

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2019 2

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM-
ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – 2. SZÁM

köszöntő	BOROS ANITA	3
tudományos közlemények/ tanulmányok	BOROS ANITA • Az állami ellenőrzés egy sajátos válfaja, avagy a megfelelés (compliance) és az integritás kérdésköre egyes közszféraszervezetek esetében	4
nemzetközi kitekintés	EUGENIA V. ANDRYUSHINA – EKATERINA A. PANOVA – NATALYA N. OPARINA • Conference and Round Table on Public Administration in Modern Russia and Hungary in the Framework of the MSU–NUPS Academic Week	28
	KOVÁCS VIKTÓRIA • A tengeri fuvarozói felelősségkorlátozás evolúciója a Rotterdami Egyezményig	44
	SÁNDOR ISTVÁN • A magyar bizalmi vagyonkezelés egyes külföldi országok szabályozásainak tükrében	66
fórum	GOMBOS KATALIN • A joghatóság egyes kérdései a nemzetközi magánjogban	82
	RUSLAN SEITKAZIN • Globalisation and Democracy: The Concept of Cosmopolitanism	100

szemle	ANDRÁS HERCZEG – GYULA VASTAG	
	• New Directions in the Hungarian Energy Market: Transformation of the National Public Utility	110
	KIRÁLY LILLA	
	• A perelőkészítéshez és a bizonyításhoz kapcsolódó új magyar polgári perrendtartás szabályozása a kontinentális és az angolszász jogrendszerek tükrében	122
	UDVARY SÁNDOR	
	• Az önvezető gépjárművek egyes felelősségi kérdései	146
Publikációs felhívás		156
Idegen nyelvű tartalomjegyzék		158
Szerkesztőbizottság		160
Impresszum		162

LECTORI SALUTEM!

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* aktuális, 2019. évi második száma ismét rendkívül érdekesítő tartalommal áll az olvasók szolgálatában.

A korábbi számokban megszokott módon, a befogadott cikkek a hazai közigazgatás- és társadalomtudományok fejlődése szempontjából valamilyen kurrens témakör feldolgozására vállalkoztak.

A globalizáció és az ehhez kapcsolódó innovációs és technológiai fejlődés folyamatos kihívások elé állítja a társadalom szinte mindegyik alrendszerét, beleértve a közigazgatást is. Az állam feladata, hogy a változatos formában jelentkező közösségi ügyek intézésének kereteit úgy alakítsa ki, hogy azok időtállóan megfeleljenek a jogszerűség és a hatékonyság követelményeinek is.

Ilyen új kihívást jelenthet az olvasók elé tárt önzetű gépjárművek jogi hátterének kialakításával kapcsolatos kérdések is, így például a felelősségi alakzatok köre.

Hasonlóan hiánypótló témákat vizsgál Sándor István docens úr cikke, amely a magyar bizalmi vagyongazdálkodás külföldi példák útján történő elemzését adja.

Ebben a számban a magyar nyelvű tanulmányok mellett három angol nyelvű kontribúció is helyet kapott, reméljük a jövőben számos hasonló, kitűnő írásnak adhatunk helyet.

Továbbra is várjuk minden kedves Szerző tudományos munkáját. Eredményes kutatásokat és a lapunk hasznos forgatását kívánjuk mindenkinek!

Pro Publico Bono!

Boros Anita
főszerkesztő

Boros Anita

AZ ÁLLAMI ELLENŐRZÉS EGY SAJÁTOS VÁLFAJA, AVAGY A MEGFELELŐSÉG (COMPLIANCE) ÉS AZ INTEGRITÁS KÉRDÉSKÖRE EGYES KÖZSZFÉRASZERVEZETEK ESETÉBEN

A Specific Form of State Control or Issues of Compliance and Integrity in Public Sector Organisations

Dr. habil. Boros Anita LL.M egyetemi docens, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék, elnök, Közigazgatási Eljárási Jogi Egyesület, boros.anita@uni-nke.hu

Az állam ellenőrzési funkcióiról széles körű szakirodalmi források állnak rendelkezésünkre, hiszen mind a hazai, mind a nemzetközi szakirodalom egy prominens kérdése, hogy az állami akarat – amely többféle arcot ölthet, lehet valamilyen jogszabály, nem normatív szabályozó, egy hatósági döntés vagy éppen egy közigazgatási intézkedés – kikényszerítése milyen módon és milyen eszközökkel lehetséges. Az állami tulajdonú gazdasági társaságok számára is kulcsfontosságú a privát szféra társaságainak mintájára a megfelelési biztosítása. A hazai jogrendszerben jelenleg nincsen önálló szabályozó a köztulajdonú gazdasági társaságok megfelelési kontrollfunkciói tekintetében, ezért az államháztartási belső kontrollfunkciókra vonatkozó egyes szabályok alkalmazandók ezen a területen is. A kérdés azért érdekes, mert az állami tulajdonú gazdasági társaságok részben a vagyoni jog, részben a polgári jog, illetőleg részben a közigazgatási jog hatálya alatt állnak, így a fölöttük gyakorolható ellenőrzés is alapvetően ezekhez igazodóan tulajdonosi, a szorosabb értelemben vett polgári jogi – a jogi személyek törvényes működésének biztosítékaiként ismert –, illetve szakpolitikai, ágazati, közpénzügyi és hatósági ellenőrzés lehet. Az ilyen szervezetek integritása – amely a legközelebb áll a magánszférában ismert compliance funkcióhoz – az elmúlt években az Állami Számvevőszék vizsgálatainak homlokterébe került. Tanulmányunkban ezeket a fogalmakat tisztázzuk, és megvizsgáljuk a jelenlegi hazai szabályozás jellemzőit.

KULCSSZAVAK:

Állami Számvevőszék, állami tulajdonban lévő gazdasági társaság, állami tulajdonú gazdasági társaságok, állami vállalat, antikorrupció, belső ellenőrzés, belső kontrollrendszer,

belső védelmi vonalak, compliance, COSO, etika, IIA, integritás, integritásirányítás, ISSAI, kockázatok, kontrollfunkció, köztulajdonban álló gazdasági társaság, megfelelés, megfelelési ellenőrzés, pénzügyi ellenőrzés, teljesítmény-ellenőrzés.

We have a wide range of literature sources on the state's control functions, as it is a prominent issue in both national and international literature that how and by what means the state's will – which can take many faces, may be a law, a non-normative regulator, an authority decision or even a public administration measure – is possible to be enforced. It is also crucial for state-owned business organizations to ensure compliance like private sector companies do. At present, there is no independent regulator in the national legal system regarding compliance control functions of publicly owned business organizations, therefore some of the rules concerning the internal control functions of the public sector are applicable in this area, as well. The question is interesting because state-owned business organizations are partly subject to property law, partly to civil law and partly to administrative law, so control over them is basically by ownership, in a closer sense by civil law – known as the guarantee of legitimate operation of legal persons – or may be policy, sectoral, public finance and authority control. The integrity of such organizations, which is closest to the compliance function known in the private sector, has been at the forefront of the State Audit Office's investigations in recent years. In our study, these terms are clarified and the characteristics of the current national regulation are examined.

KEYWORDS:

anti-corruption, compliance control, compliance, control function, COSO, ethics, financial control, IIA, integrity management, integrity, internal control system, internal control, internal defence lines, ISSAI, performance control, public company, publicly owned company, risks, State Audit Office, state-owned business organization, state-owned companies

1. BEVEZETŐ

Magyary Zoltán klasszikusnak számító *Magyar közigazgatás* című művében¹ Fayol adminisztratív funkción belüli nevesített ellenőrzési alfunkciójára utalva akként foglalt állást, hogy „az eredmények vizsgálata jelenti az ellenőrzést. Ellenőrizni annyi, mint meggyőződni arról, hogy a munka az adott pillanatban az elfogadott programnak, az adott parancsnak és az érvényes elveknek megfelelően történik-e? Az ellenőrzés összehasonlít, megvitát, bírál, és egyáltalán arra törekszik, hogy fokozza az előrelátást, egyszerűsítse és erősítse a szervezetet, növelje a parancsolás tökéletességét és megkönnyítse az összhang biztosítását.” Szintén e művében utal arra is Magyary, hogy az ellenőrzésnek elsődlegesen a pénzügyi jellegű ellenőrzési mechanizmusai alakultak ki – kiemeli itt a felügyelőbizottság, a revizorok, a számvevőszékek szerepét –, de már ekkor felveti, hogy az ellenőrzésnek léteznek más aspektusai is, mint például az eredményesség ellenőrzése vagy éppen a bírói ellenőrzés.

Az ellenőrzés tárgya, módszerei lényegesen megváltoztak az elmúlt időszakban: a pénzügyi ellenőrzés mellett megjelent a teljesítményalapú és a megfelelőségi ellenőrzés is, sőt a jó kormányzás követelményének keretében a közszféraszervezetek vonatkozásában a szorosabban vett jogszabályi követelmények betartásának és betartatásának követelménye mellett bizonyos (alap)elvek, szervezeti célok, értékek, vagy épp a jogalkotó szándékának érvényre juttatása is tetten érhető. Valójában úgymint fogalmazhatunk, hogy a különböző közfeladatot ellátó szervezeteknek a közjó érvényre juttatása érdekében olyan értékek mentén kell a saját működésüket is megszervezniük, amelyek „a köz szolgálatából erednek, úgymint: a szakmai felkészültség, az objektivitás és elfogulatlanág, az erkölcsi feddhetetlenség, valamint a közérdek előtérbe helyezése a magánérdekkel szemben”.² Anélkül, hogy a jó kormányzás különböző szervezetek szerinti alapelveinek ismertetésébe bocsátkoznánk, térjünk vissza a fő témánkhoz: miként változott az ellenőrzés célja, jellege és módszere az elmúlt időszakban?

Kutatásaink során számos terület vizsgálatával foglalkoztunk, és arra a megállapításra jutottunk, hogy vannak olyan szegmensek, amelyek ellenőrzése *csak közvetetten tud megvalósulni az állam (szervei) által az olyan szervezetek irányába, amelyek az állam saját tulajdonában állnak*. Ennek elsődlegesen az az oka, hogy az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok jelentős része nem sorolható be ellenőrzési szempontból sem egyetlen jogterület hatálya alá: az állami tulajdonú gazdasági társaságok részben a vagyonjog, részben a polgári jog, illetőleg részben a közigazgatási jog hatálya alatt állnak, így a fölöttük gyakorolható ellenőrzés is alapvetően ezekhez igazodóan tulajdonosi, a szorosabb értelemben vett polgári jogi – a jogi személyek törvényes működésének biztosítékaiként ismert –, illetve szakpolitikai, ágazati, közpénzügyi és hatósági ellenőrzés lehet. Szabályozási oldalról nézve ezeknek a társaságoknak a működését nemcsak jogszabályok, hanem a tulajdonosi joggyakorló döntései, illetve a belső működést meghatározó szabályozók, illetve

¹ MAGYARY 1942, 34.

² DOMOKOS et al. 2016, 7.

a klasszikus normatív jelleggel nem bíró előírások is meghatározzák. A magánszféra társaságaival szemben ez például egy jelentős különbség: a magánszféra társaságai esetében gyakran előfordul, hogy például egy etikai kódex vagy egy üzleti magatartási szabályzat nem a közigazgatási értelemben vett szabályozó formájában jelenik meg például a munkavállalók irányába, hanem a közérthetőség kedvéért egy könnyen áttekinthető, szemléletes, elektronikus úton elérhető prospektusban, egy közzétett prezentáció formájában, egy videofájlban. Érdemes lenne egyszer számba venni, hány külső és belső szabályozója van egy nagyobb, közszolgáltatást nyújtó állami tulajdonú gazdasági társaságnak, ideértve minden előírást, amely a társaságra és annak munkavállalóira vonatkozik. Egészen bizonyosan léteznek olyan társaságok is, amelyek esetében ez akár több száz is lehet. Ebből egyúttal az is következik, hogy mindenfajta előírás ellenőrzése az említett, úgy is fogalmazhatnánk, hogy klasszikus ellenőrzési funkciókkal nem lehetséges. Ennek pedig az lehet az eredménye, hogy *bizonyos ellenőrzési funkciók ellátásába az államnak be kell vonni az említett szervezeteket, így azoknak saját maguknak kell bizonyos szegmenseket ellenőrizniük, és ehhez egy hatékony, jól reagálni tudó belső kontrollrendszert szükséges kialakítani.* Ez az ellenőrzésre vonatkozó kutatásainknak egy kisebb szegmense, mégis úgy ítéltük meg, hogy érdemes ezzel a kérdéskörrel is foglalkozni. Az alapkérdés tehát az, hogy egy közszféraszervezet – értve ez alatt e tanulmány keretei között az állami tulajdonú gazdasági társaságokat –, miként tudja *a belső működését úgy alakítani, hogy az ne csak a szorosabb értelemben vett jogszerűség alapelveinek feleljen meg, hanem azon túlmutatóan hogyan tudja a tevékenységét a tulajdonos – közvetlenül vagy közvetetten az állam – akaratának, az adott szervezet alapvető céljainak, értékeinek megfelelően megszervezni, és ehhez milyen belső kontrollmechanizmusokat kell vagy lehet bevezetnie.*

Tanulmányosorozatunk első – jelen – részében megvizsgáljuk, hogy egyáltalán a belső kontrollmechanizmusokat is ellenőrző szervezetek – jelen esetben az Állami Számvevőszék – mire hívja fel a figyelmet az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok integritásával kapcsolatban. Mielőtt azonban ide eljutnánk, választ keresünk arra is, hogy valójában minek kell megfelelnie egy állami tulajdonú gazdasági társaságnak, amikor a megfelelőségi (compliance) ellenőrzési funkció a vonatkozásában felmerül. Természetesen ez szám-talan kapcsolódó kérdést felvet, így például a jogi személyek büntetőjogi felelősségét,³ a felelős vállalatirányítást, vagy éppen a társaságok törvényességének eddigi tapasztalatait, azonban terjedelmi korlátok miatt itt csak a szorosabb értelemben vett megfelelőséggel foglalkozunk.

³ GRAY 2006, 875–892.

2. A MEGFELELŐSÉG HAZAI SZABÁLYOZÁSA

A megfelelés fogalma meglehetősen szokatlanul cseng a közigazgatási jogi környezetben, hiszen a közigazgatási jellegű szabályozókban mindeddig csak elszórtan fordult elő a megfelelési kontroll kérdésköre.

A jogszabályok betartása, a törvényesség, a jogszerűség, a joghoz kötöttség közismert alapelvek. A megfelelés azonban nem csak ezt jelenti. Noha azok a jogszabályok, amelyek kifejezetten a megfelelési kontrollal foglalkoznak, alapvetően a jogi megfelelést értik alatta, látni fogjuk, hogy a megfelelés és a megfeleléség nem csak a normatív előírásoknak való megfelelést jelenti.

A *megfeleléség kontrollálása* mint szabályozási tárgy csak néhány éve bukkant fel a jogi szabályozóinkban: a legrelevánsabb hazai normatív példákat nem is kifejezetten a közigazgatás területén lehet fellelni, hiszen a jogszabályoknak történő megfeleléség biztosítása és az ehhez kapcsolódó kontrollfunkció kimunkálása jogszabályi szinten főként a hitelintézeti és a biztosítási jog területén jelent meg a legutóbbi években.⁴ A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) 2018 januárjában egy törvénymódosítás eredményeként bevezette a *jogszabályoknak történő megfelelésért felelős szervezeti egység* felállításának a kötelezettségét a Hpt. hatálya alá tartozó szervezetek számára.

Azért is érdemes ezt a szegmenst példaként hoznunk, mert a köztulajdonú társaságokhoz hasonlóan e szervezetek is „más pénzével” gazdálkodnak, ezért a jogalkotónak rájuk (is) szigorúbb szabályokat kell meghatároznia.

A törvénymódosításhoz fűzött miniszteri indoklás szerint „a *compliance* funkció alapvető célja, hogy elősegítse a hitelintézet jogszabályokban, illetve belső szabályzatokban meghatározott kötelezettségeinek teljesítését, feladata továbbá a szabályok betartásának ellenőrzése, az eltérések feltárása, azok jelentése, javaslattétel a feltárt hiányosságok kijavítására, a döntéshozatalhoz szükséges pénzügyi és egyéb információk biztosítása, valamint a hitelintézet és ügyfelei eszközeinek és a tulajdonosok érdekeinek védelme. Hitelintézetek esetében a *compliance* fontos szerepet játszik a bank belső kontrolljainak, kockázatkezelésének és az irányítási feladatainak folyamatos fenntartásában, illetve minőségében, amely egyben a felügyeletet ellátó hatóság alapérdeke is. A szabályozás jelenleg a különböző pénzügyi felügyeleti hatóságok, szakmai szövetségek iránymutatásainak való megfelelést jelenti. A szabályozó környezet nemzetenként, országonként is jelentős különbségeket mutat, de az európai uniós országok többségében legalább minimum ajánlásként megjelenik egy független egységként működő *compliance* szervezet kialakításának vagy megfeleléségi biztos/vezető kijelölésének szükségessége.

A környező országok szabályozásában a »Core Compliance« mint önálló, független funkció kialakítása jellemzően nem kötelező erejű előírás; Magyarországhoz hasonlóan

⁴ Lásd ehhez: Kovács–Szóka 2016, 69–83.

leginkább a pénzmosság megelőzésére vonatkozó szabályok, illetve a MiFID 2⁵ kapcsán jelenik meg a jogi szabályozásban. A megfelelési (compliance) funkció a hitelintézetek belső védelmi vonalai közül az egyik legfontosabb, célja a kockázat minimalizálása, a biztonság és a pénzügyi rendszerbe vetett bizalom biztosítása.”⁶

Ehhez nagyon hasonló szabályozási metodikát követ a biztosítási tevékenységről szóló 2014. évi LXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Bit.) is, amely inkább a feladatkör és nem a feladat oldaláról közelíti meg a kérdést. Hasonló irányú rendelkezések jelennek meg a befektetési vállalkozási és árutőzsdei szolgáltatásokat a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvényben is (a továbbiakban: Bszt.).

Az már a Hpt.-hez fűzött indokolásból is kiderül, hogy valójában a megfelelés a jogi és a nem jogi szabályozókban megjelenő kötelezettségek, elvárások teljesítésének, a szervezet tényleges működési célja, értékei, alapelvei realizálódásának meghatározott eljárásrend szerinti ellenőrzése és a feltárt hiányosságok reparálása.

Azt is érdemes kiemelnünk, hogy a megfelelés nem azonos a belső ellenőrzéssel. A két tevékenységet az említett szabályozók pontosan és konzekvensen el is választják egymástól. Előjáróban itt csak annyit emelnénk ki, hogy a belső ellenőrzés lényegesen tágabb fogalom, mint a megfelelési ellenőrzés.

A már említett szegmensek tekintetében a megfelelés tartalmi meghatározását nagymértékben támogatja a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) a belső védelmi vonalak kialakításáról és működtetéséről, a pénzügyi szervezetek irányítási és kontrollfunkcióiról szóló 27/2018. (XII. 10.) számú ajánlása, valamint a belső védelmi vonalak kialakításáról és működtetéséről, a pénzügyi szervezetek irányítási és kontrollfunkcióiról szóló 5/2016. (VI. 6.) MNB ajánlása⁷ (a jelen fejezetben a továbbiakban: Ajánlás) is.

Ahogy a későbbiekben a közigazgatási szervek tekintetében is utalunk majd rá, a szervezet vezetője különböző *belső védelmi vonalakat* köteles kialakítani,⁸ amelyeknek a legfontosabb rendeltetése, hogy átlátható, megbízható és hatékony, a jogszabályoknak és belső szabályzatoknak megfelelő működését a tulajdonosok gazdasági érdekével összhangban biztosítsa, erősítve ezzel a társadalom különböző szegmensei részéről a szervezet iránti bizalmi faktorokat. Ezeknek a védelmi vonalaknak a nevükből adódóan is elsődleges feladata, hogy megelőzzék a szervezet elleni negatív behatásokat. Ezek az előbb említett célokat veszélyeztetik.

⁵ 2004/39/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (2004. április 21.) a pénzügyi eszközök piacairól, a 85/611/EGK és a 93/6/EGK tanácsi irányelv, és a 2000/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 93/22/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁶ A pénzügyi piacok működését és a pénzügyi eszközök kereskedését szabályozó törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló T/15347. számú törvényjavaslat miniszteri indokolása. Elérhető: www.parlament.hu/irom40/15347/15347.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 04. 27.)

⁷ A Magyar Nemzeti Bank 5/2016. (VI. 06.) számú ajánlása a belső védelmi vonalak kialakításáról és működtetéséről, a pénzügyi szervezetek irányítási és kontroll funkcióiról. Elérhető: www.mnb.hu/letoltes/5-2016-belső-vedelmi-vonalak-kialak-es-muk.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 04. 27.)

⁸ KING 2011, 208.

A pénzügyi szervezet belső védelmi vonalainak legfontosabb feladata, hogy preventív és proaktív módon járuljon hozzá e célok teljesüléséhez azáltal, hogy a működés során esetlegesen keletkező problémákat, hiányosságokat a lehető legkorábbi fázisban, már a keletkezésükkor, de lehetőség szerint még azt megelőzően azonosítsa és kezelje, biztosítva ez által a megoldás gyorsaságát és hatékonyságát. A belső védelmi vonalak elsődleges szűrő szerepet töltenek be a pénzügyi közvetítőrendszer biztonságos működését garantáló védelmi hálóban. Az Ajánlás értelmében a pénzügyi szervezetek belső védelmi vonalait a felelős belső irányítás (*internal governance*) és a belső kontroll- (*internal control*) funkciók alkotják. A megfelelőségi funkció az utóbbi csoportba sorolandó és alapvető célja az is, hogy preventív jellegéből adódóan előre azonosítsa az úgynevezett megfelelőségi kockázatokat. Az Ajánlás 109. pontja értelmében megfelelőségi kockázatnak minősül „a jogszabályok, illetve jogszabálynak nem minősülő egyéb előírások – ideértve az MNB által kiadott felügyeleti szabályozó eszközöket, az ún. önszabályozó testületek (például KELER Zrt., BÉT, MABISZ) szabályzatait, a piaci szokványokat, magatartási kódexeket, illetve az etikai szabályokat is –, belső szabályozás (a továbbiakban: megfelelőségi szabályok) [az Ajánlás ezeket együtt megfelelőségi szabályoknak hívja] be nem tartása következtében esetlegesen keletkező jogi kockázat, felügyeleti vagy egyéb hatósági szankció, jelentős pénzügyi veszteség vagy hírnévromlás kockázata”.

Emellett érdemes utalnunk a Magyar Bankszövetség *Best Practice Kódexére* is (a továbbiakban itt: Kódex),¹⁰ amely kiemeli a megfeleléstudatosság megteremtésének és a megfelelőségbiztosítási kultúra kialakításának szükségességét, amely valójában azért is nagyon fontos, mert ez által elérhető, hogy az adott szervezetnél foglalkoztatottak önkéntes jogkövetése eredményezze *a minden követelményt kielégítő, szabályos, vagyis megfelelő működést*. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a megfelelés egy ösztönző funkció is: arra ösztönöz, hogy ne csak a felügyeleti, hatósági, tulajdonosi és egyéb ellenőrzési formációk elkerülése érdekében legyen a foglalkoztatott szabálykövető, vagy másként kifejezve megfeleléstudatos, hanem *az adott szervezet értékeinek fenntartása, megóvása, jó hírnevének védelme, a mindenkivel szembeni tisztességes és etikus eljárás iránti igény szempontjából is*. A Kódex emellett iránymutatást ad a megfelelőségi szervezet, a megfelelőségi eljárás vonatkozásában is.

A fentiekén túl olyan szabályozó nem ismeretes, amely a köztulajdonban álló gazdasági társaságok számára adna iránymutatást a megfelelés belső szabályozását tekintve, azonban egyre nagyobb igény fogalmazódik meg ennek a kontrollfunkciónak a tartalommal való kitöltése iránt is, és jónéhány állami tulajdonban lévő gazdasági társaság már most is rendelkezik valamilyen szintű megfelelőségi szervezettel és eljárásrenddel.

Ahogy említettük, a kérdés ugyanakkor nem ismeretlen a gazdasági társaságok és a közzsféra egyéb szereplői számára sem, hiszen számos nemzetközi dokumentumban

⁹ Ajánlás 24.

¹⁰ A *compliance* (megfelelés biztosítási) funkció működtetésének legjobb gyakorlata (*Best Practice Kódex*). Magyar Bankszövetség. Elérhető: www.bankszovetseg.hu/Content/alapdokumentumok/6_melleklet_Compliance_Best_Practice_Kodex_HUN.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 03. 16.)

fellelhetők e kérdéskör szabályozásának alapvető irányelvei. Ezek a nemzetközi dokumentumok jellemzően a soft law területéhez tartoznak, azonban jelentőségük nem elhanyagolható, hiszen például az – a köztulajdonban lévő gazdasági társaságok működését is vizsgáló – Állami Számvevőszék is figyelemmel kíséri ezeket a nemzetközi szinten megfogalmazott elvárásokat, és közülük számosat a saját ellenőrzési metodikájába is implementált már.¹¹

A megfelelőség szabályozása kapcsán elsősorban a 2013-as XXI. International Organisation of Supreme Audit Institutions (a továbbiakban: INTOSAI) Kongresszuson kiegészített és bizonyos tekintetben megújított, úgynevezett ISSAI Standardok¹² (a továbbiakban: ISSAI standardok) emelendők ki. Ezek a standardok a közszféraszervezetek ellenőrzésére vonatkoznak és különböző szintekből állnak: az első szintet a számvevőszéki ellenőrzés első szintjét is jelentő Limai Nyilatkozat¹³ képezi, amely az ellenőrzés célját elsősorban a különböző szabályozóktól való eltérések feltárásában és a hatékony korrekciós mechanizmusok kialakításában látja.

Az ellenőrzési mechanizmusok következő szintjét a különböző szempontú ellenőrzésekre vonatkozó szabványok képezik. Ebben a körben megkülönböztetünk pénzügyi, teljesítmény- és megfelelőségi ellenőrzést.

A valamennyi ellenőrzéstípusra egyaránt alkalmazandó ellenőrzési alapelveket a *Közszféra ellenőrzésének általános alapelvei* (a továbbiakban: ISSAI 100) foglalják keretbe.¹⁴

Eszerint a *pénzügyi ellenőrzés* olyan kontrolltevékenység, amely annak vizsgálatára hivatott, hogy vajon a vizsgált szervezet a pénzügyi adatait az alkalmazandó pénzügyi beszámolási és szabályozási kerettel összhangban mutatja-e be. Ennek a közszféraszervezetek tekintetében kiemelt szerepe van, hiszen az államba, a közfeladatot ellátó szervezetbe vetett közbizalom formálója is lehet. A *teljesítmény-ellenőrzés* célja ezzel szemben annak megállapítása, hogy a szervezet működése, a működés alapelvei, eljárásai alárendelhetők-e a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség elveinek.¹⁵ Végezetül az említett standard a *megfelelőségi ellenőrzés* vonatkozásában a preventív mechanizmusokat hangsúlyozza, és kifejti, hogy az ilyen ellenőrzésnek annak vizsgálatára kell irányulnia, hogy a szervezeten belül egy adott vezetői döntés, intézkedés, szabályozó kialakítása megfelel-e az előzetesen meghatározott, megfelelőségi kritériumoknak, vagyis milyen mértékben lehet

¹¹ *Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2014. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére* (2015). Elérhető: www.parlament.hu/irom40/04745/04745.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 03. 15.)

¹² International Standards of Supreme Audit Institutions.

¹³ ISSAI 1 – *The Lima Declaration*. Elérhető: www.issai.org/issai-framework/ (Letöltés dátuma: 2019. 02. 18.) A Limai Nyilatkozatot a pénzügyi ellenőrzési előírásokról szóló iránymutatások elfogadásának céljából fogadták el 1977-ben a IX. INCOSAI Kongresszuson. A Limai Nyilatkozat óta szerzett tapasztalatok alapján megállapítható, hogy a kidolgozott alapelvek meghatározóak a kormányzati ellenőrzés fejlődése tekintetében. 1998 őszén ismét közzétették az ellenőrzési előírások kibővített elveit.

¹⁴ *Fundamental Auditing Principles*. Elérhető: www.issai.org/issai-framework/3-fundamental-auditing-principles.htm (Letöltés dátuma: 2019. 02. 15.)

¹⁵ A pénzügyi ellenőrzés alapelveit az ISSAI 200 határozza meg, míg a teljesítményellenőrzés alapvető szabályai az ISSAI 300 standardban találhatók.

minimalizálni a már említett megfeleléségi kockázatokat.¹⁶ Valójában ezen a ponton lehet felfedezni egy érdekes kérdést, hiszen ezek a megfeleléségi kritériumok nem csak jogszabályokból vagy más állami megnyilvánulásokból (például tulajdonosi vagy épp hatósági határozatok) származhatnak, ide tartozhat minden olyan előírás is, amely a szervezetre vonatkozik, de *ad absurdum* nem jogi jellegű (például az alapítást megelőző tulajdonosi célok meghatározása egy adott szakpolitikai területen vagy éppen az ahhoz vezető utat övező számtalan közigazgatási döntés), vagy éppen a szervezeten belül keletkezik (például vezető tisztségviselőtől származó körlevél). A megfeleléségi ellenőrzés tárgya pedig olyan tevékenység, cselekmény, eljárás, folyamat, nyilatkozat, előírás lehet, amely az adott szervezet működése során felmerülhet.

Ennek a kontrollfunkciónak a szabályozására szintén önálló standardot fogadtak el, az ISSAI 400-at.¹⁷ Ez a standard kiemeli, hogy a megfeleléségi ellenőrzés alapvetően két részre bontható: egyfelől magában foglalja a *szabályszerűség* (a formális kritériumok, mint például a jogi szabályozók, tulajdonosi döntések, illetve a megállapodások betartása) által meghatározott kritériumoknak való megfelelés, illetve az *egyéb megfeleléssel* (a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás, valamint az etikai, magatartási szabályok betartása), másként fogalmazva – ahogyan a standard maga is néhol így fogalmaz, és amely terminológiát az Állami Számvevőszék is alkalmaz a helyénvalósággal (propriety) – kapcsolatos kritériumok vizsgálatát.

Ahhoz, hogy ez az ellenőrzés eredményes lehessen, szükséges biztosítani a megfelelő, szervezeti értelemben független szakértő szervezetet, a megfelelően kidolgozott, a megfeleléségi tényfeltárára alkalmas eljárásrendet, illetve az ellenőrzés eredményeinek a végrehajtását és hatályosulását szolgáló intézkedéseket. Ez utóbbi kapcsán érdemes kiemelnünk egy szintén sajátos jelenséget, a *tanúsítást*. Ez ugyanis az említett standard szerint a megfeleléségi szervezet által kibocsátott olyan, a szervezeten belülrre ható, eredményközlő és egyúttal ténymegállapító dokumentum, amely bizonyos folyamatok, eljárások helyességét, megfeleléségét tanúsítja.

Valamennyi nemzetközi standardot a terjedelmi korlátok miatt most nem tudjuk elemezni, de még egyre érdemes utalnunk: a kutatásaink során alapvetően arra jutottunk, hogy a szervezetek jelentős része a megfeleléségi kritériumokat és eljárásrendet különféle magatartási és etikai szabályozókban határozza meg. E tekintetben utalnánk csak röviden az ISSAI 30¹⁸ standardra, amely meghatározza azokat a magatartási szabályokat, amelyeket a legfőbb nemzeti ellenőrző szervezeteknek az ellenőrzési eljárásaik során követniük kell, és természetesen irányadó lehet valamennyi ellenőrzési területre. Már itt szeretnénk felhívni a figyelmet arra is, hogy ez a standard is utal a *szervezeti integritás kérdésére*, így kiemeli, hogy az ellenőrzést lefolytatónak jóhiszeműen, megbízhatóan és a közérdek

¹⁶ STEINBERG 2011, 44–56.

¹⁷ ISSAI 400 – *Fundamental Principles of Compliance Auditing*. Elérhető: www.issai.org/issai-framework/3-fundamental-auditing-principles.htm (Letöltés dátuma: 2019. 02. 26.)

¹⁸ ISSAI 30 – *Code of Ethics*. Elérhető: www.issai.org/issai-framework/2-prerequisites-for-the-functioning-of-sais.htm (Letöltés dátuma: 2019. 02. 25.)

figyelembevétele mellett kell eljárnia; az ilyen személyeknek tisztában kell lenniük az integritásukat potenciálisan veszélyeztető tényezőkkel, valamint az e kockázatokat mérés-klő eljárásokkal, és annak megfelelően szükséges cselekedniük. Ilyen kockázati tényezők lehetnek többek között, ha az ellenőrző intézmény számára feladatai ellátása során valamilyen kedvezményt, illetve ajándékot kínálnak fel, de az is, ha olyan bizalmas információkhoz fér hozzá, amelyek felhasználásából eredően neki vagy harmadik félnek előnye származhatna.¹⁹

Szintén kérdésként merül fel, hogy miben különböznek a kontrollálandó kérdések, kockázatok tekintetében a magánszféra társaságaitól az állami vállalatok? A közszféraszervezetek között sajátos helyet foglalnak el az állami tulajdonú gazdasági társaságok. Ezeknek a társaságoknak a jelentős része valamilyen közfeladatot lát el, és csak elenyésző számban találunk közöttük teljesen vagy többségében profitorientált tevékenységet folytató társaságokat. Ezekre a gazdasági társaságokra a közfeladat-ellátásra és a közpénzfelhasználásra figyelemmel szigorúbb szabályok vonatkoznak, mint a privát szféra gazdasági társaságaira. Éppen ezért a megfelelőség említett követelménye még fokozottabban jelentkezik e gazdasági társaságokkal összefüggésben.

A privát szféra gazdasági társaságai tekintetében a megfelelőség szabályozásának igénye szorosan összefügg a felelős vállalatirányítás²⁰ kérdésével, amely főként a 2000-es évek elején felmerülő nagy vállalati összeomlások idejétől kezdve figyelhető meg a vállalati kontrollfunkciók és a vállalati irányításért való felelősség intenzívebb érvényre jutásával.

Mind a magán, mind az állami tulajdonú gazdasági társaságok esetében alapvető kérdéssé vált a vállalat működéséből adódó kockázatok felismerése és hatékony kezelése. A kockázatkezelés valójában egy gyűjtőfogalom, mégpedig azoknak az eszközöknek és módszereknek az összessége, amelyek elősegítik a kockázatok azonosítását, számszerűsítését, hatásának mérséklését.²¹ A kockázatkezelésnek számos modellje ismeretes, ezek közül a legismertebb az úgynevezett COSO-keretrendszer,²² amelynek segítségével a szervezetek értékelní és fejleszteni tudják irányítási és ellenőrzési rendszerüket.²³ Ezzel összefüggésben a The Institute of Internal Auditors (IIA), a Belső Ellenőrök Nemzetközi

¹⁹ *Elfogadás előtt a Számvevőszékek új Etikái Kódexe*. Elérhető: www.aszhirportal.hu/hu/hirek/elfogadas-elott-a-szamvevoszekek-uj-etikai-kodexe (Letöltés dátuma: 2019. 02. 20.)

²⁰ STEINBERG–BROMILOW 2000, 25–55.; GRAY 2004, 297.

²¹ JENEI 2016, 2.

²² *Államháztartási belső kontroll standardok és gyakorlati útmutató* (2017). Elérhető: https://allamhaztartas.kormany.hu/download/d/48/e1000/C3%81BKSGYU_k%C3%B6zz%C3%A9t%C3%A9telre_20170918.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 03. 07.); *COSO Internal Control- Integrated Framework*. Elérhető: www.aicpa.org/interestareas/businessindustryandgovernment/resources/riskmanagmentandinternalcontrol/coso-integrated-framework-project.html (Letöltés dátuma: 2019. 05. 12.); *COSO Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance*. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Elérhető: www.coso.org/Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 05. 10.); MOELLER 2011, 384.

²³ *Az aktuális belső kontroll sztenderdekről tájékoződik az ÁSZ*. (2017). Állami Számvevőszék. Elérhető: www.aszhirportal.hu/hu/hirek/braziliaban-ulesezik-a-belső-kontroll-standardok-albizottsaga (Letöltés dátuma: 2019. 03. 23.)

Szervezete 2013-ban kidolgozta a szervezeti irányítás úgynevezett három védelmi vonalát. Ebben a rendszerben az első védelmi vonal a mindennapi operatív működés szintje, ahol a folyamatok és a kockázatok menedzselése történik, és főként a folyamatba épített kontrollok jellemzik. A második védelmi vonal a szervezeten belüli horizontális és vertikális belső kontrollok szintje, ahol a megfelelőségi ellenőrzés is helyet foglal. Végezetül a harmadik védelmi vonal a belső ellenőrzési szint, amelynek feladata alapvetően az, hogy bizonyosságot nyújtson a belső kontrollrendszer megfelelő működéséről.²⁴ A két javaslat elsődlegesen a közigazgatási szervezetek számára határoz meg követendő elveket, de a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollmechanizmusai tekintetében is számos hasznos megállapítást tartalmaz.

A kontrollmechanizmusok egy másik elterjedt szabályozója elsődlegesen a vállalati szférára alkalmazott *ISO 31000:2018* szabvány, amelynek a témánk szempontjából legfontosabb megállapítása az, hogy a kockázatkezelésnek meg kell jelennie a szervezetek stratégiai dokumentumaiban, folyamataiban, mindennapi működésében.²⁵ A *Management of Risk, vagy az úgynevezett M_o_R modell* iránymutatás szolgál a szervezeteknek, hogy hogyan lehet a kockázatkezelési tevékenységet beépíteni a szervezet működésébe, és ezt hogyan lehet felülvizsgálni, és ahol szükséges, a folyamatot a változó körülményekhez igazítani.²⁶ Természetesen ezek csak a legjellemzőbbek, még számtalan egyéb modell és kapcsolódó dokumentum ismeretes, amelyek kisebb vagy nagyobb mértékben kapcsolódnak a megfelelőség kérdésköréhez.

Iránymutatást biztosító példák, jó gyakorlatok tehát léteznek. A közigazgatási szervek vonatkozásában az elmúlt néhány évtizedben a korrupciós kockázatok mérséklése és ezzel összefüggésben a szervezeti integritás minél magasabb szintű biztosításának az igénye jelent meg mind a nemzetközi, mind pedig a hazai jogalkotás különböző területein. Ezek ugyanakkor főként a közigazgatási szervek vonatkozásában határoznak meg követendő magatartási szabályokat és csak elenyésző mértékű a köztulajdonban lévő társaságok szervezeti integritását vagy megfelelőségét vizsgáló jogszabály vagy tudományos mű.²⁷

Pulay Gyula – Lucza Anikó *Objektív korrupciós kockázatok – szubjektív kontrollok* című tanulmánya kifejti, hogy a korrupció veszélye a közjavak feletti rendelkezés velejárója, hiszen minden olyan aktus, amely során közösségi erőforrás kerülhet a magánszféra szereplőihez, magában hordozza az ilyen kockázatot.²⁸

Ezeknek a követelményeknek az érvényre jutását szolgálja az Alaptörvény arra vonatkozó rendelkezése, amely szerint az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek *törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak*

²⁴ *Államháztartási Belső Kontroll Standardok és Gyakorlati Útmutató* (2017). Elérhető: https://allamhaztartas.kormany.hu/download/d/48/e1000/%C3%81BKSGYU_k%C3%B6zz%C3%A9t%C3%A9telre_20170918.pdf (Letöltés dátuma 2019.04.17.) 12.

²⁵ *Risk management ISO 31000* (2018). Elérhető: www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/store/en/PUB100426.pdf (Letöltés dátuma 2019. 05. 17) 1.

²⁶ SAUNDERS–CORNETT 2010; KLINKE–RENN 2012.

²⁷ BLEKER–HORTENSIVS 2014; NUNES 1995.

²⁸ PULAY–LUCZA 2018, 499.

a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint,²⁹ illetve a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyongra vonatkozó adatok közérdekű adatok.³⁰

2011-re datálható a *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program* is, amely szintén célul tűzte ki az elszámoltathatóság megeremtését és a korrupció felszámolását, aminek eredményeként aztán sorra születtek a különböző kormányhatározatok: így például a 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat, amely a korrupció visszaszorításának eszközeként a büntetőjog mellett a megelőzésre, a szervezeti ellenálló képesség erősítésére is hangsúlyt helyezett. Emellett célul tűzte ki a panaszokról és közérdekű bejelentésekről új, kibővített tartalmú szabályozás elkészítését is.

2013-ban elfogadták az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásáról szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Intr.), amely a szervezetek vezetőinek felelősségét és az integritástanácsadók szerepének főbb szabályait határozza meg, és számos, az állami vállalatok számára is iránymutató szabályt tartalmaz.

2015-ben a Nemzeti Korrupcióellenes Programról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat alapján létrehozták a <http://korrupciomegelozes.kormany.hu> honlapot, amelyen közzétették a *Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018)*-at is (a továbbiakban itt: NKP),³¹ amely a jogi személyek és a közpénzeket felhasználó szervezetek jogszabályi követelményeknek megfelelő, értékorientált működésének szabályait kívánja támogatni, vagyis az az állami vállalatok tekintetében is érvényesítendő. 2017-ben az NKP kiegészült a Nemzeti Korrupcióellenes Programmal összefüggő intézkedések 2017–2018. évre vonatkozó 1239/2017. (IV. 28.) Korm. határozattal, amelyben kinyilatkoztatták annak a szándékát, hogy a költségvetési szervek belső kontrollrendszerére vonatkozó követelményeket a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságokra is alkalmazzák. Ehhez pedig az Állami Számvevőszék integritásfelméréseit is figyelembe kell venni. A vonatkozó jogszabály-módosítások végrehajtására eredetileg 2018 márciusát jelölte meg a határozat, azonban egyelőre nincs információnk a jogszabályok státuszáról.

Ebből egyúttal az is következik, hogy az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok megfelelőségi rendszerének kialakításához óhatatlanul meg kell vizsgálnunk a kormányhatározat szerinti két, említett szegmens jellemzőit és jelenlegi szabályozási környezetét.

²⁹ Alaptörvény 38. cikk (5) bek.

³⁰ Alaptörvény 39. cikk (2) bek.

³¹ *Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018)* (2015). Elérhető: <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/9/ff/91000/NKP%20Program.pdf> (Letöltés dátuma: 2019. 03. 12.)

3. A MEGFELELŐSÉG A BELSŐ KONTROLLMECHANIZMUSOK RENDSZERÉBEN

A hazai szabályozási környezetet áttekintve alapvetően az állapítható meg, hogy az állami tulajdonú gazdaságok egy – egyébként jelentős – része közvetlenül nem tartozik az államháztartási jogforrások hatálya alá. Ebből következően a közpénzügyi kontrollfunkciók kiépítésének kötelezettsége is csak részlegesen érvényesül e szervezetek vonatkozásában. A költségvetési kapcsolatot az államháztartási jog és az állami tulajdonú gazdasági társaságok között a belső kontrollmechanizmusok tekintetében az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) teremti meg, amely 2013-ban kiegészült egy – 69/A. – szakasszal, a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó 2011/85/EU tanácsi irányelv átültetésének eredményeként. E szakasz megteremti annak a jogalapját, hogy – a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek *belső kontrollrendszerére a költségvetési szervek belső kontrollrendszerére vonatkozó szabályokat kelljen alkalmazni*. Arról, hogy pontosan ki minősül kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetnek, jelenleg egy PM-közlemény rendelkezik (HÉ 2018/36.). Ebben számos állami tulajdonban lévő gazdasági társaságot is nevesítettek. Az Áht. 1. § 12. pontja szerint ide tartoznak egyébként azok a szervezetek, amelyek az Áht. alapján nem részei az államháztartásnak, azonban az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követhető eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról szóló, 2009. május 25-i 479/2009/EK tanácsi rendelet szerint a kormányzati szektorba tartoznak. A kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetet több kötelezettség terheli, mivel

- a központi költségvetésről szóló törvény elkészítéséhez köteles adatszolgáltatást teljesíteni az államháztartásért felelős miniszternek [Áht. 13. § (3) bekezdése],
- a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényben kötelezően bemutatandó összeállítások elkészítéséhez adatszolgáltatást kell teljesíteni [Áht. 90. § (3) bekezdése],
- az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Ávr.) meghatározott rendszeres adatszolgáltatásokra köteles [Áht. 107. § (1) bekezdése, 90. § (3) bekezdése, Ávr. 5. melléklete], és
- a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 9. §-a alapján adósságot keletkeztető ügyletet csak az államháztartásért felelős miniszter előzetes egyetértésével köthet érvényesen, az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendeletben foglaltak szerint.

A belső kontrollrendszer kiépítésére vonatkozó főbb szabályokat az Áht. határozza meg, azonban a részletszabályokat a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) szabályozza, amelynek hatálya kiterjed *a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetekre is*.³²

³² Lásd a Bkr. 1. §-át.

A Bkr. 3. §-a értelmében a költségvetési szerv vezetője felelős a *belső kontrollrendszer keretében* – a szervezet minden szintjén érvényesülő – megfelelő kontrollkörnyezet, integrált kockázatkezelési rendszer, kontrolltevékenységek, információs és kommunikációs rendszer, és nyomonkövetési rendszer (monitoring) kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért. 2016-ban ez kiegészült még egy elemmel, a *szervezeti integritás kérdéskörével*, vagyis a szerv vezetője a *szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét*, valamint az integrált kockázatkezelés eljárásrendjét is köteles meghatározni.

Az integritás fogalma, valamint az azon alapuló működési módszer az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) 2009-ben elindított Integritás Projektje óta a hazai közigazgatás szerves eleme.³³

Az integritás a közigazgatásban olyan működésmódot jelent, amely lehetővé teszi, hogy a közigazgatás és a közigazgatási szervezet a ráruházott hatalmat és erőforrásokat a hivatalosan elfogadott és igazolt közérdek megvalósítására eredményesen használja.³⁴

Az Állami Számvevőszék definíciója szerint az integritás *„azon tulajdonságok, képességek, attitűdök és magatartásminták összességét jelenti, amelyek célja a közérdek szolgálata, a közigazgatás rendeltetésszerű, hatékony és eredményes működésének biztosítása”*.³⁵ Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy az integritás fejlesztése nem azonos a korrupció-megelőzéssel. Annál jóval tágabb fogalom, hiszen a rendeltetésszerű, hatékony és eredményes működést hivatott megvalósítani.³⁶ Az ezeket az értékeket veszélyeztető, ezek ellen ható helyzetek közül a korrupciós cselekmények csak egy csoportot képeznek, azaz az integritás a korrupció-megelőzés egyik eszköze.³⁷ Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Intr.) 2. § b) pontjában szereplő *integritásirányítási keretrendszer* formálisan az államigazgatási szervekre nézve hatályos, de tartalmilag valamennyi költségvetési szerv tekintetében jól alkalmazható meghatározás szerint, az integritásirányítási rendszer *„az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszere, amely az államigazgatási szerv integritásalapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával, a Bkr. szerinti kontrollkörnyezethez illeszkedve biztosítja a szervezeti kultúra egységét az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelés nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján”*.

A költségvetési szervek működését kívülről számos szerv ellenőrzi, azonban a belső kontrollok kialakítása a költségvetési szerv, állami vállalatok esetében pedig az ügyvezetési feladatokat ellátó feladata.

³³ DARGAY 2015, 4–6.

³⁴ PALLAI–KIS 2014, 167–181.

³⁵ *Módszertani összefoglaló. Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése (ÁROP -1.2.4-09-2009-0001)*. Állami Számvevőszék. 8.

³⁶ DARGAY 2015.

³⁷ *Módszertani összefoglaló. Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése (ÁROP -1.2.4-09-2009-0001)*. Állami Számvevőszék. 8.

A szabályozók vizsgálata alapján megállapítható, hogy a *belső kontrollrendszer egyik eleme a megfelelőségi ellenőrzésnek leginkább megfeleltethető integritás is.*

Az integritás a szervezetek és az egyének szempontjából is egy értékelhető követelmény. Szervezeti szempontból az integritásnak két eszközt szoktuk megkülönböztetni: az úgynevezett kemény eszközök a tágabb értelemben vett integritási, vagyis a szabályozási megfelelőségi, míg az úgynevezett puha eszközök a szűkebb értelemben vett integritási eszközök.

A szabályozási megfelelőség, vagy más néven a compliance alapvetően a kívülről kapott szabályoknak való megfelelés biztosítása, a belső folyamatok részletes szabályozása azok széles körű ellenőrzése által. A megfelelőség a közszféra esetében azonosítható a tágabb értelemben vett integritás követelményével, ez ugyanis jobban kifejezi az önkéntes azonosuláson, nem pedig üzleti érdeken alapuló megfelelést.³⁸

A szűkebb értelemben vett integritási eszközök azt a célt szolgálják, hogy a szervezet tagjai ne csak kövessék az előírásokat, hanem azonosulni is tudjanak azok mögöttes tartalmával, célrendszerével, értékeivel és ezt ne csak akkor tegyék, ha ellenőrzik és szankcionálják őket. Ezeknek az elveknek olyan alakot kell öltetniük, amelyek mindenki számára megismerhetők és közérthetők. Általában ezek a formák lesznek az etikai vagy magatartási kódexek.

A compliance funkció egy úgynevezett második védelmi vonalbeli kontrollfunkció, míg a belső ellenőrzési funkció a harmadik védelmi vonal. Ez azt jelenti a gyakorlatban, hogy a belső ellenőrzésnek ellenőrzési joga van a compliance funkció felett is. Az első védelmi vonal mindig a vezető tisztségviselők és testületek szintje, amelyek maguk is kötelesek betartani a szabályokat, felismerni és kezelni a kockázatokat, csökkenteni, adott esetben nem vállalni azokat. Ebből az is következik, hogy a compliance funkció úgynevezett nem pénzügyi kockázatok kezelését végzi.

A belső ellenőrzési funkció jóval szélesebb kört ölel fel tevékenységével, hiszen a szervezet valamennyi területére és kockázattípusára kiterjedő feladat- és hatáskörrel rendelkezik.

Az állami tulajdonú gazdasági társaságok integritása és korrupciókitétsége az ÁSZ vizsgálatának egyik központi kérdése. Az állami tulajdonú gazdasági társaságok tekintetében az utóbbi 3 évben végzett integritásvizsgálatokat az ÁSZ,³⁹ amelyeknek az volt a célja, hogy

- *feltárja, hogy az előzetes kockázatelemzés során azonosított integritást veszélyeztető tényezők milyen gyakorisággal vannak jelen a köztulajdonú társaságok működésében,*
- *bemutassa, milyen tényezők, körülmények mentén válnak gyakoribbá az integritási kockázatok,*
- *számszerűsítse az integritási kockázatok megelőzésére és kezelésére alkalmas kontrollokat a részt vevő társaságok milyen arányban építették ki, azaz mennyire tették társaságukat ellenállóvá a korrupcióval és az egyéb integritássértésekkel szemben,*

³⁸ KÁDÁR 2016, 15.

³⁹ PULAY–LUCZA 2018, 498.

