozza az egyetemes és magyar értékeket, védelmezi az emberi jogokat és a szabadságot, tiszteleg a magyar múlt és a történelmi alkotmány előtt. A rendezvényen bélyegzéssel és aláírással ünnepélyesen forgalomba helyezték a *10 éve lépett hatályba Magyarország Alaptörvénye* elnevezésű bélyegszettet.

2022. január 10.

#### **Tettekkel lehet igazán segíteni**

Segíteni igazán csak tettekkel lehet – hangoztatta az igazságügyi miniszter hétfőn Érden, egy újabb áldozatsegítő pont átadása alkalmából tartott sajtótájékoztatón. Varga Judit kiemelte: a Kormány fontos feladatának tekinti a bűncselekmények, illetve a tulajdon elleni szabálysértések áldozatait által elszenvedett társadalmi, erkölcsi, anyagi károk és érzelmi sérülések enyhítését.

Ennek érdekében az igazságügyi tárca és a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság a hatékonyabb áldozatvédelem segítésére együttműködési megállapodást írt alá. A dokumentumban foglaltak eredménye a helyi rendőrség épületében az áldozatsegítő pont életre hívása – tette hozzá. A miniszter kitért arra: már kilenc megyében működik áldozatsegítő központ, és a most átadott érden kívül Salgótarjánban hoztak létre áldozatsegítő pontot, a gyorsabb ügyintézés érdekében.

Az áldozatsegítés nagy hozzáértést igénylő komplex tevékenység, kormányhivatalok, rendőri szervek, egyházak, civil szervezetek együttműködését igényli, hogy a sértettek mielőbb megfelelő, testre szabott segítséghez juthassanak – mondta Varga Judit. Közölte: a kormány célja, hogy 2025-re valamennyi megyeszékhelyen működjön áldozatsegítő központ. Az elmúlt évben 18 ezer állampolgár panaszait orvosolták az áldozatsegítő központokban – jelezte a miniszter. Arról is szólt, hogy külön áldozatsegítő telefonvonal is az állampolgárok rendelkezésére áll, amelyet a 06 (80) 225-225-ös számon lehet elérni.

Töreki Sándor bűnügyi országos rendőrfőkapitány-helyettes a sajtótájékoztatón arról beszélt, hogy külön érzékenyítő tréningeket szerveznek a rendőröknek. Ennek a képzésnek az a célja, hogy a krízishelyzetbe került áldozatok minél rövidebb időn belül hozzájuthassanak a segítséghez – fűzte hozzá. A főkapitány-helyettes sikeresnek nevezte a nyomozók és az áldozatsegítők közötti együttműködést.

2022. január 10.

### Az Aranybulla önmagán és korszakán túlmutató válasz volt az adott kor kihívásaira

Az Aranybulla önmagán és korszakán túlmutató válasz volt az adott kor kihívásaira – jelentette ki az igazságügyi miniszter a 800 éves Aranybulla tiszteletére indított emlékvé keddi megnyitóján, Székesfehérváron.

Varga Judit a városházán tartott díszközgyűlésen ünnepi beszédében kiemelte, minden történelmi korszaknak megvoltak a maga kihívásai, a maga válságai, s ezekre a kihívásokra rendre megszülettek és születnek ma is az adott korban élők válaszai. Mint hozzátette, előfordul, hogy a válasz nem lesz sikeres és csak újabb problémát idéz elő, és van, amikor olyan önmagán túlmutató megoldás születik, amely „hozzájárul egy-egy nemzet alkotmányos fejlődéséhez, identitása továbbmélyítéséhez, mint a kerek 800 éves, az 1222-es székesfehérvári országgyűlésen kiadott Aranybulla esetében is”.

A tárca vezetője emlékeztetett arra, hogy az Aranybulla rögzítette a magyar nemesség kiváltságait, a bárók és szerviensek jogait. Jelentősége mások mellett abban is rejlik, hogy ez az első olyan arany függőpecsétellátott dekrétum,

amely nemcsak magánkiváltságokat, hanem egész közösségeket érintő előírásokat is tartalmazott – fűzte hozzá. Varga Judit hangsúlyozta, hogy az Aranybulla hazai és nemzetközi jelentősége kétségtelen, magyar és külföldi jogtudósok, jogtörténészek is gyakorta vetik össze a csupán hét évvel korábban megszületett angol Magna Charta Libertatummal.