– rámutasson arra, hogy a veszélyeztető tényezők gyakoriságának és a kontrollok kiépítettségének a szembeállítására alapján, melyek a legsürgősebb teendők a köztulajdonú társaságok szervezeti integritásának megerősítése terén.⁴⁰

Az integritási felmérés keretében folyamatosan növekedett az ÁSZ által megkeresett és ezzel a válaszadó gazdasági társaságok köre (lásd: 1. táblázat):

1. táblázat • Az ÁSZ által megkeresett és válaszadó gazdasági társaságok számának változása (Forrás: Az ÁSZ hivatkozott évekre vonatkozó elemzései)

Év	A megkeresett társaságok száma	A válaszadó gazdasági társaságok száma
2016 ⁴¹	470	252
2017 ⁴²	2125	752
2018 ⁴³	nincs adat	1193

Az integritás-kérdőívre adott válaszok alapján a gazdasági társaságok integritási, korrupciós érintettségére és az integritáskontrollok kiépítettségi szintjére vonatkozóan három, százalékos formában kifejezett index lett kiszámítva:

- az Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT) indexe,
- a Veszélyeztetettséget Növelő Tényezők (VNT) indexe és
- a Kontrollt Erősítő Tényezők (KET) indexe.⁴⁴

Az említett dokumentumok alapján az *Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT)* indexe a gazdasági társaság alapvető tevékenységeivel (például közfeladatok ellátása, közszolgáltatások nyújtása, vagyonkezelés) és működési feltételeit elsődlegesen meghatározó (például jogszabályban, alapító okiratban, közszolgáltatási szerződésben) feltételekből eredő eredendő veszélyeztetettség összetevőit teszi mérhetővé. Olyan tényezők határozzák meg,

⁴⁰ *Tanulmány a köztulajdonú gazdasági társaságok 2018. évi integritás helyzetéről.* Állami Számvevőszék. Elérhető: https://asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2019/20190320_kgt_int.pdf 6. (Letöltés dátuma: 2019. 04. 25.)

⁴¹ *Elemzés a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok körében végzett integritás felmérés eredményeiről* (2016). Állami Számvevőszék. Elérhető: www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2016/gt_integritas_tanulmany.pdf?ctid=976 (Letöltés dátuma: 2019. 04. 25.) (A továbbiakban: ÁSZ-Elemzés 2016.)

⁴² *Tanulmány a köztulajdonú gazdasági társaságok 2017. évi integritás helyzetéről.* Állami Számvevőszék. Elérhető: www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2018/integritas_elemzes_20180425.pdf?ctid=1237 (Letöltés dátuma: 2019. 04. 25.) (A továbbiakban: ÁSZ-Elemzés 2017.)

⁴³ *Tanulmány a köztulajdonú gazdasági társaságok 2018. évi integritás helyzetéről.* Állami Számvevőszék. Elérhető: https://asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2019/20190320_kgt_int.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 04. 25.) (A továbbiakban: ÁSZ-Elemzés 2018.)

⁴⁴ *Tanulmány a többségi állami, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat leginkább veszélyeztető korrupciós kockázatok és az azokat kezelő integritáskontrollok meghatározásához* (2015). Állami Számvevőszék. Elérhető: <https://docplayer.hu/25275289-Tanulmany-allami-szamvevoszek.html?cv=1> (Letöltés dátuma: 2019. 04. 25.)

amelyek alakítása alapvetően a tulajdonos hatáskörébe tartozik, így például a tulajdonosi összetétel, az irányítás vagy a közszolgáltatások nyújtása.

A *Veszélyeztetettséget Növelő Tényezők (VNT) indexe* az egyes gazdasági társaságok napi működési feltételeit jelentősen befolyásoló – az eredendő veszélyeztetettséget növelő – összetevőket jeleníti meg. Leképezi a gazdasági társaságok jogi/szervezeti környezetének jellemzőit, működésük kiszámíthatóságát, stabilitását, továbbá a társaságok működése során jelentkező – alapvetően a mindenkori menedzsment döntéseitől befolyásolt – olyan változó tényezőket, mint a stratégiai célok meghatározása, a szervezeti kultúra alakítása, valamint a személyi és társasági erőforrásokkal, európai uniós támogatásokkal való gazdálkodás, közbeszerzés. Az integritási veszélyeztetettséget növelő tényezők között olyan körülményeket vesznek figyelembe, amelyek közvetlenül nem kötődnek a társaságok alaptevékenységéhez, de jelenlétük fokozza az integritási, korrupciós kockázatokat.

A *Kontrollt Erősítő Tényezők (KET) indexe* azt tükrözi, hogy az adott szervezetnél kiépültek-e az intézményesült integritáskontrollok. Ezen kontrollok nagyobb részét az úgynevezett lágy kontrollok képezik, azaz azok, amelyekre jogszabályi előírásokon túlmutató elvárások is vonatkoznak (például etikai kérdések). Egy megfelelően kiépített kontrollrendszer – feltéve, hogy ezek ténylegesen működnek is, azaz betöltik rendeltetésüket – segítik a szervezet minél teljesebb körű integritásának megteremtését. Ehhez az indexhez olyan tényezők tartoznak, mint a szervezet belső szabályozása, a rendszeres kockázatelemzés és kockázatkezelés, a humánerőforrás-gazdálkodás, a speciális korrupcióellenes rendszerek kiépítettsége, a rögzített etikai normák.

Az indexek számítását a vonatkozó sokaságon belüli társaságok egyedi indexeinek számtani átlagaként határozták meg, így egy kisebb, illetve egy nagyobb cég is ugyanakkora súllyal számított bele az átlagos indexértékbe.⁴⁵

A 2016–2018. évi integritási felmérésben részt vevők integritási veszélyeztetettségét és a kontrollok kiépítettségét tükröző EVT-, VNT- és KET-indexek az alábbiak szerint alakultak (2. táblázat):

2. táblázat • A 2016–2018. évi integritási felmérésben részt vevők integritási veszélyeztetettségét és a kontrollok kiépítettségét tükröző EVT-, VNT- és KET-indexek
(Forrás: Az ÁSZ hivatkozott évekre vonatkozó elemzései)

Index megnevezése	Index értéke 2016	Index értéke 2017	Index értéke 2018
Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT)	48,4%	41,4%	41,6%
Veszélyeztetettséget Növelő Tényezők (VNT)	35,2%	25,0%	27,8%
Kontrollt Erősítő Tényezők (KET)	60,0%	49,8%	46,6%

⁴⁵ ÁSZ-Elemzés 2018. 9.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok integritási veszélyeztetettség és a korrupciós kockázatok tekintetében megállapítható, hogy a veszélyeztetettség számottevően jelentősebb a nagyobb mérlegfőösszegű gazdasági társaságok esetében.

Az Állami Számvevőszék 2016–2018 közötti évekre vonatkozó, az állami tulajdonú gazdasági társaságok integritási kérdéseinek vizsgálatára irányuló elemzése megállapították, hogy:

- A közfeladatot ellátó és/vagy közszolgáltatást nyújtó társaságok átlagos veszélyeztetettsége magasabbnak bizonyult a csak piaci szolgáltatást végző társaságokhoz képest, mivel a közszolgáltatással gyakran együtt járnak olyan körülmények (például vagyonkezelés, hatósági jellegű feladat ellátása, pénzügyi támogatás), amelyek az integritási veszélyeztetettséget növelik. A magasabb veszélyeztetettséget a közszolgáltatást nyújtó társaságok kevesebb, mint fele esetében ellensúlyozza ki az átlagosnál erősebb kontrollrendszer.
- Általános tendencia, hogy a társaságok méretének növekedése együtt jár veszélyeztetettségük növekedésével, mivel a méret növekedésével párhuzamosan újabb veszélyeztetettségi tényezők (például több vezetési szint, bonyolultabb szabályozás) is megjelennek. A kontrollok kiépítettsége a társaságok méretével párhuzamosan szintén emelkedik. Ez az összefüggés azonban nem általános.
- A vállalatcsoportozáshoz tartozás csekély mértékben megemelte a társaságok veszélyeztetettségét, amelyet csoportszintű kontrollok alkalmazásával jól lehetett kompenzálni.
- Az integritási veszélyeket növelő tényezők gyakoribbá válnak a közbeszerzésekkel kapcsolatosan is. Tendenciájában pozitív a kapcsolat veszélyeztetettségi és a kontrollszint között. Ugyanakkor ez nem általános, számottevő a közbeszerzési kockázat. Indokolt tehát, hogy a közbeszerzésekkel járó integritási kockázatok kezelésére minden érintett társaság erős kontrollrendszert építsen ki.
- Noha a kontrollok kiépítettségének az átlagos szintje az olyan társaságok körében a legmagasabb, amelyeknél a 100%-os köztulajdont több tulajdonos együttesen éri el, egy köztulajdonos esetén – amikor a tulajdonosi jogokat közvetlenül lehet gyakorolni – is szükség van a vállalatirányítás kontrolljainak teljes körű kiépítésére.
- Az integritás megteremtése szorosan összefügg a szervezeti kultúrával, a vezetésnek a szabályosság és az átláthatóság iránti elkötelezettségével. A társaságok jelentős részére igaz, hogy ha az átlagosnál magasabb kontrollszintet mutatott fel az integritásnak egy kiemelt területén, akkor az átlagosnál jobb volt az összes többi kiemelt területen is. A kontrollok kiépítése tehát elsősorban nem a külső körülményektől, hanem a társaság menedzsmentjének integritás iránti elkötelezettségétől függ.
- Vannak olyan kontrollok, amelyeknek a megléte jelentős pozitív hatást gyakorol a szervezet egészének a kontrollszintjére. Ilyen a kockázatelemzésre alapozott belső ellenőrzés, a kockázatelemzés és -kezelés, a vezetői információs és kontrollrendszer kiépítettsége, valamint az összeférhetlenség szabályozása.⁴⁶

⁴⁶ ÁSZ-Elemzés 2018. 4–5.

A hiányosságok kiküszöbölésére többféle megoldás létezik a jogszabályi kötelezéstől az önkéntes, azaz a vállalati kezdeményezésre kialakított integritáskontroll kiépítéséig, ahogyan azt Pulay Gyula és Kovács Kolos István *A közszolgáltató társaságok integritásának erősségei és gyenge pontjai* című írásában is kiemeli.⁴⁷

4. ÖSSZEGZÉS

A tanulmányunk első részét ezzel a kérdéskörrel záránk, valamint annak megállapításával, hogy a költségvetési szervek számára már alaposan kimunkált integritási normatívák és egyéb, nem normatív szabályozók egyértelműen a köztulajdonban álló gazdasági társaságok megfelelőségi kontrollmechanizmusai tekintetében is irányadók lehetnek. Emellett pedig érdemes megvizsgálni azokat a számvevőszéki megállapításokat is, amelyek a legfontosabb kockázati tényezőkre hívják fel a figyelmet.

⁴⁷ PULAY–KOVÁCS 2019, 35.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BLEKER, Sylvie – HORTENSIVS, Dick (2014): ISO 19600: The Development of a Global Standard on Compliance Management. *Business Compliance*, 2. sz. Elérhető: www.esv.info/download/zeitschriften/BUCO/leseprobe_2.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 05. 20.)
2. BORONKAY Miklós – Ifj. WELLMANN György (2015): *A választottbíráskodás helyzete Magyarországon*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont.
3. DARGAY Eszter (2015): Integritás, mint a korrupció megelőzés eszköze a közigazgatásban. *Polgári Szemle*, 11. évf. 4–6. sz. Elérhető: <https://polgariszemle.hu/archivum/101-2015-december-11-evfolyam-4-6-szam/gazdasagpolitika-jegybankpolitika-allami-ellenorzes/713-integritas-mint-a-korrupciomegelozes-esz-koeze-a-kozigazgatasban#ref1> (Letöltés dátuma: 2019. 03. 12.)
4. DOMOKOS László – PULAY Gyula – SZATMÁRI János – GERGELY Szabolcs – SZABÓ Zoltán Gyula (2016): *Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában*. Budapest, Állami Számvevőszék. Elérhető: www.asz.hu/storage/files/files/a_jo_kormanyzas_epitokovei/6.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 05. 01.)
5. GÁL Judit (2013): Üzletresz-átruházás az új Ptk. szerint. *Cég hírnök*, 9. sz. 5–8.
6. GRAY, Glen L. (2004): *Changing Internal Audit Practices in the New Paradigm: the Sarbanes-Oxley Environment*. Lake Mary, FL, IIA Research Foundation.
7. GRAY Garry C. (2006): The Regulation of Corporate Violations: Punishment, Compliance, and the Blurring of Responsibility. *The British Journal of Criminology*, No. 46. 875–892. DOI: <https://doi.org/10.1093/bjc/azl005>
8. JENEI Tünde (2016): Leggyakrabban használt kockázatkezelési modellek összehasonlítása. *International Journal of Engineering and Management Sciences*, 1. évf. 1. sz. Elérhető: <http://ijems.lib.unideb.hu/file/9/57aa27064359a/szerzo/Jenei.PDF> (Letöltés dátuma: 2019. 05. 17.) DOI: <https://doi.org/10.21791/IJEMS.2016.1.22>
9. KÁDÁR Krisztián (2016): *Stratégiai tervezés a közigazgatásban*. Elérhető: <https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/kadar-krisztian-strategiai-tervezes-a-kozigazgatasban.original.pdf> (Letöltés dátuma: 2019. 04. 10.)
10. KING, Alfred M. (2011): *Internal Control of Fixed Assets: A Controller and Auditor's Guide*. Hoboken, New Jersey, John Wiley & Sons. DOI: <https://doi.org/10.1002/9781118269107>
11. KLINKE, Andreas – RENN, Ortwin (2012): Adaptive and integrative governance on risk and uncertainty. *Journal of Risk Research*, Vol. 15, No. 3. DOI: <https://doi.org/10.1080/13669877.2011.636838>
12. KOVÁCS Tamás – SZÓKA Károly (2016): Belső kontrollfunkciók a pénzügyi intézményekben – szabályozás és annak felépítése Magyarországon. *Gazdaság és Társadalom*, 3. sz. 69–82. DOI: <https://doi.org/10.21637/GT.2016.3.05>
13. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
14. MOELLER, Robert R. (2011): *COSO Enterprise Risk Management: Establishing Effective Governance, Risk, Management*. Hoboken, New Jersey John Wiley & Sons. DOI: <https://doi.org/10.1002/9781118269145>

15. NUNES, W. Jeffrey (1995): Organizational Sentencing Guidelines: The Conundrum of Compliance Programs and Self-Reporting. *Arizona State Law Journal*, No. 27. 1039–1061.
16. PALLAI Katalin – KIS Norbert (2014): „A teljesség felé”. Integritásoktatás és kutatás a Nemzeti Közszerológati Egyetemen. *Pénzügyi Szemle*, 2. sz. 167–181.
17. PULAY Gyula – FERENCZ Katalin Zsuzsanna – MAROSI Gyöngyi – VIDA Cecília (2015): *Tanulmány a többségi állami, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat leginkább veszélyeztető korrupciós kockázatok és az azokat kezelő integritáskontrollok meghatározásához*. Elérhető: https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2015/tanulmany_a_tobbsegi_allami_onkormanyzati_tulajdonu_gazdasagi_tarsasagokat_leginkabb_veszelyezteto_korrupcios_kockazatok_es_az_azokat_kezelo_integritaskontrollok_meghatarozasahoz.pdf?ctid=1259 (Letöltés dátuma: 2019. 02. 23.)
18. PULAY Gyula – KOVÁCS Kolos István (2019): A Közszerológátató társaságok integritásának erősségei és gyenge pontjai. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek. Gazdaság-Régió-Társadalom*. Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar. 1. sz. Elérhető: www.strategiaifuzetek.hu/files/148/Strategiai%20fuzetek_2019_1.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 05. 27.)
19. PULAY Gyula – LUCZA Anikó (2018): Objektív korrupciós kockázatok – szubjektív kontrollok. A köztulajdonú gazdasági társaságok integritási helyzete, felmérésének módszere és eredményei. *Pénzügyi Szemle*, 4. sz. 498–517.
20. SAUNDERS, Anthony – CORNETT, Marcia Millon (2010): *Financial Institutions Management. A Risk Management Approach, 7th Edition*. McGraw-Hill/Irwin.
21. STEINBERG, Richard M. (2011): *Governance, Risk Management, and Compliance*. Hoboken, New Jersey, John Wiley & Sons.
22. STEINBERG, Richard M. – BROMILOW, Catherine L. (2000): *Corporate Governance and the Board: What Works Best*. London, The IIA Research Foundation. 25–55.

Egyéb források:

1. *Az aktuális belső kontroll sztenderdekről tájékoződik az ÁSZ*. (2017). Állami Számvevőszék. Elérhető: www.aszhiportal.hu/hu/hirek/braziliaban-ulesezik-a-belső-kontroll-standardok-albizottsaga (Letöltés dátuma: 2019. 03. 23.)
2. *Államháztartási belső kontroll standardok és gyakorlati útmutató* (2017). Elérhető: https://allamhaztartas.kormany.hu/download/d/48/e1000/%C3%81BKSGYU-%C3%B6zz%C3%A9t%C3%A9telre_20170918.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 03. 07.)
3. *A compliance (megfelelésig biztosítási) funkció működtetésének legjobb gyakorlata (Best Practice Kódex)*. Magyar Bankszövetség. Elérhető: www.bankszovetseg.hu/Content/alapdokumentumok/6_melleklet_Compliance_Best_Practice_Kodex_HUN.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 03. 16.)
4. *COSO Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance*. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Elérhető:

- www.coso.org/Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 05. 10.)
5. *COSO Internal Control- Integrated Framework*. Elérhető: www.aicpa.org/interestareas/businessindustryandgovernment/resources/riskmanagementandinternalcontrol/coso-integrated-framework-project.html (Letöltés dátuma: 2019. 05. 12.)
 6. *Elemzés a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok körében végzett integritás felmérés eredményeiről* (2016). Állami Számvevőszék. Elérhető: www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2016/gt_integritas_tanulmany.pdf?ctid=976 (Letöltés dátuma: 2019. 04. 25.)
 7. *Elfogadás előtt a Számvevőszékek új Etikai Kódexe*. Elérhető: www.aszhirportal.hu/hu/hirek/elfogadas-elott-a-szamvevoszekek-uj-etikai-kodexe (Letöltés dátuma: 2019. 02. 20.)
 8. *Fundamental Auditing Principles*. Elérhető: www.issai.org/issai-framework/3-fundamental-auditing-principles.htm (Letöltés dátuma: 2019. 02. 15.)
 9. *ISSAI 1 – The Lima Declaration*. Elérhető: www.issai.org/issai-framework/ (Letöltés dátuma: 2019. 02. 18.)
 10. *ISSAI 30 – Code of Ethics*. Elérhető: www.issai.org/issai-framework/2-prerequisites-for-the-functioning-of-sais.htm (Letöltés dátuma: 2019. 02. 25.)
 11. *ISSAI 400 – Fundamental Principles of Compliance Auditing*. Elérhető: www.issai.org/issai-framework/3-fundamental-auditing-principles.htm (Letöltés dátuma: 2019. 02. 26.)
 12. *Módszertani összefoglaló. Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése (ÁROP -1.2.4-09-2009-0001)*. Állami Számvevőszék.
 13. *Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018)* (2015). Elérhető: <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/9/ff/91000/NKP%20Program.pdf> (Letöltés dátuma: 2019. 03. 12.)
 14. *A pénzügyi piacok működését és a pénzügyi eszközök kereskedését szabályozó törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló T/15347. számú törvényjavaslat miniszteri indokolása*. Elérhető: www.parlament.hu/irom40/15347/15347.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 04. 27.)
 15. *Risk management ISO 31000* (2018). Elérhető: www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/store/en/PUB100426.pdf (Letöltés dátuma 2019. 05. 17)
 16. *Tanulmány a köztulajdonú gazdasági társaságok 2017. évi integritás helyzetéről*. Állami Számvevőszék. Elérhető: www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2018/integritas_elemzes_20180425.pdf?ctid=1237 (Letöltés dátuma: 2019. 04. 25.)
 17. *Tanulmány a köztulajdonú gazdasági társaságok 2018. évi integritás helyzetéről*. Állami Számvevőszék. Elérhető: https://asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2019/20190320_kgt_int.pdf 6. (Letöltés dátuma: 2019. 04. 25.)
 18. *Tanulmány a többségi állami, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat leginkább veszélyeztető korrupciós kockázatok és az azokat kezelő integritáskontrollok*

- meghatározásához (2015). Állami Számvevőszék. Elérhető: <https://docplayer.hu/25275289-Tanulmany-allami-szamvevoszek.html?cv=1> (Letöltés dátuma: 2019. 04. 25.)
19. *Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2014. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére* (2015). Elérhető: www.parlament.hu/irom40/04745/04745.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 03. 15.)

Jogi források:

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2. 2007. évi CXXXVIII. törvény a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól
3. 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
4. 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
5. 2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról
6. 2014. évi LXXXVIII. törvény a biztosítási tevékenységről
7. 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásáról
8. 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól
9. 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
10. 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
11. 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról
12. 1239/2017. (IV. 28.) Korm. határozat a Nemzeti Korrupcióellenes Programmal összefüggő intézkedések 2017-2018. évre vonatkozó terve elfogadásáról
13. 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat a Nemzeti Korrupcióellenes Programról
14. Az Európai Parlament és a Tanács 2004/39/EK irányelve (2004. április 21.) a pénzügyi eszközök piacairól, a 85/611/EGK és a 93/6/EGK tanácsi irányelv, és a 2000/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 93/22/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről
15. A Magyar Nemzeti Bank 5/2016. (VI. 06.) számú ajánlása a belső védelmi vonalak kialakításáról és működtetéséről, a pénzügyi szervezetek irányítási és kontroll funkcióiról. Elérhető: www.mnb.hu/letoltes/5-2016-belso-vedelmi-vonalak-kialak-es-muk.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 04. 27.)
16. A Tanács 479/2009/EK rendelete (2009. május 25.) az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról

Dr. habil. Boros Anita PhD, LL.M. 2001-ben végzett a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetemen igazgatásszervezőként, majd 2005-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetemen jogász diplomát szerzett. 2009-ben jogi szakvizsgát tett, ezzel egyidejűleg a Károli Gáspár Református Egyetem Doktori Iskolájában az állam- és jogtudományok doktoraként PhD-fokozatot szerzett. 2010 óta az Andrássy Gyula Német Nyelvű Egyetem Összehasonlító Állam- és Jogtudományi Szakjogász (LL.M.) titulusát is birtokolja, 2016-ban habilitált. Angol nyelvből középfokú, német nyelvből szakmai felsőfokú nyelvvizsgával rendelkezik. Jelenleg a Nemzeti Közszerzési Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszékének egyetemi docense, valamint az Innovációs és Technológiai Minisztérium államtitkára. Közel 160 db főként önálló mű szerzője (www.mtmt.hu; mtmt azonosító: 10014088), számos önállóan jegyzett tárgy oktatója, doktorandusz hallgatók témavezetője, hazai és nemzetközi tudományos konferenciák rendszeres előadója, szervezője. 2010 óta több jelentős tisztség birtokosa, így a Magyar Tudományos Akadémia köztestületi tagja (2010–), a *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* főszerkesztője (2019–), a *Kodifikáció és Közigazgatás* (2012–), valamint a *Közbeszerzési Értesítő Plusz* (2019–) szerkesztőbizottságának tagja, a *Közbeszerzési Szemle* szerkesztőbizottságának elnöke (2016–2018), a *Bírósági Szemle* szerkesztőségének tagja. Emellett a Közbeszerzési Hatóság Tanácsának tagja, közigazgatási alap- és szakvizsgabizottsági elnök és tag, habilitációs bizottságok tagja, a Közigazgatási Eljárési Jogi Egyesület elnöke, a Magyar Jogász Egylet tagja. Kutatási területe a közigazgatási (hatósági) eljárásjog, az európai közigazgatási eljárásjog, a közbeszerzések joga, az állami és önkormányzati vagyongazdálkodás, illetve az állami tulajdonú gazdasági társaságok joga.

Eugenia V. Andryushina – Ekaterina A. Panova – Natalya N. Oparina

**CONFERENCE AND ROUND TABLE ON PUBLIC
ADMINISTRATION IN MODERN RUSSIA AND
HUNGARY IN THE FRAMEWORK
OF THE MSU–NUPS ACADEMIC WEEK
(OCTOBER 9–10, 2018)**

Eugenia V. Andryushina

Reviewing the Theory of Public Administration: Comparison of Approaches of Russia and Central and Eastern Europe

The article is devoted to the theoretical discourse on the prospects for the implementation of the Neo-Weberian paradigm in the EU countries, as well as the theoretical foundations and practices of the dilemma “strong state/weak bureaucracy vs. weak state/strong bureaucracy” on the example of the modern Russian system of public administration in comparison with the experience of Hungary. Particular attention is paid to the prospects and practices of strategic planning in modern Russia.

KEYWORDS:

Anti-Weberianism, bureaucracy, Neo-Weberianism, programming, public administration, strategic planning

In modern conditions, the demand from the civil society to improve the efficiency of public administration system is actualised both at the national and global levels. At the same time, the implementation of various theoretical approaches to public administration from classical concepts in the traditions of Weberianism to more modern concepts of “good governance”, electronic, mobile, smart state is faced with the limitations of the current stage of society development as a whole, as well as national and regional features of the development of some world regions. So, for EU countries, Neo-Weberianism as the basic model of governance today faces serious criticism from both researchers¹ and the European population. In the EU space, the latest economic crisis, the inability of state structures to ensure the safety of citizens, inefficient migration policy, the decline in the legitimacy of the institutions of power and governance of European countries as a whole were a direct consequence of the failure of liberalism as a modern ideology of public administration.

The current institutional state body’s design in several European countries, which can be characterised as “strong institutions” with limited role of political regulators, has proven to be ineffective. In such circumstances, there is a need to increase the practice of political regulation, based on political will, coordination of the interests of different actors in the process of the state policy’s formation and implementation. In other words, the EU states have a paradoxical situation related to the requirements of the system of public administration not so much to support the existing institutions and regulatory methods of the regulation of public relations as much as possible, but to expand the practice of using more flexible ways to resolve contradictions in society in various formats proposed by the policy as a special regulator. The theoretical basis of such a request is the so-called Anti-Weberian model, the implementation of which is possible under the symbolic motto “more politics”. In a certain way, such a concept can be compared with the “governance without government”/“governance without government” approach and with the network approach in general.

In a number of Central and Eastern European countries, some theoretical concepts, such as “good governance”, have been successfully implemented until recently. An example is the system of “Good Governance Report” existing in Hungary since 2015 as a form of joint management of the state and society, aimed at increasing the competitiveness of the country and improving the system of public administration.² It is based on a permanent dialogue between the government and citizens, the division of responsibility for the state policy on the basis of continuous evaluation of the effectiveness and efficiency of the activities. However, in modern conditions, the demand for increasing the role of bureaucracy, the priority of political elites over civil structures is becoming more tangible.

¹ This position was expressed by the Dean of the Faculty of Science of Public Governance and Administration of the National University of Public Service (NUPS) of Hungary, Prof. Dr. Norbert Kis, at the conference on October 9, 2018 in the framework of the Academic Week of Public Administration of the Moscow State University named after M. V. Lomonosov on October 9–11, 2018 (National University of Public Service [NUPS], Budapest).

² Report 2018.

However, it should be noted that the demand for improving the efficiency of public administration in the context of the crisis of the legitimacy of the ruling regimes in Europe, the use of network methods is not a new modern challenge. A similar situation has developed since the 1980s.³ Thus, the dilemma of “strong state/weak bureaucracy vs. weak state/strong bureaucracy” is traditional for this world region, and the prevalence of one of the contrasted “extremes” depends on specific historical, economic and political conditions. The tendency is that in the conditions of increasing uncertainty of the environment, the requirement of increasing political mechanisms is actualised. However, it appears that this desire to minimise the role of formal rules and procedures is not universal.

Thus, Russian practices of public administration demonstrate completely different approaches to its implementation. In the Russian case, it would be appropriate to talk about the existing model of “weak state/strong bureaucracy” with an objective need for greater systematisation and rationalisation of the public administration system, maintaining a “strong” institutional design, gradually reducing the use of so-called “manual control” mechanisms.

In general, the distinctive features of public administration in modern Russia are the low efficiency of institutions, a high degree of personal legitimacy with a low degree of trust in the authorities and state bodies, in other words, a low degree of institutional legitimacy, a limited number of decision-making actors, the dominance of influential groups with key resources, political and administrative networks in making principal decisions with a limited involvement of civil experts and international structures in the formation of public policy in almost all areas. It should be noted that the policy implemented by the Russian state is assessed by citizens as quite satisfactory, however, the general perception of the strength/weakness of the Russian state is a result of a traditionally high personal authority of political leaders in the modern Russian history.

The basis of the state operation as a political and management institution on a long-term basis is strategic planning, which is a set of national guidelines, priorities and ideology of development. As a rule, under democratic regimes, these strategic goals are developed jointly by all stakeholders in the decision-making process. The specificity of the modern Russian state is that the political regime plays a dominant role in determining the prospects for social development. A key proponent of the annual message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly, decrees of the President etc.

Some series of decrees⁴ are a priority basis for medium-term planning; they contain specific instructions for the activities of the Russian Government in the eight-year perspective. So, 11 decrees of the President dated 07.05.2012 provided 218 instructions to the Government in such directions as creation of attractive conditions for business, increase of salaries of state employees, etc.⁵ The last “May Decree” also forms the basis for the development of Russia until 2024 and is implemented as 12 national projects in

³ MIKHAILOVA 2009, 40–58.

⁴ Presidential Decree 2018.

⁵ Consolidated annual report 2017.

various fields: health, education, ecology, demography, employment, culture, development of small and medium businesses. The first attempt to implement national projects in the history of modern, post-Soviet public administration was made in 2005 (“Modern Health Care”, “Quality Education”, “Affordable Housing”, “Effective Agriculture”⁶), but the implementation of these initiatives, despite the positive changes in such indicators as the improvement of the demographic situation by reducing the overall mortality rate and increasing the birth rate, the influx of specialists in the field of education and health care with an increase in wages there, etc., in general, cannot be assessed as effective, mainly since the key indicators were not achieved.

It is noteworthy that the ineffective assessment of the Russian bureaucracy and state institutions comes not only from the population, but also from the state structures themselves. Taking into account the fact that public administration is implemented mainly through programming, the evaluation of the effectiveness of the implementation of public programs is a formal basis for the above negative statements of the current state of modern domestic public administration.

So, for example, in the annual summary reports on the results of program implementation in Russia, prepared by one of the key ministries – the Ministry of Economic Development – no more than 15% of all programs have been evaluated as highly effective (in 2016, 41 state programs were implemented but only 6 of them are recognised as highly effective; in 2017, 40 programs were implemented, 6 of them received a high rating of efficiency, 12 programs are implemented with efficiency above the average level and 12 programs deemed satisfactory, 6 are characterised by a low degree of efficiency!).⁷ Along with experts, the state authorities themselves see the reasons for the inefficiency of public administration, which can be reduced to the weakness of Russian administrative institutions. A more detailed reference to the problematic aspects of strategic planning and programming as a practice of implementation of strategic guidelines allows us to highlight such “failures” as the lack of communication between the strategic goals and specific indicators laid down in the programs, the insufficient responsibility of subcontractors and participants of state programs, the inconsistency of indicators and their “obsolescence” in the implementation process, the lack of project approach in the activities of civil servants, as well as the lack of a unified system of programming at the federal and regional levels.⁸

It seems that the requirement to improve the efficiency of the Russian state, the real, not the declared, quality of institutions’ work on the basis of inclusion of expert and civil structures in the decision-making process, will provide the further legitimisation of the political regime and increase the trust degree between the Russian state and society. One of the ways to solve this problem is the transformation of mechanisms for recruiting political leaders and elites on the basis of introduction of democratic procedures in the domestic civil service. And the first positive experience is already available in the form of the project

⁶ National priority projects 2017.

⁷ Presidential Decree 2018.

⁸ Consolidated annual report 2017.

“Leaders of Russia”, that allowed to introduce representatives from the civil society into the political elite.

Thus, for modern Russia the dilemma “strong state/weak bureaucracy vs. weak state/strong bureaucracy” is solved in a radically opposite way in comparison with the European experience in the direction of “strong state”, “less policy, more rules and procedures”. For the modern Russian state, the high role of political regulators should be supplemented, and eventually replaced in some areas by effective institutions within the framework of a “strong state/weak bureaucracy”. A weak bureaucracy means that it should primarily seek not only to reproduce the existing intra-organizational relations, act within the interests of elite groups, the ruling regime, but also to establish effective interaction with citizens.

REFERENCES

1. Consolidated annual report (2017): *Consolidated annual report on the implementation and evaluation of the effectiveness of state programs of the Russian Federation on the results of 2017.* (Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2017 года) государственных программ Российской Федерации по итогам 2017 года. Available: <http://government.ru/info/33538/> (Downloaded: 25.09.2018.)
2. МИХАЙЛОВА, Olga Vladimirovna (2009): *The Concept of "Governance": Political Network in Present-Day Public Administration.* Vestnik Mosrovsokogo Universiteta. Seria 21. Upravlenie: (Gosudarstvo I obshestvo). 2009, № 2. 40–58. (Михайлова Ольга Владимировна: Концепция «Governance»: политические сети в современном государственном управлении. Вестник московского университета. Серия 21: Управление (Государство и общество), 2009, № 2. 40–58.)
3. National priority projects (2017): National priority projects proposed by the President. Reference. RIA Novosty. (Приоритетные национальные проекты, предложенные Президентом. Справка. Риа-Новости.) государственных программ Российской Федерации по итогам 2017 года. Available: <https://ria.ru/spravka/20051129/42249071.html> (Downloaded: 10.09.2018.)
4. Presidential Decree (2018): Presidential Decree of 07.05.2018 *On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024.* (Указ Президента РФ от 7.05.2018 О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года) государственных программ Российской Федерации по итогам 2017 года. Available: <https://polit-gid.ru/9062majskie-ukazy-prezidenta-rf-2018-kratkoe-soderzhanie/> (Downloaded: 27.10.2018.)
5. Report (2018): Report of the Rector of the National University of Public Service (NUPS), Hungary, Prof. Dr. András Patyi *Universities for State Building: The Hungarian Model* at a plenary meeting of the 16th International Conference sponsored by the Faculty of Public Administration of Moscow State University *State administration of the Russian Federation: the agenda of government and society* (May 31 – June 2, 2018, Moscow).

Eugenia V. Andryushina (eugenie80@mail.ru) graduated from the Department of Public Administration of the MSU with a degree in Public Administration and PhD in Political Science. Professor at the Department of Political Research of the Moscow State University. Lecturer of Sciences Po Lyon (France). Author and lecturer of more than 10 courses: *Current Problems of Modern Russian Politics, Internal Geopolitics, State Policy and Management, Modern Russian Politics, Government Decision-making, Global Management and Its Actors, Information Policy of Modern Russia, Domestic and Foreign Policy of Modern Russia* for students of Sciences Po Lyon (France). Her fields of scientific interest are decision-making process and its actors, separate areas of state policy (youth policy, territorial development), global governance and geopolitics, nuclear non-proliferation regime, foreign policy of modern Russia, recruitment of political elites and leaders in Russia, the evolution of the political regime in Russia.

Ekaterina A. Panova

Recruitment and Selection Tools of Candidates for Managerial Positions in the Russian Civil Service: Trends of Development

The article contains the results of the analysis of recent years' main trends and the evolution of approaches and tools of the recruiting and selection processes of the Russian civil service. The main revealed trends are the following: digitalisation of selecting procedures for the civil service, as well as the tools for assessing the competencies of candidates, the focus on attracting the largest possible number of interested participants to take part in competitions for vacant positions of the Russian civil service. Based on the analysis, it was concluded that the modern Russian public service makes a request for managers of a new format: managers with a wide range of diverse competencies.

KEYWORDS:

Russian civil service, recruiting and selection of candidates, managerial positions, managerial competencies, trends in human resource management in the civil service

Discussions about the possibility of entering the civil service without ties and acquaintances with stable periodicity occur in the Russian society. As studies show, a significant part of society (up to 50% of the respondents⁹) shares the view that the attraction of personnel to the public service is carried out by acquaintance, kinship or personal loyalty. At the same time, a regulatory framework has been established in the Russian Federation, which establishes equal access of citizens of the Russian Federation to the public service. First of all, we are talking about paragraph 4 of Article 32 of the Constitution of the Russian Federation, which defines that “citizens of the Russian Federation have equal access to public service”. In addition, in Article 4 clause 3 of the Federal Law “On the State Civil Service of the Russian Federation” dated July 27, 2004 No. 79-FZ as one of the principles of the civil service indicates such a principle as “equal access of citizens who speak the state language of the Russian Federation to the civil service and equal conditions for its passage regardless of gender, race, nationality, origin, property and official status, place of residence, attitudes towards religion, beliefs, belonging to public associations, as well as of other circumstances not related to the professional and business qualities of a civil servant”.

The main instrument for ensuring and implementing the constitutional right of citizens of the Russian Federation for equal access to public service is the competition and, accordingly, competitive selection for the positions of the Russian civil service. Statement 1 of the Regulations on the competition for filling the vacant position of the civil service of the Russian Federation¹⁰ directly indicates this. In this article, the main research attention will be focused on the trends of recent years in the evolution of approaches and tools for the selection for managerial positions of the Russian civil service.

Today, all those who wish to enter the civil service of the Russian Federation can find information about public service vacancies, look at information on the specifics of the vacant position and requirements for candidates, as well as apply for participation in the vacancy contest through the special portal “Public Administration and Management Personnel” (<https://gossulzhba.gov.ru/>). After submitting documents for the vacancy, the portal has the ability to track the stages of the resume in the so-called “personal account”. As practice shows, a significant number of federal and regional government agencies have managed to build a working holistic and “transparent” system for working with questionnaires submitted to participate in the competition for the vacant position of public service. “Transparency” of competitive procedures is provided by the criteria for selecting winners, initially known candidates and the competition commission, as well as publicly stating the final results on the state agency website.

Digitalisation (transition to electronic format) of working with vacant positions candidates of the civil service is an important trend in the development of a modern personnel management system of the Russian civil service. At the same time, the in-depth

⁹ Study 2014.

¹⁰ Regulations 2005.

implementation of the capabilities of information technologies is not limited only to the reception of questionnaires for job seekers. Information capabilities are actively integrated into the field of assessment tools for professional and personal competencies of potential civil servants. Electronic testing and video presentations have become the norm for modern assessment centres in the civil service. They have been actively developed in a number of state bodies (as, for example, in the Moscow Government), in other regions they are in the formative stage. Nevertheless, it is possible to fix the trend towards an increase of electronic resources and capabilities used to select candidates.

The digitalisation of the selecting candidates procedure for the civil service today extends to positions of all levels of government and groups of positions in the civil service – from the youngest to the highest. The electronic format of submission of documents and subsequent selection procedures implemented in electronic form allow to simultaneously implement a number of functions and tasks. First, the ability to submit documents and pass some of the screening tests remotely using the Internet has a positive effect on the number of people involved in these processes. The digitalisation of procedures forms a real chance for every citizen of the Russian Federation to take part in seeking a vacant position in the civil service. Thus, we can say that the second trend in the development of the selection of candidates processes is attracting the ever largest number of interested participants in competitions for vacant positions.

The next trend in this area is the use of a combination of various IT methods for assessing the competencies of candidates. In addition, each assessment method is selected in accordance with the assessed competence. In particular, the video presentation method (video story about yourself according to a specific predetermined format) allows you to track and evaluate the candidate's culture of oral speech, his communication skills, skill of high-quality presentation of information in the context of limited time resources, as well as a number of other competencies.

In the modern Russian system of personnel selection for civil service, such an approach is used in which electronic test questions cover a whole range of knowledge, the presence of which is critical in the current model of a Russian civil servant in general and a person holding a managerial position in government structures and institutions, in particular. For example, in the framework of the resonant competition for the leaders of the new generation "Leaders of Russia", a system of aggregated on-line testing was applied for the following thematic blocks: history of Russia, geography of Russia, literature and poetry of Russia, architecture of Russia, knowledge of the Constitution of the Russian Federation and main socio-economic principles of the country. The cumulative task included tests that diagnose the degree of verbal and numerical abilities of the contest participants. A separate unit included a test aimed at identifying the managerial potential of candidates for leadership positions of state structures. As the results of the first contest "Leaders of Russia" has shown, 75% of the registered participants were eliminated at the stage of electronic testing.

The content of the tests used in the current system of selection of candidates for managerial positions of the civil service shows that the Russian public service makes a request for managers of a new format: managers with a wide range of diverse competencies.

At the same time, it is also possible to talk about transformations in the model of the leaders that are required by a modern government. A few years ago, in order to obtain a leading position in the Russian civil service, it was necessary to have a sufficiently long civil service experience or professional experience. In particular, to occupy the positions of the highest group of the federal state civil service positions, a candidate must have had at least six years of experience in the civil service or at least seven years of work in a specialised position; for positions of the main group of positions, the requirements for length of service in the civil service or work in profession were four and five years, respectively. In October 2017, changes were made to the Decree of the President of the Russian Federation of January 16, 2017 No. 16 *On the qualification requirements for civil service experience or professional work experience, education, which is necessary to fill the posts of the federal civil service.* In accordance with the amendments, today a citizen of the Russian Federation may be accepted for the highest position of the federal civil service if he/she has four years of experience in the civil service or professional experience and for the main position if he/she has two years of experience.

The produced changes in the approaches and tools for the selection of candidates for the managerial positions of the Russian civil service lead to the conclusion that today the civil service is interested in increasing the number of new managers: young managers with broad knowledge in various fields and well-developed communication skills, teamwork, successful functioning in the conditions of tough resources, possessing emotional interest in serving for the motherland. This rejuvenation of the civil service personnel, on the one hand, for obvious reasons, is a positive trend; on the other hand, it raises the question of how well the model of open recruitment of candidates for leadership positions from outside the civil service is combined with the model of lifelong employment previously implemented in the Russian public service.

In our opinion, intensive recruitment and appointment to management positions in state structures of candidates with a limited civil service experience produce the risks of leaving the state service for those young professionals whose career opportunities occupy a significant place in the system of motives. Reducing the chance for staff to be promoted to leadership positions from within the state body for a long-term quality service due to the intensification of appointments to them by candidates who are the winners in various kinds of competitions from the outside creates the basis for destabilising personnel growth and increasing staff turnover in middle positions. Levelling the amplification of this kind of potential problems requires the development of a special document regulating the issues of managing the infrastructural personnel reserve, talents in particular, and the entire succession system in the organization as a whole. Such a strategic approach to personnel management is still gaining momentum in the Russian state civil service.

REFERENCES

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993).
2. Presidential Decree of January 16, 2017 No. 16 *On the qualification requirements for the length of service of the state civil service or work experience in the specialty, training, which is necessary to fill the posts of the federal state civil service.*
3. Regulations (2005): Regulations on the competition for the vacant position of the state civil service of the Russian Federation, approved by the Decree of the President of the Russian Federation of February 1, 2005 No. 112 *On the competition for the vacant position of the state civil service of the Russian Federation.* (Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 112 *О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации.*)
4. Study(2014): Study of the Institute of Public Administration and Personnel Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Administration under the President of the Russian Federation *Civil servants: motives for entering the service and professional growth* (Natalia Nikolaevna Korostyleva, Olga Alexeevna Efanova). (Исследование Института государственной службы и управления персоналом РАНХИГС при Президенте РФ *Государственные служащие: мотивы поступления на службу и профессиональный рост* [Коростылева Н. Н., Ефанова О. А.]). Available: https://wciom.ru/fileadmin/file/nauka/grusha2014/s10/Korostyleva_Efanova.pdf (Downloaded: 29.09.2018.)

Ekaterina A. Panova (Panova@spa.msu.ru) graduated from the Department of Public Administration of the MSU with a degree in Human Resource Management and PhD in HRM in 2011. Professor at the Department of Human Resources of the Moscow State University. Leader of the MPA program. More than 15 years of experience in the field of human resource management. Leader of some research projects (HR policies in Russian civil service, youth policy surveys, labour resources research projects etc.). She is a constant participant of major international conferences on human resource management issues in the Russian civil service system. Her fields of scientific interest are HRM management in business and civil service, labour market and labour resources, HR system performance evaluation and career development.

Natalya N. Oparina

Public Service: Modern Trends in Succession and Talent Management

The article is devoted to the analysis of current trends in the succession and talent management of the public sector. The author has studied the effectiveness of human resource management in public institutions of various countries, analysed methodological documents in this area, examined the experience of state organizations and their HR departments in implementing talent and succession management, revealed the possibilities for young people in the Russian civil service structures.

KEYWORDS:

public service, talent management, succession management, youth policy

Nowadays, more and more countries are facing the crisis of public administration, particularly the crisis of human resources management in civil services. The pressure on civil servants from both the state and society is increasing, the number and budget of public services is decreasing, the staff of the civil service is aging and there is a mass retirement (even in the conditions of increasing the retirement age in our country), while the volume of tasks and large-scale projects is significantly multiplying.

Qualitative improvement of work with talents, their attraction, development and retention in the system of public administration is a requirement of the time. And modern HR departments of the public service should become strategic partners of the country's leader to achieve the competitiveness of the public service.

In order to improve this work in the public administration system, the world-famous consulting company Boston Consulting Group conducted a study of public services, for which more than 400 human resources managers from different countries were interviewed and conclusions were made about the priority for the development of talent and succession management in public administration.¹¹

In turn, in the framework of the Presidential Decree of 11 August 2016 № 403 *Main Directions of the State Civil Service of the Russian Federation Development for 2016–2018*, the Concept of the Russian Federation Public Administration Staffing System was prepared.¹² This document not only mentions talent management and succession, but also describes these terms, and integrates new concepts into specific human resources technologies. The concept of talent management has also appeared in the Standard of Personnel Management developed by the Ministry of Labour of the Russian Federation, covering all activities of HR departments.¹³

It should be noted that these documents do not define the concept of talent and talented civil servants and talent management strategies. In particular, talent management in the public sector can be implemented through an exclusive (selection of the best, and their further development and promotion) or inclusive (search and development of talent in each employee) approaches.¹⁴

The Concept of the Russian Federation Public Administration Staffing System, 2017, and the Standard of Personnel Management of the Public Service of the Russian Federation (Draft) are considered in a rather narrow sense – as a program of measures to attract talented citizens to the public service. However, an effective talent management system should include both attracting and developing and retaining talents in the civil service.

The state program *Strategic Management of Talents in the Republic of Tatarstan for 2015–2020* can be cited as an example of successful work with talents. Within the framework of this program, the search for talents begins from childhood, then work with talents is included in the system of professional orientation of young people, and it is used

¹¹ AUDIER et al. 2016.

¹² Ranepa 2017.

¹³ Standard s. a.

¹⁴ KLIMOVA 2016, 26–37.

to improve the education system and competencies of the young people; then the strategy of talent management is determined, including the public service, the processes of attracting, developing and retaining young people are launched.¹⁵

Highly-developed systems of personnel reserve and succession management are critical for the development and retention of talent. As the experience of foreign and domestic corporations has shown, the system of succession management, rather than the traditional system of personnel reserve, is more effective in the talent management system. Under the succession management, the author means purposeful activity, including strategic planning of management personnel, identification of future managers, purposeful work on the development of their professional, managerial and leadership competencies, management of their motivation and career advancement. As can be seen from the definition, succession management permeates almost all personnel processes: strategic personnel management, workforce planning, selection and evaluation, personnel reserve, training and development, motivation, career management, etc.¹⁶

Such examples of reservists and successors combination have already been appreciated in the public service. One of the winners of the competition of the HR best practices (2016) was the Saratov Regional Government with the program of succession planning of management personnel. Within the framework of this program the Methodical Guide on succession planning of managerial personnel of the Saratov region was approved. This is a well-developed document confirming the deep awareness of the Saratov region leadership of the need for succession planning, as well as understanding of the differences between the managerial personnel reserve and succession management.¹⁷

It should also be noted that the Ministry of Labour of the Russian Federation (hereinafter: the Ministry of Labour) announced its main task for 2018. It is the task to attract young professionals from among the promising graduates of universities, which should be at least 20% of the novice officials. To solve this problem, the Ministry of Labour offers state bodies to hold open days, invite young people for internships, involve them in innovative projects and form a personnel reserve from among those interested in the “active implementation of project activities and the use of modern technologies”.¹⁸

Thus, in order to improve the professionalism and competence of the Russian Federation public service in the context of digitalisation of our economy, it is necessary to build effective systems of succession and talent management, as well as implement active work with young people to attract, develop and retain professionals of a new generation who already possess the competencies of the future.

¹⁵ Official Site s. a.

¹⁶ OPARINA 2018.

¹⁷ Methodical Guide 2015.

¹⁸ IVUSHKINA 2018.

REFERENCES

1. AUDIER, Agnès – CAYE, Jean-Michel – ROBIEUX, Lucie – STRACK, Rainer – von der LINDEN, Carsten – WERFEL, Danny (2016): *Creating People Advantage in the Public Sector*. Available: www.bcg.com/publications/2016/people-organization-creating-people-advantage-public-sector.aspx (Downloaded: 12.09.2018.)
2. IVUSHKINA, Anna (2018): *The Civil Service will invite the youths*. Available: <https://iz.ru/738719/anna-ivushkina/na-gossluzhbu-pozovut-molodezh> (Downloaded: 24.06.2018.)
3. KLIMOVA, Anna (2016): Talent Management: Modern Trends and Approaches in the Public Sector. *Social Sciences*, Vol. 43, № 3. 26–37.
4. Ранепа (2017): The Concept of the Russian Federation Public Administration Staffing System. (Концепция кадрового обеспечения системы государственного управления Российской Федерации. РАНХиГ, 2017).
5. Methodical Guide (2015): Methodical Guide on Managers Succession Planning (Saratov region). (Методическое руководство по планированию преемственности управленческих кадров Саратовской области.) Available: <http://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/14> (Downloaded: 10.11.2017.)
6. OPARINA, Natalya N. (2018): *Best Practices of Personnel Reserve and Succession Management in the Civil Service*. Collection of articles on the results of the 7th International Scientific and Practical Conference of the Faculty of Public Administration of the Moscow State University named after M. V. Lomonosov. *Models of Public and Corporate Governance: Traditions and Prospects*. Pero Publishing House.
7. Official Site (s. a.): Official Site of the Government of the Republic of Tatarstan. The State Programme *Strategic talent management in Tatarstan in 2015–2020*. (Официальный сайт Правительства Республики Татарстан. Государственная программа *Стратегическое управление талантами в Республике Татарстан на 2015–2020 годы*). Available: www.gossov.tatarstan.ru/postgsrt/ (Downloaded: 12.09.2018.)
8. Standard (s. a.): Standard of Personnel Management of the Public Service of the Russian Federation (Draft). (Проект Стандарта управления персоналом государственной службы Российской Федерации.)

Natalya N. Oparina (Oparina@spa.msu.ru) HR professional with more than 20 years of experience on VP and Directors positions in leading Russian corporations. Certified Strategic Professional in HR. Certified Management Consultant. Certified Executive Coach. Professor at the Department of Personnel Management, Faculty of Public Administration, Lomonosov Moscow State University. Author of more than 50 articles and 11 books. Expert in 11 faculty research projects. Developer of more than 30 training courses for undergraduate, graduate, second higher education and training programs for civil servants. Experience in the top managers of the Russian civil service development programs. Regular expert of the largest conferences in the field of HR management. Her fields of scientific interest are strategic HR management in business and public service, talent and succession management, leadership development, lean and production management.

Kovács Viktória

A TENGERI FUVAROZÓI FELELŐSSÉGKORLÁTOZÁS EVOLÚCIÓJA A ROTTERDAMI EGYEZMÉNYIG¹

The Evolution of the Limitation of Liability of Maritime Carriers until the Rotterdam Rules

Dr. Kovács Viktória PhD-hallgató, egyetemi tanársegéd, Széchenyi István Egyetem
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Kereskedelmi, Agrár- és Munkajogi Tanszék,
kovacs.viktoria@ga.sze.hu

A sajátos fuvarozói felelősségi konstrukció második építőeleme a kártérítés mértékének összegszerű korlátozása. A kártérítési kötelezettség főszabálya az, hogy a károsultat a kártérítésre kötelezettnek olyan helyzetbe kell hoznia, mintha nem szenvedett volna kárt. Az árufuvarozás körében viszont – a méltányos kockázatelosztás szempontjai alapján – nincs olyan szabályozás sem belföldi, sem nemzetközi viszonylatban, amely a teljes kár megtérítésére kötelezné a fuvarozót. Ennek oka elsősorban az, hogy egyfelől a fuvardíj, másfelől a kockázattal érintett vagyonelemek egymáshoz viszonyított aránya kizárja a teljes kár fedezetének megtérítési lehetőségét.