Az Aranybulla fehérvári kiadásának 800. évfordulója alkalmából egész évet átfogó programsorozattal készül Székesfehérvár önkormányzata, ezzel tisztelegve a város történelmi és közjogi szerepét elismerő egykori esemény előtt.

2022. január 19.

### Varga Judit: az államnak kiemelt feladata a bűncselekmények okozta anyagi, erkölcsi és lelki károk csökkentése, enyhítése

Az államnak kiemelt feladata a bűncselekmények okozta anyagi, erkölcsi és lelki károk csökkentése, enyhítése, illetve, hogy a lehetőségekhez mérten felszámolja azokat – jelentette ki az igazságügyi miniszter kedden Debrecenben, ahol átadta az ország tizedik áldozatsegítő központját.

Varga Judit hangsúlyozta, az Igazságügyi Minisztérium által 2017-ben elindított program ezt próbálja fizikai szempontból is megvalósítani, vagyis az áldozatsegítő központok révén „láthatóvá válik” a bűncselekményeket elszennvedő és emiatt krízishelyzetbe került embereknek nyújtott segítség. „Nagyon fontos, hogy az áldozatsegítés terén is az ország előre menjen és ne hátra, hiszen itt is van mit veszítenünk” – fogalmazott a miniszter, megjegyezve, az áldozatsegítő központok és a kormányhivatalokban működő szolgálat 2020-ban együttesen csaknem 15 ezer, 2021-ben pedig több mint 17 ezer áldozatnak tudtak segítséget nyújtani.

Közölte, Budapest, Miskolc, Szeged, Pécs, Kecskemét, Szolnok, Veszprém, Szombathely és Nyíregyháza után már a cívisvárosban is működik ilyen központ, ezeket a tervek szerint 2025-re országos hálózattá fejlesztik majd. Emellett – a helyi rendőrkapitányságokkal együttműködve – áldozatsegítő pontok nyíltak meg Érden és Salgótarjánban – tette hozzá. Varga Judit a debreceni központra kitérve azt mondta, ennek megvalósítása példamutató együttműködés a város és a Kormány között, ami azt is mutatja, hogy az elmúlt tizenkét év az építkezés időszaka volt Magyarországon. Azt látjuk, ahol az államnak felelőssége van, hogy odaálljon az elesettek mellé, ott is zajlik ez az építkezés és az együttműködés – hangoztatta a tárcavezető. Kifejtette, ezek a központok a bűncselekmények oda betérő áldozatai vagy érintettjei számára testreszabott, azonnali és hatékony segítséget nyújtanak, összekapcsolják a kormányzat, az önkormányzat és a társadalmi szféra segítség-

nyújtó lehetőségeit, amelyeket megkaphat a segítséget kérő állampolgár.

„Biztonságos környezetet igyekszünk teremteni, amely megnyugvást hoz és reményt ad” – jelentette ki a miniszter, hozzátéve, nem elég az adott krízishelyzetet orvosolni, tudni kell, hogyan kaphat egy könnyebbnek ígérkező jövőt a krízishelyzetbe került áldozat. Megemlítette, a minisztérium fenntartásában külön áldozatsegítő telefonvonal is az állampolgárok rendelkezésére áll. Utalt arra, holland mintára 2021-től bevezették az áldozatelérési rendszert, amelynek segítségével a bűncselekmények érintettjeinek

nem szükséges személyesen felkeresniük az áldozatsegítő központokat, a feljelentés megtételét követően – a személyes adatok kezeléséhez történő hozzájárulás esetén – a központok maguk fognak bejelentkezni az érintetteknel.

A kabinet által meghozott több jogszabály-módosítás jól tükrözi a konzervatív kormányzat büntetőpolitikájának lényegét, amely az áldozatot helyezi a középpontba, vagyis a sértett a segítségkérés mellett könnyebben tudja a jogait is érvényesíteni – mondta Varga Judit.

2022. február 16.

\*\*\* A Közéleti hírek rovat zárása: 2022. március 15. \*\*\*

## ***Kihirdetett törvények és az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb egyéb jogszabályok***

***(2021. december 16. – 2022. március 15.)***

### ***KIHIRDETETT TÖRVÉNYEK***

- **2021. évi CXXX. törvény** a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről
- **2021. évi CXXXI. törvény** a minimálbér és a garantált bérminimum 2022. évi emelésével összefüggésben szükséges adóintézkedésekről, valamint egyes más intézkedésekről
- **2021. évi CXXXII. törvény** egyes állami tulajdonú vagyontárgyak ingyenes tulajdonba adásáról, valamint az egyes otthonteremtési állami feladatok karitatív szervezetek általi átvállalásával összefüggő törvények módosításáról
- **2021. évi CXXXIII. törvény** egyes vagyongazdálkodási tárgyú rendelkezésekről, valamint egyes vagyongazdálkodást és nemzeti pénzügyi szolgáltatásokat érintő törvények módosításáról
- **2021. évi CXXXIV. törvény** egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításáról
- **2021. évi CXXXV. törvény** egyes pénzügyi és gazdasági tárgyú törvények módosításáról
- **2021. évi CXXXVI. törvény** az egyes energetikai és közlekedési tárgyú, valamint kapcsolódó törvények módosításáról
- **2021. évi CXXXVII. törvény** a tengerészek képzéséről, képesítéséről és az őrszolgálat ellátásáról szóló 1978. évi nemzetközi egyezmény 2014-ben, 2015-ben és 2016-ban elfogadott módosításainak kihirdetéséről
- **2021. évi CXXXVIII. törvény** az egyrészt az Európai Unió és tagállamai, és másrészt Ukrajna között a közös légtér létrehozásáról szóló megállapodás kihirdetéséről
- **2021. évi CXXXIX. törvény** a Magyarország és az Iráni Iszlám Köztársaság között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2021. évi CXL. törvény** a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
- **2021. évi CXLI. törvény** egyes törvények honvédelemmel és rendvédelemmel összefüggő módosításáról
- **2021. évi CXLII. törvény** a határok, a vízumügy, a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint a menekültügy és a migráció területén működő uniós információs rendszerek együttműködő képességének megteremtése érdekében egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról
- **2021. évi CXLIII. törvény** az agrárgazdaságok átadásáról
- **2021. évi CXLIV. törvény** a Földmegfigyelési Információs Rendszerről, valamint ezzel összefüggésben egyes törvények módosításáról
- **2021. évi CXLV. törvény** az egykori Rozmaring Mezőgazdasági Termelőszövetkezet működési területén kárpótlásra váró személyek helyzetének rendezéséről

- **2021. évi CXLVI. törvény** az ingatlan-nyilvántartásról szóló 2021. évi C. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről, valamint egyes, az ingatlan-nyilvántartással, területrendezéssel, településrendezéssel kapcsolatos és kulturális tárgyú törvények módosításáról
- **2021. évi CXLVII. törvény** az egyes képzéseket és a foglalkoztatást érintő törvények módosításáról
- **2021. évi CXLVIII. törvény** egyes kulturális tárgyú és egyéb törvények módosításáról
- **2021. évi CXLIX. törvény** a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2020. évi egységes költségvetésének végrehajtásáról
- **2021. évi CL. törvény** egyes agrártárgyú törvények módosításáról
- **2022. évi I. törvény** az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény és egyéb törvények módosításáról