A fuvarozó kockázatának kezelhetőnek, kigazdálkodhatónak kell tehát lennie: árukár, valamint határidő-túllépés esetén nem lehet irreálisan magas a kártérítés összege. A közlekedési alágazati szabályozások összegszerűen határozzák meg azt a maximális mértéket, ami a fuvarozó kártérítési felelősségének a felső határát jelenti. Ezt csak a fuvarozó szándékos vagy súlyosan gondatlan magatartása írja felül: ebben az esetben a teljes kár megtérítésére köteles.

Tanulmányomban a tengeri fuvarozói felelősség korlátozásának intézményét állítom az elemző és összehasonlító kutatómunka fókuszába. Azt a fejlődési utat kívánom felvázolni, amely – számtalan stáción, érdekütközésen és kompromisszumon áthaladva – végül is elvezetett odáig, hogy a tengeri fuvarjogi konvenciók, amelyek párhuzamosan érvényesülnek, alaprendelkezéseiket

¹ Az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programja keretében megvalósuló Magánjogi felelősség című kutatás részmunkája. A tanulmány a 2016. május 20-i „Az ezerarcú magánjog: a jogfejlődés útjai és lehetőségei a XXI. században” című, a Magánjogot Oktató Fiatalok tizedik, és a Magánjogot Oktatók Egyesületének nyolcadik éves rendes konferenciáján elhangzott előadás kibővített és szerkesztett változata.

illetően a kárfelelősség összegszerű korlátozása tekintetében ma már megfelelő jogi háttérrel biztosítanak a napi gyakorlatnak.

A tengeri és a szárazföldi alágazati konvenciók szabályozási tendenciái alapján talán az a tényező is látható, hogy az intenzív nemzetközi jogalkotás közel hozta a tengeri fuvarjogot a tradicionális szabályozások (vasúti, közúti, légi regulációk) intézményvilágához a fuvarozói kárfelelősség összegszerű korlátozása tekintetében is.

KULCSSZAVAK:

csomagolási egység, fuvarozó, font sterling, frank, összegszerű felelősségkorlátozás, pénznem, SDR

The second building element of the particular structure of the carrier's liability is the numerical limitation of the extent of indemnity.

The main rule of the obligation of indemnity is that the person obliged to indemnify shall put the damaged person in a situation as if the latter had not suffered any damage. But in the scope of carriage of goods – by reason of the points of view of the equitable distribution of risks – there is no regulation either nationally or internationally that would oblige the carrier to pay compensation for the whole damage. The cause of it is first of all that the value of the freight on the one hand and of the property means affected by risk on the other hand compared to each other excludes the possibility to cover the funds of the whole damage.

Thus the carrier's risk shall be manageable and be able to find the sources: the amount of indemnity must not be unrealistically high in case of damage to the goods or of delay in delivery of the goods. The rules of the sector of transport specify the maximum extent numerically that means the upper limit of the carrier's liability for indemnity. This can be overwritten only by an intentional or seriously negligent conduct of the carrier: in such case, he is obliged to pay compensation for the whole damage.

In my present study, I have put the concept of the limitation of the maritime carrier's liability in the focus of the analytical and comparative research. I wished to outline the evolution that – through several stages, conflicts of interests and compromises – has led after all to the point where the conventions of maritime transport law which are parallelly applicable provide nowadays an adequate legal background to the daily practice with regard to their basic provisions, in respect of the numerical limitation of liability for damage.

Perhaps that factor can also be seen on the basis of the trends of regulation of the conventions of the maritime and the mainland subsectors that the intensive international legislation has brought the maritime transport law close to the institutional world of traditional regulations (rail, road and air regulations), also in respect of the numerical limitation of the carrier's liability for damage.

KEYWORDS:

unit of packaging, carrier, pound sterling, franc, numerical limitation of liability, currency, SDR

1. AZ ÖSSZECSERŰ KORLÁTOZÁS MINT A FUVAROZÓI FELELŐSSÉG ELEMÉJE

A fuvarozói felelősség szerkezetét illetően három, egymáshoz fogaskerék-szerűen kapcsolódó elemből épül fel. Ezek a következők: a felelősség alapja (alakzata, „basis”), a kártérítési felelősség összegszerű korlátozása, valamint a részletesen szabályozott igényérvényesítési eljárás.

A sajátos tengeri fuvarozói felelősség első elemének, a felelősség alakzatának változásait – az ókortól (ideértve a római jog korszakát is) a modern jogrendszerek jogforrásáig – áttekintve megállapítható, hogy az objektív felelősségi formációt alapvetően megtartotta. Egyes korszakokban azonban a szubjektív felelősség szerkezetére emlékeztető megoldások kerültek előtérbe, és – a nemzetközi légifuvarozást szabályozó Varsói Egyezmény formuláját alapul véve – az ezredfordulót megelőző időszakban született tengeri fuvarjogi konvenciók² egyetlen generálklauzulát alkalmaztak, amelyben az „elvárhatóság” mozzanata is felsejlik. Ezzel eltávolodtak az évezredek kereskedelmi gyakorlat bevált – természeti környezet által is meghatározott – megoldásaitól. Az így megkonstruált formációk célt tévesztettek, és így tovább él a legelső jogforrás (Brüsszeli Egyezmény) konstrukciója, amelyet – modernizálva – átvett a Rotterdami Egyezmény is.

Ezzel szemben a tengeri fuvarozó felelőssége *összegszerű korlátozásának* intézménye ilyen vargabetűt nem írt le. Az első, középkori forrásokban felbukkant, idesorolható mozzanatoktól a legutóbbi jogforrásokig, sőt a tengeri kereskedelem mai joggyakorlatáig az összegszerű korlátozás a tengeri fuvarjog alapintézménye maradt. A jogszabályi változások szinte csak a felelősséglimitek összegét, illetve „pénznemét” érintették.

A felelősség összegszerű korlátozása tehát végigkísérte a tengeri fuvarjog fejlődését, és ehhez kapcsolódóan több jogintézmény-együttes tette a konstrukciót teljessé. Ezek a következők: a felelősség abszolút felső határaként a hajó felelősségének a hajó értékéhez igazítása, a közös hajókár (general average) „felosztó-kirovó” kárelosztási technikája, a szerződő felek magánautonómiájához kapcsolódó szerződéses kockázatelosztási intézmények, és mindenekelőtt a tengeri fuvarjogi jogforrásokban kivétel nélkül szereplő törvényi (jogszabályi) felelősségkorlátozás. A továbbiakban ezeket tekintjük át, a fókusz a törvényi (jogszabályi) felelősségkorlátozásra irányítva.

Külön kitérünk a szándékos és súlyos gondatlanság következményeire, amelyek a tárgyalta intézmény főszabályát alapvetően átírják.

² Hamburgi Egyezmény. Multimodális ENSZ Konvenció. A terminálok felelősségéről szóló ENSZ Konvenció.

2. A TÖRVÉNYI (JOGSZABÁLYI) FELELŐSSÉ GKORLÁTOZÁS

A fuvarozás 19. századi tömegesen előforduló, fajlagos jellegű szolgáltatássá válásától kezdődően a *tengeri fuvarozó felelősségének összegszerű korlátozása* a hajóselismervény alkalmazása révén vált általános gyakorlattá.

Ez a jelenség a bankok és a biztosító társaságok „belépésének” köszönhető fuvarozó felelősségét kizáró (vagy jelentős mértékben csökkentő) tömegesen alkalmazott szerződéses klauzulák alkalmazása kockázatot növelő tényezőként jelent meg a bankoknál és biztosítóknál, lévén, hogy a fuvaroztatók a biztosítókra engedményezték a fuvarozóval szembeni igényüket. Ennek folytán az erőviszonyok – a nagy biztosítók tőkeigényén alapulva – kiegyenlítettbebbeké váltak. Ennek hatására az eltérő érdekek között olyan, kiegyensúlyozottabb hajóselismervény-feltételek csiszolódtak ki, amelyek alapján a fuvarozó *rögzített összeghatárig* tartozott felelősséggel a rakomány hibás raktározásáért, kezeléséért és fuvarozásáért.

Ennek folytán az áru elvesztése vagy megsérülése esetén a kártérítés mértékének összegszerű korlátozása (a hajóselismervényben) a fuvarozó objektív felelősségének egyfajta elmentételezésül is szolgálhatott.

A felelősségi limitek evolúciója – amint korábban említettük – számos jogtechnikai megoldást csiszolt ki.

2.1. A Brüsszeli Egyezménytől a Hague-Visby Rules-ig

Ezek közül a legfontosabb jogintézmény a kárfelelősség összegszerű korlátozásának törvényi szabályozása. Ez – vagyis meghatározott összeg erejéig (csomagonként vagy egységenként) fennálló kártérítési kötelezettség (*hajóselismervénnyel történő áru fuvarozás esetén*) – az 1924. évi *Brüsszeli Egyezményben* öltött *elsőként jogszabályi formát* (a továbbiakban: *Brüsszeli Egyezmény*). Ennek alapján, a tengeri szakaszon továbbított áru esetében *csomagonként vagy egységenként 100 font sterlingben* (amely aranypénz volt) *vagy aranyértékben³ azzal egyenlő értékű összegben határozta meg a fuvarozó kártérítési kötelezettségének felső határát.*⁴

A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy – értékbevallás hiányában⁵ – a fuvarozó csak a törvényben meghatározott összeg erejéig felel minden árudarabért vagy egységért. A határösszeget a felek szerződésükben *nem csökkenthetik*, annál magasabb kártérítési felelősségi

³ A pénzegység alatt aranyértéket kell érteni. Azok a szerződő államok, amelyekben a font sterling mint pénzegység nincs használatban, fenntartják a jogot, hogy pénzrendszerük szerint kerekszámokban állapítsák meg a font sterlingben kifejezett összegeket. A nemzeti törvények fenntarthatják az adós részére azt a jogot, hogy tartozását hazai pénzben teljesítse az illető áruk kirakásának kikötőjébe való érkezés napján jegyzett árfolyam szerint. (Brüsszeli Egyezmény 9. cikk)

⁴ Brüsszeli Egyezmény 4. cikk 5. pont.

⁵ Brüsszeli Egyezmény 4. cikk 5. pont.

összeghatárban viszont megállapodhattak. A fuvarozónak tehát a teljes kárt meg kellett térítenie abban az esetben, ha a kár alacsonyabb értéket képvisel, mint a jelzett összeghatár, viszont ha éppen annyi vagy több a meghatározott értéknél, akkor a fuvarozó csak a törvényben meghatározott összegig tartozik kártérítési kötelezettséggel. Ezt az áruküldemény bármely okból történő elvesztése vagy megsérülése esetére (például tengerképtelenség, törés, lopás, hibás raktározás, hibás kezelés) kötelező szabályként határozta meg az Egyezmény. (Megjegyzendő, hogy a késedelmes kiszolgáltatásból eredő kár megtérítési kötelezettségéről ez a szabályzat még nem rendelkezik).

A hajós felelősségének a Brüsszeli Egyezmény szerinti korlátozása, annak megszövegezésének félreérthetősége okán azonban nem volt hosszú távon tartható.⁶ Az 1923-as egyeztető konferenciákon, éppen a (kártérítés összeghatára különböző valutáinak) lehetséges értékváltozásából eredő problémák megelőzése céljából tárgyalások folytak egy konkrétan kikötött mértékegység⁷ bevezetésére. Az úgynevezett aranyzáradék „beemelése” révén ekkor kielégítő megoldásnak tűnt az összeghatár aranyalapra helyezése.⁸

És azonban nem vezetett eredményre, jónéhány ország ugyanis már a ratifikáció során kizárta a klauzula alkalmazását, később pedig a többi állam is egyre intenzívebben követelte azösszszerű felelősségkorlátozás korrekcióját. Ráadásul a kártérítés mértékének meghatározására két különféle értelmezési lehetőséget kínálhatott.⁹ Egyes államok a 100 font aranyértéket (vagyis 100 angol aranyfont mindenkori értékét), más államok pedig a mindenkori angol törvényes fizetőeszköz 100 fontnyi aranyértékét vették a kártérítés kiszámításának alapjául.

Mivel az Egyezményt – ilyen vagy olyan formában – alkalmazó államok az aranyzáradék figyelmen kívül hagyásával, saját pénzürtékük alapulvételével határozták meg a kártérítés maximális mértékét, azok különböző vásárlóértékéből adódóan egy nehezen átlátható helyzet jött létre. Az Egyezményt alkalmazó államok közötti kollíziók – ennek következtében – főként az összeghatár körüli vitákból eredtek. Az Egyezmény ugyanis lehetőséget biztosít arra, hogy azon államok, ahol nem font sterling a hivatalos fizetőeszköz, saját pénzürendszerük szerinti pénzürtékben állapítsák meg a kártérítés maximális korlátját. A limitnek természetesen meg kellene felelnie az Egyezmény szerinti 100 aranyfont értéknek. Mivel azonban az aranyzáradékot nem vették figyelembe, sőt az egyes pénzek vásárlóértéke az idők során egészen eltérően alakult, a Brüsszeli Egyezményen alapuló Hágai Szabályok (vagyis annak ratifikált változatai), és azok alkalmazása jelentős mértékben eltért egymástól.

A kártérítésösszszerű korlátozásával kapcsolatos további problémák az 1929–1933-as gazdasági világválság és az aranypénzürendszer felfüggesztése (1933: az aranypénz végleges megszűnése) következtében elkezdődő rendkívüli árfolyam-ingadozásban mutatkoztak meg, amelyet árfolyamokra vonatkozó nemzetközileg egységes szabályok hiányában

⁶ SZALAY 2008, 128.

⁷ KRESKAY 1996, 211.

⁸ Brüsszeli Egyezmény 9. cikk.

⁹ KRESKAY 1996, 210.

a Brüsszeli Egyezményben megállapított limitérték sem tudott követni. Az aranyzáradék – kialakult piaci helyzetben való – alkalmazási nehézségeinek enyhítésére, 1950-ben angol *hajótulajdonosok, biztosítók és bankok együttműködése révén* megkötötték a kártérítési összeghatárt 200 font törvényes fizetőeszközzé emelő „gold clause agreement”-et.¹⁰ Konkrét gyakorlati szerepet azonban – globálisan – ez sem töltött be.

A problémát tovább fokozta az *1970-es évek elejétől* a konténeres kereskedelmi forgalom, és a fuvarozott áruérték növekedése. Ennek következtében nemcsak a kártérítési határérték reálértéke, hanem a csomagolási egység definiálásának hiánya is gyakorlati problémákhoz vezetett. A hajózársaságok ugyanis legtöbbször a Brüsszeli Egyezmény és az Amerikai Egyesült Államok tengeri kereskedelmi fuvarozásról szóló törvényének (US COGSA)¹¹ rendelkezéseire hivatkoztak, amelyek alapján az egész konténert, és nem pedig annak tartalmát tekintették a kártérítés alapjának.¹² Az Egyezményt érő megalapozott kritikák tehát egyértelműen a szabályzat észszerűsítésére, a modern tengerhajózási technológiákhoz való illesztésére és a fuvarozó felelősségének szigorítására irányultak.

E problémákra megoldásként a Comité Maritime International (Nemzetközi Tengerjogi Bizottság, a továbbiakban: CMI) – Stockholm Visby nevű külvárosában, 1968-ban – nemzetközi konferencián fogadta el a szabályzat *első kiegészítő jegyzőkönyvét* a The Hague-Visby Rules – The Hague Rules as Amended by the Brussels Protocol 1968-at (a továbbiakban: Visby Protokoll). A Visby Protokoll alapjaiban ugyan nem változtatott az eredeti szabályokon, az azokkal szemben megfogalmazott kritikai észrevételekre válaszul azonban a fuvarozó felelősségének szigorítását tűzte ki céljaul.

A Visby Protokoll a fuvarozó csomagonkénti vagy egységenkénti maximális felelősségét *10000 arany frankban, vagy a sérült vagy elveszett áru bruttó súlyát kilogrammonként 30 frankban* állapította meg attól függően, hogy melyik számítási mód szerint jön ki magasabb érték, ha a feladó nem tesz – ennél magasabb összegben – értékbevallást.¹³

Jelentős újításként emeli be a Brüsszeli Egyezménybe a Visby Protokoll a felelősségkorlátozáshoz való jog *elvesztésének* lehetőségét is,¹⁴ amely alapján a fuvarozót nem illetik meg a felelősségkorlátozásból származó előnyök abban az esetben, amennyiben a kár *szándékos cselekedetéből vagy mulasztásából származik*, vagy annak előidézésére irányult, vagy amelyet a *fuvarozó gondatlanságból* annak tudatában követett el, hogy a kár valószínűleg bekövetkezhet. Ez igen fontos rendelkezés, amely egyébként egyetlen hatályos fuvarjogi szabályozásból sem hiányzik.

1977-re, éppen az új szabályok hatálybalépésének idejére, a frank aranydeviza-rendszerhez való kötődése miatt ismét elszámolási nehézségek merültek fel az árfolyamkülönbsétek növekvő tendenciájából¹⁵ adódóan. Az árfolyamproblémákból adódó

¹⁰ KRESKAY 1996, 212.

¹¹ United States Carriage of Goods by Sea Act (1936).

¹² KOVÁCS 2016a, 89–120.

¹³ Visby Protokoll 4. cikk.

¹⁴ Visby Protokoll 4. cikk e) pont.

¹⁵ A téma bővebb kifejtése az alábbi cikkben olvasható: KOVÁCS 2016a, 89–120.

eltérések, és a más tekintetben is ellentmondásos helyzet ezért ismét jogszabályi változtatást sürgetett.

Az árfolyamproblémákból adódó konfliktusok miatt a CMI javaslatára a *frank elszámolási egységét SDR¹⁶-re* változtatták,¹⁷ amelynek jogszabályi alapját az 1979 februárjában – Brüsszelben a kereskedelmi tengerészeti jog tárgyában tartott diplomáciai konferencián – elfogadott Brüsszeli Protokoll jelenti. Az új jegyzőkönyv legfontosabb hozadéka – kiegészítve a Brüsszeli Egyezmény és a Visby Protokoll rendelkezéseit is – az volt, hogy a fuvarozó felelősségét – az elveszett vagy megsérült áru bruttó kilogrammonként – 2 SDR-ben, vagy csomagonként, egységenként 666,67 elszámolási egységben¹⁸ állapította meg attól függően, hogy melyik számítási mód szerint jön ki magasabb érték akkor, ha a feladó nem vall be ennél magasabb összeget.¹⁹ A kiegészítő jegyzőkönyvek hatálybalépését követően a két protokollt és a Brüsszeli Egyezményt egységbe foglaltan Hague-Visby Szabályoknak nevezzük.

A Brüsszeli Egyezmény kárfelelősséget korlátozó határértéke egyfelől azért nagyon jelentős, mert a legnagyobb hajóstársaságok (például Maerks Line, MOL Line) által alkalmazott általános szerződési feltételek²⁰ a Hague-Visby Szabályok eredeti szövegére, vagyis a Brüsszeli Egyezményre hivatkoznak ma is, sőt – multimodális fuvarozás esetén – nem lokalizálható árukár esetén ugyancsak az 1924-ben elfogadott szabályzat rendelkezéseit veszik alapul.

A kiegészítő jegyzőkönyvek módosításai tehát a gyakorlatban kevésbé bizonyultak sikeresnek, nem oldották meg ugyanis azokat a problémákat sem, amelyek a rakománybiztosítás és a felelősségbiztosítás átfedéséből eredtek, sőt az árukezelés fokozatosan modernizálódó technikai – konténeres és multimodális árutovábbítás – kihívásaira sem reflektáltak.²¹

2.2. A Hamburgi Egyezmény

A fentiekből jól látható tehát, hogy a font sterlingben, a frankban, valamint az SDR-ben megállapított – az aktuális világgazdasági feltételekhez igazított – kártérítési határértékek egy meglehetősen szerteágazó struktúra képét mutatják. Ezt tovább fokozza a nemzeti kodifikációval életbe lépett saját pénzrendszer valutáinak alkalmazása is. Ezt részlegesen orvosolta a Hamburgi Egyezmény (a továbbiakban: Konvenció).

Ezt az egyezményt a tengeri áru fuvarozásra vonatkozó jogszabályok felülvizsgálata céljából a fejlődő államok nyomására az ENSZ szakosított intézményei (UNCTAD,

¹⁶ Special Drawing Rights: „Különleges Lehívási Jogok”, a Nemzetközi Valutaalap (IMF) tagjainak szabadon használható pénzneme, ami legjelentősebb nemzeti valuták valutakosárban történő egyesítését jelenti.

¹⁷ BERLINGIERI 2011, 2.

¹⁸ Brüsszeli Protokoll 2. cikk (2) bek.

¹⁹ SZALAY 2008, 128.

²⁰ *Terms of Carriage*. Maerks Line. Elérhető: <http://terms.maerskline.com/carriage> (Letöltés dátuma: 2016. 01. 17.)

²¹ KOVÁCS 2016a, 89–120.

UNCITRAL)²² kezdeményezték. A Konvenció – a Visby-kiegészítés alapján, de annál magasabb összeghatárban (a fejlődő államoknak kedvezően) – csomagonként 835 SDR-ben, vagy kilogrammonként 2,5 SDR-ben állapította meg a fuvarozó árukárért fennálló felelősségének maximális mértékét attól függően, hogy melyik számítási mód szerint jön ki magasabb összeg.²³ Újításként vezeti be a fuvarozó a késedelmes kiszolgáltatásáért fennálló felelősségét és a kártérítés maximális mértékét is,²⁴ amelyet a késedelmesen kiszolgáltatott áru után fizetendő *fuvardíj két és félszeresének* megfelelő összegben (*maximum teljes fuvardíj*) korlátozza a jogszabály.

A már említett, a kártérítés összegének meghatározása szempontjából is jelentős csomagolási egység definiálásának hiányából eredő gyakorlati problémák megoldásaként – az új egyezmény alapján – amennyiben az áruküldeményt konténerben, raklapon vagy más hasonló „eszközön” összegyűjtötték, akkor azt a csomagot vagy más rakodási egységet kell csomagnak (vagy rakodási egységként) tekinteni, amelyet a hajóselismervény annak *tartalmaként* meghatároz. Ez alapján a szóban forgó „eszközbe” rakodott áruküldeményt kell egy rakodási egységnek tekinteni. Amennyiben pedig maga a „csomag” veszik el vagy sérül meg, akkor ez az „eszköz” jelenti a rakodási egységet (amennyiben az nem a fuvarozó tulajdona, vagy ha egyébként nem a fuvarozó bocsátotta rendelkezésre az áru fuvarozásához).²⁵

A Konvenció kissé vontatott hatálybalépése, a végül ratifikáló, az alkalmazást tekintve azonban főként nem világkereskedelmi nagyhatalmak többsége, valamint az Egyezmény alkalmazásának kedvezőtlen tapasztalatai egyértelműen bebizonyították, hogy a fuvarozói felelősségi struktúrát – beleértve annak összecszerű korlátozását is – új alapokra helyező szabályok csak sok nehézséggel alkalmazhatók.²⁶

A kudarcra ítélt jogharmonizációs kísérletek tanulságait levonva ezúttal is a fuvarozói és fuvaroztatói *érdekképviseletek, biztosítótársaságok, ügynökségek* foglalmazták meg azokat a konszenzusos javaslatokat, amelyek az UNCITRAL tevékenysége révén egy új-szerű, de mégis a már bevált, tradicionális alapokat tükröző kompromisszum megteremtésével adtak új lendületet a fuvarozói felelősség és annak összecszerű korlátozása újraszabályozása tekintetében.

2.3. Rotterdam – a jövő reménysége

A 2009-ben elfogadott, eddigi legutolsó tengeri fuvarjogi konvenció a *Rotterdami Egyezmény* (a továbbiakban: *Kódex*) a kártérítés határértékét csomagonként vagy egyéb hajózási

²² UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development, UNCITRAL – United Nations Commission on International Trade Law.

²³ Hamburgi Egyezmény, 6. cikk 1. a) pont.

²⁴ Hamburgi Egyezmény, 6. cikk 1. b) pont.

²⁵ Hamburgi Egyezmény, 6. cikk 2. a)–b) pont.

²⁶ A téma bővebb kifejtése az alábbi cikkben olvasható: Kovács 2016a, 89–120.

egységenként 875 elszámolási egységben, vagy az áru bruttó tömegéből kilogrammonként 3 SDR-ben határozza meg.²⁷

A csomagolási egység definiálása tekintetében a Kódex a komplex, multimodális viszonylatú szabályozás szempontjának alapulvételével fejleszti tovább a Konvenció *port to port* alapú megközelítését, és a klasszikusnak számító „csomagolási egységeken” (konténer, raklap) túlmenően csomagnak vagy szállítási egységnek tekinti az egyéb, fuvarozási szerződésben meghatározott, más járművön vagy járműben való árutovábbításra, és a küldemény egyben tartására szolgáló árutovábbítási eszközt, valamint annak tartalmát. Amennyiben azonban a fuvarozási szerződésben erről nem rendelkeznek külön, akkor az említett szállítóeszközben vagy járművön lévő áruküldeményt magát kell egy csomagnak vagy szállítási egységnek tekinteni.²⁸

Az egyértelmű emelkedést mutató kártérítési határérték további jellegzetessége, hogy nemcsak az áru elvesztéséért vagy megsérüléséért fennálló felelősség körében alkalmazandó, hanem akkor is, ha a fuvarozó a Konvencióban foglalt *egyéb fuvarozói kötelezettségét* sérti meg, vagyis *általános* felelősségi limitként jelenik meg az új szabályokban.²⁹

A kérdés újraszabályozásának indokoltsága azonban vitatható: kereskedelmi statisztikai adatok alapján a tengeri áru fuvarozásban eddig alkalmazott 2 SDR/kg kártérítési limit az esetek döntő többségében ugyanis fedezi a kárt. Ezt támasztják alá azok a statisztikai adatok is, amelyek alapján a kereskedelmi szereplők csupán 28%-ának tapasztalata szerint mozog 2–8,33 SDR/kg között az átlagos áruérték.³⁰

Az alábbi 1. táblázat a tengeri fuvarjogi tárgyú konvenciók kártérítési határértékének evolúcióját mutatja be:

1. táblázat • A tengeri fuvarjogi tárgyú konvenciók kártérítési határértékének evolúciója (Forrás: saját szerkesztés a megnevezett jogforrások alapján)

A kártérítés mértéke	Brüsszeli Egyezmény		Visby Protokoll		Brüsszeli Protokoll		Hamburgi Egyezmény		Rotterdami Egyezmény	
	Csomag/egység	Kilogramm	Csomag/egység	Kilogramm	Csomag/egység	Kilogramm	Csomag/egység	Kilogramm	Csomag/egység	Kilogramm
	100 Front Sterling	–	10000 arany frankban	30 frankban	667,67 SDR	2 SDR	835 SDR	2,5 SDR	875 SDR	3 SDR

²⁷ Rotterdami Egyezmény 59. cikk (1) bek.

²⁸ Rotterdami Egyezmény 59. cikk (2) bek.

²⁹ STURLEY–FUJITA–ZIEL 2010, 166.

³⁰ KOVÁCS 2016b, 109–140.

2.4. A felelősség összecszerű korlátozásához való jog elvesztése

A kockázat megosztásának követelménye alapján szabályozást nyert összecszerű felelősségkorlátozás kizárását a *fuvarozó dolózus magatartása*³¹ következtében e jogosultság elvesztése jelenti, amely a fuvarozó szándékos károkozása, valamint súlyos gondatlan magatartása alapján a teljes kár érvényesítését teszi lehetővé.

A felelősség korlátozásának kizárását – mint említettük – elsőként a Visby Protokoll révén szabályozták a tengeri alágazati szabályrendszerben, amely alapján a fuvarozó a teljes kár megtérítéséért tartozik kötelezettséggel abban az esetben, ha a kár – természetesen annak bizonyítása alapján – a fuvarozó olyan cselekedetéből vagy mulasztásából származik, „mely szándékosan a kár előidézésére irányult, vagy amelyet a fuvarozó gondatlanságból annak tudatában követett el, hogy a kár valószínűleg be fog következni”.³²

A teljes kár érvényesítésének lehetőségét a *Konvenció* is fenntartja, sőt részben tovább fejleszteti azáltal, hogy a carrier közreműködőire (servants or agents) – ugyanazon felróható-sági szempontok alapján, mint a Visby Protokoll rendelkezéseiben – kiterjesztve határozza meg az összecszerű korlátozás kizárását.³³ Jelentős újítás a kérdéskör tekintetében az is, hogy a fuvarozói főkötelezettségek kiterjesztésével nemcsak az árukárért való felelősség körében, hanem a késedelmes kiszolgáltatásból³⁴ eredő kár esetében is érvényes a klauzula.

A *Kódex* a felelősség kizárására vonatkozó rendelkezései, megszüntetve a Visby Protokoll főként a fuvarozói kötelezettségek megszegésének bizonyításával kapcsolatos értelmezési nehézségeket, lényegében a protokoll és a *Konvenció* keverékének tűnnek. Komplex fuvarjogi szabályozás víziójaként – a *Konvenció* rendelkezéseit tovább fejlesztve – konkrétan hivatkozik azon fuvarozói kötelezettségekre, amelyek (szándékos vagy súlyos gondatlan) megsértéséből eredő kár esetén a fuvarozó elveszíti felelőssége összecszerű korlátozásának lehetőségét. A *Kódex* újítása az is, hogy a kérdéskör szabályozásának a *Konvenció*ban alkalmazott formai elemeit megbontja, és az *árukárból* és a *késedelmes kiszolgáltatásból* eredő felróható kár szóban forgó következményeit külön-külön bekezdésekben regulálja.³⁵

A *Kódex* a komplex szabályozás gondolatát szem előtt tartva, és az eddig alkalmazott szabályok értelmezéséből eredő nehézségek megszüntetése céljából konkrétan felsorolja³⁶ azon személyek körét is, akik felróható magatartása következményeként alkalmazandók az egyezmény szóban levő rendelkezései. Így bármely közreműködő; a hajó kapitánya vagy legénysége; a fuvarozó vagy a közreműködő alkalmazottai; bármely egyéb személy, aki közreműködik, vagy vállalja, hogy közreműködik a fuvarozási szerződés szerinti fuvarozói

³¹ SZALAY 2015, 448.

³² Hague-Visby Szabályok 4. cikk e) pont: „Sem a fuvarozó, sem a hajó nem jogosult a felelősségkorlátozásból származó előnyre, amennyiben bizonyítást nyer, hogy a kár a fuvarozó olyan cselekedetéből vagy mulasztásából származik, amely szándékosan a kár előidézésére irányult, vagy amelyet a fuvarozó gondatlanságból annak tudatában követett el, hogy a kár valószínűleg bekövetkezhet.”

³³ Hamburgi Egyezmény 8. cikk (2) bek.

³⁴ Hamburgi Egyezmény 8. cikk (1)–(2) bek.

³⁵ Rotterdami Egyezmény 61. cikk.

³⁶ Rotterdami Egyezmény 4. cikk.

kötelezettség teljesítésében, a fuvarozó felügyelete vagy ellenőrzése alatt végzett felróható magatartása következtében a károsult a teljes kár megtérítését követelheti.

3. AZ AUTONÓM KOCKÁZATELOSZTÁS ESZKÖZEI: AZ ÉRTÉKBEVALLÁS

A fuvarozási feltételeket a másik fél hozzájárulása alapján meghatározó klasszikus fuvarjogi nyilatkozat egyik fajtája a hajóselismervényre vezetett értékbevallás. Erről akkor beszélünk, ha a feladó meghatározta az áru természetét, és értékét is megjelölte (a berakodás előtt), amit rá is vezettek a hajóselismervényre. Az áruküldemény értékére vonatkozó – kár eseményre alapított igényérvényesítés esetében fennálló – bizonyítás szükségességét elimináló fuvarjogi intézmény a küldemény rendkívüli értékére vonatkozó tájékoztatásként szolgál a fuvarozó részére.³⁷ A kártérítés mértékének korlátozását – már az első törvényi szintű szabályok megalkotásától kezdődően – jelentős mértékben indokolja ugyanis a fuvarozó – gazdasági szempontú – előrelátási lehetőségének korlátozott volta, amelynek el-lensúlyozásaként a feladó – még a fuvarozási szerződés megkötése előtt – közli az áruküldeménnyel kapcsolatos, ebből származó kockázatot. Ennek ismeretében pedig a fuvarozó döntheti el, hogy jellemzően magasabb díj fejében elvállalja-e a fuvarozást, vagy sem.³⁸

A kockázatok – ilyen módon történő – megismerésének (és elfogadásának) legfőbb hatása, hogy figyelmen kívül marad az általános szabály szerinti összehatár. Ha a bevallott érték magasabb, mint a törvényi szint, akkor az értékbevallás összege érvényesül, viszont abban az esetben, ha a törvényi összehatárnál alacsonyabb a bevallott érték, az nem eredményezi a felelősség csökkentését, és ilyenkor a jogszabályban meghatározott érték marad a felelősség határa.

A kockázatmegosztásnak e, nyilatkozati alapon történő megosztását elsőként a Brüsszeli Egyezményben fogalmazták meg azzal a plusz kitételrel, hogy az értékbevallás nem bír kötelező erővel a fuvarozóra nézve, vagyis a bevallott érték valóságát bármikor megtámadhatja.³⁹ Abban az esetben pedig, ha bizonyítást nyer, hogy a feladó szándékosan tett hamis értékbevallást, akkor a fuvarozó egyáltalán nem tartozik felelősséggel a bekövetkezett árukárért.⁴⁰

A *Konvenció* – hasonlóan a Brüsszeli Egyezmény és a Hague-Visby Rules megoldásához – a hajóselismervény eshetőleges tartalmi elemének számító – fuvarozói kárfelelősség magasabb összehatárra emelő nyilatkozati formát azösszezszerű kártérítési kötelezettséget előíró rendelkezések között szabályozza. Eltérően viszont a Hágai-Visby Szabályoktól, a hamis értékbevallás következményeire vonatkozóan nem tartalmaz kifejezett előírást.

³⁷ SZALAY 2002, 65.

³⁸ SZALAY 2015, 449.

³⁹ Brüsszeli Egyezmény 4. cikk 5. pont (2) bek.

⁴⁰ Brüsszeli Egyezmény 4. cikk 5. pont (4) bek.

A *Kódex* kockázatelosztásra vonatkozó szabályai is lényegében megfelelnek a Brüsszeli Egyezmény által meghatározottaknak, kifejezetten előírja azonban, hogy – a feladó ez irányú nyilatkozata alapján – a fuvarozási szerződésbe foglalt (a feladó és a fuvarozó között létrejött) megállapodás szolgálhat a kártérítési összeghatár felemelésére.⁴¹

4. GENERAL AVERAGE – KÖZÖS HAJÓKÁR

A törvényi felelősségkorlátozás – amint kifejtettük – végigkísérte a tengeri fuvarjog fejlődését; másfelől azonban már a középkorban, sőt a római jog időszakában (*Lex Rhodia*⁴²), sőt az előtt is létező szokásjog olyan jogintézményeket csiszolt ki, amelyek „felosztó-kirovó” technikája⁴³ révén a kárelosztás speciális formáját jelentik ma is.

A közös hajókár (*general average*) a kockázatnak olyan sajátos veszélyközösségbe rendezése, amely a hajót, a rakományt és a fuvardíjat egyaránt fenyegető veszélyben hozott áldozatokat, és az abból eredő tudatosan felvállalt kárt a közös kockázatban részt vevő személyek között osztja meg.

Az idők folyamán az intézmény meglehetősen sokat változott és modernizálódott, a York-Antwerp Rules révén ma is élő speciális kárelosztási technika lényegét és logikáját tekintve azonban ugyanaz maradt. A közös kár fogalma ugyanis abból a felismerésből eredt, amely szerint a tengeri kereskedelmi hajózás során felmerülő veszélyek elhárítása vagy következményeinek csökkentése érdekében hozott áldozatot az ezáltal megmentett vagyon értékével arányosan kell viselni, vagyis a közös kárhoz a hajó, a rakomány és a fuvardíj egyaránt köteles hozzájárulni.⁴⁴

Ez alapján a *general average* egy szándékos és észszerű károkozás, illetve költségvállalás abból a célból, hogy ezáltal egy fenyegető nagyobb veszélyt elhárítsanak⁴⁵ azzal a céllal, hogy – a küldemény megsemmisülése révén – kárt szenvedett fuvaroztató ugyanolyan helyzetbe kerüljön, mint azok a feladók, akik áruja sértetlen maradt.

E kérdéskör tekintetében jogharmonizációs céllal és a szokásjog eltérő értelmezéséből fakadó különböző bírósági gyakorlat egységes mederbe terelése céljából megalkotott York-Antwerp Rules szerint, *közös hajókár* csak a közös veszélynek kitett, közös kockázatban felmerülő rendkívüli természetű költség (vagy áldozat) vállalása esetén érvényesíthető, amennyiben ez az áldozat vagy költség észszerű és szándékos. A károsult ez alapján – a késedelmes kiszolgáltatásból eredő kárt kivéve – utólag érvényesítheti kártérítési igényét, amely kárelosztásról a hajótulajdonosnak kell gondoskodnia.

A felek közötti kockázat ilyen módon történő megosztása azonban nem zárja ki a fuvarozóval szembeni, akár objektív, akár szubjektív okok mentén fennálló kártérítési

⁴¹ Rotterdami Egyezmény 59. cikk (1) bek.

⁴² FÖLDI 1997, 67.

⁴³ SZALAY 1994, 68.

⁴⁴ BACZONYI–ISÉPY–UHLYARIK 1974, 563.

⁴⁵ SZALAY 2002, 143.

felelősségének érvényesíthetőségét, amely – a *lex mercatoria* szokásait alapul véve – öszszeszerűen akár a hajó értékének erejéig is terjedhet.

5. A FUVARÓZÓ FELELŐSSÉGÉNEK ABSZOLÚT FELSŐ HATÁRA

A tengeri fuvarozó felelősségének abszolút határa a *lex mercatoria* nyomán kialakult közepkori jogforrásokból⁴⁶ ered. A hajó értékéig terjedő „dologi” felelősségkorlátozás szerint a kapitány és a tulajdonosok csak tulajdoni hányaduk arányában feleltek a rakományért, abban az esetben viszont, ha ez nem fedezte a kárt, akkor a kapitány vagyona szolgált pótlásként. (A többi tulajdonos pedig csak akkor felelt, ha a kapitány vagyona sem volt elegendő. Ebben az esetben is csak a tulajdoni hányaduk arányában.)⁴⁷

A fuvarozó felelőssége abszolút határának modern kori megjelenése „*A tengeri hajók tulajdonosainak felelősségét korlátozó egyes szabályok egységesítéséről szóló nemzetközi egyezmény*”⁴⁸-ben öltött jogszabályi formát. Az egységes szabályok szerint a hajó tulajdonosa az egész vagyonával, legfeljebb azonban a hajó minden ürtonnája után számított 8 font sterling összeg erejéig tartozik helytállási kötelezettséggel az áruküldeményben keletkezett, vagy harmadik személynek – a tengeri áru fuvarozás időtartama alatt, vagy „szárazon” – okozott kárért.⁴⁹

Más esetekben⁵⁰ a hajótulajdonos úgyszintén a vagyonával, viszont a hajó tényleges értékéig felel.

A kockázatmegosztás ellenében azonban a hajó értékének erejéig terjedő felelősségkorlátozás esetében is érvényesek azon szempontok, amelyek alapján a hajótulajdonos „tényeiből és hibáiból származó” károk esetében a szóban forgó öszszeszerű (a hajó értékének erejéig terjedő) kártérítésre lehetőséget biztosító klauzulák nem érvényesek.

⁴⁶ Tabula Amalfitana, Fueros de Valencia, 1415. évi Ordonnance.

⁴⁷ FÖLDI 1997, 70–71.

⁴⁸ 1931. évi IV. törvény a tengeri hajók tulajdonosainak felelősségére vonatkozólag az 1924. évi augusztus hó 25. napján Brüsszelben kelt egyezmény becikkelyezése tárgyában.

⁴⁹ 1931. évi IV. törvény, 1. cikk: 1. „A hajóparancsnok, a személyzet, a kalauz vagy a hajón alkalmazott bármely más személy tényeiből, vagy hibáiból szárazon vagy vízen okozott károk miatt harmadik személyeknek járó kártérítések esetében; 2. a hajóparancsnoknak fuvarozásra átadott rakományt vagy a hajón lévő egyéb javakat és tárgyakat ért károk miatt járó kártérítések esetében; 3. a hajóselismervényből származó kötelezettségekért; 4. valamely szerződés teljesítése közben elkövetett hajózási hiba miatt járó kártérítések esetében; 5. valamely elsüllyedt hajó roncsának kiemelésére vonatkozó és azzal kapcsolatos kötelezettségekért.”

⁵⁰ 1931. évi IV. törvény, 1. cikk: „6. a segítségnyújtásért és mentésért adandó jutalmakért; 7. a közös hajókárból a tulajdonost terhelő hozzájárulásért; 8. a hajó anyakikötőjén kívül a hajó karbantartásának valódi szüksége vagy az út folytatása érdekében a hajóparancsnok által törvényes hatáskörében kötött szerződésekből vagy ily célból véghezvitt műveletekből származó kötelezettségekért, feltéve, hogy ezek a szükségletek nem származnak a hajószemélyzetnek vagy az élelmiszerkészletnek már az út megkezdésekor fennálló elégtelenségéből vagy fogyatékosságából.”

6. A TENGERI KONVENCÍÓK ÉS A TÖBBI ALÁGAZATI SZABÁLYOZÁS ÖSSZEVETÉSE

Az összecszerűen limitált kártérítés nemzetközi alágazati jogszabályokban meghatározott *felső határa és mértéke* az egyes közlekedési alágazatok közege, technológiai sajátosságai, valamint fuvarkapacitása mentén különbözik. Célját tekintve objektív tényezők (például a fuvardíj és a kockázat egymáshoz viszonyított aránya vagy az előreláthatóság korlátozott volta) indokolják a kockázat felek közötti megosztását, ugyanúgy, ahogy a tengeri áru fuvarozás körében is szükségessé tették az áruküldemény elveszése vagy megsérülése esetén fennálló fokozott fuvarozói felelősség ellensúlyozását.

Ennek megfelelően, amennyiben a logisztikai struktúra *légi, közúti vagy vasúti áru fuvarozási szakaszt* is tartalmaz, az e szakaszokra vonatkozó kártérítési határértékek számottevően magasabbak, mint a tengeri (vagy folyami) áru fuvarozás feltételeit szabályozó nemzetközi egyezményekben megállapított – fent tárgyalt – kártérítési határérték. A nagyságrendi eltérés oka – amint már utaltunk rá – egyértelműen az áru értékének és az adott közlekedési-szállítási alrendszer kockázatos voltának tényén alapszik, de jelentős befolyásoló tényező a költségek és az ezzel arányos fajlagos fuvardíj, valamint a feladói kör költségviselő képessége is.

Az *áru értéke* és az adott közlekedési-szállítási *alrendszer különleges kockázatai* mentén, a kártérítés mértéke és aránya tekintetében fennálló *nagyságrendi eltérések* a 20. század *első és második* felében megszületett tengeri és más alágazati szabályozásokban egyaránt tükröződnek. Az összevetés indokltsága különösen a 20. század elejét jellemző brit nemzetközi kereskedelmi hegemonia, az unimodális viszonylatú áru fuvarozás dominanciája, valamint az első nemzetközi pénzrendszer (aranypénzrendszer) virágkora révén életre hívott aranypénz (font sterling, frank) értékben meghatározott kártérítési határértékek piaci viszonyokhoz való alkalmazkodásában, később megszűnésében keresendő. De ez az (1970-es években) IMF által, nemzetközi kereskedelemben alkalmazott jelentősebb valuták egy-egy mértékegységeként bevezetett SDR-re való áttérés is meghatározó fontosságú elem.

Ennek nyomán az első idősávban (20. század első fele) hatályosult nemzetközi áru fuvarozási tárgyú jogszabályokban (csomagonként/egységenként vagy kilogrammonként) meghatározott összeg erejéig fennálló, fuvarozót árukárért terhelő kártérítési kötelezettség – amint fent már említettük – az Egyezmény révén – *a tengeri áru fuvarozási alágazatban* elsőként az 1900-as évek első felében jelent meg. (*Csomagonként vagy egységenként 100 font sterlingre korlátozott felelősség.*) Ennek alapját a nemzetközi vasúti áru fuvarozás 1892-ben törvénybe iktatott szabályozása,⁵¹ a Berni Egyezmény jelentette.

Az egyébként nagyságrendileg hasonló veszélyeknek kitett légi áru fuvarozás feltételeit és kártérítési határértékét szabályozó Varsói Egyezmény *eredeti* rendelkezései szerinti limit az *áruküldemény kilogrammonként 250 frank*⁵² összegre (vagyis két és félszeresére)

⁵¹ BACZONYI-ISÉPY-UHLYARIK 1974, 30.

⁵² Varsói Egyezmény 22. cikk.

volt korlátozva. Ebben az esetben a tengerihez képest jelentősen magasabb összeghatárt a szállítási mód kockázatos voltán túl az árutovábbítás fajlagos költségei, a küldemény értéke és az ahhoz kapcsolódó magas fuvardíj (a kockázat fedezete) tették indokolttá.

A tengeri áru fuvarozás természeti környezetéhez képest kevésbé kockázatos nemzetközi közúti fuvarozó felelősségét a *Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route* (a továbbiakban: CMR) a hiányzó bruttó súly minden kilogrammja után számított 25 frankban⁵³ korlátozta. A fuvarozási határidő túllépéséből (kiszolgáltatási késedelem) keletkező kár esetére azonban – komplex fuvarjogi szabályozásként – legfeljebb a fuvardíj összegéig⁵⁴ terjedő kártérítésre kínált lehetőséget a jogszabály.

A nemzetközi vasúti fuvarozásban a *Convention Internationale concernant le transport des Marchandises par chemin de fer* (a továbbiakban: CIM) szerint az árukárért fennálló kártérítés összege nem haladhatta meg a 100 font sterling⁵⁵ összeget, amennyiben pedig a késedelmes kiszolgáltatásból kár keletkezik, a fuvardíj kétszeres összege⁵⁶ jelentette a maximális limitet.

Még ebben az időszakban, a tengeri alágazati szabályok módosításaként megalkotott Visby Protokoll, mint említettük, az aktuális piaci környezethez igazítva az eredeti szabályokat – csomag vagy egység, illetve kilogramm szerinti bontásban egyaránt szabályozza, és magasabb értékre emeli – mindkét esetben – az árukárért fennálló kártérítés összeghatárát.⁵⁷ A fuvarozási határidő túllépése, az abból származó esetleges károk, valamint azok megtérítési kötelezettségének mértéke azonban még nem jelenik meg szabályozási tárgyként.

2. táblázat • Alágazati szabályok szerint, „frankban” megállapított kártérítési összeghatárok (20. század első fele)

(Forrás: saját szerkesztés a megnevezett jogforrások alapján)

A kártérítés mértéke	Brüsszeli Egyezmény (1924)		Varsói Egyezmény (1929)		CMR (1956)		Visby Protokoll (1968)		CIM (1970)	
	Csomag/egység	Kilogramm	Csomag/egység	Kilogramm	Csomag/egység	Kilogramm	Csomag/egység	Kilogramm	Csomag/egység	Kilogramm
	100 font sterling	–	–	250 frank	–	25 frank	10 000 arany frank	30 frank		100 frank (1975. január 1-től 50 frank)

Az egyes alágazati szabályozásokban közös vonás, hogy a kockázatviselés felső határát magasabb szintre emelő előzetes feladói nyilatkozat és tájékoztatás esetén ennek megfelelően

⁵³ CMR 23. cikk (3) bek.

⁵⁴ CMR 23. cikk (5) bek.

⁵⁵ CIM 31. cikk 1. §.

⁵⁶ CIM 34. cikk 1–2. §.

⁵⁷ Visby Protokoll 4. cikk: A fuvarozó csomagonként vagy egységenkénti felelősségét 10 000 arany frankban vagy kilogrammonként 30 frankban határozza meg.

alakul a fuvarozó felelősségének felső határa (értékbevallás). Az alágazati jogszabályok által megállapított kártérítési limit így csak póttilleték fizetése és kiszolgáltatási értékbevallás hiányában alkalmazható.⁵⁸

Közös az alágazati szabályokban az is, hogy a fuvarozó dolozus⁵⁹ (szándékos, súlyos gondatlan) magatartása felülírja az objektív mozzanatok mentén kialakult összegszerű kártérítés intézményét. A nemzetközi vasúti áru fuvarozás kártérítési szabályai a fuvarozási határidő túllépéséből eredő kártérítés összegére vonatkozóan azonban eltérő rendelkezéseket tartalmaznak. Amennyiben a vasút szándékos magatartásának következménye a kár, a károsult részéről minden összegszerű korlátozás nélkül, teljes kártérítés érvényesítésére kínál lehetőséget a jogszabály.⁶⁰ Amennyiben viszont súlyos gondatlan magatartás okozta a késedelmet és az abból eredő kárt, akkor a fuvarozó kártérítési felelőssége az áru elveszése vagy megsérülése után járó maximális kártérítési összeg kétszeresére korlátozott.⁶¹

A nemzetközi kereskedelmi főszereplők eltérő pénzrendszeréből, a különböző valuták különböző vásárlóértékéből és a csomagolási egység definiálásának hiányából eredő kollíziók, az arany demonetizálódása, majd az 1970-es évek elején életre hívott új kereskedelmi technikák révén egyre intenzívebbé váló multimodális (majd *door to door*) kereskedelmi ügyletek mentén égető szükség mutatkozott – a század első felében született – alágazati jogszabályok összegszerű kártérítésre vonatkozó rendelkezéseinek modernizálására.

Ennek első lépcsőfokát – amint már kifejtettük – a Brüsszeli Protokoll jelentette, amelynek révén az 1970-es évek folyamán a frank elszámolási egységét a nemzetközi kereskedelemben alkalmazott jelentősebb valuták egységes mértékegységét jelentő SDR-re változtatták.⁶²

A kiegészítő protokoll az átlagos áruérték alapján bruttó kilogrammonként 2 SDR-ben, vagy csomagonként (egységenként) 666,67 SDR-ben⁶³ határozta meg a fuvarozó kártérítési kötelezettségének mértékét, amely értékhatárt a folyami árutovábbítás feltételeit és a fuvarozó felelősségének mértékét szabályozó Budapesti Egyezmény⁶⁴ is átvett.

A tengeri és a légi fuvarozó kártérítési határértéke közötti nagyságrendi eltérés – a fuvarozott áruérték különbözősége okán, de a hasonló veszélyességi tényezőktől függetlenül – a modern szabályokban is megmaradt. Ennek tükrében – a Montreáli Jegyzőkönyv révén módosított Varsói Egyezmény – az aktuális piaci körülményekhez és a jelenleg is alkalmazott valutakosár értékhez való igazítása nyomán bruttó kilogrammonként 17 SDR-re⁶⁵ korlátozta a fuvarozó felelősségének határát, amely megfelel a CIM módosított⁶⁶ nemzetközi vasúti áru fuvarozási szabályok értékhatárának is. A CIM-egyezmény

⁵⁸ Brüsszeli Egyezmény; Hague-Visby Rules 4. cikk; Varsói Egyezmény 22. cikk 2. bek. a) pont; CMR 24. cikk; CIM 36. cikk.

⁵⁹ SZALAY 2015, 448.

⁶⁰ Hague-Visby Rules 4. cikk e) pont; Varsói Egyezmény 25. cikk; CMR 29. cikk; CIM 37. cikk.

⁶¹ CIM 37. cikk.

⁶² A téma bővebb kifejtése az alábbi cikkben olvasható: Kovács 2016a, 89–120.

⁶³ Hague-Visby Rules 4. cikk.

⁶⁴ CNMI 20. cikk (1) bek.

⁶⁵ Varsói Egyezmény (módosított) 22. cikk (2) bek. b) pont.

⁶⁶ CIM 30. cikk (1) bek.

jelenleg is hatályos rendelkezései 17 SDR/kilogramm összegben korlátozza a fuvarozó kártérítési kötelezettségének felső határát.

A tengerihez képest magasabb, a többi fuvarozási módozathoz viszonyítva azonban alacsonyabb határérték – középútas megoldás gyanánt – a nemzetközi közúti áru fuvarozás módosított szabályozásában mutatkozik, amely kilogrammonkénti bontásban 8,33 SDR/kg⁶⁷. (Lásd a 3. táblázatot.)

3. táblázat • Alágazati szabályok szerint „SDR-ben” megállapított kártérítési összeghatárok (Forrás: saját szerkesztés a megnevezett jogforrások alapján)

	Brüsszeli Protokoll (1978)		Varsói Egyezmény (Montreáli jegyzőkönyv alapján)		Budapesti Egyezmény (2000)		CMR		CIM	
	Csomag/egység	Kilogramm	Csomag/egység	Kilogramm	Csomag/egység	Kilogramm	Csomag/egység	Kilogramm	Csomag/egység	Kilogramm
<i>A kártérítés mértéke</i>	666,67 SDR	2 SDR		17 SDR	666,67 SDR	2 SDR		8,33 SDR		17 SDR

(Látható, hogy a limitösszeg és az egymáshoz való arányuk is változott).

A fuvarozási határidő túllépéséből eredő kár megtérítésének kérdésköre tekintetében nem hozott változást a valutakosár mértékegységére való áttérés, ami az értékevállás útján történő kártérítés megállapításának újraszabályozását sem tette szükségessé. A szándékos vagy súlyos gondatlan károkozás következményeként beálló kockázatmegosztás megszűnésének témaköre is – az eddigi szabályokhoz viszonyítva – változatlan maradt a módosított szabályokban.

A következő táblázat (4. táblázat) a hatályba nem lépett vagy csekély gyakorlati jelentőségű alágazati (tengeri) szabályok szerint „SDR-ben”-ben megállapított kártérítési összeghatárokat is bemutatja:

4. táblázat • A hatályba nem lépett, vagy csekély gyakorlati jelentőségű alágazati (tengeri) szabályok szerint „SDR-ben”-ben megállapított kártérítési összeghatárok (Forrás: saját szerkesztés a megnevezett jogforrások alapján)

	Hamburgi Egyezmény (1978)		Multimodális ENSZ Konvenció (1980)		A terminálok felelősségéről szóló ENSZ Konvenció (1994)		Rotterdami Egyezmény (2009)	
	Csomag/egység	Kilogramm	Csomag/egység	Kilogramm	Csomag/egység	Kilogramm	Csomag/egység	Kilogramm
<i>A kártérítés mértéke</i>	835 SDR	2,5 SDR	920 SDR	2,75 SDR	–	2,75 (tengeri) 8,33 SDR (szárazföldi)	875 SDR	3 SDR

⁶⁷ CMR 23. cikk (2) bek.

7. A KERESKEDELMI GYAKORLAT

A legutóbbi tengeri árufuvarozási tárgyú konvenciók hatálybalépésének statisztikája, ezek kártérítési határértékének *gyakorlati alkalmazása*, valamint az egyes kereskedelmi hajózási társaságok⁶⁸ által általános szerződési feltételekben kikötött kártérítési határértékek jól tükrözik, hogy azok a konvenciók, amelyek a fuvarozatói érdekeknek kedvező 2 SDR-nél magasabb összegben szabályozzák a fuvarozó kártérítési felelősségének határát, azok vagy nincsenek hatályban, vagy éppen nem élvezik a nemzetközi kereskedelem főszereplőinek támogatását (így nem érvényesülnek).

Az általános szerződési feltételek szerint, amennyiben a fuvarozó az áruküldeményben keletkezett elveszéssel vagy károsodással kapcsolatosan kártérítésre köteles, akkor a kártérítés összegét az *árúnak a fuvardíjjal és a biztosítási költséggel növelt értékének alapulvételével kell kiszámítani*, amely nem haladhatja meg az elveszett vagy megsérült áru bruttó tömege után számított 2 SDR-t. (Az Amerikai Egyesült Államok külkereskedelmi viszonylatában ez az érték csomagonként vagy más szokásos fuvarozási egységenként 500 USD).

A feladó abban az esetben igényelhet nagyobb kártérítést – de csak az USA-ból történő multimodális árufuvarozás esetén – ha a feladó a fuvarozó árlistájában rögzített feltételekkel összhangban, a teljes kártérítési felelősség megtérítésének biztosítékául előre extra fuvardíjat fizetett, vagy a feladó előzetes nyilatkozatot tett a küldemény rendkívüli értékéről. Részleges elveszés vagy kár esetén pedig a meghatározott érték alapján arányosan kell a kártérítést kiszámítani.

8. ÖSSZEGRÉS

A tengeri árufuvarozási tárgyú jogszabályokban, az egyszerű kártérítés mértékének és arányának egyértelmű közeledése a tengeri és a más közlekedési alágazatok kockázatosztási limitértéke között tendenciaszerű közeledést, és egyúttal emelkedést mutat.

Az ily módon jogharmonizációt, de a kártérítési határértékek növekedését és más közlekedési alágazatok felelősségi mértékéhez való harmonizációját is magával hozó rendelkezések a Multimodális ENSZ Konvencióban, a Hamburgi Egyezményben, valamint a szárazföldi és a tengeri szakasz kockázatosztásának mértékét – a helyhez kötött szolgáltatásokat végző terminál operátor speciális felelősségi konstrukciója okán – különválasztó Terminálok felelősségéről szóló ENSZ Konvencióban ölt jogszabályi formát.

A „szárazföldi” közlekedési alágazatok kockázatosztási mértékéhez közelítő, egyben az egyensúly irányába mutató kártérítési határérték az ezredfordulón egységes fuvarjogi szabályozás gyanánt elfogadott Rotterdami Egyezmény kártérítési határértékében is tükröződik.

⁶⁸ Például Maerks Line.

Említést érdemel az is, hogy minden szóban forgó „tengeri” egyezmény – a légi, a vasúti és a közúti áru fuvarozási jogszabályoknak megfelelően – részletes és kiemelt szabályozás tárgyává teszi a fuvarozó szándékos vagy súlyos gondatlan magatartása következményeként beálló felelősség összegszerű korlátozásához való jog elvesztését, valamint a felek magánautonómiája révén érvényesülő kockázatelosztás eszközeit is.

Összefoglalva a tanulmányban azt a fejlődési utat kívántam felvázolni, amely – számtalan stáción, érdekütközésen és kompromisszumon áthaladva – végül is elvezetett odáig, hogy a tengeri fuvarjogi konvenciók, amelyek párhuzamosan érvényesülnek, alaprendelkezéseiket illetően a kárfelelősség összegszerű korlátozása tekintetében ma már megfelelő jogi háttérrel biztosítanak a napi gyakorlatnak. Talán az a tényező is látható, hogy az intenzív nemzetközi jogalkotás a tengeri fuvarjogot közel hozta a tradicionális szabályozások (vasúti, közúti, légi regulációk) intézményvilágához, a fuvarozói kárfelelősség összegszerű korlátozása tekintetében is.

FELHASZNÁLT IRODALOM:

1. BACZONYI Zoltán – ISÉPY István – UHLYARIK György (1977): *Árufuvarozási jog*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó.
2. BERLINGIERI, Francesco (2011): *The history of the Rotterdam Rules, The United Nations Convention on Contract for the International Carriage of Goods Wholly or Party by Sea – An Appraisal of the Rotterdam Rules*. Heidelberg–Dordrecht–London, Springer. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-642-19650-8_1
3. FÖLDI András (1997): *Kereskedelmi jogintézmények a római jogban*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
4. KOVÁCS Miklós – MAJTÉNYI László – SZALAY Gyula (1991): *Tengeri fuvarjog*. Budapest, Tankönyvkiadó.
5. KOVÁCS Viktória (2016a): Kodifikáció az UNCITRAL égisze alatt, a Hamburgi Egyezmény. *Jog – Állam – Politika*, 1. sz. 89–120.
6. KOVÁCS Viktória (2016b): Rotterdam ante portas, avagy a Rotterdami Egyezmény és a multimodális tengeri fuvarjog. *Jog – Állam – Politika*, 3. sz. 109–140.
7. KRESKAY Ferenc (1996): *A fuvarozó felelősség a Brüsszeli Egyezmény alapján*. Kandidátusi értekezés.
8. GÜNER-ÖZBEK, Meltem Deniz szerk. (2011): *The United Nations Convention on Contracts for the International Carriage of Goods Wholly or Partly by Sea*. Berlin–Heidelberg, Springer. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-642-19650-8>
9. STURLEY, Michael F. – FUJITA, Tomotaka – ZIEL, Gert-Jan van der (2010): Introduction and historical background to the Rotterdam Rules. In *The Rotterdam Rules*. London, Sweet & Maxwell.
10. SZALAY Gyula (1994): *A fizikai elosztás joga rendszerbe foglalásának lehetőségei és korlátai*. Kandidátusi értekezés.
11. SZALAY Gyula (2008): *A fuvarjog alapjai*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft.
12. SZALAY Gyula (2015): Befejezetlen mondat, avagy az új Ptk. és a fuvarozói felelősség. In KESERŰ Barna Arnold – KŐHIDI Ákos szerk.: *Tanulmányok a 65 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére*. Budapest, Eötvös. 436–462.
13. *Terms of Carriage*. Maersk Line. Elérhető: <http://terms.maerskline.com/carriage> (Letöltés dátuma: 2016. 01. 17.)

Jogi források:

1. 1931. évi IV. törvény a tengeri hajók tulajdonosainak felelősségére vonatkozólag az 1924. évi augusztus hó 25. napján Brüsszelben kelt egyezmény becikkelyezése tárgyában
2. Berni Egyezmény
3. Brüsszeli Egyezmény
4. Budapesti Egyezmény
5. CIM-COTIF – Convention Internationale concernant le transport des Marchandises par chemin de fer, Convention Relative aux Transports Internationaux Ferroviaire
6. CMR – Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route
7. Convention on International Multimodal Transport
8. Explanatory Note by the UNCITRAL Secretariat on the United Nations Convention on the Liability of Operators of Transport Terminals in International Trade
9. The Hague-Visby Rules
10. Montreáli Egyezmény
11. Tabula Amalfitana, Fueros de Valencia, 1415. évi Ordonnance
12. United Nations Convention on Contracts for the International Carriage of Goods Wholly or Partly by Sea (Rotterdam Rules)
13. United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea (Hamburg Rules)
14. United Nations Convention on the Liability of Operators of Transport Terminals in International Trade (OTT Convention)
15. United States Carriage of Goods by Sea Act (1936)
16. Varsói Egyezmény
17. York-Antwerp Rules

Dr. Kovács Viktória oktatási és kutatási területe a Széchenyi István Egyetem egyik legfontosabb tudományterületéhez, a közlekedéshez, pontosabban annak jogtudományi vetületéhez kapcsolódik. Doktori disszertációja a nemzetközi fuvarjog témakörére koncentrál. Kutató és elemző munkát folytat a fuvarozói felelősség nemzetközi szintű szabályozásának feltárásában, amelynek alapját az ENSZ szakosított intézményei által megalkotott nemzetközi konvenciók alkotják. Doktori tanulmányai kezdetén forrásanyaggyűjtést végzett a nemzetközi fuvarozói felelősség evolúciós fejlődése témájában, azon belül is a tengeri, azzal összefüggésben pedig a multimodális fuvarjogra vonatkozó jogharmonizációra vonatkozóan. Elsőként ennek egy speciális területét, a terminálokról szóló szabályozás megalkotásának folyamatát, valamint a szabályozás hazai és nemzetközi jogfejlődésre gyakorolt hatását vizsgálta. Később oktatói tevékenysége és a Győrött folytatott kutatás mellett a bécsi székhelyű United Nations Commission on International Trade Law Szervezeténél (UNCITRAL) vendéghallgatóként elmélyültebb, alaposabb kutatást folytatott a tengeri fuvarjog egységesítését célzó nemzetközi jogharmonizációs tevékenység elemzésében. Vizsgálat tárgyává tette több tengeri áru fuvarozási tárgyú jogszabály megalkotásának folyamatát, és tartalmi szempontból is összehasonlító elemzést végzett. Kitért az egységes szabályozás iránti törekvések bemutatására, annak társadalmi-gazdasági hátterére, valamint megalapozta azt a korábban megfogalmazott hipotézisét, amely szerint – a hazai szabályozásra is hatást gyakorló – egyfajta jogegységesülés figyelhető meg a nemzetközi árutovábbítási konvenciók felelősségi rendszerében.

Sándor István

A MAGYAR BIZALMI VAGYONKEZELÉS EGYES KÜLFÖLDI ORSZÁGOK SZABÁLYOZÁSAINAK TÜKRÉBEN¹

The Hungarian Fiduciary Asset Management in the Mirror of Some Foreign Countries' Regulations

Dr. habil. Sándor István, PhD, egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Római Jogi és Összehasonlító Jogtörténeti Tanszék, sandor.istvan@ajk.elte.hu

A 20. század végén számos kelet-európai országban jelentős érdeklődés mutatkozott az angolszász trust intézménye iránt. Ennek fő oka a trust által a gazdaságban megjelenő előnyökben keresendő. Néhány kelet-európai ország jogalkotói megkísérelték a trusthoz hasonló jogintézmények átvételével járó nehézségek megoldását. Ezeknek az erőfeszítéseknek az eredménye, hogy az egyes országok polgári törvénykönyvei, így az orosz (1995/96), a litván (1996/2000), a grúz (2002), a román (2011), a cseh (2012) és a magyar is tartalmaz a trusthoz hasonló szabályozást. Az egyes jogszabályok jelentősen eltérnek, mert a grúz és az orosz megmarad a szerződés szintjén. Litvániában lehetőség van önálló dologi jogi vagyongazdálkodási jog alapítására. A román szabályozás a francia fiducie-re hasonlít, míg a cseh vagyongazdálkodási jogi szabályok a Québec-ben kialakított mintát vették alapul. A magyar szabályozás az angolszász trust és a német Treuhand szabályaira épült.

KULCSSZAVAK:

bewind, fiducie, kedvezményezett, trust, vagyongazdálkodó, vagyonrendelő

¹ A tanulmány a 2016. május 20-i, „Az ezerarcú magánjog: a jogfejlődés útjai és lehetőségei a XXI. században” című, a Magánjogot Oktató Fiatalok tizedik és a Magánjogot Oktatók Egyesületének nyolcadik éves rendes konferenciáján elhangzott előadás kibővített és szerkesztett változata.

At the end of the 20th century, several Eastern European countries showed strong interest in the Anglo-Saxon institution of the trust. The main reason for this is attributable to the advantages of the trust offered for the economy. Legislators in some Eastern European countries tried to cope with problems relating to the adoption of a trust-like legal institution. As the result of their efforts, the civil code of Russia (1995/96), Lithuania (1996/2000), Georgia (2002), Romania (2011), the Czech Republic (2012) and Hungary contains regulations that resemble the trust. These laws vary significantly because the Georgian model remains on a contractual level along with the Russian law. In Lithuania it is possible to establish a so-called right of trust, which is an independent item in rem right. The Romanian regulation is very similar to the French fiducie, while the Czech trust law was worked out on the basis of the Québec model. The Hungarian regulation was drawn up on the basis of the model of the trust in English law and that of the Treuhand in German law.

KEYWORDS:

beneficiary, bewind, fiducie, settlor, trust, trustee

1. BEVEZETÉS

Az ezredforduló egyik jelentős újdonsága a magánjogban a trusthoz hasonló, vagyonezelés céljául szolgáló jogi konstrukciók térhódítása a civiljogi jogrendszerű országokban. Ebbe a tendenciába tartozik a bizalmi vagyonezelés intézményének bevezetése Magyarországon. A magyar szabályozás egyedinek minősül, mégis érdemes figyelmet fordítani arra, hogy számos más, civiljogi jogrendszerű ország is kialakított saját szabályozást, alapvetően már létező külföldi minták alapulvételével. Jelen tanulmány ezeket a megoldásokat kívánja áttekinteni, elsősorban a kezelt vagyon tulajdonjogi helyzete szempontjából.

2. A TRUST ELTERJEDÉSE

Az angolszász (*express*) trust meghatározó jellegzetessége, hogy a vagyonezelő (*settlor*) vagyont (tulajdonjogot, jogot) ruház át a vagyonezelőre (*trustee*) és ez utóbbi köteles azt a vagyonezelő által meghatározott kedvezményezett (*beneficiary*) javára kezelni. A kezelt vagyon (*trust property*) tulajdonjoga a vagyonezelőt illeti meg, azonban azt a saját vagyonától elkülönülten köteles kezelni. A kedvezményezettnek tulajdonjoga, de civiljogi szempontból megközelítve legalábbis a tulajdonjoghoz közel álló joga áll fenn a kezelt vagyonon.²

A trustot, illetve ahhoz hasonló szabályozást a civiljogi jogrendszerekben különböző szinten és különböző jogalkotási technikákkal próbálták meghonosítani. A civiljogi és egyes jogrendszerű országokban, Québec tartományban, Liechtensteinben, Panamában, Puerto Ricóban, Mexikóban, Venezuelában és Louisianában viszonylag hamar bevezették a trustot, illetve az ahhoz hasonló jogintézményeket. Skóciában önálló fejlődési utat járt be a trust intézménye, míg például Dél-Afrikában a trust széles körű értelmezésével helyezték el a polgári jogi dogmatikában, így különösen a megbízás és a letét szabályai közé *sui generis* jogintézményként. Japánban és Liechtensteinben az angolszász trust szabályait vezették be speciális törvényekkel. Panamában, Mexikóban és Puerto Ricóban a polgári jog szabályai közé integrálták az új intézményt, a fiduciárius tulajdonjogot a *fideicommissum* szabályainak alkalmazásával. Argentínában és Brazíliában a nyilvános hitelezés szabályai között merül fel közvetítők igénybevétele. Kolumbiában, Chilében, Ecuadorban, Peruban, Bolíviában, El Salvadorban és Costa Ricában a pénzügyi tárgyú törvények adnak lehetőséget arra, hogy a pénzintézetek vagyonezelők legyenek.³

A trust az angol birodalom, majd nemzetközösség országai számára az angol jog kisebb-nagyobb intenzitású átvételével, beszivárgásával jelent meg. Ennek következménye, hogy például Észak-Amerikában, Ausztráliában, Új-Zélandon, a Csatorna-szigeteken, Hong Kongban, Indiában, Malajziában vagy Szingapúrban a trust szabályainak van egy

² SÁNDOR 2015, 480–491.

³ ALFARO 1919, 30.

többé-kevésbé közös magja és azonos esetjogon alapuló gyakorlata. Ehhez képest Európában a római jogi hagyományokon nyugvó jogrendszerek alapvetően saját utat jártak be, és vagy teljesen elvetették a trust intézményét (Németország, Ausztria, Svájc) a fiduciárius tulajdonátruházás jogszabályi háttér nélküli gyakorlatának kialakításával, valamint a magánalapítvány alkalmazásával, vagy a trust gazdasági előnyeit felismerve annak szabályait átvették, illetve ahhoz hasonló intézményt alakítottak ki, amelyben Liechtenstein élen járt a 20. század elején. Egyértelműen látható azonban az az általános gazdasági igény, amely a trust, pontosabban annak funkcióját részben vagy egészben betöltő intézmény jogi szabályozására kialakult. Ázsiában Japánt követve, a 20. század második felében a Kínai Népköztársaság, Dél-Korea és Tajvan is megteremtette a vagyonkezelés jogszabályi háttérét. Hasonlóan alakul a 21. század elején az európai civiljogi jogrendszerű országok jogalkotása is, Franciaország, Luxemburg, Oroszország, Ukrajna, Litvánia, San Marino, a Cseh Köztársaság, Románia és Magyarország jogalkotói is kialakították a vagyonkezelés jogszabályi háttérét.

A trust elterjedésének és átvételének a 20. század második felében, illetve a 21. század elején felgyorsult nemzetközi tendenciája azonban megtévesztő lehet. A civiljogi jogrendszerekben kialakított, a trusthoz hasonló konstrukciók a trust funkcióit némileg megvalósítják ugyan, azonban ez nem jár együtt az angolszász jogban ismert kedvezményezett jogok koncepciójának átvételével. A római jogi hagyományokon nyugvó tulajdonjog dogmatikai alapjai olyan mértékben meghatározzák a civiljogi jogrendszerű országok magánjogát, hogy a vagyonkezelés eltérő konstrukciói nem azonosak az angol trust intézményével. Az eltérő szabályozások közötti legnagyobb áttörést a kedvezményezett számára harmadik személyek irányában is biztosított dologi jogi (vagy quasi dologi jogi) igény jogszabályi megteremtése jelenti, amely a kezelt vagyonhoz fűződő pusztán kötelmi igény dologi jogi jellegűvé alakításával jár. Ezt is figyelembe véve azonban azt lehet megállapítani, hogy a trustnak napjainkra két fogalma látszik kirajzolódni, egyrészt a tágabb értelemben vett trust a vagyonkezelés funkcióit betöltő különböző jogi konstrukciók összessége, másrészt pedig a szűk értelemben vett, azaz az angolszász trust, amely az equity-n alapuló tulajdonjoghoz hasonló jogokhoz köthető.

3. A MEGBÍZÁSI ALAPOKON NYUGVÓ VAGYONKEZELÉS

Az orosz polgári törvénykönyv (minden polgári törvénykönyv rövidítése a továbbiakban: Ptk.) (1995/1996) 53. fejezet szabályozza a vagyonkezelést.⁴ A szabályozás központi eleme, hogy a felek megegyezése alapján az egyik fél (vagyonrendelő) meghatározott időre átruházza a kezelendő vagyont a másik félre (vagyonkezelő), és a vagyonkezelő kötelezettséget vállal arra, hogy a vagyonrendelő vagy a kedvezményezett javára kezelje a vagyont.

⁴ Собрание Законодательства РФ 1996/5. 410. Lásd ehhez: GVELESIANI 2013a, 115.

Hangsúlyozandó, hogy a vagyon átruházása nem jár együtt a tulajdonjog átruházásával,⁵ így az új orosz szabályozás alapján a vagyonrendelő megtartja a tulajdonjogot a kezelt vagyont illetően, miközben a vagyonkezelő csak a vagyonkezelésre jogosult. Ez a szerződéses konstrukció egy egyszerű ügynöki vagy megbízási jogviszonyhoz hasonló, annyiban nyújt többet annál, hogy a vagyonkezelőnek kizárólagos jogot biztosít a vagyon kezelésére. A felek közötti jogviszony azonban megmarad a szerződés szintjén, a kezelt vagyonnak, azon kívül, hogy a vagyonkezelő vagyonától elkülönült alvagyont képez, nincsenek harmadik személyek irányában dologi jogi hatásai.

Az 1997. évi grúz polgári törvénykönyv megoldása ettől némileg eltér. A vagyonkezelési jogviszony egy írásos szerződés alapján jön létre, amelyben a vagyonkezelő a vagyonrendelő javára köteles kezelni a vagyont. A grúz polgári törvénykönyv előírásai szerint azonban a vagyonkezelő a saját nevében kezeli a vagyont a vagyonrendelő költségén és kárvészteljesítésével. A kezelt vagyon hasznai és hozamai szintén a vagyonrendelőt illetik meg. A vagyonkezelő harmadik személyek irányában felelős a kezelt vagyomból eredő kötelezettségek teljesítéséért.⁶ A vagyonkezelési szerződésre vonatkozóan a megbízási szabályai jelentenek háttérszabályozást.

Az orosz és a grúz megoldás nem előzmények nélküli. Az izraeli szabályozás (1979. évi Trust Law) sem írja elő a vagyonrendelő számára, hogy átruházza a kezelendő vagyon tulajdonjogát a vagyonkezelő részére, bár a gyakorlatban ez az általános. Továbbá a kedvezményezettnek nincs dologi jogi jogosultsága a kezelt vagyontra.⁷

A francia jogi hagyományokon nyugvó louisianai szabályozás (Louisiana Trust Code 1964) a vagyonkezelő számára bár tulajdonjog megszerzését írja elő, azonban ténylegesen ezt kezelési jognak tekintik.⁸ Ehhez képest az Art. 9:1781. szerint a vagyonrendelőt tekintik továbbra is valódi tulajdonosnak, függetlenül attól, hogy jogilag a vagyonkezelő szerezte meg a tulajdonjogot.

A Kínai Népköztársaságban bevezetett vagyonkezelési jogviszonyban szintén nem előírás a tulajdonjog átruházása,⁹ ehelyett a vagyonkezelőre történő „rábízás” (*weitu*) terminológiát alkalmazzák, amelyet eredetileg a megbízási és ügynöki szerződés esetében vezettek be.¹⁰ Megjegyzendő, hogy az utolsó tervezet esetében döntött úgy a jogalkotó, hogy a kezelt vagyon tulajdonjogát ne kelljen a vagyonrendelőnek a vagyonkezelő részére átruháznia. Ennek részben oka lehet a kínai kultúrában a tulajdon átruházásához fűződő

⁵ BENEVOLENSKAYA 2010, 68.; HAMZA 2002, 237.; HAMZA 2013, 494.

⁶ Ennek részletes elemzését lásd: GVELESIANI 2013c, 126.

⁷ „A trust [...] a relationship to property by virtue of which a trustee is bound to hold the same, or to act in respect thereof, in the interest of a beneficiary or for some other purpose”. Trust Law 1979. Sec. 1.; Lásd ehhez: WEISMAN 1980, 376.; LUPOI 2000, 279.

⁸ „A trust, as the term is used in this Code, is the relationship resulting from the transfer of title to property to a person to be administered by him as a fiduciary for the benefit of another”. Art. 9:1731. Louisiana Trust Code 1964. „A trustee is a person to whom title to the trust property is transferred to be administered by him as a fiduciary”. Art. 9:1781. Louisiana Trust Code 1964.

⁹ Trust Law, 2001, Order No. 50 of the President of the People's Republic of China.

¹⁰ HA 2008, 142.; LEE 2009, 659.

hozzáállás,¹¹ valamint véleményem szerint a kínai tulajdonjogi berendezkedés sajátosságából eredően az állami tulajdon védelme is. Szintén befolyással bírt erre a konstrukcióra az, hogy a kínai polgári jogban nem ismerik az osztott tulajdon lehetőségét.¹²

Ezek a törvényalkotási modellek a vagyonekülönítés előírásán túlmenően valójában csak messziről közelítik meg az angolszász tulajdonjogi struktúrát.

4. A VAGYONKEZELŐ A TULAJDONOS

Franciaországban 2007-ben fogadták el a fiducie szabályozásáról szóló törvényt, amelynek szabályait a Code civil 2011–2030. szakaszaiba építették be.¹³ A francia szabályozás előírja a kezelt vagyon tulajdonjogának átruházását a vagyongazdálkodó részére azzal, hogy a vagyongazdálkodó azt különvagyonként kezelje.¹⁴ A vagyongazdálkodó részére nem feltétlenül kell tulajdonjogot átruházni.¹⁵ A vagyonrendelő (*constituant*) rábízta a meglévő vagy jövőbeni vagyont, jogokat vagy biztosítékokat a vagyongazdálkodóra (*fiduciaire*) annak érdekében, hogy a vagyongazdálkodó azzal egy vagy több kedvezményezett javára járjon el.¹⁶ A francia jog nem kategorizálja a vagyongazdálkodó jogi státuszát, nem tekinti sem megbízottnak, sem ügynöknek, csak a kezelt vagyon (*patrimoine fiduciaire*) kezelőjének (*agissant, actor*).¹⁷ A vagyongazdálkodó általában jogilag tulajdonos, jogosult lesz, azonban a vagyont elkülönülten köteles kezelni a saját vagyonától. A kedvezményezett csak kötelmi jogi igényrel rendelkezik a kezelt vagyonra nézve.¹⁸ Ennek megfelelően a vagyongazdálkodásba vett vagyontárgyakkal szemben sem a vagyongazdálkodó, sem pedig a vagyonrendelő hitelezői nem támaszthatnak követelést, vagyis csak a vagyongazdálkodásba vett elkülönített vagyon kezelése folytán keletkező kötelezettségek fedezetéül szolgálhat. Másrészről a francia vagyongazdálkodói modell jelentősen eltér az angolszász változattól, számos szabálya alapján csak jelentősen szűkebb körben alkalmazható, mint a trust. A vagyongazdálkodást kötelező nyilvántartásba venni, és legfeljebb 99 éves időtartamra hozható létre, ami azonban meghosszabbítható. A luxemburgi jogban a fiducie alkalmazása csak szűk körben, a pénzügyi szektorban lehetséges. A vagyongazdálkodói tisztséget is csak pénzügyi szolgáltató végezheti, akire értelemszerűen a pénzügyi szférában irányadó jogszabályok vonatkoznak.

¹¹ HA 2008, 144.

¹² LEE 2009, 656.; Ennek elsődleges oka az, hogy a magánjog kodifikációja során Kínában elsősorban a kontinentális európai törvénykönyveket vették alapul, így a klasszikus római jogi elveknek megfelelően a tulajdon abszolút és oszthatatlan jellegét ismerték el.; BEHNES 2009, 57.

¹³ A törvényeket részletesen elemzi: VÉKÁS 2010, 3–6.

¹⁴ A Code civil 2011. szakasza szerint: „*La fiducie est l'opération par laquelle un ou plusieurs constituants transfèrent des biens, des droits ou des sûretés, ou un ensemble de biens, de droits ou de sûretés, présents ou futurs, à un ou plusieurs fiduciaires qui, les tenant séparés de leur patrimoine propre, agissent dans un but déterminé au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires.*”

¹⁵ SZEMJONNECK 2010, 574.

¹⁶ Art. 2011 Civil Code.

¹⁷ A francia jogban ezt sokszor „Aubry és Rau elméletnek” nevezik; MALLET-BRICOUT 2013, 142.

¹⁸ MALLET-BRICOUT 2013, 144–145.

Luxemburg jogrendszere alapvetően a francia jogon alapul, vagyis az angolszász kettős tulajdonjog nem illeszthető be a magánjogába. Másrésztől viszont Luxemburg pénzügyi központ, így nem mellőzhette a trusthoz hasonló jogintézmény bevezetését. Először 1972-ben egy nagyhercegségi határozattal lehetővé tették a kötvénykibocsátások esetében a fiducie alkalmazását, majd 1983-ban alkottak jogi szabályozást a fiducie-re, amit azonban a pénzintézetekre korlátoztak.¹⁹ Ezt követte a 2003. július 27-i törvény (relating to the Trust and to Fiduciary Contracts), amelynek Art. 6(1) értelmében a kezelt vagyon elkülönült vagyontömeg a vagyonkezelő vagyonától.

A fiducie szerződéses jogviszony, amelyben a vagyonrendelő (*fiduciant*) egy másik személy (*fiduciaire*) részére tulajdonjogot ruház át. Mind a francia fiducie-től, mind az angol trusttól jelentős eltérés, hogy a vagyonkezelő teljes jogú tulajdonos lesz, valamint a vagyonkezelő elfogadó nyilatkozata nélkül egyoldalúan nem lehet létrehozni. Szintén jelentős eltérés, hogy a vagyonkezelő nem lehet természetes személy.²⁰ A 2003. évi jogszabály-módosítás a pénzintézetek mellett lehetővé tette a befektetési vállalkozások, értékpapír-kibocsátó társaságok, nyugdíjalapok, biztosítók részére is a vagyonkezelői szerződés megkötését.

Romániában a polgári törvénykönyvről szóló 511/2009. számú törvény (amelyet a 71/2011. számú törvény módosított) 773–791. §-aiban bevezették a fiducia intézményét, amely a trusthoz hasonló vagyonkezelési jogviszony létrehozására irányul. A román fiducia koncepciójának kialakítása során a francia modell volt az irányadó.²¹ A román Ptk. 773. §-a értelmében egy vagy több vagyonrendelő átruházza a tulajdonjogot (jogcímet vagy más jogokat) egy vagy több vagyonkezelőre, aki egy meghatározott cél elérése érdekében, a kedvezményezett(ek) javára kezeli a vagyont. A kezelt vagyon a vagyonrendelő saját vagyonától elkülönített vagyont képez. A román szabályozás szerint a vagyonkezelő tisztességét csak hitelintézet, befektetési társaság, biztosítási vagy viszontbiztosítási társaság, közjegyző vagy ügyvéd töltheti be.²²

Németországban, Ausztriában és Svájcban a joggyakorlat által kialakított bizalmi vagyonkezelési konstrukció, a Treuhand általánosságban jelentős részben megegyezik. A Treugeber (*Fiduziant*) és a Treuhänder között két jogügylet jön létre, egy dolog jogi és egy kötelmi jogi hatályú. A vagyonrendelő átruházza a kezelésre szánt vagyont a vagyonkezelőre, ami alapján a Treuhänder tulajdonos (jogok, követelések esetében jogosult) lesz, vagyis harmadik személyek irányában a vagyonnal kapcsolatos minden jog (*Vollrecht*) megilleti. Emellett a Treugeber és a Treuhänder között létrejön egy szerződéses jogviszony is (*pactum fiduciae*), amelyben rögzítik, hogy a vagyonkezelő a teljes tulajdonjogához képest milyen jogosítványokat nem gyakorolhat, illetve milyen tulajdonosi jogok gyakorlására köteles. Ez a második jogviszony értelemszerűen megmarad a kötelmi jog szintjén,

¹⁹ Règlement Grand-ducal relatif aux contrats fiduciaires des établissements de crédit 19 juillet 1983.; GAMBARO 1997, 787.; VERHAGEN 2002, 39.

²⁰ PARTSCH–HOUEY 2012, 57.

²¹ A francia szabályozással kapcsolatban: BARRIÈRE 2012, 227.; SZEMJONNECK 2010, 574.

²² Lásd ehhez: GVELESIANI 2013b, 286.

vagyis harmadik személyek irányában nincs hatálya. A kötelmi jogügyletben kedvezményezett (*Begünstigter*) is megjelölhető, akinek érdekében köteles a Treuhänder a vagyont kezelni. Alkalmazott konstrukció emellett az is, hogy a Treuhänder nem szerez tulajdonjogot, teljes jogot a kezelésre szánt vagyon felett, vagyis csak képviseleti joggal rendelkezik, ez azonban inkább pusztán a megbízás szabályai szerint értelmezhető.

A német konstrukció jelentős hátránya a trusthoz képest, hogy a kezelt vagyon jogellenes elidegenítése esetén harmadik személy szerzőkkel szemben a vagyonrendelő számára nem biztosít jogérvényesítési lehetőséget a kezelt vagyon helyreállítására. Ezt a gyakorlatban egyéb jogintézmények alkalmazásával próbálják pótolni (elidegenítési és terhelési tilalom, visszavásárlási jog, jogalap nélküli gazdagodás), azonban ennek hatékonysága és in rem jellege megkérdőjelezhető. Különös hátránya ezeknek a konstrukciónak a vagyonkezelő elkülönült vagyonának (*Sondervermögen, patrimoine séparé*) hiánya harmadik személyek irányában, valamint a megbízási szerződés szabályainak alkalmazása, ez utóbbi miatt ugyanis a szerződéses konstrukció viszonylag könnyen megszüntethető.²³

5. A KEDVEZMÉNYEZETT A TULAJDONOS

Hollandiában nem vezették be a trustot, bár az új holland polgári törvénykönyv megalkotása során voltak erre nézve kezdeményezések. Kifejezetten Meijers professzor állt ellen a fiducia bevezetésének, az ő véleménye szerint a fiducia cum creditore esetében a feleknek lehetőségük van zálogjogot alapítani, a fiducia cum amico esetében pedig a bewind konstrukciója áll rendelkezésre.²⁴ A Roman-Dutch law sajátossága a *bewind* intézménye. A holland bewind esetében a vagyonrendelő olyan rendelkezést tesz, amely alapján a kedvezményezett megszerzi a vagyon tulajdonjogát, azonban annak kezelésére a vagyonkezelő jogosult és köteles is egyben. Ez a jogi konstrukció a gyámság, gondnokság intézményéhez hasonló jogi szerkezetet eredményez és gyakorlati alkalmazása is ezen a területen valósítható meg.

6. A VAGYONKEZELŐ ÖNÁLLÓ IDEGEN DOLOGBELI JOGA

A holland jogintézménynek mintegy a fordítottja a litván jogalkotók megoldása. Litvánia korábbi, 1964-től hatályos polgári törvénykönyvében a vagyonkezelést kizárólag az állami vagyon viszonylatában szabályozták. Az új litván polgári törvénykönyv (1994/2000) kiterjesztette a vagyonkezelés intézményét a magánszférára is. A korábbi szabályozást valójában csak átnevezték, azonban a jogintézmény érdemben jelentősen nem változott.

²³ THÉVENOZ 2001, 307. WEINGART 2010, 32–33.

²⁴ VERHAGEN 2002, 96.

A vagyonkezelői jog egy önálló, idegen dologbeli (in rem) jog, amely alapján a vagyonkezelő szinte a tulajdonossal azonos jogokat gyakorolhat.²⁵

7. AZ ALANY NÉLKÜLI VAGYON

A Cseh Köztársaság Polgári Törvénykönyve (89/2012. számú törvény) a vagyonkezelés szabályozását trust alap (*svěřenský fond*) formájában alakította ki. A törvényhozók a québeci polgári törvénykönyv mintájára alkották meg a tulajdonos nélküli vagyon szabályozását.²⁶ A trust létrejötte után a vagyonrendelő semmilyen jogcímen nem rendelkezhet a trustvagyonnal, amely így a vagyonkezelő által a kedvezményezettek javára kezelt tulajdonos nélküli vagyon lesz.²⁷ A trustvagyonnak nincs tulajdonosa, azonban a vagyonkezelőt tüntetik fel a különböző nyilvántartásokban. A vagyon célját, és a „trust alap”-ként történő működés státuszát fel kell tüntetni a vagyonnal kapcsolatos jogviszonyok során. Vagyonkezelő lehet a vagyonrendelő és a kedvezményezett is. A vagyonkezelőt a vagyonrendelő, ennek hiányában a bíróság nevezi ki. A kinevezéshez szükséges a vagyonkezelő elfogadása, ennek hiányában a trust nem jöhet létre. A vagyonkezelő főszabály szerint természetes személy lehet, jogi személy csak a befektetési társaságokról és beruházási alapokról szóló 240/2013. számú törvény szerint működő vállalkozás lehet. A vagyonrendelő nevezi ki továbbá a kedvezményezettet is, ennek hiányában a vagyonrendelő lesz a kedvezményezett.

A cseh jogalkotó a québeci polgári törvénykönyvet (1994) vette alapul. A fiducie esetében nem áll fenn a kettős tulajdonjog, mint az angol jogban és a vagyonkezelő sem rendelkezik tulajdonjoggal, csak kezelési jogosultságokkal.²⁸ E szabályok alapján nem különítették el az equitable – legal tulajdonjogot egymástól. A québeci polgári törvénykönyv rekodifikációja során a szakmai vita 4 konstrukció közül választás körül folyt. Az egyik szerint a vagyonkezelő a tulajdonos, azonban ez nem adta vissza megfelelően a tényleges jogi helyzetet. A másik megközelítés szerint a kedvezményezett a tulajdonos, azonban a bírósági gyakorlat ezt nem ismerte el. A harmadik megközelítés szerint a vagyonrendelő a tulajdonos, de ez feltételhez kötött tulajdonjogot eredményezne, ezért elvetették. Végül a negyedik variációt fogadták el, amely szerint a „trust” a tulajdonos, és bár a trust nem önálló jogi személy, maga a trustvagyon mint célvagyon (*patrimoine affecté, independant patrimony without owner*) önálló jogalany.²⁹ A québeci Ptk. 1278. cikke akként szabályozza ezt

²⁵ Litván Ptk. 6.953. § (2) bek.

²⁶ A québeci szabályozással kapcsolatban lásd: CARON 1980, 428.; CUMYN 2012, 72.; REID 2001, 27.

²⁷ A trustvagyon tulajdonjogát a saját nevén és számlán kell nyilvántartani, a trustvagyon tulajdonjoga sem a vagyonkezelőt, sem a vagyonrendelőt nem illeti meg. Cseh Ptk., 1448. § (3) bek.; A cseh trust elemzéséhez lásd: RONOVSÁ 2015, 203.; RONOVSÁ–LAVICKÝ 2015, 639.

²⁸ REID 2001, 27.

²⁹ Az 1994. január 1-jén hatályba lépett Civil Code of Quebec Title Six (Certain Patrimoines by Appropriation) címszó alatt szabályozza a trustot. Az 1261. cikk egyértelműen fogalmaz ebben a kérdésben: „*The trust patrimony, consisting of the property transferred in trust, constitutes a patrimony by appropriation, autonomous and distinct from that of the settlor, trustee or beneficiary and in which none of them has any real right.*”

a kérdéskört, hogy a vagyonkezelőnek csak kezelési joga van.³⁰ A leginkább a valósághoz közel álló vélemény szerint a hatályos szabályok szerinti trust egy tulajdonos nélküli vagyon konstrukcióját jelenti, amelynek önálló jogalanyiséga van.³¹

8. A CÉLRA RENDELT VAGYON TULAJDONJOGI HELYZETE

Az angolszász szabályozási modell alapján a trust konkrét kedvezményezett nélküli, célhoz kötött rendelése közérdekből (charitable trust) megengedett, azonban a magáncélra rendelt trust csak szűk körben, kivételesen elfogadott. Ehhez képest a Kajmán-szigeteken 1997-ben elfogadott Special Purpose Trusts („STAR”) alapján lehetőség van trustot létesíteni úgy, hogy nem kerül sor konkrét kedvezményezett megnevezésére, csak meghatározott célt jelöl meg az alapító.³² Ebben a konstrukcióban az enforcer személye központi szerepet kap, aki jogosult arra, hogy a trustvagyon tekintetében utasításokat adjon a vagyonkezelő részére. Ez a struktúra azt eredményezi, hogy a vagyonkezelő jogilag tulajdonos, azonban önálló rendelkezési jog nélkül, így valójában a trust kikényszerítője gyakorolja a kezelt vagyon feletti rendelkezési jogot.

San Marinóban 2010-ben bevezették az *affidamento fiduciario* elnevezésű szerződést és a trustot is.³³ Az *affidamento fiduciario* egy olyan szerződés, amely a fideicommissum és a trust elemeit ötvözi. A törvény alapján lehetőség van meghatározott személy vagy cél javára trustot létesíteni. A trust alapításához az angol jogból ismert 3 konkrét elemet kell meghatározni, az alapítási szándékot, a vagyonkezelő személyét és a kezelendő vagyont. A magáncélra történő trust létesítése esetében egy felügyelőt (*protector, enforcer*) kell kijelölni, aki a trust szabályainak betartásáért felelős. Amennyiben személy javára létesítik a trustot, úgy a konkrét kedvezményezett megnevezése, valamint egy felügyelő kijelölése is szükséges. Ennek oka az, hogy még meg nem született gyermek részére is lehet trustot rendelni, és a felügyelő akkor is jogosult a vagyonkezelővel szemben fellépni a trust kikényszerítése érdekében, ha nincs kedvezményezett. Ezzel a modern szabályozással a San Marinó-i trust jelentősen eltér az angolszász országokban alkalmazott trust szabályaitól, alapvetően a modern private purpose trust irányába mutat.³⁴

Nemzetközi tendencia lett napjainkra az előzőekben vázolt hipermodern trust elterjedése, amely elsősorban a kezelt vagyon hitelezőkkel szembeni védelmét valósítja meg.

³⁰ „A trustee has the control and the exclusive administration of the trust patrimony, and the titles relating to the property of which is composed are drawn up in his name; he has the exercise of all the rights pertaining to the patrimony and may take any proper measure to secure its appropriation. The trustee acts as the administrator of the property of others charged with full administration.”

³¹ „[...] property in the Québec Code appears to be ownersless. The settlor, trustee or beneficiary have no real rights under this civil code”. HOFFSTEIN 2011.; Megjegyzendő, hogy Uruguay 2003-ban hasonlóan tulajdonos nélküli tulajdonra (patrimoine d'affectation) irányuló szabályozást vezetett be.; WATERS 20113, 873.

³² A trust új generációja („[...] a new generation of trust”); MATTHEWS 1997, 67.

³³ A 42. és 43. számú törvényekkel 2010. március 1-jén vezették be a trustot.; VICARI 2012, 82.

³⁴ VICARI 2012, 84.

Az ily módon kialakított tulajdonjog feletti rendelkezés alapján sem a vagyonrendelő, sem a vagyonkezelő hitelezői nem támaszthatnak igényt a kezelt vagyponra. Mivel a trustjogviszonyban ebben az esetben nincs konkrét kedvezményezettje, így értelemszerűen annak hitelezői sem tudnak követelést támasztani a kezelt vagyponra. Ehhez a konstrukcióhoz párosul sok esetben a trust határozatlan idejűvé tételének lehetősége, ami a kezelt vagypon védelmét tovább erősíti. Az ily módon kialakított jogi konstrukció gyakorlatilag minden szempontból teljesen megközelíthetetlené teszi a kezelt vagypon. Összességében funkcionálisan ez a struktúra a québeci szabályozás szerinti alanytalan vagypon jogi helyzetének felel meg, és a civiljogi dogmatikai hagyományokat szinte teljes mértékben felülírja.

9. A MAGYAR SZABÁLYOZÁS

Az új Ptk.-ban kialakított szabályozás jelentős mértékben megközelíti az angolszász trust intézményének szabályait, és – a nemzetközi tendenciát ismerve – örömteli, hogy a magyar magánjogban is helyet kaphat ez a szerződéstípus. A törvény miniszteri indokolása szerint a tervezetben az angol jogban kialakult *trust* és a német jogban ismert *Treuhand* mintájára alakították ki a szabályozást. A Kodifikációs Főbizottság a szerződési jogban helyezte el a bizalmi vagyponkezelést, hangsúlyozta azonban, hogy a trust jellegű modelltől vagyis a tulajdonátruházó jogi konstrukcióból indult ki.³⁵ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) szabályai alapján a bizalmi vagyponkezelési szerződés olyan kötelmi jogi konstrukció, amelynek jelentős dologi jogi hatásai vannak.³⁶

A kezelt vagypon a vagyponkezelő saját vagyponától és az általa kezelt egyéb vagyponoktól elkülönült vagypon képez, amelyet a vagyponkezelő köteles külön nyilvántartani, a felek ettől eltérő rendelkezése semmis, vagyis a megbízási típusú vagyponkezelés nem minősül bizalmi vagyponkezelésnek. A vagyponkezelő által a saját vagyponától és az általa kezelt egyéb vagyponoktól elkülönülten kezelt vagyponként nyilvántartott vagypon tárgyakat az ellenkező bizonyításáig a kezelt vagypon körébe tartozónak kell tekinteni. A kezelt vagypon részét képezik a kezelt vagypon tárgy helyébe lépő vagypon tárgy vagy egyéb értékek, továbbá mindezek hasznai, akkor is, ha nem szerepelnek a nyilvántartásban. A vagyponkezelő által a kezelt vagypon részeként nyilvántartásba nem vett vagypon tárgyakat az ellenkező bizonyításáig a vagyponkezelő saját személyes vagyponába tartozónak kell tekinteni.³⁷

A kezelt vagypon tárgyaira a vagyponkezelő házastársa, élettársa, továbbá személyes hitelezői és a vagyponkezelő által kezelt más vagyponok hitelezői nem támaszthatnak igényt. A kezelt vagypon nem része a vagyponkezelő hagyatékának. A vagyponkezelő házastársával, élettársával, továbbá személyes hitelezőivel és az általa kezelt más vagyponok hitelezőivel

³⁵ VÉKÁS 2012, 453.

³⁶ Menyhárd a magyar szabályozást egy eredeti, teljesen új konstrukciónak minősíti, amely sokkal inkább az angol trust szabályaihoz hasonlít, és nem a német–osztrák *Treuhand*hoz.; MENYHÁRD 2013, 144–145.

³⁷ Ptk. 6:312. §.

szemben a kedvezményezett és a vagyonrendelő is felléphetnek, kérve a kezelt vagyon elkülönítését.³⁸

A Ptk. alapján – ami a common law szabályaival megegyezik – a vagyonkezelő fizetésképtelensége esetén a vagyonkezelő hitelezői nem léphetnek fel követeléssel a kezelt vagyonra nézve. A fő kérdés e vonatkozásban az, hogy kívülálló személyek számára mennyiben érzékelhető, hogy a vagyonkezelő mint jogilag tulajdonos vagyona a saját, vagy a vagyonkezelés keretében kezelt vagyon-e.³⁹ A civiljogban főszabály szerint a jogcím szerinti tulajdonos tekintendő a tulajdonosnak, vagyis a vagyonkezelő hitelezői felléphetnek a kezelt vagyon vonatkozásában. Ennek a jogi problémának a megoldása az egyik kulcskérdése a bizalmi vagyonkezelésnek, vagyis miként lehetséges az, hogy valakinek alvagyona legyen a kezelt vagyon. Erre megoldás a kezelt vagyon nyilvántartása, továbbá, a vagyonkezelés tényének harmadik személyek irányában publikussá tétele azzal, hogy a vagyonkezelő feltünteti azt a minőségét, amelyben eljárva harmadik személyek irányában jognyilatkozatot tesz.

Figyelembe véve a bizalmi vagyonkezelés létjogosultságát a gazdasági életben, bízunk benne, hogy a jogalkotás által megtett első lépés beváltja a hozzá fűzött reményeket. A bizalmi vagyonkezelés szerződéses konstrukciója a vagyonrendelő és a kedvezményezett részére megalkotott harmadik személyekkel szemben is érvényesíthető (dologi) joga az angolszász trust esetében a kedvezményezettet megilletőhöz hasonló jogot biztosít. A bizalmi vagyonkezelési szerződés alapján ugyan nem vezették be a Ptk.-ba az önálló idegen (korlátolt) dologi jogot, de burkoltan mégis dologi jogi szabály található ennek a szerződésnek a szabályai között.

A magyar szabályozás funkcionálisan érvényre juttatja a trust meghatározó jegyeit. A vagyonkezelő ugyan tulajdonos, azonban a kezelt vagyon jogi helyzete mégis elkülönül a vagyonkezelőtől. Emellett a vagyonkezelő jogi helyzete gyakorlatilag tisztséggént jelenik meg, azaz nem pusztán szerződéses pozíciót eredményez. A nyomon követés (tracing) lehetősége a vagyonrendelő és a kedvezményezett számára lehetőséget biztosít harmadik személyekkel szembeni fellépésre a kezelt vagyon helyreállítása érdekében. Ezek a szabályok lehetővé teszik azt, hogy a bizalmi vagyonkezelés a trusthoz hasonló szerepet töltsön be.

10. ZÁRÓ MEGJEGYZÉSEK

Összességében elmondhatjuk azt, hogy a környező országok szabályozását figyelembe véve a magyar jogalkotás legalábbis „versenyképes” kereteket biztosított a vagyonkezelés terén. Míg Oroszországban a kezelt vagyon tulajdonjoga a vagyonrendelőé marad, Grúziában a vagyonrendelő átruházza a trustvagyon, és a vagyonkezelő saját nevében kezeli

³⁸ Ptk. 6:313. §.