### **VESZÉLYHELYZETI KORMÁNYRENDELETEK**

- **714/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes büntetőeljárási és büntetés-végrehajtási szabályokról
- **715/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet** az Útravaló Ösztöndíjprogram veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályairól
- **732/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet idején a távhőszolgáltatás folyamatos biztosítása érdekében szükséges egyes intézkedésekről
- **734/2021. (XII. 21.) Korm. rendelet** a koronavírus elleni védőoltásnak az állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak által történő kötelező igénybevételéről szóló 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet módosításáról
- **741/2021. (XII. 21.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzetre tekintettel a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 2021. évi eltérő alkalmazásáról
- **742/2021. (XII. 21.) Korm. rendelet** az egyes államháztartási szabályok veszélyhelyzet ideje alatti eltérő alkalmazásáról szóló 709/2020. (XII. 30.) Korm. rendelet módosításáról
- **743/2021. (XII. 21.) Korm. rendelet** az EHF EURO 2022 férfi kézilabda Európa-bajnokság megrendezésére vonatkozó eltérő szabályokról
- **748/2021. (XII. 21.) Korm. rendelet** a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény hatálya alá tartozókra vonatkozó rendkívüli intézkedésekről szóló 548/2020. (XII. 2.) Korm. rendelet módosításáról
- **749/2021. (XII. 21.) Korm. rendelet** a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény egyes rendelkezéseinek eltérő alkalmazásáról szóló 307/2021. (VI. 5.) Korm. rendelet módosításáról
- **753/2021. (XII. 22.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet idején a földgázellátás folyamatos biztosítása érdekében szükséges intézkedésekről
- **754/2021. (XII. 22.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet idején a villamosenergia-ellátás folyamatos biztosítása érdekében szükséges villamosenergia-termelő kijelöléséről
- **756/2021. (XII. 22.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet idején a kijelölt távhőszolgáltató többletköltségeinek kompenzálásáról
- **759/2021. (XII. 22.) Korm. rendelet** az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személyek szolgálati elismerésével kapcsolatos egyes intézkedésekről szóló 664/2021. (XII. 1.) Korm. rendelet módosításáról
- **760/2021. (XII. 23.) Korm. rendelet** a Nemzeti Eszközkezelő Programban részt vevő természetes személyek otthonteremtésének biztosításáról szóló 2018. évi CIII. törvény veszélyhelyzet ideje alatti eltérő alkalmazásáról

- **781/2021. (XII. 24.) Korm. rendelet** a Széchenyi Pihenőkártya felhasználásának veszélyhelyzetben történő eltérő alkalmazásáról
- **782/2021. (XII. 24.) Korm. rendelet** a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény veszélyhelyzetben történő eltérő alkalmazásáról
- **783/2021. (XII. 24.) Korm. rendelet** a gazdaság újraindítása érdekében meghozandó, az építőipari ellátásbiztonság szempontjából stratégiai jelentőségű nyersanyagok és termékek kivitelével kapcsolatos regisztrációs eljárásról és egyéb intézkedésekről szóló 402/2021. (VII. 8.) Korm. rendelet módosításáról
- **804/2021. (XII. 28.) Korm. rendelet** a pénzügyi és egyéb szolgáltatók azonosítási feladatához kapcsolódó adatszolgáltatási háttér megteremtéséről és működtetéséről szóló 2021. évi XLIII. törvény egyes rendelkezéseinek veszélyhelyzet ideje alatt történő végrehajtásáról
- **806/2021. (XII. 28.) Korm. rendelet** a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény utazási költségterítésre vonatkozó szabályainak a veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról
- **813/2021. (XII. 28.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény, valamint a minimálbér és a garantált bérminimum 2022. évi emelésével összefüggésben szükséges adóintézkedésekről, valamint egyes más intézkedésekről szóló 2021. évi CXXXI. törvény hatálybalépésére tekintettel egyes veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatályon kívül helyezéséről
- **814/2021. (XII. 28.) Korm. rendelet** a Magyarország 2022. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól
- **815/2021. (XII. 28.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény hatálybalépésére tekintettel egyes törvények eltérő alkalmazásáról szóló 647/2021. (XI. 30.) Korm. rendelet módosításáról
- **816/2021. (XII. 28.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzetre tekintettel a távhőszolgáltatás versenyképesebbé tételéről szóló 2008. évi LXVII. törvény szabályaitól való eltérésekről
- **817/2021. (XII. 28.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet idején a villamos energiáról szóló törvény szerinti egyetemes szolgáltatásra jogosultak körének meghatározásáról
- **818/2021. (XII. 28.) Korm. rendelet** a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges helyi gazdasági intézkedésről
- **819/2021. (XII. 28.) Korm. rendelet** az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személyek szolgálati elismerésével kapcsolatos egyes intézkedésekről szóló 664/2021. (XII. 1.) Korm. rendelet módosításáról
- **822/2021. (XII. 28.) Korm. rendelet** a vízkészletjárulék fizetésének átmeneti szabályairól
- **826/2021. (XII. 28.) Korm. rendelet** a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 405/2021. (VII. 8.) Korm. rendelet módosításáról
- **5/2022. (I. 12.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzetre tekintettel a gyermeket nevelő magánszemélyek adóvisszatérítésével kapcsolatos egyéb intézkedésekről
- **6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet** az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról
- **13/2022. (I. 20.) Korm. rendelet** a koronavírus elleni védettség igazolásával összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról
- **14/2022. (I. 20.) Korm. rendelet** a Széchenyi Pihenőkártya elfogadói szerződéskötésének egyedi szabályairól
- **17/2022. (I. 24.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzetre tekintettel a gyermeket nevelő magánszemélyek adóvisszatérítés előlegének követelésfoglalás alóli mentesítéséről