³⁹ Ilyen szempontból indokolt, hogy a trustee a kezelt vagyon nyilvántartásba vétele során tüntesse fel azt, hogy „in trust”, vagyis vagyonkezelésében lévő vagyonról van szó.; HANSMANN–MATTEI 1998, 455.

azt, ellenben a vagyonrendelő marad mindig a végső kedvezményezett tulajdonos. Csehországban a kezelt vagyon tulajdonképpen önálló jogalany. Romániában a vagyonkezelő lesz tulajdonos, de a vagyont elkülönítve köteles kezelni a saját vagyonától. Litvániában a vagyonrendelő marad a tulajdonos, és a vagyonkezelő csak egy speciális idegen dologbéli jogot kap, a vagyonkezelői jogot. Magyarországon a vagyonkezelőnek teljes tulajdont kell szereznie, amely kötelező előírás.

A szabályozás tulajdonjogi vonatkozásait tekintve tehát 4 féle különböző konstrukcióról beszélhetünk a közép- és kelet-európai térségben. Oroszországban a megbízási típusú vagyonkezelés érvényesül, ami jelentősen eltér az angol trustjogviszony szerkezetétől a maga egyszerű kötelmi jogi jellegénél fogva. Litvániában ugyan szintén a vagyonrendelő marad a tulajdonos, azonban a vagyonkezelő speciális idegen dologbéli jogot szerez a kezelt vagyonon, ami hasonlít a holland *bewind* konstrukciójához, ellenben ebben az esetben a vagyonkezelő a tulajdonos, nem a kedvezményezett. A cseh szabályozás a québeci modell alapján tulajdonos nélküli trustvagyont alakított ki. Magyarországon és Romániában a vagyonkezelő a tulajdonos, azonban ez a vagyon a saját vagyonától elkülönítetten, alvagyonként kezelendő.

Érdemes azt is kiemelni, hogy a cseh és litván szabályozás megengedi a célra – akár magáncélra – történő trust alapítását is, ami ugyan az angol jogban csak nagyon kivételesen és szűk körben lehetséges, viszont a nemzetközi trustok esetében kedvelt jogi megoldás.

A nyomon követéssel (*tracing*) kapcsolatban Oroszországban, Litvániában, Csehországban és Romániában nincs konkrét szabályozás. Magyarországon a vagyonrendelőnek és a kedvezményezettnek is joga van harmadik személyektől követelni, hogy állítsák vissza a kezelt vagyont abban az esetben, ha abból harmadik személy ingyenesen vagy rosszhiszeműen szerez. Litvániában és Oroszországban a vagyonrendelő marad a trustvagyont tulajdonosa, ennek megfelelően neki van joga visszakövetelni, vindikálni a tulajdonát bármely harmadik személytől. Az összehasonlításban szereplő szabályozások közül csak a magyar alkalmazza a nyomon követéshez hasonló jogot a vagyonrendelő és a kedvezményezett javára. Ez a jog az angol szabályozás speciális átvétele, amely funkcióját tekintve a trust egyik leglényegesebb jellemvonását jeleníti meg. A szabályozás alapján felvethetjük, hogy a vagyonrendelőnek és a kedvezményezettnek a trustvagyont illetően valójában *in rem* joga (is) van.

FELHASZNÁLT IRODALOM:

1. ALFARO, Ricardo J. (1919): *El Fideicomiso, estudio sobre la necesidad y conveniencia de introducir a la legislacin de los pueblos latinos unda institucion civil nueva, analoga al trust del derecho inglés*. Panama.
2. BARRIÈRE, François (2012): The French Fiducie, or the Chaotic Awakening of a Sleeping Beauty. In SMITH, Lionel ed.: *Re-imagining the Trusts. Trusts in Civil Law*. Cambridge, Cambridge University Press. 222–257. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511894879.007>
3. BEHNES, Raimund Christian (2009): Der Trust in Chinesischen Recht. Eine Darstellung des chinesischen Trustgesetzes von 2001 vor dem Hintergrund des englischen Trustrechts und des Rechts der finanziarischen Treuhand in Deutschland. *Schriften zum chinesischen Recht*, Band 3. Berlin, De Gruyter. DOI: <https://doi.org/10.1515/9783899496376>
4. BENEVOLENSKAYA, Zlata E. (2010): Trust Management as a Legal Form of Managing State Property in Russia. *Review of Central and East European Law*, Vol. 35, No. 1. 59–76. DOI: <https://doi.org/10.1163/157303510X12650378239991>
5. CARON, Yves (1980): The Trust in Quebec. *McGill Law Journal*, Vol. 25, No. 4. 421–444.
6. CUMYN, Madeleine Cantin (2012): Reflections Regarding the Diversity of Ways in which the Trust has been Received or Adapted in Civil Law Countries. In SMITH, Lionel ed.: *Re-imagining the trusts: trusts in civil law*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511894879.002>
7. GAMBARO, Antonio (1997): Trust in Continental Europe. In RABELLO, Alfredo Mordechai ed.: *Aequitas and Equity: Equity in Civil Law and Mixed Jurisdictions*. Jerusalem, Hebrew University of Jerusalem.
8. GVELESIANI, Irina (2013a): French »Fiducie« and Russian »ДОВЕРИТЕЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ИМУЩЕСТВОМ« (Terminological Peculiarities). *European Scientific Journal*, Vol. 4, (Special edition) 112–117.
9. GVELESIANI, Irina (2013b): Romanian »Fiducia« and Georgian »Trust« (Major Terminological Similarities and Differences). *Challenges of Knowledge Society*, Vol. 3. 283–288.
10. GVELESIANI, Irina (2013c): The Luxembourgish »Fiducie« and the Georgian »Trust« (Terminological Peculiarities). *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Vol. 4, No. 11. 124–128. DOI: <https://doi.org/10.5901/mjss.2013.v4n11p124>
11. HA, Hue Anh (2008): The Reception of Trust in Different Legal Systems. Some Lessons for Vietnam. A Comparative Study. *Schriftenreihe Finance, Insurance & Law*, Hamburg, Verlag Dr. Kovač.
12. HAMZA Gábor (2002): *Az európai magánjog fejlődése: a modern magánjogi rendszerek kialakulása a római jogi hagyományok alapján*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
13. HAMZA, Gábor (2013): *Origine e sviluppo degli ordinamenti giusprivatistici moderni in base alla tradizione del diritto romano*. Santiago de Compostella, Andavira.

14. HANSMANN, Henry – MATTEI, Ugo (1998): The Functions of Trust Law: A Comparative Legal and Economic Analysis. *New York University Law Review*, Vol. 73, No. 1. 434–479.
15. HOFFSTEIN, Maria Elena (2011): Trust. In *Halsbury's Laws of Canada. Transportation. Trust*. Ontario, LexisNexis Canada Inc.
16. LEE, Rebecca (2009): Conceptualizing the Chinese Trust. *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 58, No. 3. 655–669. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020589309001183>
17. LUPOI, Maurizio (2000): *Trusts: A comparative study*. Cambridge, Cambridge University Press.
18. MALLET-BRICOUT, Blandine (2013): The trustee: Mainspring, or only a cog, in the French fiducie? In SMITH, Lionel ed.: *The Worlds of the Trust*. New York, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139505994.009>
19. MATTHEWS, Paul (1997): Shooting STAR: The New Special Trusts Regime from the Cayman Islands. *Trust Law International*, No. 11.
20. MENYHÁRD Attila (2013): A bizalmi vagyonkezelés szabályai az új Ptk.-ban. In SZAKÁL Róbert szerk.: *Tájékoztató füzetek 251. Az MKIK Jogi Szekciójában elhangzott szakmai előadások alapján*. Budapest, MKIK Szolgáltató Nonprofit Kft.
21. PARTSCH, Thibaut – HOUET, Jeremie (2012): Country Report: Luxembourg. *The Columbia Journal of European Law Online*, Vol. 18, No. 2.
22. REID, Kenneth G. C. (2001): Patrimony not Equity: The Trust in Scotland. In MILO, J. M. – SMITS, Jan M. eds.: *Trusts in Mixed Legal Systems*. Nijmegen, Ars Aequi Libri.
23. RONOVSKÁ, Kateřina (2015): 'Sveřenský fond' (Trust Fund): A Daring New Legal Transplant in Czech Law. In FARRAN, Sue – GALLEN, James – HENDRY, Jennifer – RAUTENBACH, Christa eds.: *The Diffusion of Law: The Movement of Laws and Norms Around the World*. Farnham, Ashgate.
24. RONOVSKÁ, Kateřina – LAVICKÝ, Petr (2015): Foundations and Trust Funds in the Czech Republic after the Recodification of Civil Law: a Step Forward? *Trust & Trustees*, Vol. 21, No. 6. 639–644. DOI: <https://doi.org/10.1093/tandt/ttv053>
25. SÁNDOR István (2015): A kedvezményezett jogának minősítése, avagy van-e határvonal az in rem és az in personam jogviszonyok között? In BARZÓ Tímea – JUHÁSZ Ágnes – LESZKOVEN László – PUSZTAHELYI Réka szerk.: *Ünnepi tanulmányok Bíró György professzor 60. születésnapja alkalmára*. Miskolc, Novotni Alapítvány. 480–491.
26. SZEMJONNECK, Jan (2010): Die fiducie im französischen Code civil. *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, No. 3. 562–587.
27. THÉVENOZ, Luc (2001): *Trust en Suisse: Adhésion à la Convention de la Haye sur les trusts et codification de la fiducie. Trust in Switzerland: Ratification of The Hague Convention on Trusts and Codification of Fiduciary Transfers*. Zurich, Schulthess.
28. VERHAGEN, Hendrik L. E. (2002): Ownership-Based Fund Management in The Netherlands. In HAYTON, David ed.: *Extending the Boundaries of Trusts and Similar Ring-Fenced Funds*. The Hague, Kluwer Law International.

29. VÉKÁS Lajos szerk. (2012): *Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslatok magyarázatokkal*. Budapest, Complex.
30. VÉKÁS Lajos (2010): Bizalmi vagyonkezelés a francia magánjogban. *Gazdaság és Jog*, 18. évf. 9–10. sz. 3–9.
31. VICARI, Andrea (2012): Country Report: San Marino. *The Columbia Journal of European Law Online*, Vol. 18, No. 2.
32. WATERS, Donovan (2011³): The Future of the Trust from a Worldwide Perspective. In HAYTON, David ed. *The International Trust*. Bristol, Jordan Publishing Limited.
33. WEINGART, Claudio (2010): *Anerkennung von Trusts und trustrechtlichen Entscheidungen in internationalen Verhältnissen – unter besonderer Berücksichtigung schweizerischen Erb- und Familienrechts*. Dissertation. Zürich–Basel–Genf, Schulthess.
34. WEISMAN, Yoshua (1980): Shortcomings in the Trust Law 1979. *Israel Law Review*, Vol. 15, No. 3. 372–417. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0021223700006725>

Jogi források:

1. 1997. évi grúz Polgári Törvénykönyv
2. 1979 Trust Law Israel
3. 1964 Louisiana Trust Code
4. Code Civil 2011 France
5. Règlement Grand-ducal relatif aux contrats fiduciaires des établissements de crédit 19 juillet 1983
6. Román Polgári Törvénykönyv
7. Litván Polgári Törvénykönyv
8. Cseh Köztársaság Polgári Törvénykönyve
9. Québec Polgári Törvénykönyve
10. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

Dr. habil. Sándor István, PhD, az ELTE ÁJK Római Jogi és Összehasonlító Jogtörténeti Tanszékének habilitált egyetemi docense. Kutatási tevékenysége elsősorban a bizalmi vagyonkezelés és a trust jogi elemzésére irányul. Emellett a magánjog, a római jog és a jogtörténet különböző területeit is rendszeresen vizsgálja, így különösen a társasági jog, valamint a szerződési jog körében publikál.

Gombos Katalin

A JOGHATÓSÁG EGYES KÉRDÉSEI A NEMZETKÖZI MAGÁNJOGBAN¹

Some Questions of Jurisdiction in Private International Law

Dr. habil. Gombos Katalin, PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Európai Köz- és Magánjogi Tanszék,
simonne.gombos.katalin@uni-nke.hu

A tanulmány apropóját az adta, hogy 2015-ben felállították a Nemzetközi Magánjogi Kodifikációs Bizottságot abból a célból, hogy a kissé korszerűtlen 1979. évi 13. törvényerejű rendeletet felváltásuk egy új nemzetközi magánjogi kódexszel. A nemzetközi magánjogi jogintézmények közül az egyik fontos terület a joghatóság szabályozása. A szabályozás helyes technikájának megválasztásához célszerű áttekinteni azokat az európai kódexeket és egyéb szabályokat, amelyek a közelmúltban a joghatóság témakörében születtek. Figyelemmel kell lenni az Európai Unió e jogterületet érintő szabályaira is. A tanulmány a lehetséges szabályozás főként közjogi kapcsolódású témaköreit vizsgálja, így a helyes szabályozási technika megválasztása mint közjogi módszer mellett törekszik az állami immunitás kérdéseinek bemutatására, valamint a javasolt intézményi modell felvázolására.

KULCSSZAVAK:

nemzetközi magánjog, kodifikáció, joghatóság, állami immunitás, intézeti modell, amicus curiae

¹ A tanulmány a 2016. május 20-i, *Az ezerarcú magánjog: a jogfejlődés útjai és lehetőségei a XXI. században* című, a Magánjogot Oktató Fiatalok tizedik és a Magánjogot Oktatók Egyesületének nyolcadik éves rendes konferenciáján elhangzott előadás kibővített és szerkesztett változata.

The occasion of this essay is the establishment of the Codification Committee on Private International Law in 2015, aiming at the replacement of the slightly anachronistic Legislative Decree No. 13 of 1979 by a new Code on Private International Law. One of the most important legal instruments of private international law is the regulation of jurisdiction. In order to find the correct technique of regulating this area, it is expedient to review European acts and any other legislation, which have recently been introduced in the area of jurisdiction. It is also necessary to pay attention to the rules of EU law affecting this area. The essay focuses on the public law-related topics of the possible legislation. Therefore, apart from the presentation of the correct legislative method, the essay intends to show the issues of the immunity of state and the proposed institutional model.

KEYWORDS:

private international law, codification, jurisdiction, immunity of state, institutional model, amicus curiae

1. BEVEZETŐ

A nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Nmjtvr.) az egyike a kevés számban még ma is hatályos, de már újonnan hosszú ideje nem alkotható törvényerejű rendeleteinknek. Az Nmjtvr. sok-sok toldozás-foltozáson esett át, a ma hatályos szövegének kialakításához vezető úton egy nagy koncepcionális módosítást jelentett a 2000. évi CX. törvény, amely – az 1988. szeptember 16-án létrejött Luganói Egyezményrel biztosítandó harmónia jegyében – átfogóan megreformálta az Nmjtvr.-nek a *joghatóságra*, továbbá a *külföldi határozatok elismerésére és végrehajtására* vonatkozó előírásait. A *Luganói Egyezmény* az EGK-² és az EFTA-³ tagállamok viszonylatában állapította meg a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatósági, továbbá a külföldi határozatok elismerésére és végrehajtására vonatkozó szabályokat.⁴

A Luganói Egyezmény megalkotásának időszakában az akkori európai integrációban a polgári igazságügyi együttműködés területén még általánosnak volt tekinthető a nemzetközi egyezményekkel való szabályozási technika, miután a *bel- és igazságügyi együttműködésről*, azon belül a *polgári igazságügyi együttműködésről* eredetileg a Római Szerződés (a továbbiakban: EGK Szerződés) nem rendelkezett. A nemzetközi szerződések létrehozásában döntő szerep jutott az integráción kívüli nemzetközi szerveződéseknek, amelyek közül a legjelentősebbek a *Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia*, az *ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága (UNCITRAL)* és a *Nemzetközi Személyi Jogállapot Bizottság*.⁵ Az Egységes Európai Okmány célul tűzte ki az egységes belső piac megteremtését, majd a Maastrichti Szerződés létrehozta a három pillérből álló Európai Uniót. Új elemként jelent meg a harmadik pillér, a bel- és igazságügyi együttműködés, amelynek már része volt a polgári igazságügyi együttműködés is, de a harmadik pillér létrehozatalának időpontjában sajátos jogforrásokkal rendelkezett, amelyek még mindig csak egyezményi szinten tartották – ugyan sajátosan, a tagállamok egymás közti viszonylatában – az unión belüli együttműködést. Az igazi áttörést hozó Amszterdami Szerződés közösségivé tette

² Az Európai Gazdasági Közösséget (EGK-t) az 1957. március 25-én aláírt Római Szerződés (EGK Szerződés) hozta létre, a mai Európai Unió egyik alapjának tekinthető szervezetként.

³ Az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (European Free Trade Association – EFTA) az Európai Gazdasági Közösségből kimaradó Nagy-Britannia vezetésével jött létre az 1960-as Stockholmi Egyezményrel.

⁴ Később ennek az egyezménynek lépett a helyébe a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, a szerződő felek által 2007. október 30-án Luganóban aláírt egyezmény. Dánia 2007. december 5-én írta alá ezt az egyezményt.

⁵ Néhány példa az e szervezetek által kidolgozott egyezményekre: A gyermektartási kötelezettségre alkalmazandó jogról szóló 1956. október 24-i egyezmény; A végrendeleti rendelkezések formájával kapcsolatos kollízióról szóló 1961. október 5-i egyezmény; A közúti balesetekre alkalmazandó jogról szóló 1971. május 4-i egyezmény; A termékfelelősségre alkalmazandó jogról szóló 1973. október 2-i egyezmény; A tartási kötelezettségre alkalmazandó jogról szóló 1973. október 2-i egyezmény; A házassági vagyoni jogi rendszerekre alkalmazandó jogról szóló 1978. március 14-i egyezmény; A képviselőre alkalmazandó jogról szóló 1978. március 14-i egyezmény; Az elhunyt személyek vagyonának öröklésére alkalmazandó jogról szóló 1989. augusztus 1-jei egyezmény; A nemzetközi kereskedelemben a követelések átruházásáról szóló 2002. január 31-i egyezmény; A házasság útján történő törvényesítésről szóló 1970. szeptember 10-i 12. római egyezmény.

e jogterületet, ekkortól vált lehetővé az Európai Közösség szerveinek jogalkotása.⁶ E jogalkotási lehetőség hamar produkált eredményeket,⁷ ezért Magyarország uniós csatlakozása idejére már több olyan másodlagos jogforrás született, amely a csatlakozásunk időpontjától kezdve automatikusan vált alkalmazandóvá.⁸

Magyarország uniós csatlakozása előtt törekedett a Luganói Egyezményhez történő csatlakozásra, de végül az mégis elmaradt.⁹ Ennek oka volt, hogy egyrészt az uniós tagság folytán már közvetlenül alkalmazandó rendeleti jogforrások is szabályozást nyújtottak a határon átnyúló jogviták joghatósági kérdéseiben, másrészt az Nmjtvr. Luganói Egyezménnyel összefüggő átfogó módosításai olyan jelentősen közelítették szabályainkat a csatlakozásunk után uniós relációban érvényesülő brüsszeli joghatósági, elismerési és végrehajtási rezsimhez, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozásunkkor külön az Nmjtvr.-t módosító rendelkezések nélkül is lehetővé vált az akkor hatályos *Brüsszel I.* rendelet¹⁰ alkalmazása.

A későbbiekben több olyan Nmjtvr. módosításra, bizonyos szabályok deregulációjára is sor került, ami valamely uniós norma hatálybalépésével függött össze.¹¹ Az uniós jogfejlődés azonban viharos eredményeket hozott,¹² a polgári igazságügyi együttműködés

⁶ Általános jogalap a másodlagos jogalkotásra az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (EKSz) 95. cikke volt, a másodlagos jogforrások kibocsátásának konkrét jogalapját az EKSz 61. cikk c) pontja és – 67. cikkére figyelemmel – 65. cikke teremtette meg.

⁷ Az Európai Tanács 1999 őszi tamperei csúcstalálkozóján határoztak az állam- és kormányfők a Tamperei programról. A Nizzai Szerződés néhány rendelkezéssel egészítette ki a bel- és igazságügyi együttműködés területére tartozó politikákat. 2004 novemberében megszületett a következő, több évre szóló intézkedéscsomag, a Hágai Program, majd az Európai Tanács 2009 decemberében fogadta el a Stockholmi programot (2010 és 2014 közötti időre), és a jelenlegi időszak programja poszt-Stockholm.

⁸ Ilyen közösségi jogforrások voltak a joghatóság területén: a Tanács 44/2001/EK rendelete (2000. december 22.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (Brüsszel I); a Tanács 2201/2003/EK rendelete (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről; A Tanács 1346/2000/EK rendelete (2000. május 29.) a fizetésképtelenségi eljárásról.

⁹ BURIÁN 2001, 75–91.

¹⁰ A Tanács 44/2001/EK rendelete (2000. december 22.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról.

¹¹ Például a határozatok elismerésével és végrehajtásával összefüggésben történt uniós szabálmódosulás eredményeként a 2011. évi CCL. törvénnyel került sor a honi nemzetközi magánjogi szabályok módosítására.

¹² A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés alapvető általános szabálya az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 81. cikke lett, ami szerint az együttműködés keretében olyan intézkedések is elfogadhatók, amelyek célja a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése. E szabály felhatalmazást ad uniós jogalkotásra a bírósági és bíróságon kívüli ügyekben hozott határozatok tagállamok közötti kölcsönös elismerésére és azok végrehajtására; a bírósági és bíróságon kívüli iratok határokon túlrá történő kézbesítésére; a tagállamokban alkalmazandó kollíziós, illetve joghatóságra vonatkozó szabályok összeegyeztethetőségére; együttműködésre a bizonyításfelvétel terén; az igazságszolgáltatáshoz való tényleges hozzáférés biztosítására; a polgári eljárások zökkenőmentes lefolytatását gátló akadályok megszüntetésére, szükség esetén a tagállamokban alkalmazandó polgári eljárásjogi szabályok összeegyeztethetőségének előmozdításával; alternatív módszerek kidolgozására a jogviták rendezésére és még a bírák, ügyészek és az igazságszolgáltatási alkalmazottak képzésének támogatására is.

területén gomba módra szaporodtak az új uniós szabályok,¹³ amelyek részben új együttműködési területeket nyitottak meg,¹⁴ részben pedig felülvizsgált szabályok voltak bizonyos uniós jogterületeken.¹⁵ A nemzetközi szerződésekkel való szabályozás is tovább folytatódott, és a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően már nemcsak a tagállamok írtak alá ilyen nemzetközi megállapodásokat, hanem az Unió maga is csatlakozott bizonyos rezsimekhez. Ez a szabályok további rétegeinek megnyílása mellett növelte a kissé már korszerűtlennek és öregecskének tekinthető Nmjtvr. szinte folyamatos módosítási szükségességét, de legalábbis folyamatos összefésülési igényét az uniós és nemzetközi szintű szabályokkal.

Ezt a helyzetet érzékelve született meg az új nemzetközi magánjogi szabályozás kodifikációjáról és a Nemzetközi Magánjogi Kodifikációs Bizottság felállításáról szóló 1337/2015. (V. 27.) Korm. határozat, amely döntött a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet átfogó korszerűsítésére irányuló munkálatok megkezdéséről. A kormányhatározat szerint a felülvizsgálat célja egy korszerű, a nemzetközi magánjog uniós és nemzetközi szintű szabályozásával összhangban álló, új nemzetközi magánjogi szabályozás megalkotása. A Nemzetközi Magánjogi Kodifikációs Bizottság bábáskodása mellett létrehozandó új kódex egyik nagy központi kérdése a *joghatóság* problematikája. A határon átnyúló jogvitákban a joghatóság az első olyan kérdése az ügyeknek, amelyben szükséges állást foglalni. Joghatóság hiányában ugyanis nincs az adott állam bíróságának eljárási jogosultsága. A joghatóság kérdései sok szemszögből vizsgálhatók. A MOE Konferencia olyan jogterületeket kívánt az eszmecsere középpontjába helyezni, amelyek a közjog és a magánjog határterületein helyezkednek el. Ezért a joghatóság témaköréből az erre a határterületre eső, általam kiválasztott három eltérő közelítésű problematika – jelenleg folyó nemzetközi magánjogi kodifikáció fejleményeire is figyelemmel levő – vizsgálódására szorítkozom.

2. KÖZJOGI MEGKÖZELÍTÉS ELSŐ TÉTELBEN: A JOGALKOTÓ DÖNTÉSE A LEHETSÉGES SZABÁLYOZÁSI TECHNIKÁRÓL

Az egyik ilyen közjogias közelítésű kérdése a nemzetközi magánjognak a joghatóságra vonatkozó szabályozás technikája maga. A fentebb vázolt, többretegű szabályozásból szükségképpen adódik, hogy a *belföldi jog – uniós jog – nemzetközi jog* (elsősorban nemzetközi szerződési jog) hármasságában nagy szerepe van a prioritások, a jogrendszerek egymáshoz való viszonyát, az *elsőbbség vagy alkalmazási elsődlegesség* kérdését eldöntő nézetek jogpolitikai alapú meghatározásának. Ez a téma újra felszínre hozhat régi, közjogi

¹³ Például alternatív európai eszközök a tagállami szabályok mellett, választhatóan teszik lehetővé bizonyos jogi kérdésekben az uniós rezsimek alkalmazását. Új jogterület az együttműködési formák szélesítése is, például bizonyításvétel, iratkézbítés, ideiglenes vagy biztosítási intézkedések területén.

¹⁴ GOMBOS 2014, 59–109.

¹⁵ A Brüsszel I rendelet szabályainak felülvizsgálatára is sor került, az új rendelet a 1215/2012/EU rendelet.

jellegű dogmatikai vitákat, például a *dualizmus*, *monizmus* kérdéseit.¹⁶ Ezen túl a szabályozás elkerülhetetlenül megválaszolendő kérdése a belföldi jogként figyelembe jövő nemzetközi magánjog és az uniós jog – azon belül külön problematikaként az uniós rendeletek,¹⁷ egyéb jogforrások és az uniós által kötött szerződések¹⁸ – egymáshoz való viszonya.¹⁹ A szabályozási technika más szemszögből abban a jogpolitikai kérdésben való döntés meghozatalát teszi szükségessé, hogy a nemzetközi magánjogot, hagyományosan a *kollíziós jogot*, valamint a *joghatóságra, határozatok elismerésére és végrehajtására* vonatkozó szabályozókat *együttesen* tartalmazó kódexben vagy csak a nemzetközi magánjog klaszszikus magvát adó kollíziós jogot szabályozó törvényben szükséges elhelyezni, ez utóbbi esetben a joghatóságra, határozatok elismerésére és végrehajtására vonatkozó szabályokat eljárás jellegű hazai jogforrásba emelve. A nemzetközi gyakorlat e területen nagyon vegyes, de többséginek mondható az a szabályozási módszer, hogy a nemzetközi magánjog szabályai kizárólag *kollíziós* előírásokat tartalmaznak, míg a joghatóságra, határozatok elismerésére és végrehajtására vonatkozó szabályok *eljárás kódexekbe* vagy *egyéb kapcsolódó*

¹⁶ A probléma lényegét abban vázolhatjuk fel, hogy míg a dualista koncepció szerint a nemzetközi jog és a belső jog anyagi jogi értelemben két különálló jogrendszer, addig a monista koncepció ezt tagadva úgy véli, hogy a több nemzeti jogalkotó által alkotott nemzetközi vagy uniós jog anyagi jogi értelemben nem különbözik a belső jogtól, ugyanúgy alkalmazandó a hazai jogalkalmazó által, mint az egyetlen belső jogalkotó által alkotott nemzeti jog. A monista koncepció szerint a különbség csupán alaki, előbbi több, utóbbi egyetlen nemzeti jogalkotó hozta létre. Gyakorlatilag ebből a két eltérő, szélsőséges álláspontból indukálható a kérdés: hogyan válik a belső jog részévé a nemzetközi vagy uniós jogi norma. A dualista jogkoncepció kodifikációs eljárási következménye magától értetődően az, hogy a nemzetközi jog – adott esetben egy nemzetközi szerződés vagy témánknál maradvány az uniós jog – önmagában még a szerződéssel kapcsolatos kodifikációs, ratifikációs eljárással nem válik belső joggá. Ahhoz, hogy a nemzetközi szerződésben foglalt kötelezettség a belső jog részévé váljon, szükséges az a belső jogba transzformálni oly módon, hogy megfelelő szintű belső jogi jogforrásban kell azt elfogadni és közzétenni. E teória szerint a nemzetközi szerződés a belső jogi jogforrási hierarchia szempontjából a transzformáció megtörténteig csak speciális jogforrásnak minősül, azaz, bár van normatív ereje, de nem része a jogforrási hierarchiának, így a belső jognak sem. A másik elméleti megoldás az adopción eljárási, aminek alkalmazása mellett számos érv szól. Az adopción lényege az, hogy miután a ratifikációval a nemzetközi jogalkotás befejezetté válik, az objektívalódott produktumhoz megfelelő normatív erő fűződik, így további lépésre – transzformációra – nincsen szükség ahhoz, hogy a nemzetközi vagy uniós jogi szabályt alkalmazni lehessen. Ez a megoldás azt az egyszerűbbnek és mindenképpen korszerűbbnek tekinthető megoldási lehetőséget kínálja, többek között az uniós joggal kapcsolatosan is, hogy a nemzetközi szerződés a ratifikációval részévé válik a honi jogrendszernek, így kötelező jogszabállyá válik minden további belső jogalkotási kényszer nélkül. Erről a témáról lásd bővebben: BODNÁR 1997, 35–73.; BODNÁR 1996, 1–18.; BODNÁR 2001, 25–32.; BODNÁR 1987.; VÖRÖS 1997, 229–231.; Egyértelműen az adopción technika alkalmazása mellett szól az az érv is, hogy vannak a nemzetközi jognak és az uniós jognak is olyan szabályai – ilyenek lehetnek különösen a szokásjog, a civilizált nemzetek által elfogadott általános jogelvek, különösen az emberi jogokkal kapcsolatos kérdések, vagy a sokat emlegetett soft law kategóriája –, amelyek esetén transzformáció fogalmilag szóba sem kerülhet, e normatív erővel rendelkező produktumok klasszikus értelemben nem is transzformálhatók. Ugyancsak ellenérvként hozható fel a transzformációs eljárással szemben az is, hogy amíg akár elvi lehetőségként is felmerül, hogy a nemzetközi szerződést, uniós jogot a jogforrási hierarchia csúcán álló legmagasabb szintű jogforráshoz képest esetlegesen alacsonyabb szintű jogforrásban is be lehet emelni a belső jogba, ennek következtében a jogalkalmazásban a nemzetközi szerződés vagy uniós jog erejét veszítheti. Ugyancsak lényeges elméleti probléma a „lex posterior derogat legi priori” elve is.

¹⁷ VÉKÁS 2009, 321.

¹⁸ BLUTMAN 2014, 31–42.

¹⁹ VÉKÁS 2015, 292.

törvényekbe kerülnek. A jelenlegi magyarországi helyzethez hasonló szabályozása, azaz az alkalmazandó jogra, a joghatóságra, határozatok elismerésére és végrehajtására vonatkozó szabályokat egyaránt tartalmazó nemzetközi magánjogi törvénye az uniós tagállamok közül Csehországnak, Olaszországnak, Belgiumnak, Szlovéniának, Bulgáriának és Horvátországnak van.²⁰ Az új magyar nemzetközi magánjogi törvény kodifikációs munkáinak állására, az új polgári perrendtartás megalkotott szabályaira és a magyar jogi hagyományokra is tekintettel a joghatóságra vonatkozó szabályok változatlanul a nemzetközi magánjogi szabályokat egységesen tartalmazó kódexbe kerülhetnek Magyarországon.

A kodifikáció bármelyik technikája is valósul meg, az bizonyosan elkerülhetetlen kérdés lesz, hogy a jogalkotó jogpolitikai alapú döntéssel meghatározza: az uniós rendeletek által érintett területeken milyen szabályozástechnikai megoldás hívja fel a figyelmet az uniós szabály alkalmazási elsődlegességére. Az uniós jogforrások közül ugyanis a *rendelet* az a legfontosabb és legteljesebb uniós aktus, amely *általános* hatállyal bír,²¹ teljes egészében, minden elemében *kötelező*²² és *közvetlenül alkalmazandó*²³ valamennyi tagállamban.²⁴ A rendelet jogokat és kötelezettségeket állapíthat meg nemcsak tagállamoknak, hanem egyéneknek is, tagállami bíróságok előtt rájuk tipikusan közvetlenül is alapítható igény.²⁵ A rendeletek esetén „tükörszabályt” nem találunk a magyar jogban, kifejezetten tilos ugyanis a rendelet szövegének valamilyen szintű magyar jogforrásba inkorporálása. A rendeletek és a nemzetközi magánjog egymáshoz való viszonyulását nehezítő további kérdés, hogy rendelet esetén sem kizárt *tagállami végrehajtási intézkedések* tételének lehetőség, sőt vannak olyan rendeleti szabályok, amelyek kifejezetten csak végrehajtási normákkal együtt képesek a kívánt jogi hatásokat kiváltani. Ugyancsak gyakorlatban azonosítható probléma a *reziduális hatáskörben* hagyott kérdések szabályozási szükségessége. Ez azt jelenti, hogy vannak olyan uniós rendeletek, amelyek lefedik ugyan a szabályozási terület nagy részét, de bizonyos részelemek tekintetében hézagok maradnak. E maradványterületekre vonatkozóan a hatékony jogalkalmazás biztosíthatósága érdekében indokolt lehet nemzetközi magánjogi szabályok megalkotása.

Számos olyan rendelete van az Európai Uniónak, amely a joghatósági kérdésekben irányadó. E releváns jogforrások az alábbiak:

²⁰ SOMSSICH 2016, 45.

²¹ C-10/95. P Asociación Española de Empresas de la Carne (Asocarne) v. az Európai Unió Tanácsa. ECLI:EU:C:1995:406.

²² 804/79. Az Európai Közösségek Bizottsága v. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága. ECLI:EU:C:1981:93.

²³ 31/78. Francesco Bussone v. Ministro dell'agricoltura e foreste. ECLI:EU:C:1978:217; 326/88. Anklagemyndigheden v. Hansen & Soen I/S. ECLI:EU:C:1990:291; 34/73. Fratelli Variola Spa. v. Amministrazione delle finanze dello Stato. ECLI:EU:C:1973:101.

²⁴ Az EUMSZ 288. cikke szerint.

²⁵ 43/71. Politi s.a.s. v. Ministero delle Finanze della Repubblica italiana. ECLI:EU:C:1971:122.

- Az Európai Parlament és a Tanács 1215/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (Brüsszel IA);²⁶
- A Tanács 2201/2003/EK rendelete (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (Brüsszel IIA);
- Az Európai Parlament és a Tanács 650/2012/EU rendelete (2012. július 4.) az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről;
- A Tanács 4/2009/EK rendelete (2008. december 18.) a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről;
- A Tanács 1346/2000/EK rendelete (2000. május 29.) a fizetéseképtelenségi eljárásról;
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/848 rendelete (2015. május 20.) a fizetéseképtelenségi eljárásról – szabályai 2017. június 26-tól váltják fel a 1346/2000/EK fizetéseképtelenségi rendelet szabályait;
- A Tanács (EU) 2016/1103 rendelete (2016. június 24.) a házassági vagyoni jogi rendszerekkel kapcsolatos ügyekben a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról;
- A Tanács (EU) 2016/1104 rendelete (2016. június 24.) a bejegyzett élettársi kapcsolatok vagyoni jogi hatásaival kapcsolatos ügyekben a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról.²⁷

A joghatósági rendeletek – a kollíziós jogi uniós rendeletektől eltérően – főszabály szerint nem hoznak létre egységes jogot,²⁸ rendszerinti alkalmazási feltételük a jogvita (közlebről: az alperes) uniós kapcsolata. A Brüsszel IA rendeletnek azért van kiemelkedő jelentősége a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóság meghatározásánál, mert az Európai

²⁶ A Tanács 44/2001/EK rendelete (2000. december 22.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (Brüsszel I.) szabályait 2015. január 10-től váltották fel a Brüsszel IA rendelet szabályai, kis számban azonban előfordulhatnak még ma is olyan jogviták, ahol a joghatósági kérdésekben a korábbi szabályt kell alkalmazni.

²⁷ A két utóbbi rendeletet megerősített együttműködés keretében fogadták el. Szabályaikat 2019. január 29-től kell alkalmazni. Magyarország jelenleg nem vesz részt ezekben az együttműködésekben, de a csatlakozás a későbbiekben is nyitott. A nemzetközi magánjogi kodifikáció során mindenféleképpen indokolt figyelembevételük.

²⁸ Kivételként említhető bizonyos szegmenseiben a nemzetközi jog – uniós jog – magyar jog hármasságában nagyon sajátos szabályozást adó tartási rendelet. Erről lásd részletesebben: BÓKA 2016, 260–278.

*Bíróság értelmező gyakorlata szerint általános joghatósági szabályait akkor is alkalmazni kell a Magyarországon lakóhellyel, székhellyel rendelkező alperesekre, ha az ügy releváns nemzetközi eleme nem egy másik EU-tagállamhoz, hanem harmadik államhoz kötődik.*²⁹ Vannak e rendeletnek univerzalitást követelő szabályai is, így a fogyasztóvédelmi jogalkotás növekedésével és a fogyasztókat védő joghatósági szabályok megalkotásával e jogterület szabályozástechnikailag különösen nagy kihívást jelent, hiszen a fogyasztó lakóhelyéhez igazodóan perelhető a vele fogyasztói jogviszonyban álló szolgáltató, annak székhelyétől függetlenül. Általánosságban az semmiképpen sem mondható el, hogy ha van uniós rendelet, az minden jogviszonyra, a harmadik államokhoz kapcsolódó esetekre is irányadó. Másként megfogalmazva: a nemzetközi magánjogi jogviszonyok egy részében az uniós szabály, az Unióhoz való kapcsolódás hiányában viszont a nemzetközi magánjog szabályai irányadók.

A rendeletek és a nemzetközi magánjogi szabályok egymáshoz való viszonya tekintetében többféle szabályozástechnikai megoldás lehetséges. Leginkább jogalkalmazó-barát az a megoldás, amikor minden egyes konkrét joghatósági szabálynál utalás található az irányadó uniós rendeletekre. Ez a technika viszont a jogalkotó számára jelent nagy feladatot: hiánymentesen kell feltérképezni valamennyi olyan rendeletet, amit az utaló szabályban szükséges feltüntetni, és e jogforrások módosítása, hatályon kívül helyezése folyamatos jogalkotás-követést tesz szükségessé a hazai jogban is. A másik véglet a jogalkotó számára kényelmes: egyetlen utalás sem szerepel a normaszövegben, ilyenkor az egyedi ügyek sajátosságai mellett a jogalkalmazónak minden egyes egyedi jogvitában külön-külön értékelnie kell a szóba jöhető hazai, uniós és nemzetközi normákat és egyedi vizsgálattal kell – segítő dogmatikai elvek felhasználásával – a konkrétan alkalmazandó szabályt kiválasztani. Köztes megoldás: az utaló szabályok nem egyedi normáknál, hanem általános részben történő elhelyezése, ami egyszerű, de figyelemfelhívó felsorolásként tartalmazza azokat az uniós rendeleteket (esetleg releváns nemzetközi szerződéseket is), amelyek joghatósági kérdésekben irányadók lehetnek. Bármelyik megoldás kerüljön is kiválasztásra, az jogforrástani szempontból közjogi alapú, rendszerszintű következménnyel jár, ezért az e kérdésben való döntéshozatalt is a közjog-magánjog határterületére eső szabályozási kérdések körébe sorolhatjuk.

²⁹ C-281/02. Andrew Owusu v. „Villa Holidays Bal-Inn Villas” cégneven eljáró N. B. Jackson, a Mammee Bay Resorts Ltd, a Mammee Bay Club Ltd, a The Enchanted Garden Resorts & Spa Ltd, a Consulting Services Ltd, a Town & Country Resorts Ltd. ECLI:EU:C:2005:120.

3. KÖZJOGI KÖZELÍTÉS MÁSODIK TÉTELLEN: AZ ÁLLAMI IMMUNITÁS KÉRDÉSEI

A közjog és magánjog határterületén álló másik általam vizsgált kérdés az állami immunitás problémájával függ össze. E problematika gyökeréhez szükséges vizsgálni az immunitási³⁰ elméleteket. A szuverenitási kérdésekkel is szoros kapcsolatban álló *immunitási elméletek* ugyanis sokáig azon a dogmatikai alapon álltak, hogy az állam teljes immunitást élvez.³¹ E nézetek az abszolút immunitást a szuverenitás részeként kezelték. Döntően érvényesült az az eredetileg kánonjogi elv, hogy szuverén más szuverén felett nem rendelkezik ítélkezési hatalommal: *par in parem non habet imperium*.³² A teljes állami immunitás dogmája a 19–20. század fordulójától kezdett oldódni, elsősorban bírósági gyakorlat révén, és ellenpólusként megjelent az állami immunitást teljesen elutasító álláspont,³³ valamint a funkcionális vagy relatív immunitási tan is.³⁴ Az utóbbi nézet kettéosztja az állam tevékenységét, és csak azokban az esetekben biztosít immunitást, ha az állam a közhatalom hordozójaként (*iure imperii*) jár el. Megtagadja viszont az immunitást az államtól, amikor csak mint magánjogi jogalany (*iure gestionis*) lép fel egy jogviszonyban.³⁵ Nemzetközi magánjogi jogviszonyokban az állami igényérvényesítés, illetve az állammal szembeni igényérvényesítés kérdései is felmerülhetnek. Ezekben a helyzetekben a *iure gestionis* tevékenység tartozhat a nemzetközi magánjog szabályozási körébe, figyelemmel arra, hogy a közhatalom-gyakorló állam jogviszonyai abszolút közjogi jellegűek, amelyek kívül esnek a szabályozás tárgyukörén. Vannak viszont e kérdésnek olyan határterületei, amelyekben a közjogi és a magánjogi elemek még a *iure gestionis* megnyilvánulásokban is keverednek, ilyenek tekinthető a mentességek kérdése.

A hatályos Nmjtvr. 62/A. §-ának c) és d) pontjai, illetve 62/C. §-ának c) és d) pontjai és 62/E. §-ai tartalmazzák a nemzetközi jogon alapuló mentességgel összefüggő szabályokat. A 62/A. § c) pontja kizárólagos magyar joghatóságot ír elő a Magyar Állam vagy magyar állami szerv elleni eljárásban, a mentességről való kifejezett lemondás és a 62/E. § (1) bekezdésében felsorolt jogviszonyokat érintő eljárások kivételével, a 62/C. § c) pontja pedig ennek tükörszabályaként szól a magyar joghatóság kizárásáról külföldi állam, állami szerv elleni eljárás esetében. Ugyanígy alapítják meg a kizárólagos, illetve kizárt joghatóság megállapítására a nemzetközi jog alapján mentességet élvező természetes személyek tekintetében a 62/A. § d) pontja, illetve 62/C. § d) pontja alapján. A végrehajtás alóli mentességet állapít meg a 62/E. § (2) bekezdése. Ezeknek a kérdéseknek a szabályozása inkább

³⁰ Az immunitás ebben az összefüggésben olyan elsősorban a jogalanyisághoz (állami minőséggel) kapcsolódó kategóriát jelent, amely a felelősségre vonás elmaradásának eseteit öleli fel. Az immunitás olyan helyzet, amelyben egy adott jogalanyt valamilyen oknál fogva nem lehet felelősségre vonni, pedig tényállásbelileg a feltételek egyébként adottak volnának ehhez.

³¹ LEHOTAY 2010, 396.

³² MÁDL–VÉKÁS 2014, 127. [185] pont.

³³ LAUTERPACHT 1951, 220.

³⁴ KECSKÉS 1988, 25–26.

³⁵ KECSKÉS 2003, 3–19.

tűnik célszerűnek egy, a nemzetközi jogon alapuló mentességgel összefüggésben felmerülő kérdéseket átfogóan rendező külön jogszabályban. Egyrészt fontos tisztázni, hogy noha a magyar jogi terminológia egységesen a „joghatóság” fogalmat használja, az Nmjtvr. joghatósági szabályozásában a joghatóságnak lényegében két, egymástól elhatárolható típusa jelenik meg: a *nemzetközi (köz)jogi értelemben vett joghatóság* és a *nemzetközi magánjogi értelemben vett joghatóság*, amelyek közül az előbbi fennállása előfeltétele az utóbbi megállapíthatóságának. Márpedig a hatályos nemzetközi magánjogi kódexben megtalálható, fent felsorolt rendelkezések közjogi értelemben vett joghatósági szabályozást valósítanak meg. A joghatóság e két szintjének elkülönültségét támasztja alá az uniós joghatósági szabályozás és az Európai Unió Bíróságának arra vonatkozó joggyakorlata is. Erre figyelemmel az új törvény szabályozási körébe csak a nemzetközi magánjogi értelemben vett joghatóságnak kellene tartoznia. Szükségesnek tűnik a nemzetközi magánjogi törvényből való kiemelés azért is, mert a nemzetközi jogon alapuló mentességgel összefüggően a hatályos magyar szabályozás kiegészítése is indokoltnak tűnik, ennek következtében azonban ezen elkülönült területre vonatkozó, kibővített szabályrendszer már aránytalanul nagy helyet foglalna el a nemzetközi magánjogi törvényben. Egyrészt az állami immunitásról szóló, *Bázelben 1972. május 16-án kelt európai egyezmény*, illetve az *államok és tulajdonuk joghatóság alóli mentességéről szóló, 2004-ben elfogadott ENSZ-egyezmény* is részletesebb szabályokat állapít meg az államot megillető, joghatóság alóli *mentesség* tekintetében, amelyek átvétele megfontolandó. Különösen hasznos lenne a joghatóságról történő lemondás lehetséges módjaira vonatkozó részletesebb szabályok belső jogban rögzítése.

Az Nmjtvr. hatályos rendelkezései továbbá csak az állam, illetve a természetes személyek immunitásának következményeivel foglalkoznak, a nemzetközi szervezetek vonatkozásában azonban némák maradnak. Ennek elsődleges oka, hogy ezekre a nemzetközi szerződések közvetlenül vonatkoznak, ugyanakkor a 36/2014. (XII. 18.) AB határozat következtései alapján például a magyar bíróságnak (vagy hatóságnak) vizsgálnia kell a nemzetközi szervezet immunitásának felmérésekor azt a tételes nemzetközi jogban egyébként meg nem jelenő feltételt is, hogy a felperesnek fennáll-e a hatékony igényérvényesítési lehetősége a nemzetközi szervezettel szemben, ezért megfontolandó az is, hogy a jövőben erre a kötelezettségre belső jogi szabályozás külön utaljon.

A végrehajtás alóli mentességre vonatkozó hatályos szabályozást is szükséges lenne kiegészíteni (amelynek mintájául szolgálhatna a 2004-es ENSZ államimmunitási egyezmény), hiszen a nemzetközi joggal teljesen ellentétes hazai bírósági döntésre is sor került a közelmúltban.

A mentesség mint a joghatóság fennállását érintő körülmény tisztázása egy adott eljárásban továbbá szükségessé tehet erre irányuló intézkedéseket, eljárási cselekményeket. Ezzel összefüggő rendelkezéseket állapít meg például a magyar jogban a *diplomáciai vagy egyéb mentesség esetében szükséges eljárásról szóló 1973. évi 7. törvényerejű rendelet*, ez azonban rendkívül elavult, illetve gyakorlati tapasztalatok alapján az abban foglalt szabályozás kiegészítése is indokolt lenne. Nincsenek továbbá külön szabályok a belső jogban a mentességet élvező személy részére történő kézbesítésre, ami szintén rendszeresen

eredményez nehézségeket bírósági eljárásokban (a bíróság egyszerűen nincs tudatában annak, hogy miként is kézbesíthetne ilyen fél számára).

A közjogi értelemben vett joghatóságra vonatkozó rendelkezéseket nem tartalmaz például a belga, a bolgár, a horvát és a svájci nemzetközi magánjogi kódex sem. A cseh nemzetközi magánjogi kódex foglalkozik ugyan a kérdéskörrel, de az is csak egyetlen szakaszban (7. §), amely alapvetően megelégszik az immunitás fennállását illetően a nemzetközi jogra utalással, illetve a kézbesítésre a diplomáciai út alkalmazásának előírásával.³⁶

Az Nmjtvr. jelenleg hatályos szabályai tehát e kérdést dogmatikai hibákkal szabályozzák (keveredik a közjogi és a magánjogi szabályozás), ezért célszerű lehet egy olyan *elkülönített szabályozás*, amely a nemzetközi jogon alapuló mentességek kérdését egy külön törvénybe foglalja, és a nemzetközi magánjog kereteiből ez a szabályozás kikerül.

Amennyiben ez a szabályozási technika nem valósulhat meg, úgy az új nemzetközi magánjogi kódexben indokolt – célszerűségi okokból akár *külön fejezetben* – a nemzetközi magánjogi értelemben vett joghatósági szabályoktól elkülönítetten szabályozni e kérdést, figyelemmel arra, hogy a mentesség alapvetően közjogi jellegű. Ez azért is indokolt, mert az uniós joghatósági szabályozás hatálya nem terjed ki a joghatóság alóli, nemzetközi jogon alapuló mentességre, így e kérdéskört az eljáró magyar jogalkalmazónak mindenképpen a nemzetközi jog, illetve a belső jog alapján kell vizsgálnia. Ezzel szemben a joghatósági szabályok között történő elhelyezés olyan értelmezésnek is teret engedhetne, hogy ezeket a szabályokat az uniós szabályozás hatálya alá tartozó ügyekben nem kell alkalmazni.

4. KÖZJOGI KÖZELÍTÉS HARMADIK TÉTELLEN: JOGALKALMAZÁST SEGÍTŐ INTÉZETI MODELL

A harmadik, röviden összefoglalható problémakör azért érint közjogi és magánjogi határterületet, mert jellegében magánjogi, amennyiben az e területre eső jogviták rendezésének segítését célozza, megvalósításában azonban közjogi alapú, mert célszerűen állami fenntartású intézeti modellel valósítható meg a legoptimálisabban. A nemzetközi magánjogi kodifikáció folyamatában egy olyan intézet, testület felállítására, működésével kapcsolatos szabályok megalkotására tettem javaslatot, amely több funkcióban eljárva a korszerű jogalkalmazási feladatokat szolgálná.

Az első érv az intézet felállítása körében egy – a jogalkotás számára javasolt koncepció-nális – változással függ össze. Az Nmjtvr. jelenleg hatályos 9. §-a nemzetközi összehasonlításban szinte egyedülálló szabályt tartalmaz. Ez a rendelkezés azt teszi lehetővé, hogy a felek közös kérelme alapján a bíróság a kollíziós szabályok szerint irányadó jog alkalmazását mellőzze, és helyette a magyar jog alapján döntse el a jogvitát, illetve megengedett

³⁶ Lásd e kérdéseket: *Nemzetközi Magánjogi Kodifikációs Bizottság joghatósági és eljárásjogi kérdéseket vizsgáló normaproblematikája*. Munkaanyag, kézirat.

jogválasztás esetén a felek által választott jogot tekintse irányadónak.³⁷ A nemzetközi jogirodalomban ezt a szabályt sokan kritizálták, a külföldi jog fakultatív alkalmazásaként tárgyalták, és e rendelkezés gyakorlati alkalmazása is több problémát vetett fel.³⁸ Egyértelműen megállapítható, hogy a megismerhető bírói gyakorlat nem követ elvi alapon álló irányvonalat, és a „hazafelé törekvés” eszközének tekinti a szóban forgó szabályt. A felek (jogi képviselőik) pedig elfogadják ezt a bírói álláspontot, hiszen nekik is kényelmesebb a magyar jog vizein evezniük, és csak akkor hivatkoznak a külföldi jogra, amikor a magyar jog alkalmazása mellett rosszul áll a szénájuk. A közös mellőzési kérelem ezen kívül hozzájárulhat az eljárás elhúzódásához, és a hazafelé törekvést erősítő eszközként nem is elegáns nemzetközi kontextusban. A külföldi jog alkalmazásának mellőzésére vonatkozó közös kérelem elfogadása nehezen egyeztethető össze a nemzetközi magánjog alapeszméjével, amely a tényállással legszorosabb érdemi kapcsolatot mutató jogot tekinti irányadónak az ügy elbírálásánál. A hatályos jog – merőben pragmatikus megfontolásokból – lényegében fakultatív jellegűvé degradálja a kollíziós jogot, és pedig olyan területeken is, ahol a feleknek nincs jogválasztási lehetősége. A felek autonómiájának lényegesen nagyobb teret adhatnak korszerű jogválasztási szabályok, emellett fontos szempont, hogy a jelenleg hatályos szabályok esetén sem lehet a felek mellőzési kérelmének helyt adni azokban az esetekben, amelyekben európai uniós rendeleti kollíziós szabály határozza meg az alkalmazandó jogot.³⁹

Ennek az összefüggő problémának a kezelésében segítséget jelentene egy olyan intézet, ami szükség esetén tanácsadással, *amicus curiae* véleményekkel segíthetné a magyar jogalkalmazókat a nemzetközi magánjogi jogviszonyokban lényeges kérdések, így a kollíziós szabályok és a joghatósági szabályok területén is.