- **28/2022. (I. 31.) Korm. rendelet** az állami tulajdonú egészséginformatikai gazdasági társasággal kapcsolatos egyes rendelkezéseknek a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól
- **33/2022. (II. 4.) Korm. rendelet** az egészségügyi intézmények működési rendjének egyes veszélyhelyzeti szabályairól
- **34/2022. (II. 8.) Korm. rendelet** a gyógyászatisegészköz-ellátás egyes veszélyhelyzeti szabályairól
- **35/2022. (II. 8.) Korm. rendelet** a koronavírus elleni védekezés igazolásával összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 13/2022. (I. 20.) Korm. rendelet hatálybalépéséről
- **36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet** a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról
- **37/2022. (II. 11.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet ideje alatt egyes építésügyi közigazgatási hatósági döntésekkel kapcsolatos eltérő szabályok megállapításáról
- **38/2022. (II. 11.) Korm. rendelet** egyes lejárt okmányok érvényességének veszélyhelyzettel összefüggő meghosszabbításáról
- **39/2022. (II. 13.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról
- **40/2022. (II. 15.) Korm. rendelet** a hulladékgazdálkodási megfelelőségi véleményezési eljárásnak a veszélyhelyzet időszakában alkalmazandó egyes szabályairól
- **43/2022. (II. 16.) Korm. rendelet** a Covid–19 megbetegedés ellen külföldön kapott védőoltásoknak az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Térbe történő bejelentéséről
- **49/2022. (II. 18.) Korm. rendelet** a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény veszélyhelyzetben történő eltérő alkalmazásáról szóló 782/2021. (XII. 24.) Korm. rendelet módosításáról
- **51/2022. (II. 23.) Korm. rendelet** az időügyi digitalizációs program megvalósításához szükséges adatkezeléssel kapcsolatos, veszélyhelyzet ideje alatt érvényes egyes szabályokról
- **56/2022. (II. 24.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény menekültügyi eljárás átmeneti szabályainak eltérő alkalmazásáról
- **57/2022. (II. 28.) Korm. rendelet** a hatósági üzemanyagárral kapcsolatos egyes intézkedésekről
- **58/2022. (II. 28.) Korm. rendelet** az egészségügyi ellátások működésének egyes veszélyhelyzeti szabályairól
- **59/2022. (II. 28.) Korm. rendelet** az egyes, a koronavírus járvány által különösen veszélyeztetett államokból történő beutazás szabályairól szóló 645/2021. (XI. 27.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezéséről
- **60/2022. (II. 28.) Korm. rendelet** Magyarország Kínai Népköztársaság területén található külképviseleteinek külképviseleti névjegyzékébe való felvételre irányuló kérelmekkel kapcsolatos egyes rendelkezéseknek a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól
- **65/2022. (II. 28.) Korm. rendelet** az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet és a veszélyhelyzet ideje alatt a járvány elleni védekezést elősegítő egyes intézkedésekről szóló 89/2021. (II. 27.) Korm. rendelet módosításáról
- **71/2022. (III. 2.) Korm. rendelet** az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról
- **76/2022. (III. 3.) Korm. rendelet** egyes szabályozott szakmák folytatásának veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól
- **77/2022. (III. 4.) Korm. rendelet** a koronavírus-világjárvány elleni egyes védelmi intézkedések megszüntetéséről