Egy ilyen testület hathatós segítséget tudna nyújtani külföldi jog alkalmazásának szükségessége esetén a külföldi jog tartalmának tisztázásában is. A külföldi jog tisztázása ugyanis olyan jogkérdés, amely *ex officio* bírói feladat, ugyanakkor közismert, hogy a felek együttműködő segítsége nélkül drága és időigényes, és mindezek mellett nem is mindig hoz hiteles eredményt. E területen egy olyan intézet, amely összehasonlító jogi vizsgálatokkal is foglalkozó elméleti szakembereket foglalkoztat, kézzelfoghatóan jobb, egyszerűbb, kevésbé költséges, viszont gyors segítséget tudna nyújtani – különösen *amicus curiae* vélemény adásának lehetősége esetén.

Egy ilyen intézet átvehetne olyan feladatokat, amelyek jelenleg az igazságügyért vagy a külügyekért felelős miniszter hatáskörébe tartoznak a nemzetközi magánjoggal összefüggésben, így a viszonyosság kérdésében és Magyarország hatályos nemzetközi szerződésai tekintetében – e területeken egy hiteles adatbázis, nyilvántartás vezetése mellett – adhatna felvilágosításokat. Ugyancsak e körben említhető azon magyar pereskedők helyzetének

³⁷ Hasonló megoldást csak a francia bírói gyakorlat alakított ki, és ennek mintájára kísérel meg eljárni a román judikatúra is.

³⁸ Lásd például: Legfelsőbb Bíróság Pfv. I.23.679/1997/5.; Pfv. I/a. 20.879/2001/5. és Pf. III. 20.895/1992. számú egyedi ügyekben hozott határozatait.

³⁹ Az új nemzetközi magánjogi törvény koncepciójának 57–63. pontjai.

könnyítése, akik külföldön indítanak eljárást, de ottani joghatóságnál, a magyar jog alkalmazási kötelezettsége mellett a magyar jog tartalmáról bizonyítvány kiállítását kérik.

5. ÖSSZEGZÉS

A felvillantott példáim reményeim szerint igazolják egyrészt a nemzetközi magánjog ezerarcúságát, másrészt alapvetően magánjogi szemlélete mellett néhány kérdésben a közjog és a magánjog olyan érintkezési területeinek detektálhatóságát, ami a nemzetközi magánjog jelenleg folyó kodifikációjának folyamatában mind a jogtudományt, mind a jogalkotót nagy kihívások elé állítják.

FELHASZNÁLT IRODALOM:

1. BLUTMAN László (2014): A Költségvetési Paktum alkotmányos helye: kérdések és kétségek. *Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Tomus LXXVII. Fasc. 1. 31–42.
2. BODNÁR László (1987): *A nemzetközi szerződések és az állam*. Budapest, KJK.
3. BODNÁR László (1996): A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyének alkotmányos szabályozásáról. Alkotmány és jogtudomány. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica*, Tomus XLVII. Fasc. 1–18. 19–36.
4. BODNÁR László (1997): A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya az új alkotmányban. In BRAGYÓVA András szerk.: *Nemzetközi jog az új alkotmányban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete. 35–73.
5. BODNÁR László (2001): Alkotmány, nemzetközi szerződés, EU-jog (avagy a közjogi harmonizáció deficitje). In ANDRÁSSY György – CSERESNYÉS Ferenc szerk.: *Magyarország és Európa az ezredfordulón (Konferencia – Pécs 2001. május 18–19.)*. Pécs, Studia Europaea. 25–32.
6. BÓKA János (2016): Tartási kötelezettségek az új magyar nemzetközi magánjogi törvényben. In BERKE Barna – NEMESSÁNYI Zoltán szerk.: *Az új nemzetközi magánjogi törvény alapjai: Kodifikációs előtanulmányok*. Budapest, HVG-ORAC. 260–278.
7. BURIÁN László (2001): A nemzetközi magánjogi kódex újabb módosítása elé. In *Ius Privatum, Ius Commune Europae, Liber Amicorum, Studia Ferenc Mádl Dedicata*. Budapest, 75–91.
8. GOMBOS Katalin (2014): *A jog érvényesülésének térsége az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer.
9. KECSKÉS László (1988): *Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
10. KECSKÉS László (2003): Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 4. sz. 3–19.
11. LAUTERPACHT, Hersch (1951): *The Problem of Jurisdictional Immunities of Foreign States*. The British Yearbook of International Law. 28. 220–272.
12. LEHOTAY Veronika (2010): *Adalékok a jogalkotással okozott kár szabályozásának kérdésköréhez. Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXVIII. 395–413.
13. MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos (2014): *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
14. *Nemzetközi Magánjogi Kodifikációs Bizottság joghatósági és eljárásjogi kérdéseket vizsgáló normaproblematikája*. Munkaanyag, kézirat.
15. SOMSSICH Réka (2016): Az uniós tagállamok szabályozástechnikai megoldásai a nemzeti jog, valamint az uniós jog viszonyának rendezésére a nemzetközi magánjog területén. In BERKE Barna – NEMESSÁNYI Zoltán szerk.: *Az új nemzetközi magánjogi törvény alapjai. Kodifikációs előtanulmányok*. Budapest, HVG-ORAC.

16. VÉKÁS Lajos (2009): A nemzetközi Magánjogi törvény módosításáról. *Magyar Jog*, 6. sz. 321–326.
17. VÉKÁS Lajos (2015): Egy új nemzetközi magánjogi törvény megalkotásának néhány elvi kérdéséről. *Jogtudományi Közlöny*, 6. sz. 295–299.
18. VÖRÖS Imre (1997): Az Európai Megállapodás alkalmazása a magyar jogrendszerben. *Jogtudományi Közlöny*, 5. sz. 229–237.

Jogi források:

1. 2011. évi CCI. törvény egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról
2. 1973. évi 7. törvényerejű rendelet a diplomáciai vagy egyéb mentesség esetében szükséges eljárásról
3. 1979. évi 13. törvényerejű rendelet a nemzetközi magánjogról
4. 1337/2015. (V. 27.) Korm. határozat az új nemzetközi magánjogi szabályozás kodifikációjáról és a Nemzetközi Magánjogi Kodifikációs Bizottság felállításáról
5. 1673/2016. (XI. 29.) Korm. határozat az új nemzetközi magánjogi törvény koncepciójáról
6. 36/2014. (XII. 18.) AB határozat a diplomáciai vagy egyéb mentesség esetében szükséges eljárásról szóló 1973. évi 7. tvr. 5. § (1) bekezdés második mondata egyes szövegrészei alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről
7. 1215/2012/EU parlamenti és tanácsi rendelet (2012. december 12.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (Brüsszel IA)
8. 1346/2000/EK tanácsi rendelet (2000. május 29.) a fizetéseképtelenségi eljárásról
9. 2015/848 parlamenti és tanácsi rendelet (2015. május 20.) a fizetéseképtelenségi eljárásról
10. 2016/1103 tanácsi rendelet (2016. június 24.) a házassági vagyoni jogi rendszerekkel kapcsolatos ügyekben a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról
11. 2016/1104 tanácsi rendelet (2016. június 24.) a bejegyzett élettársi kapcsolatok vagyoni jogi hatásaival kapcsolatos ügyekben a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról
12. 2201/2003/EK tanácsi rendelet (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (Brüsszel IIA)
13. 4/2009/EK tanácsi rendelet (2008. december 18.) a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről
14. 44/2001/EK tanácsi rendelete (2000. december 22.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (Brüsszel I)

15. 650/2012/EU parlamenti és tanácsi rendelet (2012. július 4.) az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről
16. C-10/95. P Asociación Española de Empresas de la Carne (Asocarne) v. az Európai Unió Tanácsa. ECLI:EU:C:1995:406.
17. Európai Közösséget létrehozó Szerződés (EKSz)
18. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata
19. Lisszaboni Szerződés

Dr. habil. Gombos Katalin, PhD, habilitált egyetemi docens a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszékén. Kutatási területei: az Európai Unió jogrendszere, az Európai Bíróság jog-fejlesztő tevékenysége, bírói jogvédelem az Európai Unióban, az Európai Unió versenyjoga. A Magánjogot Oktatók Egyesületének tagja, a MOE konferenciák rendszeres résztvevője. A 2015-től 2017-ig működő Nemzetközi Magánjogi Kodifikációs Bizottság tagja, a magyar Páneurópa Jogász Unió Európai Jogi Szekciójának elnöke, a Magyar Tudományos Akadémia köztestületének tagja, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Versenyjogi Kutatóközpont Tudományos Tanácsának tagja.

Ruslan Seitkazin

GLOBALISATION AND DEMOCRACY: THE CONCEPT OF COSMOPOLITANISM

Ruslan Seitkazin, PhD student of the Doctoral School of Public Administration Sciences, National University of Public Service, Budapest, Hungary, seitkazin.ruslan@gmail.com

To what extent can democracy be extended beyond borders? It was given for granted that the values and norms of democracy could only be applied within the boundaries of a country. Yet, over the past twenty years, it has been progressively debated that democracy can also affect global politics and international organizations. Today, the methods the world has for enforcing international law is too much dependent on whether a powerful geo-political force like the US or Russia is eager to commit resources to the issue. In such occasions, “a big state” will more likely do what it wants, acting simply in its own interests. It is argued that international law enforcement must not rely on some nation states lending part of their military apparatus to global or regional democratic entities, but instead, a military force must be globally recruited based on individuals, not countries. However, in the modern world such institutions are deficient, and therefore often rely on a big state to act. In contrast, cosmopolitan democracy is more about seeking a new enforcement approach that is more genuinely transnational. It is suggested that within the framework of cosmopolitan law, there is an opportunity of improving, rather enhancing both our means of enforcement and our international organisations. This article reviews the idea of cosmopolitan democracy, a project of normative political theory started to develop since the early 1990s put forward by David Held, concentrating on its ability to offer a new approach to the identity problem.

KEYWORDS:

cosmopolitan democracy, the UN, globalisation, cosmopolitan citizenship, IGOs

The victory of the West over the Soviet regime inspired the hope that international relations can be driven by the ideals of the rule of law and democracy. The concept of globalising democracy may be understood as a phenomenon that impacts the internal modes of different countries, but it could also be seen as a new way of regulating and understanding political relations worldwide, and since the threat of nuclear war had receded, western political actors were urged to actively apply their tenets of the rule of law within the domain of international affairs. This marks a central notion underpinning cosmopolitan democracy, which more precisely, could be described as the endeavour to globalise democratic principles while, simultaneously, democratising globalisation.¹ In the 1990s, the political idea of cosmopolitan democracy was developed by a group of thinkers, such as David Held, for example, within the development of institutional connections between national civil communities that strengthen democratic principles within both the international arena and a country.²

In short, cosmopolitan democracy is a normative project of political theory that attempts to address some of the procedures, principles and values of democracy within a system of global policy. The major purpose is to provide a voice to the people of the world community on an institutional level that parallels governments. “We live today at a fundamental point of transition”, states David Held in introducing the scheme for cosmopolitan democracy.³ In such a transitional stage, a vast discrepancy can be identified between the ideals of democracy and the globalised concept of power. It is noteworthy that a remedy is perceived in “the entrenchment of democratic autonomy on a cosmopolitan basis”⁴ by deepening and extending democracy across nations, regions and global networks. There is a belief underlying this perception that the separation between the foreign and domestic spheres of politics is continually being blurred⁵ and that the idea of state sovereignty is unchallenged and indivisible.⁶ However, globalisation is viewed as a linear or irreversible historical process and the mode of the nation state will ultimately be eclipsed by the new forces it has set in motion. Furthermore, globalisation neither dissolves nor minimises country power, but rather changes its nature. Yet, Held suggests that five “disjunctures” have emerged between globalisation and the nation state. It was argued that these disjunctures between globalisation and the nation state require cosmopolitan democracy in order to tackle the following issues, namely the regulation of global financial markets, the international drugs trade, and the regulation of nuclear waste.⁷ In addition, Held recognises recurring cosmopolitan realities that help to increase the probability of cosmopolitan democracy. Although it was assumed that the formation of global society

¹ HELD 2002.

² ARCHIBUGI 2004.

³ HELD 2006, 304.

⁴ HELD 2006, 305.

⁵ MCGREW 1997, 13.

⁶ ROSENAU 2005, 73.

⁷ HELD et al. 1999.

is simply represented in globalisation, the tenets of egalitarian individualism, impartial reasoning and reciprocal recognition, have already been determined as a set of legal frameworks of global and regional governance in certain respects. This was justified by examples, such as the UN Declaration of Human Rights, the International Bill of Human Rights, the Covenants of Rights and the statute of the International Criminal Court. Interestingly, in his model for the new order, Held does not seek an entire replacement of state-based democracy by cosmopolitan democracy. Conversely, Held accentuates the new reformation from “a community of fate within boundaries” of the country to “overlapping communities of fate”.⁸

Generally speaking, democracy was invented and established within territorially bounded political communities. It has been acknowledged that democracy of nation states is embedded in the contemporary state, and a fixed territory is bounded. Yet, the territorial basis of the autonomy of the state and nation state democracies has been called into question by globalisation. The perception of fixed people within a country has been challenged by asylum seekers and other forms of international immigration, as well as holders of dual or multiple citizenships. Additionally, the idea of citizens’ rule is questioned by the fact that people of various nations have no opportunity to grant their consent to decisions that influence them, despite the fact that those are made elsewhere. The notion of popular sovereignty is now restricted by international agreements, and often the process of decision-making at international level excludes the involvement of ordinary people. It has been argued that people have less input in international and domestic policies than the International Monetary Fund (IMF) does, for example. It is argued that people have minimal control over international forces and agencies, and that they do not have a means or channel through which to voice their agreements or disagreements. Moreover, the notion of a politically autonomous, or self-governing community is undermined by internationalisation. National organisations by no means merely define policies for themselves, and states by no means define what is appropriate or right for their own residents.

Nevertheless, the basis of democratic legitimacy, or a tenet of the agreement through elections, is also open to challenge, and the relevance and scope of this tenet is agreed by processes of global and regional restructuring. Mechanisms of accountability might be weakened and obscured by the system of overlapping political structures. The nature of accountability of NATO, multinational corporations (MNCs) and IMF to the general public of governments, in which they work, or to the various groups they impact beyond a given state, continues to be an acute question. It is worth noting that there is an issue about the adequate locus for the democratic articulation of the political good, and about the appropriate location of people, democracy and politics. It is suggested that if the agent at the centre of contemporary political discourse, be a group or person, is locked into the diversity

⁸ HELD 1998, 24.

of overlapping units – international and domestic – then the proper “home” of democracy and politics becomes a complicating and puzzling issue. Therefore, Held examines whether the nation state can remain at the heart of democratic thought, and whether it is in fact the most suitable locus for democracy. It could be argued that all of these challenges show that democracy might not operate in the globalising world, in which the imperative of competition between nation states deprives citizens of their power and voice. Moreover, it is believed that the traditional democracies derived from nation states are unable to provide humane governance. Thus, if the idea of democracy is taken seriously, does this mean that we should extend the democratic tenet to international relations? Furthermore, it is noted that even if society or country relations are democratised, the country cannot exert efficient regulation over global platforms. In addition, many countries in the Global South are progressively disempowered as independent, rather than autonomous actors and therefore, democratisation should expand via ‘transnational market forces’.⁹ Furthermore, the cosmopolitan democratic scheme aims to democratise global levels of decision-making that are predominated by market forces and states. It expands the scope of democratisation beyond society and state relations, highlighting accountability, participation, agenda-setting and law-making by the citizens of the world using their representatives. Now, it is crucial to clarify who these people are. For instance, it is noted that people are represented by members of the global civil society, constituting the Citizen Assembly or the UN People’s Assembly. Yet, Held proposes that people’s constituencies will be determined according to the scope and nature of debatable transnational problems with the probability of general referenda cutting through countries and nations. It has been argued that democratic entities must be developed and redesigned to reflect issues of multiplicity and questions that impact and gather people together, irrespective of whether they are in one country or another. What is more, cosmopolitan democracy underlines that democracy within democratic relations and a concrete community are interdependent, and that new binding and organisational mechanisms should be launched if democracy is to develop and survive in the future.

Notwithstanding this, proponents of cosmopolitan democracy believe that, in the short term, this could alter the UN Security Council by providing the Third World an important voice and reforming the veto system. It has been proposed to establish a second UN chamber and to create regional parliaments that improve the role of institutions, such as the European Parliament. Moreover, it has also been suggested that an obligatory jurisdiction be created before the International Court and a new international Human Rights Court be organised.¹⁰ However, in the long term, there is a hope that a global parliament will be produced by cosmopolitan democracy, the dividing of economic and political interests, and electoral processes and the public findings of consultative assemblies. It would also provide an interlinked global legal system that comprises elements of civil and criminal

⁹ FALK 1995, 120.

¹⁰ ARCHIBUGI 1995.

law and the permanent movement of an increasing portion of coercive capacity in nation states to global and regional bodies. Yet, how could these ideas be implemented and how feasible are they?

It is important to note that the normative stance, which lies behind cosmopolitan democracy, is fairly robust. It stresses the significance of individualistic morality, where every citizen is equal.¹¹ It also emphasises the extent of the threats and goals that are general to humanity as a whole.¹² Moreover, if the idea of a “civilisation community of fate”¹³ is accepted, it will be suggested to improve the democratic nature of the international entities responsible for solving global problems. It is argued that international governmental organisations (IGOs) must conduct relations between countries and have nothing “directly to do with cosmopolitan citizenship”.¹⁴ Held acknowledges that the UN is an international body, but also emphasises that it has also developed an innovative system of global governance.¹⁵ Yet, the tenet of national self-determination is also proclaimed in the UN Charter, which conflicts with cosmopolitanism. It is difficult to believe that the UN could have been developed and maintained without the principles of national self-determination. Moreover, the national self-determination is much more globally adopted than that of fundamental human rights. It means not only that there are some non-liberal democratic countries that sustain only the rights of their own people. Put precisely, no country implements the tenet of universal human rights. Global human rights must meet global human commitments to assure the standard rights of everyone else, but arguably, the people in developed states do not fulfil such commitments for those in the developing countries. Nevertheless, it could be noted that after World War II, both the cosmopolitan and nationalist concepts have fostered the development of global order, even though these tenets contradict each other in some respects. In addition, the tenet of national self-determination is more critical for the UN, and for the UN it could operate without cosmopolitan ideas, for instance, as a mere alliance of multinational states for global security without the promotion of human rights. On the contrary, many states including China would not engage with and maintain the UN without the tenet of national self-determination. This principle allows different country modes to actively participate in a common sphere and is a prerogative for global order. As for the other IGOs, Held underestimates the reality of nationalists, arguing that the new structures of economic regulation are indispensable to conquering the fragmentation of policy-making in tackling the issues of the global economy. Yet, organisations, such as the World Bank, OECD and IMF are international, even though global and transnational impacts can be exerted. It is believed that such institutions have made some achievements in transnational economic

¹¹ COATES 2000.

¹² HELD 2006.

¹³ BECK 2006, 7.

¹⁴ MILLER 1999, 74.

¹⁵ HELD 2002, 38.

co-ordination and because of internationality, they have influence on the global economy.¹⁶ The effectiveness of IGOs depends on the widely based maintenance of countries, which appeal to their citizens to contribute to them. It is noted that since ‘technocratic elites are vulnerable’, the legitimacy of the maintenance of democratic states is needed by IGOs.¹⁷ Moreover, Held supports the goal of establishing a new economic agency at the international level; however, there is a big gap between the practicability of launching a new international entity and a new universal agency. Held’s over-evaluation of cosmopolitan realities derives from his narrow concept of the country. He asserts that the appearance of “overlapping communities of fate” in the process of globalisation has demoralised the effectiveness of the country as the only community of fate. Notwithstanding this, Held also states that the national interest frequently takes precedent over global issues, and this arouses controversy in the long-term for international communities. For instance, the 1992 bio-diversity protocol in Brazil was not signed by the USA,¹⁸ and this shows how the international community was helpless in imposing the environmental agenda that was a priority issue for many countries. Thereby, it was proposed that more legal improvements should be granted in order to enhance the role of international communities by creating a global parliament, for example.¹⁹ However, this idea seems unnecessary and unfeasible.

Furthermore, Held believes that there is a deficiency of democratic tenets in decision-making, for instance, in the regulation of transnational finance or in non-renewable resources. However, it is doubtful whether ordinary people feel that they really need to express their opinions on the issues, or that they desire to have an impact on them. Quite the opposite, people are most concerned with the problems that influence them directly.²⁰ In addition, democracy is currently challenged by a deficiency of interest in politics, especially among youths, as the rate of voting turnouts shows.²¹ Moreover, a proposition that the global parliament will facilitate a sense of cosmopolitan identity is dubious. In addition, the matter of non-democratic countries clearly constitutes a major obstacle to overcome with respect to the idea of a global parliament. If countries are not embedded into democratic principles, it is to be expected that they abide by the values of democracy on the global level. It could also be suggested that the global parliament project can bring some difficulties; however, what if the focus were to move towards existing organisations with the aim of bringing about the equality of all populations? In other words, the equal engagement of all state and non-state actors in the global arena. For example, there have been attempts to improve the involvement and status of non-state players within its system, namely by calling into existence the Non-Governmental Liaison Service for the onward integration of NGOs into the policy-making process and enhancing collaboration between

¹⁶ CANOVAN 2001.

¹⁷ HIRST 2000, 185.

¹⁸ BIRCH 1993.

¹⁹ HELD 2006.

²⁰ Analysis 2011.

²¹ UK Political Info 2010.

civil society groups and the UN agencies.²² In addition, another trend within the UN is presented by global partnerships, such as the Millennium Development Goals, which include a diversity of actors amongst non-state and state members. In spite of criticism by Held of the UN, its effectiveness has hardly been questioned since its establishment in 1945.²³

Above all, although Held admits the distinctions between individual states and their positions within different power blocks, he does not recognise the concept of power and sovereignty that cannot be structured irrespective of modern realities of power. In other words, if the UN's function is to operate global governance, which was a major goal of it, then more strength and scope must be given in order to achieve this role effectively.²⁴ However, this might only be reached by changing its constitutional system, particularly by transforming the International Court of Justice (ICJ) and supplementing executive mechanisms. It is noted that the lack of norms of enforcement measures will remain exclusively symbolic values, which are inadequate to resolving or preventing international conflicts and events, such as civil wars or crimes against humanity.²⁵ It could be proposed that the UN's jurisdiction is made obligatory and that it adheres to tenets of individual responsibility for war crimes and therefore, can be associated as a real guarantor of justice. This will help to enhance the UN Universal Declaration of Human Rights into a mandatory set of principles by which to abide. For instance, in 2005 the UN considered the plan of Responsibility to Protect at the UN World Summit, where it was argued that states must advocate their residents from violation and crimes, as well as failing to do so. For such countries, this will result in collective action through the Security Council with different entities. This first move can make the aim of transparency and accountability of different international entities more reachable.

“The only forum in which genuine democracy occurs is within national boundaries”²⁶ is a simple statement. Hypothetically, if democracy will be formed as a set of ideals that might be performed to different degrees, it can be argued that the international order must be democratised, as Held suggests. This may potentially only be implemented by enhancing the UN's role and modes of international law. Therefore, it is logical that ethical values are conceived to apply to international relations. In addition, it is significant to make international law more workable and expand the scope of liabilities of the ICJ with respect to the tenet of individual liability.²⁷ It could also be proposed that the UN has an objective to advocate both a society of states and a society of people equally.²⁸ Concentrating on

²² BOUTROS-GHALI 1996, 1–52.

²³ WOLF 2004.

²⁴ BOUTROS-GHALI 2000.

²⁵ ARCHIBUGI 1995.

²⁶ KYMLICKA 1999, 124.

²⁷ COATES 2000.

²⁸ BOUTROS-GHALI 2000.

strengthening democracy within existing IGOs and individual countries, like the IMF or the UN, a scheme for global democracy can be moved within the domain of probability.²⁹ This does not mean that one must give up the very remote view of a borderless, cosmopolitan global order. Nevertheless, it is much more achievable to ask what else must be done to create greater transparency, justice and accountability within a cosmopolitan system.

Nevertheless, the number of impressive scholarly work provides depth and extent analysis of cosmopolitan democracy, yet it has led to critiques comprising valuable ideas concerning the normative and empirical limitations, practical constraints and more importantly, the desirability of expanding democracy at the global arena. This resulted an enriched debate of the architecture of global governance in the future. It is clear that a gradualist methodology in the way of cosmopolitanism, which eliminates some of the obstacles the cosmopolitan democracy project faces is needed to be examined. However, this is a task for future study.

²⁹ SAWARD 2000.

REFERENCES

1. Analysis (2011): Podcast radio program, BBC Radio 4 [Podcast]. 27 March. Available: www.bbc.co.uk/programmes/b00zlgdl (Downloaded: 02.03.2018).
2. ARCHIBUGI, Daniele (1995): From the United Nations to Cosmopolitan Democracy. In ARCHIBUGI, Daniele – HELD, David eds.: *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*. Cambridge, Polity Press.
3. ARCHIBUGI, Daniele (2004): Cosmopolitan Democracy and its Critics: A Review. *European Journal of International Relations*, Vol. 10, No. 3. 437–473. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066104045543>
4. BECK, Ulrich (2006): *The Cosmopolitan Vision*. Cambridge, Polity Press.
5. BIRCH, Anthony H. (1993): *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. London, Routledge.
6. BOUTROS-GHALI, Boutros (1996): *An Agenda for Democratization*. New York, Department of Public Information, the United Nations. 1–52.
7. BOUTROS-GHALI, Boutros (2000): Democratization at the International Level. An Agenda for Democratization. In HOLDEN, Barry eds.: *Global Democracy. Key Debates*. London, Routledge.
8. CANOVAN, Margaret (2001): Sleeping Dogs, Prowling Cats and Soaring Doves: Three Paradoxes in the Political Theory of Nationhood. *Political Studies*, Vol. 49, No. 2. 203–215. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00309>
9. COATES, Tony (2000): Neither Cosmopolitanism nor Realism. In HOLDEN, Barry eds.: *Global Democracy. Key Debates*. London, Routledge.
10. FALK, Richard (1995): The World Order Between Inter-state Law and the Law of Humanity: the Role of Civil Society Institutions. In ARCHIBUGI, Daniele – HELD, David eds.: *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*. Oxford, Polity Press.
11. HELD, David (1998): Democracy and Globalization. In ARCHIBUGI, Daniele – HELD, David – KÖHLER, Martin eds.: *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*. Cambridge, Polity Press.
12. HELD, David – MCGREW, Anthony – GOLDBLATT, David – PERRATON, Jonathan (1999): *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Stanford, Stanford University Press. DOI: https://doi.org/10.1057/9780333981689_2
13. HELD, David (2002): Globalization, Corporate Practice and Cosmopolitan Social Standards. *Contemporary Political Theory*, Vol. 1, No. 1. 59–78.
14. HELD, David (2006): *Models of Democracy*. Cambridge, Polity Press.
15. HIRST, Paul (2000): Globalization, the Nation-State and Political Theory. In O’SULLIVAN, Noël ed.: *Political Theory in Transition*. London, Routledge.
16. HOLDEN, Barry ed. (2000): *Global Democracy. Key Debates*. London, Routledge.
17. KYMLICKA, Will (1999): Citizenship in an Era of Globalization: Commentary on Held. In SHAPIRO, Ian – HACKER-CORDÓN, Casiano eds.: *Democracy’s Edges*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511586361.008>

18. MCGREW, Anthony (1997): Globalization and Territorial Democracy: An Introduction. In MCGREW, Anthony eds.: *The Transformation of Democracy? Globalization and Territorial Democracy*. Cambridge, Polity Press.
19. MILLER, David (1999): Bounded Citizenship. In HUTCHINGS, Kimberly – DANNREUTHER, Roland eds.: *Cosmopolitan Citizenship*. New York, St. Martin's Press. DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-349-14623-9_3
20. MORRISON, Bruce ed. (2003): *Transnational Democracy: A Critical Consideration of Sites and Sources*. Aldershot, Ashgate.
21. ROSENAU, James N. (2005): Illusions of Power and Empire. *History and Theory*, Vol. 44. No. 4. 73–87. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2303.2005.00343.x>
22. SAWARD, Michael (2000): A Critique of Held. In HOLDEN, Barry eds.: *Global Democracy. Key Debates*. London, Routledge.
23. UK Political Info (2010): *General Election Turnout 1945–2010*. Available: www.ukpolitical.info/Turnout45.htm (Downloaded: 01.03.2018).
24. WOLF, Martin (2004): *The Case for Optimism: a Response to David Held*. Open Democracy. Available: www.opendemocracy.net/globalization-vision_reflections/article_1964.jsp (Downloaded: 02.05.2018).

Ruslan Seitkazin is PhD student of the Doctoral School of Public Administration Sciences at the National University of Public Service, Budapest, Hungary. He has more than nine years of practical hands on experience in the local government field. His last position was Head of Internal Policy Department at the Mayor's Office of Pavlodar city, Kazakhstan. His research interests focus on civic-engagement through e-government and other online services with a specific emphasis on local government. He published in the conference proceedings of the Transylvanian International Conference in Public Administration: The Role of Knowledge Management in the Public Sector: New Digital Perspectives (Romania, 2017) and the second article in the volume "The Future of Administrative Sciences": Centralization for Effectiveness – The Impact of Urgent Problems on Decision-Making (Hungary, 2018).

András Herczeg – Gyula Vastag

NEW DIRECTIONS IN THE HUNGARIAN ENERGY MARKET: TRANSFORMATION OF THE NATIONAL PUBLIC UTILITY

András Herczeg, PhD candidate, Corvinus University of Budapest, Hungary, andras.herczeg@uni-corvinus.hu

Gyula Vastag, Professor, Széchenyi István University, Research Professor, National University of Public Service, Hungary, vastag.gyula@sze.hu

This paper, using the formation of the national public utility company as an example, describes some key strategy shifts in the Hungarian energy policy. Whereas the centralised, state-controlled national public utility is merely five years old; still, it has already a ‘long’ and thought-provoking history. While public utilities traditionally focused on operational excellence, currently a greater emphasis is placed on a differentiation strategy and customer focus.

KEYWORDS:

energy policy, National Energy Strategy, public utility

1. INTRODUCTION

The European Union (EU) Member States' national energy strategies aim to balance different goals: promotion of sustainability, preservation of economic competitiveness and guarantee a long-term supply security. The Hungarian *National Energy Strategy 2030* of 2012¹ was a major step towards defining a long-term vision of the government for the domestic energy sector. The main objectives of this strategy were formulated along several pillars: 1. increasing energy efficiency and energy conservation; 2. increasing the share of renewable energy sources; 3. promoting the integration of the Central European pipeline network and the construction of the necessary cross-border capacities; 4. maintaining current nuclear power capacities and 5. preserving the domestic coal industry by using the domestic coal and lignite in the environmentally friendly production of electricity.

The strategy also gave an indication that the government planned to increase the state involvement in the industry. Several steps were taken in the recent years that complied with that intention:

- the Hungarian State via state-controlled companies acquired significant assets (Distribution System Operators, natural gas storages, largest natural gas trader, etc.);
- new cross-border developments were commissioned (e.g. Hungarian–Slovakian natural gas interconnector) or initiated (e.g. Hungarian–Slovakian high-voltage cross-border power line, increased capacity of the Hungarian–Romanian natural gas interconnector);
- Paks 2 Nuclear Power Plant (NPP) licensing process moved forward.

Other elements of the 2012 National Energy Strategy (e.g. energy conservation initiatives) were lagging behind due to the low energy prices and the lack of regulatory support. Additionally, fundamental strategic dilemmas of the Hungarian energy policy² still need to be relaxed, namely: 1. energy import dependence; 2. the role of nuclear energy (in the context of other sources, such as Renewable Energy Sources (RES) or natural gas) and 3. the effects of climate change (including RES developments and the future of the coal industry).

To address these energy policy issues, the Hungarian Government initiated³ the preparation of the renewed (Hungarian) National Energy Strategy (NES) at the end of 2018, in accordance with the EU expectations⁴ and the mandated National Energy and Climate

¹ NFM 2012.

² SZŐKE 2018.

³ 1772/2018. (XII. 21.) Government resolution ('Korm. határozat').

⁴ Article 15 of the 'Regulation on the governance of the energy union and climate action (EU)2018/1999' obliges Member States to prepare and report to the European Commission (EC) their long-term (outlook for the next 30 years) strategy by 1 January 2020, then by 1 January 2029 and every 10 years thereafter. There may be significant differences in the scope of content between individual strategies, although there is a general framework they must follow.

Policy Action Plan.⁵ The updated NES is planned to be released by the end of August 2019 and the related action plan by December 2019. Undoubtedly, the new NES priorities will have an impact on the energy industry actors (including the national public utility), who must carefully weigh the impact of the coming changes.

The national public utility (original name: ENKSZ or Első Nemzeti Közműszolgáltató Zrt, currently: NKM Nemzeti Közművek Zrt.) was established only in February 2015 but its history is already full of twists and turns. In 2019, it will most likely merge into MVM, into the company where originally it has started from. The history of the past five years demonstrates how the Hungarian energy policy and the regulatory environment affect the energy industry and business development initiatives.

2. NATIONAL PUBLIC UTILITY: BEGINNINGS

When overhead costs are rapidly rising ('rezsiköltség' in Hungarian) then they immediately become a main focus of governments. In developing countries with less purchasing power, the energy costs are especially critical that leads to government subsidies. Due to the large burden placed on the Hungarian central budget, the natural gas subsidy system was restructured after the 2008 financial crisis. Regardless, after the 2010 election the government introduced rate freezes and then other regulatory measures to prevent price increases. In 2013, electricity, gas, and district heating costs were cut in three rounds (by 10% on January 1, 2013, an additional 10% on November 1, 2013, and between 3.3% and 6.5% in 2014).⁶ The household energy price cuts proved to be politically very popular; consequently, there were cuts in other segments as well (water industry) and in case of waste management and chimney inspection fees, too.

Additionally, at the time the Hungarian Government planned to increase state-control in the oldest gas supplier in Hungary (FŐGÁZ) and the capital's water works company (Fővárosi Vízművek) and turn them into non-profits. FŐGÁZ was one of the dominant players in the domestic natural gas market and the company's distribution system consists of the natural gas pipeline system of Budapest and some of the capital's suburbs.

With the restructuring of the regulatory environment and with the entrance of the state-owned Hungarian Electricity Works (MVM) into the natural gas market in 2011, MVM became a dominant player on September 30, 2013 when they acquired the natural gas storage and natural gas wholesale companies of E.ON in Hungary, and thus the Hungarian

⁵ 23/2018. (X. 31.) Parliament resolution ('OGY határozat') took a decision of the 2nd (Hungarian) National Climate Change Strategy ('Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia'), which will provide an outlook for the period from 2018–2030 to 2050, which is mandated by the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol.

⁶ The price of natural gas was cut by 6.5% from 1 April 2014, electricity by 5.7% from 1 September 2014 and district heating by 3.3% from 1 October 2014.

Gas Storage Ltd.⁷ (MFGT, previously E.ON Földgáz Storage Zrt.⁸) and the Hungarian Gas Trade Ltd.⁹ (MFGK, previously E.ON Földgáz Trade Zrt.) were established.

Continuing the expansion and fulfilling the Hungarian Government's intention, MVM signed a contract on December 18, 2013 to purchase Germany-based RWE Gas International's 49.83% stake in FÖGÁZ for HUF 41 billion.¹⁰

In August 2014, the Government announced the necessary measures for a holding-based public service system¹¹ and the forming of a national public utility provider.¹²

On December 13, 2014 the Budapest Municipal Council's 50%-plus-one-share stake in the regional gas-distributor FÖGÁZ¹³ was purchased by the MFB Group.¹⁴ In 2015, all the shares were consolidated under MFB¹⁵ and MVM was not among the shareholders anymore. With a just recently passed law enacted in 2014,¹⁶ by the end of 2015 MFB was able to buy out the small shareholders (~0.17% of the shares) and became the 100% owner of FÖGÁZ Zrt.

3. ESTABLISHMENT OF THE INTEGRATED NATIONAL PUBLIC UTILITY

'ENKSZ Első Nemzeti Közműszolgáltató Zrt.' (ENKSZ) was established on February 13, 2015¹⁷ to oversee and expand FÖGÁZ operations and to become the holding to enter into the electricity and the district heating utility business.¹⁸ ENKSZ was formed based on MVM's human capital.¹⁹ At the time ENKSZ did not have ownership in FÖGÁZ but was

⁷ MFGT has 4 facilities (Zsana, Hajdúszoboszló, Pusztaderics, Kardoskút) in Hungary with a total annual working gas storage capacity of 4.43 billion cubic metres.

⁸ The Hungarian Government signed an agreement with E.ON AG in which the German company offers pre-emption rights if the E.ON Földgáz Storage shares are offered for sale. MIHÁLYI 2015.

⁹ MFGK is the Hungarian party in the long-term Russian natural gas supply contract.

¹⁰ 14/2014. (I. 29.) Government decree ('Korm. rendelet') declared the transaction of 'national strategic importance'.

¹¹ 1465/2014. (VIII. 15.) Government resolution ('Korm. határozat').

¹² 1484/2014. (VIII. 27.) Government resolution ('Korm. határozat').

¹³ 1545/2014. (IX. 29.) Government resolution ('Korm. határozat').

¹⁴ At the closing of the transactions, the MFB Zrt. owned 81.6% + 1 shares, while the MFB Invest Zrt. (MFB Invest Zrt. is a fully owned subsidiary of MFB Zrt.) owned 18.23% of the shares.

¹⁵ 1586/2014. (X. 21.) Government resolution ('Korm. határozat').

¹⁶ Act of 2009 CXXII was amended on 14 December 2014. The amendment created the possibility to mandatory buy out the minority shareholders of the state controlled entities – at the time for example MVM, Vértes Power Plant, Paks Nuclear Power Plant.

¹⁷ 1027/2015. (I. 29.) Government resolution ('Korm. határozat').

¹⁸ 1545/2014. (IX. 29.) Government resolution ('Korm. határozat'), 7/2015. (II. 18.) Resolution of the Ministry of National Development ('NFM rendelet'), 1568/2015. (IX. 4.) Government resolution ('Korm. határozat').

¹⁹ For example, the first CEO of ENKSZ was appointed from MVM, where – before arriving to ENKSZ – he was a (co-)CEO responsible for the natural gas operations.

the representative of the MFB and exercised voting rights and managed the asset based on contractual agreement ('quasi' operated as a holding).²⁰

On April 1, 2015 FŐGÁZ received a natural gas universal service license for the whole territory of Hungary, which triggered a complete consolidation of the universal service portfolios. Besides the original 800.000 customers at FŐGÁZ, the company acquired on 1 August 2015 60.000 customers from Magyar Telekom and on 29 September 2015 from the GDF SUEZ²¹ natural gas universal service portfolio in Hungary.²² After the remaining natural gas universal service providers indicated their wish to pass their respective licenses, the resolutions of the Hungarian regulatory authority (MEKH) appointed FŐGÁZ to take over both E.ON's (1 January 2016) and ENI's (1 October 2016) universal service portfolio in Hungary. Therefore, FŐGÁZ became responsible for supplying approximately 3.400.000 universal service customers.

By late 2015, the negotiations with the German majority shareholders (RWE, ENBW) of ELMŰ Plc. and ÉMÁSZ Plc. were intensified. By December 2015, the parties agreed on the planned transactions parameters, subject to the owners' approval. For the purpose of the transaction, ELMŰ and ÉMÁSZ united their respective universal service portfolio into 'ELMŰ-ÉMÁSZ Energiaszolgáltató Zrt.' and ENKSZ established a subsidiary, the 'ENKSZ Északi Áramhálózati Vagyonkezelő Zrt.' (ENKSZ ÉÁV) on December 16, 2015 which was registered on the next day.²³ On December 21, 2015, the General Meetings of ELMŰ and ÉMÁSZ approved the sale. However, the Hungarian State unexpectedly halted the transaction indefinitely.

In 2015, ENKSZ was selected to prepare the state to enter the district heating service market. The company was responsible for carrying out the District Heating Audit Project.²⁴ In 2016, the assessment of the largest Hungarian district heating operators was finished based on their operating model, including the areas of property, finance, engineering-technological, regulatory and cost-efficiency. In the first half of 2016, ENKSZ entered into negotiations with the City of Hódmezővásárhely and the City of Szeged²⁵ for the purchase of the cities' district heating service providers. Due diligence was carried out but no purchase was agreed on.

On December 7, 2015, ENKSZ signed a share purchase agreement (SPA) with MFB Zrt. for the purchase of 'MFB Földgázkereskedő Zrt.' (MFBF).²⁶ Following a regulatory approval,²⁷

²⁰ On 16 April 2015, MFB Zrt. and MFB Invest Zrt. entered into a voting agreement with ENKSZ in respect of Főgáz Zrt. Based on the agreement, ENKSZ Zrt. exercised voting rights and asset management related to the 100% shareholding in MFB Zrt. ENKSZ Zrt. 2015 Annual Report.

²¹ GDF SUEZ is rebranded as ENGIE on 24 April 2015.

²² GDF SUEZ Energia Magyarország Zrt. (GSEM) was renamed to ENKSZ Észak-Dél Regionális Földgázszolgáltató Zrt., then merged into FŐGÁZ on 30 December 2016.

²³ ENKSZ ÉÁV 2015 Annual Report.

²⁴ 1794/2015. (XI. 10.) Government resolution ('Korm. határozat').

²⁵ Available: www.nemzetikozmuvek.hu/Hirek/2016/05-06 (Downloaded: 15.01.2019.)

²⁶ MFBF was established by MFB with natural gas trading as its main activity. MFBF was registered on September 2, 2014 and received its restricted natural gas trading license on November 3, 2014. MFBF 2016 Annual Report.

²⁷ 195/2016. MEKH resolution ('MEKH határozat').

the transaction was closed on February 19, 2016. On April 5, 2016, due to the respective regulations, MEKH withdrew the restricted natural gas trading license of MFBF.²⁸

4. FROM A PUBLIC UTILITY TOWARDS A ‘HOME SOLUTION PROVIDER’

Political changes triggered changes in the managements of NKM and MVM. Once again, MVM stepped in to provide the financial basis for further expansion. With the capital injection²⁹ and with the parent company lending MVM, ENKSZ completed its acquisition of EDF DÉMÁSZ,³⁰ a regional electricity distributor, from France’s EDF International on January 31, 2017. The MFB contributed its shares into ENKSZ.³¹ To facilitate the process, the government declared these transactions of ‘national strategic importance’ as well. The ownership structure of NKM is 100% state-owned and at the time the owners were: MVM 50%,³² MFB 44%, Hungarian State 6%.³³ With this transaction, NKM increased its activity in the district heating segment and through its subsidiaries NKM became the minority owner of one of the largest district heating service providers.³⁴

DÉMÁSZ received the national universal service provider license from MEKH, which gives the company access to all residential customers from June 1, 2017. Magyar Telekom left the Hungarian electricity market on October 31, 2017 and on November 1, 2017 the majority of customers previously contracted by Magyar Telekom have become the customers of NKM.³⁵

In the third quarter of 2017, ENKSZ adopted the strategy of the ‘home service provider’ and just after two years re-branding took place and it continued its operation under the new name of NKM National Utilities. As part of the new strategy several changes took place.

- Goals were defined for MFBF: as a first step it was sold to ENKSZ ÉÁV in March, 2017, then on April 5, 2017, the name of the company was changed to ‘NKM Plusz Zrt.’³⁶ The scope of the activity has been defined as the sale of third party services (e.g. insurance, financial products) and the organization and management of NKM Group loyalty programs (with a special focus on residential customers). Practically, the company forwarded NKM partners’ business offers to end users.

²⁸ MFBF 2016 Annual Report.

²⁹ 455/2016. (XII. 19.) Government decree (‘Korm. rendelet’).

³⁰ 434/2016. (XII. 15.) Government decree (‘Korm. rendelet’).

³¹ 146/2017. (VI. 12.) Government decree (‘Korm. rendelet’).

³² Both MVM and MFB are 100% state-owned enterprises.

³³ 1342/2016. (VII. 5.) Government decree (‘Korm. rendelet’).

³⁴ A local district heating provider’s (Kecskeméti Termostar Hőszolgáltató Kft.) share (34.09%) was owned through NKM Áramszolgáltató Zrt. (former DÉMÁSZ Zrt.), while the share (51%) of a heating plant in Budapest (Zugló-Therm Energiaszolgáltató Kft.) was owned through NKM Földgázzolgáltató Zrt. (former FÖGÁZ Zrt.).

³⁵ Available: www.nemzetikozmuvek.hu/Hirek/2017/10-31 (Downloaded: 15.01.2019.)

³⁶ NKM Plusz Zrt. 2017 Annual Report.

- On July 5, 2017, the name of the ENKSZ ÉÁV was changed to ‘NKM Optimum Zrt.’. This subsidiary is responsible for the development, marketing and lifecycle management of the non-core activities of the NKM Group (electricity, NG, DH sales and network services).³⁷
- Former ‘FŐGÁZ CNG Kft.’ was rebranded to ‘NKM Mobilitás Kft.’³⁸ and became a 100% subsidiary of NKM Optimum Zrt. Originally the company’s mission was to supply customers with compressed natural gas (CNG) fuelled vehicles.
- On August 1, 2018, the ‘NKM Ügyfélkapcsolati Kft.’ started its operation after the customer service was reorganized into that subsidiary.

Nevertheless, the cost of service remained a major consideration for the government. Winter utility cost reduction (‘téli rezsicsökkentés’)³⁹ took place in 2018, which gave compensation (e.g. residential customers received HUF 12,000 credit to their balance) from the ‘regulatory account’ and this was sent to the accounts of each of the universal service customers.

On January 11, 2018, NKM acquired ‘Égáz-Dégáz Földgázelosztó Zrt.’ (Égáz-Dégáz), which name changed from May 2, 2018 to ‘NKM Észak-Dél Földgázhálózati Zrt.’⁴⁰ With the transaction the (electricity and natural gas) distribution network of NKM increased to over 60,000 km.⁴¹

On April 24, 2018, NKM and the City of Oroszlány signed a share purchase agreement for the acquisition of Oroszlányi Szolgáltató Zrt. (OSZ). The transaction was successfully completed on July 31, 2018 following the authorities’ approval and the new name of the company became ‘NKM Oroszlányi Szolgáltató Zrt.’, which was the first fully owned district heating service company in the portfolio of the NKM. From October 2018, cooperation between NKM and FŐTÁV was launched with a shared customer service.

By summer, MVM and NKM were directly under the same Ministry, NVTNM.⁴² Once again management changes were underway, including several restructuring initiatives within the MVM Group. The stated goal of the government is to finish the MVM–NKM merge by the end of 2019.

³⁷ NKM Optimum Zrt. 2017 Annual Report.

³⁸ NKM Mobilitás Kft. 2017 Annual Report.

³⁹ 37/2018. (III. 8.) Government decree (‘Korm. rendelet’).

⁴⁰ Available: www.nemzetikozmuvek.hu/Hirek/2018/05-02 (Downloaded: 15.01.2019.)

⁴¹ Available: www.nemzetikozmuvek.hu/Hirek/2017/2018-01-11 (Downloaded: 15.01.2019.)

⁴² 3/2018. (VIII. 1.) NVTNM decree (‘NVTNM rendelet’).

5. THE FUTURE OF THE STATE-OWNED PUBLIC UTILITY

Originally, the plans for ENKSZ–NKM were to remain a non-profit public utility.⁴³ Mejía-Dugand, Hjelm and Baas⁴⁴ found that despite public ownership, administrative autonomous companies may remain competitive in a liberalised market but economic autarchy with the liberalization conditions may create a blurry line between private and public domains. While a non-profit public utility could have been a feasible choice, ultimately this expectation changed with time for the following reasons:

1. The regulated universal service tariff sends disadvantageous price signals and hinders CAPEX intense investments (e.g. renewables developments), while the profit of NKM can be allocated to make up for the reduced network investments.
2. The EU pressured Hungary to fulfil its obligation regarding the energy related directives and investor protection treaties (e.g. to determine fair tariff rates for the natural gas DSOs).

Thus, the governmental focus shifted towards acquisitions and further strengthening the state-owned public utility. Moreover, NKM started to concentrate on developing complex service solutions and building on its unique ability to reach almost all residential end-user in the country.

The planned utility transformation must consider the tariff environment.⁴⁵ As energy prices started to increase, the government could prevent the increase of the regulated price assigning a tariff-keeper role to MVM (as the parent company of NKM) as in the recent years it became the 3rd largest Hungarian company based on revenue. MVM (NKM was not fully consolidated in 2017, yet) was the 3rd largest company from the electricity industry (Table 1).

Table 1 • Largest Hungarian companies by revenue (2017) Source: HVG⁴⁶

Ranking	Name of company
1.	Mol Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt.
2.	Audi Hungaria Zrt.
3.	MVM Magyar Villamos Művek Zrt.
4.	Mercedes-Benz Manufacturing Hungary Kft.
5.	GE Infrastructure Hungary Holding Kft.
6.	Samsung Electronics Magyar Zrt.
7.	Magyar Suzuki Zrt.
8.	Magyar Telekom Távközlési Nyrt.
9.	Robert Bosch Elektronika Kft.
10.	Ventas Coffee Hungary Kft.

⁴³ For a detailed discussion on utility models see BÁLINT et al. 2014, 2015.

⁴⁴ MEJÍA-DUGAND–HJELM–BAAS 2017.

⁴⁵ ALT 2006.

⁴⁶ The list of the largest Hungarian firms as of 2017. Available: https://hvg.hu/gazdasag/20180725_Az_50_legnagyobb_magyar_ceg_a_HVG_exkluziv_listaja (Downloaded: 15.01.2019.)

Artificially low energy prices could hinder the transition to sustainable energy generation forms as well: including large RES development and small-scale distributed energy resources (DER).

While the government and the national utility recognised the (marketing) potential of a more customer focused service, a broader value chain definition should be kept in mind by the industry actors: “supply chain consists of all parties involved directly or indirectly, in fulfilling a customer request”.⁴⁷ The implications for energy policy are clear:

1. To understand the real depth of the supply chains and the stakeholders.
2. To not only have customer focus but to meet actual customer requests (e.g. continuous, convenient access to affordable energy that comes from a source without biasing the quality of the life and environment), which should be a priority for technology choices, implied tariff system, etc. Moreover, from a customer perspective – as real competition on the Hungarian residential energy market is practically non-existent at present⁴⁸ – the national public utility has a greater responsibility to identify and actively engage to meet residential customer needs.

While still a long shot, theoretically with proper management, the national public utility, as part of MVM, could become an innovation driven company making available affordable RES solutions and new technologies⁴⁹ for its customers.

Applying the framework of Treacy and Wiersema⁵⁰, the public utilities in the Hungarian energy industry fell into the *Operational excellence* category (Figure 1) with narrow product lines (electricity with a strictly defined quality, heat, etc.), high expertise in chosen areas of focus and with a slow pace of change (*Network*). The major goal was to keep cost down with efficient generation derived from the high volumes. While in case of electricity, the volumes once again started to increase, the fix costs have also been rising steadily (e.g. expanding network, decrease of fixed fee element in tariffs, stricter regulations, etc.). Overall, it becomes more challenging to strive for low costs.

New products (household-scale generation, smart homes, etc.) and new markets (electric vehicles, CNG, etc.) became available while new entrants (e.g. telecommunication companies) entered into the traditional business lines (*Strategy*), part of the *Product leadership* category.

Customer relationships (*Social*) need more focus and resources, as not only the regulator, but also the owner (state-owned utility) expects to provide residents (voters) quality service (e.g. one-stop-shop to run electricity, natural gas and district heating business) (*customer*

⁴⁷ CHOPRA–MEINDL 2016.

⁴⁸ At present, there are going to be no alternative offers for Hungarian residential customers. After February 28, 2019, E.ON Energiakereskedelmi Kft. will no longer offer non-USP offers for residential customers (its tariffs have more favourable pricing than the USP tariffs). Available: www.eon.hu/hu/rolunk/vallalatsoport/eon-energiakereskedelmi-kft.html (Downloaded: 15.01.2019.)

⁴⁹ In Spring 2019, the NKM Áramhálózati Kft. plans to finish the development of its first energy storage units at two locations (Kecel, Zsombó). Available: www.nemzetikozyvek.hu/Hirek/2018/12-05 (Downloaded: 15.01.2019.)

⁵⁰ TREACY–WIERSEMA 1997.

intimacy). Therefore, the national public utility faces the dilemma to focus on ‘customer intimacy’ as the best total solution’ or find the ‘best product’ to maintain profitability and compensate for the increasing total costs.



Figure 1 • *The Three Disciplines in the context of the three-aggregate clusters of the Hungarian RES trade-offs*
 (Source: Compiled by the author based on the data of TREACY–WIERSEMA 1997.)

6. CONCLUSION

The national public utility was created by increasing market concentration at a state-owned entity. Economies of scale and lack of competition allowed NKM to start changing its strategy from cost leadership to ‘differentiation’,⁵¹ targeting *customer intimacy*. While the centralised, state-controlled national public utility is not yet five years old; still, it already has a ‘long’ and thought-provoking history.

The turning strategic focus of a utility company could help to meet the changing expectations and to ease the most pressing energy policy trade-offs. From the customer point of view, the change in value discipline could be beneficial, as the state expectation of affordable energy (thus of ‘operational excellence’) could smooth price increases in the future, as well. However, these also carry potential strategic and supply chain risk, as companies – including the national public utilities – cannot master all three categories at the same time.

⁵¹ PORTER 1985.

REFERENCES

1. BÁLINT, Norbert – HERCZEG, András – TÓTH, Máté – GEBHARDT, Gábor (2014): *Gondolatok az integrált, non-profit vezetékes közműszolgáltató létrehozásának és üzemeltetésének egyes szabályozási kérdéseiről.* [Regulatory Considerations on the Establishment and Operation of an Integrated, Non-Profit Public Utility.] Budapest, Magyar Energetikai Társaság, Interdiszciplináris Tagozat [Hungarian Energy Association].
2. BÁLINT Norbert – HERCZEG András – TÓTH Máté – GEBHARDT Gábor (2015): A közösségi közműszolgáltatás megszervezésének egyes szabályozási kérdéseiről. [On the Regulatory Matters of the Publicly Owned Utility Service Organization.] *Pro Publico Bono*, No. 1. 4–18.
3. CHOPRA, Sunil – MEINDL, Peter (2016): *Supply Chain Management: Strategy, Planning, and Operation.* 6th edition, Pearson.
4. ALT, Lowell E., Jr. (2006): *Energy Utility Rate Setting. A Practical Guide to the Retail Rate-Setting Process for Regulated Electric and Natural Gas Utilities.* Lulu.com.
5. MEJÍA-DUGAND, Santiago – HJELM, Olof – BAAS, Leo (2017): Public utility companies in liberalized markets – The impact of management models on local and regional sustainability. *Utilities Policy*, Vol. 49 (C). 137–144. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jup.2017.05.002>
6. MIHÁLYI, Péter (2015): A privatizált vagyon visszaállamosítása Magyarországon, 2010–2014. [The renationalisation of privatised assets in Hungary, 2010–2014.] *IEHAS Discussion Papers*, No. MT-DP – 2015/7.
7. PORTER, Michael E. (1985): *The Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance.* New York, Free Press.
8. NFM (2012): *National Energy Strategy 2030.* Ministry of National Development. Available: www.terport.hu/webfm_send/2658 (Downloaded: 15.01.2019.)
9. SZŐKE, Diána (2018): Energy Policy Goals and Challenges for Hungary in the 21st Century. *KKI Policy Brief*, E-2018/16. Institute for Foreign Affairs and Trade (KKI). Available: https://kki.hu/assets/upload/16_KKI-elemzes_HUN_Szoke_20180423.pdf (Downloaded: 15.01.2019.)
10. TREACY, Michael – WIERSEMA, Fred (1997): *The Discipline of Market Leaders: Choose Your Customers, Narrow Your Focus, Dominate Your Market.* Massachusetts, Addison-Wesley.

András Herczeg is a PhD candidate of the Doctoral School of Information and Communication Technologies at the Corvinus University of Budapest. He gained extensive experience in various operations management projects at European and American corporations where he dealt with complex regulatory and business development projects. He holds MSc and MBA degrees from Corvinus University of Budapest (Hungary), Quinnipiac University (Hamden, Connecticut, USA) and Rensselaer Polytechnic Institute (Hartford, Connecticut, USA).

Gyula Vastag is Professor and Director of the Management PhD Program at Széchenyi University (Győr, Hungary) and Research Professor (part-time) at the National University of Public Service (Budapest, Hungary). Dr. Vastag co-authored five books (by Elsevier, Pearson and the National Association of Purchasing Management), wrote eight business cases, and he has contributed chapters to about 20 books. His papers (more than 30 refereed journal publications) were published in a variety of peer-reviewed academic and professional journals. He received several research awards: New Central Europe Distinguished Senior Researcher Scholarship (2014), Best Applications Paper Award by Alpha Iota Delta – The International Honor Society in Decision Sciences and Information Systems (2012), and Award for Research Excellence from Corvinus University (2009), and most recently he headed the “Servitization of Public Services” Ludovika Research Group at the National University of Public Service.

Király Lilla

A PERELŐKÉSZÍTÉSHEZ ÉS A BIZONYÍTÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ ÚJ MAGYAR POLGÁRI PERRENDTARTÁS SZABÁLYOZÁSA A KONTINENTÁLIS ÉS AZ ANGOLSZÁSZ JOGRENDSZEREK TÜKRÉBEN¹

*The Code of Civil Procedure Related to the Preparation of Trial and Evidentiary
Procedure in the Light of the Continental and Common Law Legal Systems*

Dr. Király Lilla, egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Eljárásjogi Tanszék, kiraly.lilla@kre.hu

Az egyes jogrendszerek törekvései arra irányulnak, hogy eljárásuk hatékonyabb: egyszerűbb, gyorsabb és olcsóbb legyen. A bíróságok túlterheltsége mellett a perek elhúzódása és az ezzel járó magas eljárási költségek többnyire a bizonyítási eljárás szabályozásából és a felek/jogi képviselők perelhúzó magatartásból adódnak. Ezekre a problémákra gyógyírt jelenthet a perelőkészítő/tárgyalás-előkészítő és a bizonyítási szakaszok újragondolása, hatékonyságuk növelésének minden lehetséges eszközzel.

A magyar polgári eljárásjogra történő befolyásuk szempontjából történelmi okokból első-sorban – a kontinentális európai jogrendszeren belül – a germán és a latin jogcsaládoknak, továbbá a szocialista jogrendszernek van jelentősége, de az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk révén – főként a jogegységesítés és a jogharmonizáció eredményeként – az angolszász jogrendszer hatásai is egyre erőteljesebben érvényesülnek. A téma igazi aktualitását azonban az új magyar Polgári Perrendtartás kódex² (a továbbiakban: új Pp.) megszületése jelenti, ezen belül is az angolszász jog hatása a kontinentális európai jogi gyökerekkel és szovjet szocialista sajátosságokkal rendelkező magyar polgári perrendtartás pert előkészítő és bizonyítási szabályrendszerére.

¹ A tanulmány a 2016. május 20-i, *Az ezerarcú magánjog: a jogfejlődés útjai és lehetőségei a XXI. században* című, a Magánjogot Oktató Fiatalok tizedik és a Magánjogot Oktatók Egyesületének nyolcadik éves rendes konferenciáján elhangzott előadás kibővített és szerkesztett változata.

² 2016. évi CXXX. törvény a Polgári perrendtartásról (a továbbiakban: új Pp.).

Jelen tanulmány a perelőkészítő és a bizonyítási szakasz elemeit vizsgálva, a kontinentális európai jogrendszerű Magyarország és két angolszász jogrendszerű ország: az Amerikai Egyesült Államok, és Anglia és Wales példáját veszi alapul a jogrendszerek közötti hasonlóságokra és különbözőségekre rávilágítva azzal a céllal, hogy az új magyar Polgári Perrendtartás perelőkészítéssel és bizonyítással kapcsolatos szabályairól is képet adjon.

KULCSSZAVAK:

disclosure és discovery eljárások, érdemi tárgyalási szak, jogrendszerek konvergenciája, perfelvételi szak, osztott perszerkezet

Legal systems aim to make their procedures more efficient: simpler, faster and cheaper. In addition to the overburdening of courts with too many cases, the length of proceedings and the high procedural costs are due mainly to the regulation of the evidentiary procedure and the conduct of the parties/legal representatives. The reconsideration of the preparatory stages and the evidentiary procedure, using all possible means to increase their efficiency, may remedy these problems.

In terms of their influence on the Hungarian civil procedure, from the European continental legal systems it is the German and Latin legal families which are of primary relevance, while the other significant influence is that of the socialist legal system. Nevertheless, through our accession to the European Union and mainly as a result of the harmonization of laws, the influence of the common law legal system is becoming more and more prevalent. However, what makes this topic timely is the adoption of the new Hungarian Code of Civil Procedure, particularly the impact of common law on the rules of the preparatory stages and the evidentiary procedure under the Hungarian civil procedure, which has continental European legal roots and Soviet-socialist features.

The present study examines the elements of the preparatory stages of the trial and evidentiary procedure comparing the continental European legal system and common law legal systems based on US, England and Wales examples and highlighting similarities and differences, with the aim to give an overview of the new Hungarian Code of Civil Procedure.

KEYWORDS:

convergence of legal systems, divided structure of the procedure, disclosure procedure, discovery procedure, trial, preparatory stages of trial

1. AZ EURÓPAI UNIÓ JOGI AKTUSAINAK³ HATÁSA A MAGYAR PERELŐKÉSZÍTÉS FOLYAMATÁRA

A perelőkészítés, perhatékonyság vizsgálatának szempontjai folyamatosan „forrnak” össze a bíróság előtti – kötelező vagy választható – közvetítői eljárás alkalmazásának kérdésével. A mediáció – összeurópai intézményi – kiépítésének gondolata az 1990-es évek európai és az Amerikai Egyesült Államokban tapasztalható sikertörténetére nyúlik vissza az alternatív vitarendezési fórumok létrehozásával.

Az EK Mediációs Irányelve (a továbbiakban: EK MIR Irányelv) (5) preambulumbekapcsolásában foglalt célkitűzés szerint: „*az igazságszolgáltatáshoz való jobb hozzáférés, mint cél a bírósági és a bíróságon kívüli vitarendezési módszerekhez való hozzáférést egyaránt magában kell, hogy foglalja*”. Lényegében ez a bíróságnak a feleket az alternatív vitarendezés irányába terelő funkciójának a jogszabályi megerősítése, és a jogalkalmazónak a közvetítői eljárásban született megállapodás bíróság általi „*res iudicata*”-t eredményező és ezzel a végrehajthatóságot garantáló egyezség formájában való jóváhagyására való törekvését jelenti.⁴

Frank Sander professzor 3 típusú, kötelezően ajánlott közvetítői eljárást (*mandatory mediation*) különböztet meg: (1) kategorikust (kiugrási lehetőséggel, mint például az olasz rendszer), (2) diszkrecionalist (egyedi bírói döntés alapján, a felek beleegyezésének szükségessége nélkül, amely Ausztráliában meglehetősen általános) és (3) kvázi kötelezőt (nem kötelező, de kedvezőtlen költségvonzata van és pénzbüntetést tesz lehetővé, amennyiben nem veszik igénybe, mint például Angliában).⁵ A kötelező közvetítés intézménye az angolszász jogban ismert „*mandatory mediation*” szinonimájaként értendő, ami a felekre a közvetítő előtti megjelenés, és nem a közvetítői eljárás lefolytatására való kötelezettséget rója.⁶ Az angolszász szakirodalom inkább az önkéntes mediációban lát perspektívát, a kötelező mediációt nem tartja annyira sikeresnek.⁷

Európában egyedül Olaszországban⁸ kötelező a mediáció a bírósághoz való fordulást megelőző összes polgári pertípusban a családjogi ügyeket kivéve,⁹ aminek számomra az az üzenete, hogy az európai jogalkotók – az Európa Tanács ajánlásai és az Európai Tanács Irányelvének ösztönzései ellenére – óvatosan bánnak a pert megelőző kötelező közvetítési

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve (2008. május 21.) a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól, EU Hivatalos Lap L 136/3 (a továbbiakban: EK MIR – Irányelv); Az Európai Parlament és a Tanács 524/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a fogyasztói jogviták online rendezéséről, EU Hivatalos Lap L 165/1 (EU ODR Rendelet); az Európai Parlament és a Tanács 2013/11/EU irányelve (2013. május 21.) a fogyasztói jogviták alternatív rendezéséről, EU Hivatalos Lap L 165/63 (a továbbiakban: EU ADR Irányelv).

⁴ ÉLESS-VARGA 2015 (a továbbiakban: Pp. Szakértői Javaslat 2015.).

⁵ HANKS 2012, 930–931.

⁶ NAGY 2015, 22.

⁷ SMITH 1998.

⁸ 2010. március 4-i 28. számú olasz kormányrendelet a kötelező mediációról.

⁹ KRÉMER 2012, 47–48.

eljárások bevezetésével, viszont sokkal bátrabbak a peres eljárás előtti önkéntes és a peres eljárás alatti kötelezően ajánlott mediációs eljárás szabályozása tekintetében.

A magyar bíróság a per bármely szakaszában megkísérelheti, hogy a felek a jogvitát vagy annak egy részét egyezséggel rendezzék, ennek lehetőségéről tájékoztatja a természetes személy feleket.¹⁰ Kérdésként merül fel, hogy a bírósági közvetítői eljárás mennyiben képes a feleket tárgyalóasztalhoz ültetni a jogvita gyors rendezése és a végrehajtás elkerülése érdekében. Magyarországon 3 feltételnek együttesen kell teljesülnie ahhoz, hogy a bírósági közvetítői eljárás elindulhasson: a vitában álló felek között legyen peres vagy nemperes eljárás; a felek közösen terjesszenek elő írásban kérelmet a közvetítői eljárás megindítására; a kérelem egy olyan bíróságra érkezzen, amely bírósági közvetítői feladatokat is ellát.¹¹

A bírósági közvetítői eljárás¹² egy továbbfejlesztett jogintézményeként jelenik meg a kötelező bírósági közvetítői eljárás. A 2014. március 15. napjától hatályos magyar Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) a családjog területén két-fajta közvetítői eljárást szabályoz: a házasság felbontása iránti perben a bíró javasolhatja a feleknek a közvetítői eljárást,¹³ a szülői felügyelet gyakorlása és a kapcsolattartás iránti perekben pedig kötelezővé teheti a feleknek a közvetítői eljárásban való részvételt a felek gyermekkel összefüggő együttműködése érdekében.¹⁴

Az új Pp. 167. és 168. §-ai a közvetítői eljáráshoz kapcsolódó és anélküli egyezségi kísérlet szabályait ugyan tartalmazzák, de a bírósági mediáció bevezetése átfogó jelleggel akkor történhetett volna meg, ha a közvetítéssel kapcsolatos eljárási szabályok egységesen az új Pp.-be kerülnek, aminek következtében a per megindítását követően vagy annak folyamán bármikor „kiváltható” lett volna a peres eljárás a mediációval. Ez lett volna az a megoldás, amely a közvetítést a bírósághoz fordulás jogával egyenrangú, azzal azonos súlyú vitarendezési móddá emelte volna. Sajnos ez a 2016. november 22. napján elfogadott új Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényben nem történt meg, pedig az „*újabb lendületet kapó uniós irányelv- és immár rendeletalkotás – nyomása alatt egyre több országban integráltak a polgári perrendekbe mediációs szabályokat. A külföldi szabályozások tipikusan a pert megelőző mediációt is szabályozzák, többnyire a mediáció dokumentált megtörténtét és annak igazolását – különböző kikényszeríthetőségi fokkal – perelőfeltételként definiálva.*”¹⁵

¹⁰ 1952. évi Pp. 148. § (1)–(4) bek.; új Pp. 238. §.

¹¹ *Bírósági közvetítés.* Magyarország Bíróságai. Elérhető: <http://birosag.hu/birosagi-kozvetites> (Letöltés dátuma: 2019. 07. 05.)

¹² OBH elnöke 21/2012. (X. 17.) utasítása a bírósági közvetítéssel kapcsolatos szabályzatáról.

¹³ Ptk. 4:22. §.

¹⁴ Ptk. 4:172. §.

¹⁵ VARGA 2013, 509.

2. A PERELŐKÉSZÍTÉS SZABÁLYOZÁSA AZ ANGOLSZÁSZ JOGRENDszerben ISMERT AMERIKAI DISCOVERY, AZ ANGOL DISCLOSURE ELJÁRÁSOK ÉS A KONTINENTÁLIS JOGRENDszerű MAGYAR PÉLDA ALAPJÁN

2.1. Az amerikai *discovery* eljárás

Az amerikai *discovery* eljárás 2000. évi módosítása az eddig „csupán” lehetőségként a felek rendelkezésére álló *discovery* eljárást immár kötelezővé tette.¹⁶ Ennek nyilván az volt a jogalkotói célja, hogy a felek a tárgyalás előtt mindenképpen találkozzanak egymással, és e találkozás keretében a rendelkezésükre álló bizonyítékokat, iratokat a másik félnek átadják, feltárás (*disclosure*) céljából.¹⁷

Az 1938. évi – máig hatályos – amerikai eljárásjogi törvényben a *Federal Rules of Civil Procedure*-ban – bevezetett jogintézmény lényege tehát az, hogy a szemben álló felek az általuk összegyűjtött, megszerzett információkat, bizonyítékokat – még a tényleges tárgyalás megkezdése előtt – egymással egy előkészítő eljárás keretében megismertessék.¹⁸ Az eljárás egyik célja, hogy a perben egyik fél se kerülhessen előnybe a másik féllel szemben, a másik pedig, hogy a felek még a tényleges bírósági tárgyalás előtt tisztában legyenek az „erőviszonyokkal”, a pernyertesség esélyével, és ez alapján el tudják dönteni azt is, hogy megegyezzenek-e az eljárás ezen szakaszában, vagy a peres eljárást lezáró bírói döntéshozatal lenne számukra előnyösebb.¹⁹

Az amerikai *discovery* eljárás – a per megindítását követő, de a tárgyalást megelőző – felek közötti egyeztetés, aminek keretében a felek bizonyítékokat ismernek meg az egymással történő egyeztetés során különböző eszközökkel, módszerekkel. „A *discovery* eljárás tehát a szembenálló perbeli felekre háruló azon kötelezettség, hogy az általuk összegyűjtött, megszerzett információkat egymással, – még a tényleges, szorosan vett tárgyalás megkezdése előtt – egy előkészítő jellegű eljárás keretében megosszák.”²⁰ A tárgyaláson már nincs lehetőség olyan bizonyíték felhasználására, amelyet a *discovery* eljárásban a felek nem tártak fel, és a tárgyalást előkészítő *pre-trial* konferencián benyújtott bizonyítási terv nem tartalmaz, kivéve, ha ezt valamilyen rendkívüli helyzet indokolja.²¹

Ennek a szabályozásnak köszönhetően az Amerikai Egyesült Államokban a polgári jogi jogviták nagy része – a megindított *discovery* eljárások körülbelül 90%-a – zárul megegyezéssel, tehát nem jut tárgyalási szakaszba.²²

¹⁶ SZOMBATI 2006.

¹⁷ Uo.

¹⁸ Uo.

¹⁹ SZABÓ 1988, 614.

²⁰ SZOMBATI 2006.

²¹ Uo.

²² Uo.

A felek megegyezésre bírása mellett a másik óriási előnye az eljárásnak, hogy ha a felek még a tárgyalás előtt – legkésőbb a tárgyalás-előkészítő konferencián (*Pre-trial conference*) – megegyeznek, mind a két fél mentesül a perköltség megfizetése alól, kivéve a rosszhiszemű pervitel esetét, mert ebben az esetben az állam nem fizeti ki a peres felek eddig felmerült költségeit.²³

2.2. Az angol *disclosure* eljárás

Az angol *disclosure* eljárásnak alapjaiban ugyanaz a célja, mint az amerikaiaké, de az eljárás menetében vannak különbségek, például az amerikaival ellentétben ez csak a kölcsönös információcserét, valamint a tárgyalás előkészítését szolgálja, csak olyan okiratokra szorítkozik, amelyek tartalma közvetlenül releváns, függetlenül attól, hogy a fél előnyére vagy hátrányára szolgál. Itt tehát a felek kölcsönös kötelezettségének az a célja, hogy minél alaposabb előkészítés után kerüljön a peranyag a bíróság elé. Az úgynevezett *pleadings*, vagyis iratváltás folyamán tisztázódnak a bizonyítandó tények. A bíróság biztosítja, hogy a *disclosure* eljárást az ügysző mérjék, és ne terjedjen túl a szükséges mértéken.²⁴

Az 1999-es – Lord Woolf nevéhez köthető – reform²⁵ egyik újítása az úgynevezett *pre-action protocols* bevezetése volt, amely a feleket már a perindítást megelőzően együttműködésre kívánja ösztönözni. Ennek az intézménynek az elsődleges célja egy olyan helyzet megteremtése, amelyben a felek már a perindítás előtt megfelelő információval rendelkeznek ahhoz, hogy kölcsönösen kielégítő egyezséget köthessenek. Woolf szerint a felek által a vitás kérdések azonosítására és okiratok cseréjére fordított erőfeszítések eredményeként az eljárás később már olajozottabban tud lezajlani, ami csökkentheti a perelhúzóadás lehetőségét.²⁶

A bíróság a per megindítása előtt nem kapcsolódik be a folyamatba, viszont utólagosan szankcionálja, ha valamelyik fél nem tett eleget a számára előírtaknak. Ennek keretében a pernyertességre való tekintet nélkül kötelezheti a fenti kötelezettségeket megszegő felet a költségek viselésére, valamint „büntető költségekről” (*indemnity costs*) vagy a költségekre vonatkozó magasabb kamatlábról is dönthet.²⁷

A feleknek a jogvita természetétől függően különböző teendőik vannak a per megindítása előtt. Ennek az elsődleges célja az, hogy a felek ne a perindítást és a bizonyítékok összegyűjtését követően próbáljanak meg először egyezséget kötni, hanem még a bíróság bevonása nélkül kíséreljék meg azt. Ezt segíti az „ajánlattételre való felhívás” (*offer to settle*) intézménye is: ha a felek ajánlatánál nem kedvezőbb az ítélet, akkor a bíróság szankcionálja az ajánlatot visszautasító feleket, amiért egy olyan jogvitában pereskedett, amelyikben

²³ Uo.

²⁴ HARSÁGI 2005, 216.

²⁵ WOOLF 1996.

²⁶ CZOBOLY 2013.

²⁷ Uo.

raciónalisán el kellett volna fogadnia az ajánlatot, és ezáltal elkerülhette volna a pert. Ahhoz azonban, hogy a felek megfelelő ajánlatot telessenek egymásnak, szükséges, hogy a megfelelő információk birtokában legyenek. A perindítás előtti protokollok segítségével a felek az ilyen ajánlattételhez szükséges információkhoz már az eljárást megelőzően hozzájuthatnak.²⁸

Az angol polgári per két élesen elkülönülő részre, a *pre-trial* és a *trial* szakaszra osztható. A *pre-trial* szakaszban kerül sor többek között a tényállás azonosítására (*identification of issues*), a bizonyítékok összegyűjtésére (*disclosure*), és ha annak a feltételei adottak, akkor az eljárás „sommás” befejezésére (*summary judgments*).²⁹

Az angol perben az okirati bizonyítási kötelezettség kiterjedt tulajdonképpen minden dokumentumra,³⁰ nemcsak azokra, amelyek ténylegesen relevánsak, hanem azokra is, amelyek adott esetben elvezethetnek egy további bizonyítási eszközhöz. A felek végzik el a bizonyítékok összegyűjtését (*evidence collection*), a bíróság feladata elsődlegesen a felek tevékenységének behatárolása, amelyet az úgynevezett útmutatások (*directions*) segítségével végez el. Ez a szabályozás az egyszerűbb ügyeknél kevesebb igazgatást ír elő, és a bírótól kevesebb aktivitást vár a tárgyalás előtt, míg a bonyolultabbaknál a bíró feladatává teszi, hogy a megfelelő utasításokkal és megbeszélésekkel igazgassa az adott ügy menetét, hogy az minél hamarabb tárgyalható legyen.³¹

Az ügyek nagy része nem jut el a fő tárgyalásra, hiszen a *pre-trial* szakasznak nagy a szűrő hatása. Ezen szakasz célja eltér a tárgyaláson történő bizonyítás felvételtől, aminek következtében a *discovery* és a *disclosure* eljárást általában nem is sorolják a klasszikus bizonyítás (*evidence*) kategóriájába.³² Amelyik jogvita eljut a peres szakaszba, ott a szemben álló felek ügyvédei határozzák meg a perben felhozott tények körét, és ennek bizonyítását is ők végzik. A sikeres tényállítás és ezek bizonyítása, illetve a szemben álló fél bizonyításának sikeres megkérdőjelezése (és kevésbé a jogkérdések feletti vita!) vezet a pernyertességhez. A pervezetési jogositványokban korlátozott angol–amerikai bíró helyett a felek és ügyvédek alakítják a per tényállását.³³

²⁸ Uo.

²⁹ Uo.

³⁰ *Briefing Note: The Disclosure Explained* (2016). Gaby Hardwicke Solicitors. Elérhető: www.gabyhardwicke.co.uk/images/library/files/briefingnotes/The_Disclosure_Letter.pdf (Letöltés dátuma: 2016. 12. 11.)

³¹ CZOBOLY 2013.

³² HARSÁGI 2005, 221.

³³ CZOBOLY 2013.

2.3. Az új magyar Polgári Perrendtartás perelőkészítéssel és bizonyítással kapcsolatos szabályrendszere

2.3.1. A bizonyításfelvételhez kapcsolódó alapelvek

Az új Pp.-ben nevesített 5 alapelv közül 4 a bizonyításhoz közvetlenül kapcsolódik: a perkoncentráció elve (3. §), a felek eljárástámogatási és igazmondási kötelezettsége (4. §), a jóhiszeműség elve (5. §) és a bíróság közrehatási tevékenysége (6. §).

A perkoncentráció, a felek eljárástámogatása és a bíróság közrehatása mint a perhatékonyság³⁴ rendszerszintű biztosításának 3 tartópillére jelenik meg az új Pp.-ben. A perhatékonyság akkor valósítható meg, ha a bíróság kellő időben megtett mindent azért, hogy az eljárás reálisan elvárható időtartam alatt befejeződjön, és a jogvita egy átláthatóbb (egyszerűbb) és olcsóbb eljárás keretében – a társadalmi elvárások figyelembevételével – oldódik meg.

2.3.2. A perkoncentráció elve

A perkoncentráció jogintézménye azt célozza, hogy a felek közötti jogvita mibenléte minél korábban tisztázódjon, és a bíróság számára az ítélet meghozatalához szükséges valamennyi tény és bizonyíték a lehető legkorábban rendelkezésre álljon, azaz a jogvita anyagi jogi és eljárásjogi keretei minél korábban rögzüljenek.³⁵ A bíróságnak és a feleknek törekedniük kell arra, hogy az ítélet meghozatalához szükséges valamennyi tény és bizonyíték olyan időpontban álljon rendelkezésre, hogy a jogvita lehetőleg egy tárgyaláson elbírálható legyen.

Az anyagi pervezetés célja és értelme annak elkerülése, hogy a vitában olyan döntés születessen, amely nem véglegesen zárja le a jogvitát.³⁶ A bíróság közrehatási tevékenysége nem áll ellentétben a rendelkezési és a tárgyalási elvvel, mert a fél szabadon dönt(het) arról, hogy a bíróság „figyelemfelhívását” követi-e vagy sem, utóbbi esetben vállalva a mulasztásának a részletszabályokban kidolgozott szankcióit.³⁷

A perkoncentráció elve látszólag csak az idődimenziót hangsúlyozza, azonban ebben értelemszerűen egy hatékonysági elem is benne van, hiszen az elbírálás felgyorsításának egyik eszköze a ráfordítások mérséklése (például a bíróság logikai sorrendbe rendezi

³⁴ Vö.: SZABÓ 2013, 365–376.

³⁵ T/11900. számú törvényjavaslat a polgári perrendtartásról (2016). Magyarország Kormánya. Előadó: Trócsányi László igazságügyi miniszter. Elérhető: www.parlament.hu/irom40/11900/11900.pdf (Letöltés dátuma: 2016. 11. 02.) (a továbbiakban: Javaslat) Kommentár a Javaslat 3. §-ához.

³⁶ Ez a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) 2. §-ának (1) bekezdésében megfogalmazott „végleges vitarendezés” elvéből következik.

³⁷ Pp. Szakértői Javaslat 2015.

az eldöntendő kérdéseket, és ennek mentén haladva nem enged idejekorán felesleges vitát és előadásokat a csak később sorra kerülő részletkérdésekben).³⁸

2.3.3. A felek eljárás-támogatási és igazmondási kötelezettsége

Ha a fél a jogvitát a bíróság elé viszi, akkor annak előrevitele érdekében eljárási kötelezettségei keletkeznek, ha ezeknek nem tesz eleget, annak eljárási következményei (például preklúzió, bizonyítatlanság) a felet terhelik. Az elv valamennyi eljárási cselekményre vonatkozik, így a nyilatkozatok, indítványok, bizonyítékok előterjesztésére és a tárgyaláson történő megjelenésre is.

A felek igazmondási kötelezettségének szabályát az új Pp. külön is nevesíti. „Az 1952. évi Pp. 8. § a felet és a képviselőt terhelő igazmondási kötelezettséget a jóhiszemű pervitel egyik elemeként szabályozta. Az új Pp. a hatályos Pp.-től eltérő szemlélettel, a felek eljárás-támogatási kötelezettségével köti össze, annak elemeként nevesíti az igazmondási kötelezettséget: míg a 8. § (1) bekezdés alatt rögzített »rendeltetésszerű joggyakorlás« követelményének címettjei a felek és a per más résztvevői, hasonlóan a 8. § (4) bekezdése alatt nevesített perelhúzás tilalmához, addig a 8. § (3) bekezdés alatt előírt igazmondási kötelezettség (perbeli hazugság tilalmának) címettjei kizárólag a felek, illetve képviselőik.

Az új Pp. által előírt igazmondási kötelezettség alapján a felek a valóság feltárására csak annyiban kötelezhetők, amennyiben nyilatkozatot kívánnak tenni. A felek igazmondási kötelezettsége az aktív és a passzív tényállításokra terjed ki (állítás-tagadás). Az igazmondási kötelezettség irányadó a képviselőre és a beavatkozóra is, amennyiben tényállítást vagy nyilatkozatot tesz. Mivel az eljárás egyéb résztvevői, különösen a bizonyítási eszköznek tekintett tanú, szakértő dogmatikai szempontból a felektől eltérő megítélés alá eső tényállításokat tesznek, ezért az ő tekintetükben, a rájuk vonatkozó speciális szabályok (hamis tanúzás, hamis véleményadás stb.) és jogkövetkezmények irányadók.³⁹

Az eljárástámogatás elve tevékenységet, aktivitást kíván meg a felektől: célirányos, adekvát, lényegre törő nyilatkozatok megtételét, illetve költségtakarékosságot. A fél eljárástámogatási kötelezettsége már a per megindításával beáll, ezért támaszt az új Pp. fokozott elvárásokat a pert kezdeményező fél keresetlevelével szemben is.⁴⁰

2.3.4. A bíróság közrehatási – útmutatási és visszajelzési – tevékenysége (anyagi pervezetés)

Az alaki pervezetés a per ütemezésére, folyamatosságára irányuló eljárási cselekményeket jelenti (például: tárgyalás kitűzése, elhalasztása, határidők megállapítása vagy eljárási akadályokhoz fűződő jogkövetkezmények megállapítása), az anyagi pervezetés során

³⁸ Kommentár a Javaslat 3. §-ához.

³⁹ Kommentár a Javaslat 4. §-ához.

⁴⁰ Kommentár a Javaslat 5. §-ához.

elvégezendő, illetőleg elvégezhető bírói cselekmények pedig a jogvita érdemére irányulnak (például jogalap tisztázása, a tényállás feltárására vonatkozó percselekmények), amelyek magára az érvényesíteni kívánt jogra vonatkoznak.⁴¹

Az anyagi pervezetés a felek perfelvételi nyilatkozatai (jogállítások, tényállítások, kérelmek, bizonyítékok és indítványok) ellentmondásosságának, hiányosságának vagy következetlenségének bírói észlelését, ennek tisztázására irányuló bírói cselekvést jelenti *„továbbá a bírónak ezen felül visszajelzést is kell adnia a felek számára, hogy miként ítéli meg az ügyüket, már nem csak a szóbeli tárgyaláson, hanem a tárgyalás-előkészítés szakaszában is. Ezáltal elkerülhetővé válik, hogy a bíróságnak el kelljen halasztania a tárgyalást amiatt, hogy a felek reagálni tudjanak a bíróság megállapításaira”*.⁴²

Az új Pp. a felek rendelkezési jogának és a peranyag szolgáltatására irányuló kötelezettségének hangsúlyos érvényesítésére figyelemmel – az 1952. évi Pp. 3. § (3) bekezdésében megfogalmazott bizonyítással kapcsolatos bírói feladatkört gyökeresen átértelmezve – szakít azzal a szemlélettel, amely szerint a bíróság feladata minden ügyben és mindenre kiterjedő tájékoztatást adni minden fél számára a bizonyítás tekintetében. A felek rendelkezési joga alá tartozik, hogy a bíróságnak az anyagi pervezetés körében tett cselekményeit a saját perbeli cselekményeikben, nyilatkozataikban felhasználják-e, követik-e.⁴³ Az 1952. évi Pp. 3. §-a és az új Pp. 4. §-a is a felekre bízta a bizonyítékok beszerzését, mégis valójában a bíróság végzi el a tényleges bizonyítási cselekményeket, amely rendkívüli mértékben megterheli a bírói állomány időbeli és energiaforrásait, erőteljesen hozzájárulva a perek észszerű időn túl történő befejezéséhez.⁴⁴

Az új Pp.-hez fűzött indokolás szerint *„a bíróság anyagi pervezetési tevékenységének korlátja a kereseti kérelem és ellenkérelem, valamint az érvényesített jog és hivatkozott jog alapja. A bíróság anyagi pervezetése nem terjed ki arra, hogy a felet arról tájékoztassa, ha az előadott tények a fél által kérelmében, vagy ellenkérelmében nem hivatkozott jog alkalmazását vetik fel, különösen, ha az a kérelem, vagy ellenkérelem, illetve érvényesített jog megváltoztatását kívánná meg”*.⁴⁵ Ennek ellentmond a Kúria Tanácselnöki Értekezletének álláspontja, amely nem támogatta, sőt, elfogadhatatlannak tartotta azt, hogy *„a ténybelileg megalapozott kereset elutasítására pusztán azon az alapon kerüljön sor, mert a fél kereseti kérelme alapjául rossz jogcímet jelölt meg, mert ez nem egyeztethető össze a per társadalmi rendeltetésével. A jogcímmel kötöttség gondolata a kereseti kérelemhez kötöttség félreértelmezésén alapul: a bíróságot ennek alapján a fél által felhozott tényállítások köre és a fél által előterjesztett kereseti kérelem köti, de nem az általa meghatározott jogcím. A felek által állított és bizonyított tényállítások alapján a jogviszony minősítése a bíróság feladata, az alapvető kérdés ugyanis a perben az, hogy az adott tényállás mellett a kereseti kérelem*

⁴¹ PÁKOZDI 2014 [2015], 146.

⁴² CZOBOLY 2013.

⁴³ Kommentár a Javaslat 237. §-ához.

⁴⁴ SZOMBATI 2006.

⁴⁵ Kommentár a Javaslat 237. §-ához.

*megalapozott-e, nem pedig az, hogy azt pontosan mely jogi indokok támasztják alá.*⁴⁶ Egyetértve a Kúria Tanácselnöki Értekezletének álláspontjával, fontos hangsúlyozni, hogy a bíróság az anyagi pervezetést addig a határig gyakorolhatja, míg meg tudja őrizni a pártatlanság látszatát a felek előtt.⁴⁷

A bíróság a perfelvétel körében bizonyítást csak törvényben meghatározott esetben folytat le. Ennek értelmezése egyrészt a feleknek utólagos bizonyítására⁴⁸ vonatkozó szabályozással összhangban válik érthetővé, amely ezt lehetővé teszi a perfelvételt lezáró végzés meghozatalát követően, és az elsőfokú ítélet meghozatalát megelőző tárgyalás be-
rekesztéséig. Másrészt a bírónak – bizonyítás lefolytatása nélkül – kell anyagi jogi kérdésekben állást foglalnia, aminek az alapja valójában csak a bizonyított tényállás lehetne.

A törvény az anyagi pervezetés terén a jogi képviselő nélkül eljáró fél számára több és eltérő jellegű támogatást is előír. A laikus fél esetében ugyanis szükség lehet a perfelvételi nyilatkozatai tisztázásához a fél személyes meghallgatására, valamint a bizonyítási lehetőségei feltárásában való bírói közrehatásra, továbbá a bizonyítandó tények tekintetében az eljárás jogilag lehetséges bizonyítási eszközökről, bizonyítási módokról, illetve a bizonyítással kapcsolatos feltételekről történő tájékoztatásra.⁴⁹

A perfelvétel lezárása során egy általános tájékoztatás keretében a bíró tehát megjelöli, hogy melyek azok a tények, amelyeket bizonyítani szükséges, és hogy azt melyik félnek kell bizonyítania. A bíró által kitűzött határidőn túl, az önhibából később előterjesztett indítványokat a bíróság figyelmen kívül hagyja. A perfelvétel lezárásáig a fél a perfelvételi nyilatkozatait – e törvény keretei között – az ellenfél hozzájárulása nélkül megváltoztathatja (keresetváltoztatás – ellenkérelem-változtatás).⁵⁰ A perfelvétel lezárásából fakadó perce-zúra tehát alapvetően a keresetváltoztatási tilalmat jelenti. Keresetváltoztatásnak az minősül, ha a felperes a keresettel érvényesített jogot megváltoztatja, ami együtt jár a releváns tények körének megváltozásával is, nem feltétlenül jelenti azonban a kérelem megváltoztatását. A percezúrát követően az ilyen értelemben vett keresetváltoztatás nem megengedett, kivéve, ha az alperes ehhez – akár hallgatólagosan is – hozzájárulását adja. A meg nem engedett keresetváltoztatást elállásnak kell tekinteni.⁵¹

Az anyagi pervezetés eltérő intenzitással, terjedelemben és tartalommal, de egyaránt jelen van a perfelvételi és érdemi tárgyalási szakban, valamint a másodfokú eljárásban is,⁵² mivel a bíróság közrehatási kötelezettségének tartalmát főként a szerepvállalását a tényállás tisztázásában és a jogvita tárgyszerű kereteinek kialakításában összegezhettük.⁵³

⁴⁶ A Kúria Polgári Kollégium kollégiumvezetőjének levele az Országos Bírósági Hivatal elnökének, 2015. E1. I.G.21/2. Budapest, 2015. március 30.

⁴⁷ Pp. Szakértői Javaslat 2015.

⁴⁸ Kommentár a Javaslat 220. §-ához.

⁴⁹ Kommentár a Javaslat 253. §-ához.

⁵⁰ Kommentár a Javaslat 183. §-ához.

⁵¹ Kommentár a Javaslat 183. §-ához.

⁵² Kommentár a Javaslat 237. §-ához.

⁵³ Vö.: KÖBLÖS 2016, 185–204.

2.3.5. Az elsőfokú eljárás bizonyítással kapcsolatos szabályai

A perfelvételi szak

Az új Pp. – az elsőfokú eljárásban bevezetett osztott tárgyalási rendszer alapján – külön szabályozza a perfelvételi és az érdemi tárgyalási szakot.

Az osztott perszerkezetben a perfelvételi szak szolgál a jogvita tartalmának, kereteinek kialakítására és tisztázására. A perfelvétel célja az, hogy – részletes és átfogó írásbeli előkészítést követően – egy szóbeli perfelvételi tárgyaláson lezárható legyen a perbe vitt és írásban jól előkészített jogvita ténybeli és jogi alapja.

A perfelvétel lezárásának egyik lényeges joghatása, hogy a felek által ott előterjesztett bizonyítékok és bizonyítási indítványok is rögzülnek, azaz nem változtathatók, és nem terjeszthetők elő újabban, azonban a kereset- és ellenkérelem-változtatáshoz hasonló esetekben és feltételek mellett a bizonyítás vonatkozásában is indokolt kivételeket engedni.⁵⁴ A perfelvételi és bizonyítási cselekmények elválasztása folytán a perfelvételi szakban alapvetően kizárt a bizonyítás lefolytatása. A perfelvétel körében, azaz az ügy érdemében bizonyítás csak az új Pp. által lehetővé tett esetben megengedett (például a fél indítványa alapján a perfelvételhez szükséges irat- és adatbeszerzés). A nem a per érdemére vonatkozó bizonyítás azonban nem kizárt (például perakadály).⁵⁵

„Az írásbeli előkészítés alapján és a bíróság közrehatása eredményeként ideális esetben az első tárgyalásra a jogvita előkészítésre kerül minden perbeli szereplő számára. A perfelvételi tárgyalás tehát már azzal kezdődik, hogy a bíróság összegzi az írásbeli perfelvétel eredménye alapján a jogvita szempontjából lényeges perfelvételi nyilatkozatokat. A félreértések, félreértelmezések lehetősége kizárható, a bíróság meggyőződhet arról, hogy helyesen értelmezi a felek nyilatkozatait, jogérvényesítési szándékát. Ezt szolgálja a felek észrevételezési lehetősége is.”⁵⁶

Az új Pp. a perfelvételi tárgyalás hatékony lebonyolításához feltétlenül szükségesnek tartja, hogy a fél egyrészt a perfelvételi tárgyaláson megjelenjen, másrészt olyan személy legyen jelen, aki kompetens, megfelelően felkészült ténybeli és bizonyítási kérdésekben. A megfelelően felkészült fél vagy képviselő jelenlétét pedig azzal kívánja az új Pp. biztosítani, hogy nem engedi a tárgyalás elhalasztását olyan okból, ami az elvárható gondossággal felkészült fél vagy képviselő esetében nem lenne szükséges. Az idézésben külön figyelmeztetni kell a felet erre is.⁵⁷

⁵⁴ Kommentár a Javaslat 220. §-ához.

⁵⁵ Kommentár a Javaslat 183. §-ához.

⁵⁶ Uo.

⁵⁷ Kommentár a Javaslat 188. és 189. §-ához.

A törvény alapvetően nem tesz különbséget a törvényszéki és járásbíróági perekben zajló perfelvételt illetően (egységes perrend). Az írásbeli ellenkérelem (esetleges viszontkereset, beszámítás) beérkezésétől 3 lehetséges útvonalat ad a perfelvétel lezárásának eléréséhez:

1. a bíróság elrendelhet további írásbeli perfelvételt;
2. kitűzheti a perfelvételi tárgyalást;
3. a perfelvételt lezárhatja további írásbeli előkészítés nélkül a perfelvételi tárgyalás mellőzésével.

A bíróság így az ügy konkrét sajátosságaihoz igazodóan határozhat az előkészítés megfelelő módjáról (szóbeli vagy írásbeli) és menetéről.⁵⁸ Az új Pp. szerinti permenetrend alapján az ügyek jelentős részében egyetlen perfelvételi tárgyalás elegendő lehet a per választóvonalának meghúzására (percezúra), és akár azonnal a perfelvételi tárgyaláson vagy legkésőbb a következő tárgyaláson már áttérhet a bíróság az érdemi tárgyalási szakra, és érdemi bizonyítást folytathat.⁵⁹

Előfordulhatnak olyan ügyek, ahol egyáltalán nincs szükség a perfelvételi tárgyalásra, vagy további írásbeli perfelvételre, mivel a jogvita kifejezetten egyszerű (például az alperes a kereseti követelést elismerte). Ezekben az esetekben a perfelvétel tárgyaláson kívüli lebonyolításra is lehetőség van, amelyet a bíróság előzetes figyelmeztetéshez köt, és lehetővé teszi a felek számára tárgyalás tartásának kérését. A perfelvételi tárgyalás mellőzésével történő perfelvétel esetén a bíróság tárgyalás tartása nélkül és tárgyaláson kívül hozza meg a perfelvételt lezáró végzést, amely tartalmában és joghatásában nem különbözik a tárgyaláson hozott végzéstől. A bíróság köteles a végzés meghozatalával egyidejűleg kitűzni az érdemi tárgyalás határnapját.⁶⁰

A perfelvétel lezárása a bíróság alakszerű végzésével történik, amely nem fellebbezhető, és a perfelvételi szak lezárásának tényét tartalmazza. A perfelvételt lezáró végzés tekintetében az új Pp. kimondja, hogy pervezető jellege ellenére ahhoz a bíróság kötve van, azt nem változtathatja meg.⁶¹ Az eljárás későbbi menetében a perfelvételi szakra tartozó percelemekények csak az új Pp. által megengedett esetekben és feltételekkel tehetők.⁶² A perfelvétel kiegészítésének van helye keresetkiterjesztés, valamint beszámítás előterjesztése esetén. A perfelvétel kiegészítése azonban csak a változtatással érintett részre terjed ki, vagyis nem nyílik meg a teljes korábbi perfelvételi szak. A törvény nem tartalmaz konkrét törvényi szabályozást sem a határidőkről, sem a perfelvétel kiegészítésének szóbeli vagy írásbeli módjáról, illetve egyes lépéseiről. Az ügy sajátosságai, a változtatás jellege, mértéke és jelentősége alapján a bíróságra bízva a perfelvétel kiegészítésére adott esetben legmegfelelőbb eljárás meghatározását.⁶³

⁵⁸ Kommentár a Javaslat 187. §-ához.

⁵⁹ Kommentár a Javaslat 192. §-ához.

⁶⁰ Kommentár a Javaslat 197. és 198. §-ához.

⁶¹ VÖ.: ÉLESS-ÉBNER 2014, 377–392.

⁶² Kommentár a Javaslat 194. §-ához.

⁶³ Kommentár a Javaslat 222. §-ához.

Az érdemi tárgyalási szak

Az osztott tárgyalási rend folytán az eljárás második fázisa szolgál a – perfelvételi szakban azonosított jogvita körében releváns – bizonyítás lefolytatására és a per érdemében való döntés meghozatalára. A per e szakaszában már nincs lehetősége a feleknek az ellenfél hozzájárulása nélkül a perfelvételi nyilatkozataikon változtatni, azt kiegészíteni. Az a fél, aki úgy teszi meg, vagy változtatja meg perfelvételi nyilatkozatát, hogy erre korábban is lehetősége lett volna, az nem az elvárható perbeli magatartást tanúsítja. Ennek megakadályozása érdekében a törvény a pénzbírság szankcióját alkalmazza.⁶⁴ „A perfelvétel eredményeként az érdemi tárgyalási szakban a célirányos, sok esetben előre tervezhető bizonyítási cselekmények lefolytatása szükséges, ezért az új Pp. kimondja, hogy az érdemi tárgyalást több, akár egymást követő határnapokra is kitűzheti a bíróság.

Az érdemi – szóbeli – tárgyalási szakban nincs további lehetőség bizonyíték, bizonyítási indítvány előterjesztésére, a bíróságnak a bizonyítási eljárás lefolytatása és az érdemi döntés meghozatala a feladata, lehetőség szerint egy érdemi tárgyaláson. Az új Pp. korlátozza a perfelvételi nyilatkozatok közül a bizonyítási indítványok és bizonyítékok előterjesztését is, így a perfelvétel lezárásával alapvetően a bizonyítás keretei is rögzülnek.⁶⁵ „Bizonyítás felvételének csak olyan bizonyítékokra vonatkozóan van helye, amelyek a tárgyaláson rendelkezésre állnak, és amelyek alkalmasak lehetnek arra, hogy a közlemény kifogásolt tényállításainak valóságát nyomban igazolják, vagy a keresetben előadottakat nyomban megcáfolják.

A felek jelenléte az eljárás érdemi tárgyalási szakában már nem elengedhetetlen, így az új Pp. – változtatva az 1952. évi Pp. egyoldalúan a felperesre kedvező szabályozásán – lehetővé teszi, hogy bármelyik fél, így az alperes is kérelmezhesse az érdemi tárgyalás távollétében való megtartását.⁶⁶

3. A JOGRENDSZEREK KONVERGENCIÁJA

3.1. Koncepcionális hasonlóságok és különbségek

A lényeges különbség a pert megelőző önkéntes és a peres eljárásban – a jogi intézményrendszer keretei között – igénybe vehető önkéntes vagy kötelező közvetítői eljárás között az, hogy míg az egyik esetben a módszer a legszabadabb értelmezést és megvalósítást teszi lehetővé, és elegendő a felek felhatalmazása ahhoz, hogy a mediátor minden kötöttség nélkül vezesse a folyamatot, addig a másik esetben a felek számára egy előrelátható, kiszámítható eljárást kell biztosítani,⁶⁷ megfelelő jogi garanciák biztosítása mellett. Ha a bírónak lehetősége van olyan előkészítő tárgyalást tartani, ahova megidézi a feleket, megbeszéli velük

⁶⁴ Kommentár a Javaslat 183. §-ához.

⁶⁵ Kommentár a Javaslat 214. §-ához.

⁶⁶ Kommentár a Javaslat 223. §-ához.