- **78/2022. (III. 4.) Korm. rendelet** a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény egyes rendelkezéseinek eltérő alkalmazásáról szóló 307/2021. (VI. 5.) Korm. rendelet módosításáról
- **83/2022. (III. 5.) Korm. rendelet** a takarmány- és élelmiszer ellátásbiztonság szempontjából stratégiai jelentőségű mezőgazdasági termékek kivitelével kapcsolatos bejelentési eljárásról és kapcsolódó intézkedésekről
- **84/2022. (III. 5.) Korm. rendelet** a kisbenzinkutaknak a vidéki ellátásbiztonság garantálása érdekében történő támogatásáról
- **86/2022. (III. 7.) Korm. rendelet** az ideiglenes védelemre jogosultként elismert személyekkel kapcsolatos veszélyhelyzeti szabályokról, továbbá a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény szabályainak eltérő alkalmazásáról
- **87/2022. (III. 7.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet ideje alatt a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény idegenforgalmi adóra vonatkozó szabályainak eltérő alkalmazásáról
- **88/2022. (III. 7.) Korm. rendelet** az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról
- **94/2022. (III. 10.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény eltérő alkalmazásáról
- **95/2022. (III. 10.) Korm. rendelet** a megyei, fővárosi védelmi bizottságok humanitárius feladatai ellátásáról
- **96/2022. (III. 10.) Korm. rendelet** az Ukrajna területéről érkezett, ukrán állampolgársággal rendelkező személyek munkavállalásának támogatásáról
- **97/2022. (III. 10.) Korm. rendelet** az ideiglenes védelemre jogosultként elismert személyekkel kapcsolatos veszélyhelyzeti szabályokról, továbbá a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény szabályainak eltérő alkalmazásáról szóló 86/2022. (III. 7.) Korm. rendelet módosításáról
- **98/2022. (III. 10.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet során felmerülő egyes gazdálkodási szabályokról
- **103/2022. (III. 10.) Korm. rendelet** időközi választások és helyi népszavazások megrendezhetőségéről
- **104/2022. (III. 12.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet ideje alatt a szomszédos országban fennálló humanitárius katasztrófára tekintettel érkező személyek elhelyezésének támogatásáról és az azzal kapcsolatos egyéb intézkedésekről
- **106/2022. (III. 12.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet ideje alatt szomszédos országban fennálló humanitárius katasztrófára tekintettel, az ideiglenes védelemre jogosultként elismert személyek foglalkoztatásával és juttatásaival kapcsolatos egyes szabályokról, valamint a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet módosításáról
- **108/2022. (III. 12.) Korm. rendelet** a takarmány- és élelmiszer ellátásbiztonság szempontjából stratégiai jelentőségű mezőgazdasági termékek kivitelével kapcsolatos bejelentési eljárásról és kapcsolódó intézkedésekről szóló 83/2022. (III. 5.) Korm. rendelet módosításáról
- **109/2022. (III. 12.) Korm. rendelet** az Ukrajna területéről érkezett, ukrán állampolgársággal rendelkező személyek munkavállalásának támogatásáról szóló 96/2022. (III. 10.) Korm. rendelet módosításáról



**IGAZSÁGÜGYI MINISZTERI RENDELETEK**

- **18/2021. (XII. 23.) IM rendelet** egyes igazságügyi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról
- **1/2022. (I. 11.) IM rendelet** a 2022. április 3. napjára kitűzött országgyűlési képviselő-választás és országos népszavazási eljárások határidőinek és határnapjainak megállapításáról
- **2/2022. (I. 11.) IM rendelet** a közös eljárásban lebonyolított országgyűlési képviselő-választás és országos népszavazás költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről
- **3/2022. (I. 11.) IM rendelet** az országgyűlési képviselők általános választásán és az azzal közös eljárásban lebonyolított országos népszavazáson a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtásának részletes szabályairól, a választási és népszavazási eredmény országosan összesített adatai körének megállapításáról, a fővárosi és megyei kormányhivatal választásokkal összefüggő informatikai feladatai ellátásának részletes szabályairól, valamint a közös eljárásban használandó nyomtatványokról
- **4/2022. (II. 1.) IM rendelet** az igazságügyi szakértők díjazásáról szóló 3/1986. (II. 21.) IM rendelet módosításáról

\* \* \* A rovat zárása: 2022. március 15. \* \* \*