⁶⁷ KRÉMER 2012, 53.

a közöttük fennálló vita körülményeit, megoldási javaslatokat vázol fel, és egyúttal bátoríthatja őket a mediáció igénybevételére, akkor ezáltal megismerhető a felek véleménye: tudnak-e arról az eshetőségről, hogy közvetítői eljárás lefolytatását is kérhetik, élnek-e ezzel az alternatívával, vagy ragaszkodnak a bíróság eljárásához, illetve ha elutasítják, azt miért teszik?⁶⁸

„Főleg az angolszász jogrendszerre jellemző a hivatásos bírakon kívüli laikusok bevonása a döntésbe, amely különösen a tényállás és az egyes tények megállapítása szempontjából jelentős. A laikusok bevonásának egyik eszköze az esküdtszéki rendszer, ahol a laikusok külön testületben (az esküdtszékben) elkülönülnek a hivatásos bírótól, és a ténykérdésekben tőle függetlenül döntenek, a másik – a kontinentális rendszerre jellemző – ülnökrendszer, ahol az ülnökök a hivatásos bíróval (bírákkal) egy közös tanácsot alkotva döntenek, elvileg minden felmerülő kérdésben. Az alárendelt szerepben történő laikus-bírászkodás ezen formája is jelentősen csökkent az elmúlt évtizedekben az európai kontinensen mindenhol, még a büntető ügyekben is csak a súlyosabb esetekre korlátozódik. Ebből a szempontból még az angol jogrendszer is inkább a kontinentális jogokhoz áll közelebb, mert az esküdtszékek alkalmazását a perekben itt is nagymértékben visszafogták a 20. század első évtizedei óta. Ezzel szemben az Amerikai Egyesült Államokban még csak fokozódott az esküdtszékek szerepe, a büntetőügyeken túl a magánjogi jellegű perekben is.”⁶⁹ Ennek figyelembevételével nemcsak a bizonyítási eszközök/módok, hanem – főleg az amerikai polgári eljárásjogban – a bíróság összetétele is kihatással lehet a tényállás megállapítására, így végső soron a felek esetleges megegyezésére vagy akár a bíróság döntésére is.

A perkoncentráció szabálya – egy, a római jogon alapuló – a kontinentális európai jogrendszerben is hagyományokkal bíró jogintézmény, de a koncentrált tárgyalás hagyományosan az angolszász eljárásjogban volt jelen, ahol élesen elvált egymástól a tárgyalást megelőző *pre-trial* szakasz, valamint az egyetlen, koncentrált tárgyalás, a *trial*. Ez a szerkezet abból a szükségszerűségből fakadt, hogy a ténykérdésekről hagyományosan az esküdtszék döntött, így a tények és bizonyítékok bemutatását egyetlen tárgyalásra kellett koncentrálni.⁷⁰ Ennek előkészítése viszont akár több éven keresztül is tarthatott.

A bíróságnak alapvetően nem az a feladata, hogy önmaga derítse fel a tényeket, és ez alapján előkészítse a tárgyalást, hanem hogy ösztönözze, és amennyiben szükséges, szankciók segítségével is arra bírja rá a feleket, hogy azok aktívan működjenek közre az előkészítésben. Ezt a különböző jogrendszerek a peranyag előterjesztésének az időbeli korlátozásával érik el.⁷¹ Az angolszász rendszerben a bizonyítási eljárás már a tárgyalás megkezdése előtt lezajlik, főként a bírói közreműködés mellőzésével. Az új magyar Pp. az előkészítő tárgyalás lezárásáig (percezúra) engedélyezi az adatok szolgáltatását, ezt követően a fél

⁶⁸ ANTALICZ Elérhető: http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/Mailath-palyazat-erdmenyek/MGyTP-P-J-3-Antalicz_Gabriella-A_mediacio_szerepe_a_polgari_eljarasban.pdf (Letöltés dátuma: 2016. 11. 20.)

⁶⁹ POKOL 2002.

⁷⁰ CZOBOLY 2013.

⁷¹ CZOBOLY 2013.

perelhúzó magatartását lehetetlenné teszi, azzal, hogy a keresetváltoztatást/viszontkereset előterjesztését csak kivételes indokkal engedélyezi.

A felek eljárástámogatási kötelezettsége alapelveként jelenik meg az új Pp-ben. Ez a bíróság és a felek aktív munkáját, úgynevezett együttműködésüket jelenti azoknak az információknak az összegyűjtésében, ami a jogvita tárgyát és a kapcsolódó vitás kérdések egyértelműsítését jelentik. Az együttműködés elvének több dimenzióját különböztethetjük meg: a peranyag összegyűjtésével kapcsolatos „munkaközösséget” és az eljárás menetének alakítására vonatkozó együttműködést. Az együttműködés kifejezést a német eljárásjogban (*Kooperationsmaxime*) inkább az első, míg az angol eljárásjog – az *overriding objective* által meghatározott kívánalom formájában – a második értelemben használja az együttműködés kifejezést.⁷² A *Kooperationsmaxime* keretében a bíróság a feleknek a peranyag összegyűjtésével és a bizonyítással kapcsolatos tevékenységét „kezdeményezi és provokálja, irányítja és koncentrálja, szükség esetén korrigálja”.⁷³ A német és osztrák eljárásjog a feleket a per menetét támogató magatartásra kötelezi (*Prozessförderungspflicht*), az angol eljárásjogban pedig ezt a feladatot már a perindítást megelőzően, az úgynevezett *pre-action protocols* látja el.⁷⁴ Az együttműködési elvnek egy másik vetülete a *per menetének az alakítására vonatkozik*. A legújabb trendek abba az irányba mutatnak, hogy az ügy szükségleteinek helyes felismerésében és az arra megfelelő eljárás kialakításában a bíróságnak ki kell kérnie a felek véleményét is.⁷⁵ A felek együttműködésének egy innovatív és előremutató eszköze az angol *pre-action protocols*, amely jól körülhatárolt keretek között megfelelő ösztönzést nyújt a feleknek ahhoz, hogy azok a perindítást megelőzően együttműködjenek.⁷⁶

Jelen formájában az amerikai *discovery* eljárás nem alkalmas a magyar viszonyokra történő adaptálásra, de az angol *disclosure* eljárás bizonyos elemeinek átültetését megfontolásra érdemesnek tartom.

3.2. Jogszabályi közelítések az új Pp. és az 1952. évi Pp. alapján

A peres eljárást megelőző bizonyításfelvétel körébe tartozik az angolszász jogban a *pre-trial discovery*: a fél vagy jogi képviselője a tárgyalást megelőzően megvizsgálja az ellenfél rendelkezésére álló bizonyítási eszközöket, kérdéseket intézhet hozzá és a tanúkhöz. Amennyiben a felet ebben akadályozzák vagy megtagadják tőle az együttműködést, kérheti a bíróság beavatkozását. A *discovery* célja, hogy a felek a tárgyaláson már úgy tudjanak részt venni, hogy az ellenfél bizonyítékait maradéktalanul ismerik.⁷⁷

⁷² VERKIJK 2008, 68.

⁷³ BETTERMANN 1978, 390.; Vö.: KENGYEL 2003, 141.

⁷⁴ CZOBOLY 2013.

⁷⁵ CZOBOLY 2013.

⁷⁶ CZOBOLY 2013.

⁷⁷ NAGY 2006, 433.

Az *előzetes bizonyítás* csak annyiban hasonlít a *discovery* eljáráshoz, hogy a bizonyítás a tárgyaláson kívül zajlik le, de lényeges eltérés, hogy Magyarországon azt a bíróság vagy a közjegyző rendeli el, és egy rendkívüli eseményt feltételez. Az előzetes bizonyításra – kérelem folytán – sor kerülhet a perindítás előtt vagy a perindítást követően a perfelvételi szakban is. Az előzetes bizonyítás eredményeképpen lényegesen leegyszerűsödhet, ekként lerövidülhet a per, optimális esetben akár el is kerülhet, ha például a vitatott kérdésben született szakvéleményt az ellenérdekű felek elfogadják, és peren kívül egyezségeket tudnak kötni egymással.

Az 1952. évi Pp.-ben még megtaláljuk „*az egyezségi kísérletre idézést*”,⁷⁸ mint egy pereljárító nemperes eljárás szabályait, az új Pp.-ben azonban már nem. A jogalkotó célja a szabályozás 1957-ben történt beiktatásával az volt, hogy a felek a bíróság előtt önszántukból megjelenve, jogvitájukat a bíróság által jóváhagyott egyezséggel⁷⁹ rendezzék a hosszadalmasabb peres út igénybe vétele helyett. Ez a rendelkezés az évek során nem tett szert említésre méltó gyakorlati jelentőségre. Ez azzal magyarázható, hogy a bíróság előtti igényérvényesítés előtt az egyezségi kötések hajlandóság tipikusan alacsony, és növekvő tendenciát majd csak később, általában a perben kialakult bizonyítási pozíciók, és a per kimenetelének ezekkel együtt körvonalazódó kilátásai ismeretében mutat. Pedig a jogalkotó arra találta ki az egyezségi kísérletre idézést, hogy a tipikusan alacsony pertárgyértékű, de hosszan elhúzódó és aránytalan perköltséget eredményező, valamint a bíróságot leterhelő eljárásra alternatívát kínáljon.⁸⁰ Sajnos azonban az a cél, amely szerint a pert lehetőség szerint egyetlen jól előkészített tárgyaláson kell lefolytatni az egyezségi kísérletre idézés és a szóbeli kereset azonnali tárgyalása esetében, nem megvalósítható.

Az 1952. évi Pp. 121/A. § (1) bekezdése alapján jogi személy vállalkozások egymás közötti jogvitáiban a keresetlevél benyújtása előtt a feleknek meg kellett kísérelniük a jogvita peren kívül elintézését: írásban kellett megkeresniük egymást, az egyeztetésnek pedig a „véleményeltérésükre” kellett kiterjednie. Azt, hogy a potenciális jogvita tartalmában milyen mélységig kellett egyeztetést folytatniuk, a jogszabályból nem derült ki. A törvény nem határozott meg határidőket az egyeztetésre vonatkozóan sem. A felek közös akarattal mellőzhették a tényleges egyeztetést azzal, ha a közöttük felmerült véleményeltérésről közös jegyzőkönyvet készítettek.⁸¹ Ezek a rendelkezések az angol *pre-action protocols* általános kötelezettségével mutattak hasonlóságokat számos eltéréssel: az angol szabályozás egyrészt nem akadályozza a perindítást, viszont szankcionálja a felperest is, illetőleg a „büntető költségeken” keresztül a pervesztes alperest is, ha az elmulasztja az együttműködést. Másrészt az angol szabályok még az általános kötelezettség esetében is részletesebben határozzák meg, hogy a felektől mi az elvárt magatartás, a témaspecifikus protokollok pedig összehasonlíthatatlanul részletesebben írják elő kötelezettségeket. Emellett pedig az angol eljárásban a bíró nemcsak azt vizsgálja, hogy a felek formailag, hanem, hogy tartalmilag

⁷⁸ 1952. évi Pp. 127. § (2)–(5) bek.

⁷⁹ 1952. évi Pp. 148. §.

⁸⁰ JUHÁSZ 2013, 797., 903–907.

⁸¹ CZOBOLY 2013.

is eleget tettek-e ennek a kötelezettségnek. A leglényegesebb eltérés mégis abban fedezhető fel, hogy a magyar előírások „szemérmesen” azt várták csak a felektől, hogy mindegyik mondja el a véleményét a jogvitáról, és a felperes összegezze a „véleményeltérésüket”. Ezzel szemben az angol megoldásban a felek egymástól konkrét kérdéseket tehetnek fel, amelyre észszerű időn belül azoknak választ kell adniuk. Emellett pedig a tényekre vonatkozó tájékoztatás és kérdés jogát az okirati bizonyítékok cseréje is kiegészíti.⁸²

A célzott végeredmény szempontjából az egyezségi kísérletre idézés, a szóbeli egyezségi kérelem azonnali elbírálása és a bíróság előtti (önkéntes) közvetítői eljárás megegyezik: mindegyik a bíróság által jóváhagyott jogerős egyezség felé mutat, amely végrehajtható. Ezért a bíróság előtti közvetítői eljárás az egyezségi kísérletre idézés jogintézménynek a 21. századi – modernizált – változataként értékelhető, amelyet illetékmentessége rendkívül vonzóvá tehet.

4. ÖSSZEGZÉS

A kötelező mediációval elsősorban az angolszász jogcsaládon belül találkozunk, ami az ott sokkal hangsúlyosabb szereppel megjelenő, tárgyalást megelőző szakasznak is betudható.⁸³ Az EK Mediációs Irányelvhez képest az EU ODR Rendelettel és az EU ADR Irányelvvel láthatólag olyan folyamat veszi kezdetét, amelynek lényege, hogy a mediáció nagyobb – és a felek akaratától részben függetlenül kikényszeríthető – teret követel magának a polgári igazságszolgáltatásban. Ebben a tendenciában az a veszély is rejlik, hogy a polgári jogvédelmi/igényérvényesítési rendszer megduplázódik, és egyben a polgári per jelentőségéből folyamatosan és minőségileg alárendelt rendszer javára veszít.⁸⁴

Álláspontom szerint az angolszász és a kontinentális európai igazságszolgáltatás/jogszolgáltatás alapideológiája lényegében ugyanaz: a szemben álló felekre van bízva az eljárás iránya, akik „csatát” folytatnak (*battle theory*), és az általuk előadott tények, bizonyítékok, az ő kérésükre meghallgatott tanúk alapján hoz döntést az esküdtszék, illetve a bíró.⁸⁵

Az eljárásban főszerepet „alakító” ügyvédek taktikája/stratégiája is közeledni látszik annyiban, hogy erőteljesen szűkül a kontinentális jogrendszerek ügyvédjeinek „mozgásteret” abban, hogy milyen tényeket és bizonyítékokat mikor hoznak elő, illetve előhoznak-e egyáltalán. A különbség abból adódik, hogy ki tartja kézben a „csata” menetét, és milyen mértékben? A bíróság és a felek közötti pervezetési jogosítványokat észszerűen kell elosztani, a felek rendelkezési jogainak kiszélesítése azonban mindig a felelősség növelésével jár együtt. Ez akkor elfogadható, ha a felek birtokában vannak a szükséges információnak, adatoknak és a szakértelemnek, ami nem mindenkinek áll a rendelkezésére. Ilyen helyzetben hogyan könnyíthetünk a kontinentális jogrendszer bírójának tényfeltáró,

⁸² CZOBOLY 2013.

⁸³ VARGA 2013, 509–510.

⁸⁴ VARGA 2013, 509–510.

⁸⁵ BADÓ 2003, 105–106.

tárgyalást vezető/irányító, a megegyezés érdekében pszichológiai eszközöket is alkalmazó, kitanítási kötelezettségének eleget tévő, döntést részletesen indokoló feladatkörén? Az egyik megoldás a mediációs eljárás peres és nemperes eljárásokban történő sikeres alkalmazása lehet. A bíró szerepfelfogásában bekövetkezett változás nemcsak akkor jelent attitűdváltást, amikor a bíró mediátorként lép fel, hanem amikor a peres eljárás során mediációs módszereket alkalmaz.⁸⁶ Az angolszász és a kontinentális jogrendszerek közeledése ellenére az angol polgári eljárásban továbbra is a felek képviselői játsszák a központi szerepet, és a bíró feladata inkább csak a tevékenységük irányának és határainak kijelölése. A bíró passzívabb, míg az ügyvédek aktív szerepkörének okait az úgynevezett kontradiktórius rendszerben (*adversary system*) kell keresni. Az angol bírónak inkább döntenők, mintsem a vizsgáló szerepét kell eljátszania. Ennél fogva nem veszi, sőt nem veheti át az eljárás egyetlen szakaszában sem a kezdeményezést a felektől vagy az ügyvédjeiktől,⁸⁷ ami koncepcionálisan nagyon távol esik a kontinentális európai (magyar) bíró szerepkörétől. Álláspontom szerint azonban az igazán nagy koncepcionális különbség nem az angolszász és a kontinentális európai modellek között van, hanem az előző kettő és a szocialista permodell között, hiszen amíg az első kettő esetében a felek és a bíróság együttműködésén alapul a tárgyalás (bizonyítás) előkészítése, addig az utóbbi esetében a bíró – a felek valódi közreműködése nélkül – egyedül végezte azt.

Vajon az új Pp. perelőkészítéssel kapcsolatos szabályai eleget tesznek annak az elvárásnak, hogy a Magyarországon folyó peres eljárások hatékonyabbak: egyszerűbbek, gyorsabbak és olcsóbbak legyenek? *„Az eljárások gyorsításának kulcsa valójában nem a sajátos perjogi szabályokban, hanem a bírák személyes minőségében és a leterheltségüket pozitívan befolyásolni képes, őket körülvevő szervezeti-infrastrukturális adottságokban keresendő. Nyugat-Európában a perek elintézésének átlagos időtartama a néhány hónapos nagyságrendnél tart. Erre azonban sehol nem egy »lebutított,« illetőleg az ügyek individuális specifikumait figyelmen kívül hagyó, egyszerűsített és rövid határidőkkel telerakott eljárás teremtett lehetőséget, hanem a bíróságok megfelelő költségvetési beágyazottsága, a bírói szervezet megfelelő nagyságrendű infrastrukturális (IT) fejlesztése és a bírói hivatás mint életpálya tényleges anyagi attraktivitásának megvalósítása annak érdekében, hogy a bírósági szervezet ne maradjon le a többi jogi hivatásrend mögött a legjobbak (tekintélyt parancsoló és dönteni képes bírói személyiség) közül válogatás lehetőségében.»⁸⁸*

A jogalkotó álláspontját az új Pp. normaszövege alapján már ismerjük, most a jogalkalmazók a sor, hogy „mozgásterüket” kialakítsák a perek gyorsítása és hatékonyságuk növelése céljából.

⁸⁶ NAGY Márta 2015, 24.

⁸⁷ CZOBOLY 2013.

⁸⁸ VARGA 2013, 498.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BADÓ Attila (2003): Az Egyesült Államok jogrendszere. In BADÓ Attila – LOSS Sándor: *Betekintés a jogrendszerek világába*. Budapest, Nyitott Könyv. 77–109.
2. BETTERMANN, Karl August (1978): Hundert Jahre Zivilprozeßordnung. Das Schicksal einer liberalen Kodifikation. *Zeitschrift für Zivilprozeß*, Nr. 91.
3. CZOBOLY Gergely (2013): *A perelhúzóadás megakadályozásának eljárási eszközei*. PhD-kézirat. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola.
4. ÉLESS Tamás – ÉBNER Vilmos (2014): A percezés – az érdemi tárgyalás előkészítése. In NÉMETH János – VARGA István szerk.: *Egy új Polgári Perrendtartás alapjai*. Budapest, HVG-ORAC. 377–392.
5. ÉLESS Tamás – VARGA István szerk. (2015): *A Polgári Perjogi Kodifikációról szóló 1267/2013. (V. 17.) Korm. határozat által elkészíteni rendelt Munkabizottsági Szakértői Javaslat Normaszöveg- és Indokolás Tervezete*. (kézirat)
6. HARSÁGI Viktória (2005): *Okirati bizonyítás a modern polgári perben*. Budapest, HVG-ORAC.
7. JUHÁSZ Imre (2013): A polgári nemperes eljárások fogalma és általános jellemzése. In VARGA István szerk.: *A polgári nemperes eljárások joga*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. (második, átdolgozott kiadás) 903–907.
8. KENGYEL Miklós (2003): *A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben*. Pécs, Akadémiai Doktori értekezés. 141.
9. KRÉMER András (2012): A mediáció alapkérdései. In SÁRINÉ SIMKÓ Ágnes szerk.: *Mediáció, közvetítői eljárások*. Budapest, HVG-ORAC.
10. KÖBLÖS, Adél (2016): Hungary: Towards More Efficient Preparatory Proceedings. In ERVO, Laura – NYLUND, Anna eds.: *Current Trends in Preparatory Proceedings. A Comparative Study of Nordic and Former Communist Countries*. Switzerland, Springer. International Publishing. 185–204. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-29325-7_8
11. *Kúria polgári kollégium kollégiumvezetőjének levele az Országos Bírósági Hivatal elnökének*, 2015. E1. I.G.21/2. Budapest, 2015. március 30.
12. NAGY Csongor István (2006): *Az Európai Unió Nemzetközi Magánjoga. Határon átnyúló jogviták az EU-ban*. Budapest, HVG-ORAC.
13. NAGY Márta (2011): *Bírósági mediáció*. Szeged, Bába.
14. NAGY Márta (2015): A közvetítői eljárás rendszertani elhelyezkedése egy új Pp.-ben. *Ügyvédek Lapja*, 54. évf. 6. sz. 22–25.
15. PÁKOZDI Zita (2014): Új intézmények a Pp. koncepciójában – az anyagi pervezetés jogösszehasonlító megközelítésben. *Acta Universitatis Szegediensis, Forum, Acta Juridica et Politica*, 4. évf. 2. sz. 241–261.
16. SMITH, Gary (1998): Unwilling Actors: Why Voluntary Mediation Works, Why Mandatory Mediation Might Not. *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 36, No. 4. 847–885.

17. SZABÓ Imre (2013): Perhatékonyság és a percselekmények időszerűségének elve. In VARGA István szerk.: *Codificatio processualis civilis. Studia in Honorem Németh János*. II. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 365–376.
18. SZABÓ Péter (1988): Discovery- egy különleges amerikai perjogi intézmény. *Jogtudományi Közlöny*, 43. évf. 11. sz. 614-622.
19. SZOMBATI Róbert (2006): Az amerikai és a magyar polgári perben a bizonyítás, valamint ezek különbözősége. OTDK-kézirat.
20. VARGA István (2013): Perrendi szabályozási igények azonosítása jogösszehasonlító tekintéssel. In VARGA István szerk.: *Codificatio processualis civilis. Studia in Honorem Németh János* II. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 489–513.
21. VERKIJK, Richard (2008): Beyond Winning: Judicial Case Management and the Role of Lawyers in the Principles of Transnational Civil Procedure. In RHEE, C.H. van ed.: *Judicial Case Management and Efficiency in Civil Litigation*. Antwerp, Intersentia. 57–78. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1265209>

Internetes források:

1. ANTALICZ Gabriella: *A mediáció szerepe a polgári eljárásban*. Elérhető: http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/Mailath-palyazat-erdmenyek/MGyTP-P-J-3-Antalicz_Gabriella-A_mediacio_szerepe_a_polgari_eljarasban.pdf (Letöltés dátuma: 2016. 11. 20.)
2. *Bírósági közvetítés*. Magyarország Bíróságai. Elérhető: <http://birosag.hu/birosagi-kozvetites> (Letöltés dátuma: 2019. 07. 05.)
3. *Briefing Note: The Disclosure Explained* (2016). Gaby Hardwicke Solicitors. Elérhető: www.gabyhardwicke.co.uk/images/library/files/briefingnotes/The_Disclosure_Letter.pdf (Letöltés dátuma: 2016. 12. 11.)
4. HANKS, Melissa (2012): *Perspectives on Mandatory Mediation*. *Forum: Perspectives on Mandatory Mediation*, 929–952. Elérhető: www.austlii.edu.au/au/journals/UNSW-LawJl/2012/39.pdf (Letöltés dátuma: 2016. 12. 20.)
5. *Kommentár a Pp Javaslat általános indokolásához*. A polgári perrendtartásról szóló törvény Tervezete (2016. április 11.) Elérhető: www.kormany.hu/download/c/4c/a0000/20160411%20Pp%20el%C5%91terjeszt%C3%A9s_honlapra.pdf (Letöltés dátuma: 2016. 05. 11.)
6. POKOL Béla (2002): *A bírói döntési folyamat elemzése*. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol12.html> (Letöltés dátuma: 2016. 11. 20.)
7. *T/11900. számú törvényjavaslat a polgári perrendtartásról* (2016). Magyarország Kormánya. Előadó: Trócsányi László igazságügyi miniszter. Elérhető: www.parlament.hu/irom40/11900/11900.pdf (Letöltés dátuma: 2016. 11. 02.)
8. WOOLF, Lord Harry (2016): *Access to Justice – Final Report 1996*. Elérhető: <https://web.archive.nationalarchives.gov.uk/20060213223540/http://www.dca.gov.uk/civil/final/contents.htm> (Letöltés dátuma: 2016. 11. 30.)

Jogi források:

1. 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról
2. 2010. március 4-i 28. számú olasz kormányrendelet a kötelező mediációról
3. 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
4. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
5. 2016. évi CXXX. törvény a Polgári perrendtartásról
6. 524/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (2013. május 21.) a fogyasztói jogviták online rendezéséről
7. 2008/52/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (2008. május 21.) a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól
8. 2013/11/EU európai parlamenti és tanácsi irányelve (2013. május 21.) a fogyasztói jogviták alternatív rendezéséről
9. Az Országos Bírósági Hivatal elnöke 20/2012. (XI. 23.) OBH utasítása a bírósági közvetítéssel kapcsolatos szabályzatáról
10. Federal Rules of Evidence
11. Green paper on alternative dispute resolution in civil and commercial law COM/2002/0196 final 52002DC0196, 19/04/2002
12. Principles of civil procedure designed to improve the functioning of justice, Recommendation No. R (84) 5 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 28 February 1984, Principle 1.
13. USA Federal Rules of Civil Procedure (1938)

Dr. habil. Király Lilla PhD a jogi diploma megszerzését követően ügyvédjelöltként, majd 2000–2018 között a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Eljárásjogi Tanszékén nappali PhD-hallgatóként, tanársegédként ezt követően adjunktusként dolgozott. PhD-fokozatot 2011-ben szerzett a joghoz jutás kérdése és a perbeli esélyegyenlőség vizsgálata témakörében, „A szegényjogtól a jogi segítségnyújtásig” címmel. Az egyetemen végzett oktatással és kutatással párhuzamosan a Pécsi Ítéltábla Polgári Kollégiumának bírósági titkára volt 2003–2012 között. 2018 szeptemberétől a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense a Polgári Eljárásjogi Tanszéken. Ezzel párhuzamosan a Dentons Réciczka Nemzetközi Ügyvédi Iroda alkalmazott ügyvédjeként is dolgozik. Tagja volt a Kúria Büntető-Közigazgatási-Munkaügyi és Polgári Kollégiumainak az ítéleti bizonyosság kérdéseit vizsgáló Joggyakorlat-Elemző Csoportjának, továbbá a Polgári Perjogi Kodifikációs Bizottságon belül működő négy munkabizottságnak (perköltség; határozatok és jogerő; nemperes eljárások és alternatív vitarendezési módok; nemzetközi és Európai Unió vonatkozású szabályozási tárgyak). Jelenleg is tagja a jogi és végrehajtói szakvizsgabizottságnak. Habilitációs témája az új magyar polgári perrendtartás általános részének hatékonysági elemzése, melynek keretében azt vizsgálta, hogy vajon gyorsabb, egyszerűbb, olcsóbb lett-e az új magyar polgári perrendtartás a korábbihoz viszonyítva. Habilitációs doktori fokozatot 2019. évben szerzett. Kutatási eredményeit szakkönyvekben, szakfolyóiratokban Magyarországon és külföldön is publikálja.

Udvary Sándor

AZ ÖNVEZETŐ GÉPJÁRMŰVEK EGYES FELELŐSSÉGI KÉRDÉSEI¹

Certain Liability Issues of Automated Vehicles

Dr. habil. Udvary Sándor, PhD, tanszékvezető egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Eljárásjogi Tanszék, udvary.sandor@kre.hu

A tanulmány az önvezető gépjárművek formálódó jogi hátteréhez kíván adalékokat adni. A szerző tipizálja az autonómia fokozatait, és javaslatot tesz egy központi jogi kategória: a közlekedésben való részvétel totális képességének bevezetésére. Ez azt fogja segíteni, hogy úgy a fogyasztó, mint a jogalkotó pontos képet nyerhessen az emberi irányítás nélkül közlekedő járművek képességeiről, a felelősség telepítéséről.

KULCSSZAVAK:

automatizált gépjárművek, automatizáltság négy szintje, elvárt tudatossági szint, magasabb automatizáltsági fok, önvezető gépjármű fogalma, proaktív, totális közlekedési helyzet megoldására való képesség

The essay endeavours to give its contribution to the forming legal background of the autonomous vehicles. The scale of automation shall be classified and the author also presents a proposal for the introduction of a central legal category: the total capability to participate in traffic. This category shall aid the customer and the legislator to get a clear picture of the capabilities of the autonomous vehicles and the allocation of the liability.

KEYWORDS:

automated vehicles, definition of automated vehicle, expected level of awareness, four classes of automation, higher degree of automation, proactive, total capability to participate in traffic

¹ A tanulmány a 2016. május 20-i, *Az ezerarcú magánjog: a jogfejlődés útjai és lehetőségei a XXI. században* című, a Magánjogot Oktató Fiatalok tizedik és a Magánjogot Oktatók Egyesületének nyolcadik éves rendes konferenciáján elhangzott előadás kibővített és szerkesztett változata.

1. BEVEZETÉS

A technika, a futurisztikus dolgok iránt vonzódo emberek számára már régóta izgalmas téma az automatizált gépjárművek kérdésköre, amely sok esetben volt díszlet egy-egy tudományos-fantasztikus mű háttérében. Ami díszlet volt az 1950-es években, az mára kézzelfogható realitássá vált, csakúgy, mint Verne álma a holdutazásról. De ahogy Verne egy egyszerű ágyúlövessel megoldotta azt, amihez a világ leggazdagabb nemzetének nemzeti összterméke jelentős részét felemészto összefogása volt szükséges, úgy ezek a dramaturgizált filmek, könyvek is csak felfestik széles ecsetvonásokkal a magukban közlekedő autókat, azok flottáit, az utópisztikusan tiszta világot. A valóságban, amiben élünk, ezek a rendszerek igen bonyolult fejlődés eredményeképpen, folyamatában jönnek létre, ki kell hordaniuk bizonyos gyermekbetegségeket, a társadalomnak és a jogrendszernek be kell venni azokat, és ami legalább ilyen fontos: a tapasztalat arra mutat, hogy az eredeti elképzelés ellenére soha nem működnek tökéletesen, hiba nélkül.

Azt hiszem, nem túlzó állítás azt mondani, hogy az önvezető járművek társadalmunkba való betagozódása is ilyen folyamat eredménye lesz, és a működésük során felmerülő problémák is megoldásra várnak majd. Mind a betagozódásuk, mind pedig a működtetésük számos jogi kérdést vet fel, lényegében ahhoz analóg módon, ahogy a gépesített, de még emberi sofőrrel vezetett járművek felcserélődése a konflisokkal, hintókkal. Ezekre a jogi problémákra nincsenek kész válaszok, még a kérdések is csak most merülnek fel így, ebben a formában. Ráadásul számomra, kutatással foglalkozó számára ezek a kérdések még absztraktak, mivel az önvezető gépjárművek realitása hazánkban talán még messze van. Attól, hogy az Amerikai Egyesült Államok (USA) útjait már évek óta rója olyan jármű, ami emberi közreműködést nem igénylő módon jut el kiindulási pontjától a céljáig; attól, hogy ez az autó már többször is balesetet szenvedett az amerikai közutakon; attól, hogy az Amerikai Egyesült Államok Szövetségi Közlekedési Hatósága 4 milliárd dolláros kutatási projektet folytat az automatizált, a kapcsolt járművek (*connected vehicles*) témakörében; attól, hogy a hatóság a jogszabályoknak megfelelő vezetőnek, sofőrnek tekinti a mesterséges intelligenciát, és ezzel engedélyezte az ilyen MI (mesterséges intelligencia) által vezetett jármű közforgalomban való részvételét, nos, ezektől Magyarországon még nem látunk ma ilyen járműveket, hazánkban még Trabantok és Wartburgok is feltűnnek az utakon. De ugyanakkor már itt vannak a német-amerikai autógyártók által tervezett és megvalósított olyan személygépkocsik is, amelyek kisebb-nagyobb mértékben magukban hordozzák annak csíráit, hogy ez a fejlődés az Európai Unió útjain is meginduljon, kiteljesedjen. A német ipari innováció szintén komoly fantáziát lát ezekben a termékekben, a mindig aktuális csúcsmodelleket egyre több automatizált funkcióval ruházzák fel. Ráadásul az előadás napján közzétett hír, hogy a Kormány önvezető gépjárműtesztpályát létesít, ahol az új technológiával kapcsolatos innovációnak kíván lehetőséget adni.² Az általam már jelzett

² Orbán és Varga szerint az önvezetőautó-gyártás a magyar ipar jövője (2016). Index. Elérhető: http://index.hu/gazdasag/2016/05/19/orban_es_varga_szerint_az_onvezeto_autogyartas_a_magyar_ipar_jovoje/ (Letöltés dátuma: 2016. 05. 30.)

folyamat eredményeképpen előbb-utóbb ez elér egy kritikus tömeget, és mi is szembesülünk azokkal a jogi kérdésekkel, amelyeket ezek a termékek vetnek fel.

A technikai újdonságokat követő jogi szabályozás egyáltalán nem meglepő számunkra. Hogy egy távoli hasonlatot mondjak, a maghasadás fizikai jelenségének felfedezését követően pár évtizeden belül nemzetközi jogi, büntetőjogi és polgári jogi szabályok sokasága véd minket a nukleáris folyamatokban rejlő veszélyektől. De hogy egy közelebbi, aktuálisabb példát is említsek: a drónok, vagyis az emberi irányítású könnyű repülő alkalmazások megjelenése és elterjedése épp most kezdődő szabályozási hullámot indított el a leginkább érintett Amerikai Egyesült Államokban, és nem kérdéses számomra, hogy hazánkban is – mihelyst bekövetkezik egy-két baleset – szabályozás tárgyává teszik ezeket az eszközöket. A jog tehát szükségképpen *reagál* a felmerülő igényekre. Én most mégis proaktív módon – a várható igények megjelölésével – megpróbálok egy olyan vázlat felvillantani, amelyre később az önvezető gépjárművek tényleges jogi szabályozását fel lehet majd aggatni. Ez a kutatás egy hosszabb, Bolyai-pályázat segítségével folytatandó kutatás része, most ennek a részeként az alapvető problémákat szeretném megjelölni, és ha azok lehetséges megoldásával kapcsolatban vannak ötleteim, azokat vitára bocsátani.

2. MIT ÉRTÜNK ÖNVEZETŐ GÉPJÁRMŰVÖN?

Az első kérdés terminológiai: mit is értünk önvezető gépjárművön? Úgy a kutatásom, mint jelen tanulmány szempontjából kizárom a vizsgáladásból a vonalas járműveket, amelyek bár már fővárosunkban is velünk vannak, a kutatásba még nem értek bele.

A légi járművek között is ismert az úgynevezett pilóta nélküli légijármű fogalma, amelyre a magyar válasz a drón néven elhíresült, eredetileg UAV-nek, vagyis *unmanned aerial vehicle*-nek (a továbbiakban: UAV) nevezett szerkezet. A légitörvényről szóló 1995. évi XCVII. törvény (a továbbiakban: Lktv.) több rendelkezése is foglalkozik vele, így meghatározza fogalmát (Lktv. 71. § 35. pont),³ sőt meghatározza a pilóta nélküli légi jármű rendszer fogalmát is,⁴ kiveszi a lajstromozási, (Lktv. 12. §) illetve üzemben tartási engedélyezési kötelezettség alól [Lktv. 19. § (2) bek.]. Ezen a téren tehát szintén intenzív a jogi fejlődés, amely vizsgálatára azonban a kutatás tárgyi és területi korlátok miatt nem vállalkozott. Megjegyzendő azonban az a fontos disztinkció, amit az Lktv. megtesz, amely szerint a pilóta nélküli légi járműveknek legalább két fajtáját ismeri el: a távvezérelt, illetve az önálló repülésre alkalmas fajtát. Másként megfogalmazva: az UAV még nem feltétlenül alkalmas

³ Vö.: „pilóta nélküli légijármű: olyan – a pilóta nélküli légijármű rendszer elemét képező – távvezérelt légijármű, amelynek vezetését nem a fedélzeten tartózkodó személy végzi. Pilóta nélküli légijárműnek minősül az előző feltételeknek megfelelő önálló repülésre – részben, vagy teljesen – alkalmas és az önálló repülésre nem alkalmas távvezérelt légijármű is.”

⁴ Lktv. 71. § 36. pont: „pilóta nélküli légijármű rendszer: a légijárművet, a légijármű vezetéséhez szükséges távvezérlő munkaállomást és az ezek közötti folyamatos adatkapcsolatot nyújtó berendezést, valamint a légijárművel végrehajtott repüléshez szükséges egyéb berendezéseket magában foglaló rendszer”.

önálló repülésre, csak lehet, hogy nem ül a hátán egy ember, mint egy boszorkányseprűn, aki irányítaná, lehetséges, hogy távolból irányítja azt a repülés folyamán. A másik – minket jobban érdeklő – típus viszont immár önálló repülésre is képes.

A tanulmány és a kutatás tárgyát a közúton közlekedő járművek képezik tehát, azok közül is azok a járművek, amelyek a hagyományos gépkocsikhoz képest – amelyek az irányításukhoz állandó humán inputot, emberi közreműködést igényelnek – egy magasabb automatizáltsági fokot értek el.

Az automatizáltság üzleti és szociális áldásait társadalmunk már évszázadok óta tapasztalja, azonban az információs technológia fejlődésének köszönhetően minőségi ugrás következett be a korábbi állapothoz képest. Nem csak az Amerikai Egyesült Államokban, de a Német Szövetségi Köztársaságban is kutatási projektek sokasága foglalkozik a közúti járművek fokozott automatizáltságának társadalmi hatásaival,⁵ és azok jogi implikációival. Bryant Walker Smith egy cikkében 4 csoportba kategorizálja az automatizáltság, pontosabban fordítva, az emberi közreműködés hiánya szintjét.⁶ Ez a fordított megközelítés egyébként önmagában is figyelemre méltó, mert feltételezi, hogy az önálló gépjármű minden olyan képességgel, készséggel felszerelt, rendelkezik, amivel most egy ember által vezetett jármű bír, és az ember lassan, fokozatosan visszavonul, a gépnek átadva a sofőri helyet. Első csoportjában – amely a legteljesebb önállóságú – egyáltalán nem lehetséges valós idejű emberi irányítás, beleszólás, az ember akár távol is lehet, amelynek oka különböző. A gép minden döntést teljesen önállóan, programja alapján hoz meg. A második csoportban az ember jelen van, és ha úgy kívánja, beavatkozhat a jármű működésébe (de nem szükséges az a megfelelő működéshez). A harmadik csoportba azok a járművek, eszközökkel felszerelt autók tartoznak, ahol az emberi jelenlét folyamatos és az ember bizonyos pontokon döntést hoz, miután az automata arra felszólítja. Végül negyedik csoportjában az emberi jelenlét, ellenőrzés, figyelem folyamatos, és az ember bármikor átveheti az irányítást, függetlenül attól, hogy a gép ezt kérte-e.

3. AUTOMATIZÁLTSÁGI FOKOK AZ USA JOGTUDOMÁNYÁBAN

Az egyes fokozatba tartozó autók ma még csak az USA közútjain közlekednek, kísérleti céllal, de zárt utakon már Európában is folytatnak kísérleteket. Az eddigi tesztelés igen biztató, bár több alkalommal is részes volt balesetben a Google önvezető autója.⁷ A balesetek oka legtöbbször a humán komponens, vagyis a közlekedésben részt vevő más, ember által

⁵ *Gesellschaftliche Aspekte Fahrzeugautomatisierung* (2014). Elérhető: <https://trid.trb.org/View/1321170> (Letöltés dátuma: 2019. 07. 05.)

⁶ WALKER SMITH 2014, 423.

⁷ Elérhető: *Balesetet szenvedett a Google robotautója* (2015). Sg.hu <https://sg.hu/cikkek/113262/balesetet-szenvedett-a-google-robotautoja> (Letöltés dátuma: 2016. 05. 30.); *Szoftverhiba miatt szenvedett balesetet a Google robotautója* (2016). Origo.hu Elérhető: www.origo.hu/auto/20160301-szoftverhiba-miatt-szenvedett-balesetet-a-google-robotautoja.html (Letöltés dátuma: 2016. 05. 30.)

vezetett autók vétkesek az ütközésben. Az is előfordult ugyanakkor már, hogy a balesetet az autót irányító szoftverrel lehetett kapcsolatba hozni, legalább részben az oksági összefüggés tehát nem kizárólag harmadik személlyel, hanem az irányító mesterséges intelligenciával volt összeköthető. A jövőben ezek az autók alkalmasak lesznek emberi jelenlét nélkül is a konkrét közlekedési feladat totális végrehajtására, és várható, hogy például szállítási feladatokra ilyen automatizáltságú autót veszünk majd igénybe: a pilótafülke nélküli kamionba még néhány tonnát bele lehet pakolni.

A *második csoportot* ma még azok a ráségítő automatikák adják, amelyek például meghatározott vezetési környezetben részleges vagy teljes mértékben átveszik az egyébként jelen lévő ember feladatait. A repülés világából erre tökéletes példát ad a robotpilóta, amely a meghatározott feltételek megléte esetén működtethető, és attól az irányítást bármikor vissza lehet venni. A példa talán kissé sántít azonban abból a szempontból, hogy a kettes csoportbeli automatának képesnek kell lennie a totális közlekedési helyzet megoldására is, csak az éppen aktuálisan jelen lévő ember saját akaratából közbe tud avatkozni. A közúti személyszállítás várhatóan ezt a típust fogja alkalmazni, mivel itt adott a személyes jelenlét, márpedig ha a személy jelen van, akkor annak célszerűnek tűnhet irányítási jogkört adni... Vagy mégsem? Mert például rábízunk erre a személyautóra – amely egyébként, még egyszer, autonóm közlekedésre alkalmas – a gyermekünk iskolába való szállítását. Vajon ilyenkor akarunk-e a kiskorú gyermeknek irányítási jogkört adni az egyébként önmagában biztonságos jármű fölött? Technikailag ezek relatíve könnyen megoldható feladatok, lényegében jogosultság-kiosztást jelentenek, a probléma a jogi felelősség oldalán jelentkezhet.

A *harmadik csoport* szintén személyszállító járművet feltételez, de a mesterséges intelligencia önállósága korlátozott, mert igényli azt, hogy bizonyos pontokon az ember hozza meg a döntést. Ilyen döntés lehet például a kiinduló és célállomás közötti lehetséges útváriációk közötti döntés, eltérés a korábbi útvonalválasztástól, vagy vészhelyzet esetén az irányítás átvétele. Az ilyen járművek már nagyban emlékeztetnek a ma használatos autókra, és függően az igényelt (illetve a szoftver által lehetővé tett) humán inputtól, szükségessé válhat nem egyszerű utasként való közreműködés (erre a fenti első két példa megfelelő), hanem törvényes sofőri (mint a fentebb említett vészhelyzetben az irányítás átvételére való felszólítás) beavatkozás. Mivel azonban e kétfajta személyi minőség eltérő jogosultság-kiosztásokkal bír, a gépkocsit alkalmassá kell tenni azok felismerésére, illetve az annak megfelelő „viselkedésre”. S mindezen túl, ha ilyen autót tud is szállítani a két típusba tartozó személyeket (irányításképtelen utast, illetve sofőrt), arra is felkészültnek kell lennie, hogy kizárólag utast szállít, sofőrt nem. Ebben az esetben viszont alkalmasnak kell lennie a totális közlekedési helyzet megoldására. Ezzel persze elmosódik a határ a kettes és a hármas csoportba tartozó automatikák között. Jogilag viszont egyértelműen kell az ilyen helyzetet kezelni, ahogy erre a kutatásom során a jövőben megkísérlek választ találni.

A *negyedik csoportba* tartozó járművekben az emberi jelenlét, ellenőrzés, figyelem folyamatos, és az ember bármikor átveheti az irányítást, függetlenül attól, hogy a gép ezt kérte-e: ilyen autókat már láthatunk a közutakon is, amelyek például autópályai környezetben sebesség és sáv tartására, egyszerűbb manőverekre képesek ugyan, de szükségszerű

az emberi jelenlét és figyelem a közlekedésben való részvételhez. Példa erre a Mercedes-Benz új E osztályú limuzinja,⁸ amelyet egyébként – figyelemre méltó módon! – Nevada útjain tesztelnek. A figyelem azért indokolt, mert az innovációnak teret adó jogszabályi környezet úgy tűnik, inkább adott az Amerikai Egyesült Államokban, ott is egyes tagállamokban, mint a Daimler hazájában vagy legalább Európában. Ezen, bízunk benne, a Kormány által megvalósítani kívánt tesztpálya javítani fog. Jogilag a negyedik csoport egyszerűnek és világosnak tűnik: a folyamatos emberi jelenlét és az irányíthatóság bármikori átvétele sofőri – és nem utasi – közreműködést igényel. Az én meglátásom szerint ez nem feltétlenül van így: ha az autó egyébként maga alkalmas az egyes csoportnak megfelelő viselkedésre (vagyis a teljes autonóm közlekedési részvételre), akkor csak választás kérdése, hogy lefokozzuk-e az egyesből a négyes kategóriába, vagyis adunk-e az éppen jelen lévő embernek beavatkozási lehetőséget a folyamat bármelyik pillanatában. És ha már adunk ilyen lehetőséget, akkor vajon kötelezettséggé vált-e a beavatkozás – ha annak szükségességét észleli. Ezek azok a messzire vezető felelősségi kérdések, amelyek megválaszolására a kutatásomban kísérletet teszek.

4. A FELELŐSSÉGI KÉRDÉSEK RÉGI KÖNTÖSE

Persze még ennél a futurisztikus kutatási témánál is felmerül a kérdés, hogy valóban új jelenség-e ez? Gondolkodás nélkül válaszolhatnánk, hogy nem közlekedtek, még most sem közlekednek az utainkon beszélő autók, hát biztosan új maga a kérdés és az arra adandó jogi válasz is. Alaposabb megközelítés után azonban az is feltűnik, hogy újszerűsége ellenére az önvezető gépjárművek jogi problémaköre, különösen a felelősségi kérdések a létező jogunkba fognak belenőni, így mindazokra a kérdésekre, amelyekre analógiát tudunk találni a létező jogban, talán az alapján meg tudjuk oldani. Másként megfogalmazva: jelen állás szerint az általam folytatott kutatás jogi szempontból nem elméleti alapkutató, mert nem várok új felelősségi alakzatokat szerény vizsgálódásaim végén feltűnni, mintsem inkább alkalmazott kutatás abból a szemszögből, hogy az új, a várható jelenséget szeretném a meglévő keretek közé beilleszteni, és ennek során a feltérképezhető felelősségi viszonyokat ma még hipotetikus tényállásokon keresztül megvizsgálni. A mai állapot szerint rendelkezésre álló kategóriák pedig nyilvánvalóan a deliktuális felelősség, illetve a veszélyes üzemi felelősség az automata járművek részvételével okozott közlekedési balesetek esetén, a kontraktuális felelősség a jármű hibájáért – ha valamely baleset arra volt visszavezethető. Utóbbi esetben felmerülhet továbbá a termékfelelősség kérdésköre is.

⁸ MORRIS 2016.

5. ENGEDÉLYEZÉS ÉS PIACRA VEZETÉS

A kutatásomat ugyan elsősorban a felelősségi kérdésekre korlátoztam, de a jogi szabályozásnak sokkal szélesebb spektrumot kell lefednie. Így a genezistől a terminusig kell végigkísérni a termék útját, egyelőre még csak gondolatban. Engedélyezésre szorul-e a termék gyártása, forgalomba hozatala, határokon átnyúló forgalmazása? Adottak-e az engedélyezés közlekedési jogi feltételei ma, és ha nem, mik lennének azok? Ez bizonyosan vissza fog hatni a felelősségi kérdésekre is.

Fontos, hogy ma hazánkban csak olyan jármű bocsátható forgalomba, amely a magyar jogszabályoknak megfelelő. Ezeknél a járműveknél a megfelelés nem csak a külső és belső jegyekre lesz irányadó, például arra, hogy a motor milyen paraméterekkel rendelkezik, illetve hogy piros féklámpája van-e. A megfelelésnek a közúton tartás valamennyi feltétele tekintetében is meg kell lennie. Másképpen megfogalmazva: ma egy autót pusztán az alapján engedünk a forgalomba, hogy megfelel a törvényi [közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.) 22. §] és rendeleti [a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény végrehajtásáról szóló 30/1988. (IV. 21.) MT rendelet, a közúti járművek műszaki megvizsgálásáról szóló 5/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet] feltételeknek. Ma egy vezetőt az alapján engedünk forgalomba, hogy az előírt képezéseket megszerezte, a szükséges egészségi és mentális alkalmassággal rendelkezik. A közlekedésben pedig a kettő összekapcsolódása megy végbe, a felelősségi viszonyok évszázadnyi idő alatt kialakult rendjében. Az önvezető gépjárműveknél ez a két fél részben vagy egészben összeolvad: a jármű műszaki alkalmassága egyben annak a tényleges közúti közlekedésre való alkalmasságát is magába fogja foglalni. Vagyis nem csak a külső és belső jegyeit, de az „agyát, kezét és lábát”, vagyis az irányító akaratot és szerkezetet is vizsgálni kell majd. Ez eleve több szempontból vet fel kérdést, amelyekre röviden utalok, de mindjárt az első egy joghatósági probléma: a járműnek a magyar technikai feltételeken túl a magyar közúti közlekedési jogszabályokat is ismernie kell, és betartásukra alkalmasnak kell lennie.

Az is lehet, hogy konkrét technikai paramétereket kell majd előírni. Amíg ma az emberi reakcióidőre és annak utólagos bírói megítélésére bízunk például a követési távolság megtartását vagy a legnagyobb sebesség megválasztását (bizonyos korlátok között), addig ezt egy számítógépnek nem lehet úgy megfogalmazni, hogy a sebességet a külső körülményeknek megfelelően kell megválasztania. Ráadásul ők láthatnak ködben, amíg az ember nem lát, így esetleg technikailag indokolatlan nagyobb követési távolságot tartani vagy a sebességet csökkenteni. De! Mi van, ha ember is közlekedik azokon az utakon. Fentebb utaltam rá, hogy az eddigi tesztelési fázisban bekövetkezett balesetek jelentős része a humán komponens miatt következett be, és mivel várhatóan hosszú ideig fogunk vegyes rendszerben közlekedni – mint ahogy még ma is vannak valódi levelet írók, az e-mail vagy a Twitter léte ellenére – a jogi rendszernek fel kell készülnie az ilyen esetek felelősségi kérdéseinek rendezésére is.

6. A KÖZLEKEDÉSBEN VALÓ RÉSZVÉTEL TOTÁLIS KÉSZSÉGE

Rövid tanulmányom zárásaképpen egy olyan formálódó zsinórmértékre szeretnék utalni, ami a kutatás jelen állapotában a később katalogizálandó valamennyi felelősségi kérdés mércéje lehet. E mérce alapja a funkcionális megközelítés: a közlekedés során fenn kell tartani a közlekedés szabályszerűségét valamennyi jogi szempontból, így különösen a forgalombiztonság szempontjából. A közlekedési szabályoknak önállóan, de a felelősségi rendszernek azok mögött alkalmasnak kell lenniük arra, hogy a szociálisan elviselhető minimumra szorítsák a károsodás kockázatát. Ebből következik ma a humán irányítású gépjárműveknél a szigorú forgalomba helyezési követelményrendszer, a sofőrrel szemben támasztott jogi elvárások, valamint a fokozott veszélyes üzemi felelősség előírása.

Ha az irányítás egészben vagy részben ki is kerül az emberi akaratból, a jármű irányításánál elvárt tudatossági szint továbbra is a totális közlekedési helyzet megoldására való képesség lesz. Jelenleg a büntetőjog ezt várja el a vezetőtől, a polgári jog pedig a fokozott felelősségi forma, tudniillik a veszélyes üzemi felelősségi forma keretében bírálja el a (személy) gépkocsi üzemeltetésével összefüggésben okozott kárt. A közlekedésben részt vevő járműveknek a jövőben is erre a totális képesség, készség tanúsítására kell alkalmasnak lenniük, tekintet nélkül arra, hogy van-e gyomrukban utas és/vagy sofőr vagy éppen nincsen. Jelen állás szerint ezt a képességet fogom olyan zsinórmértékként használni, amihez képest az emberi közreműködést, annak szükségességét, illetve ennek a felelősségre gyakorolt hatását vizsgálni fogom.

FELHASZNÁLT IRODALOM:

1. *Automatisiertes Fahren* Bast. Elérhető: www.bast.de/DE/Projekte/abgeschlossene/fp-abgeschlossen-f4.html?nn=717350 (Letöltés dátuma: 2016. 05. 30.)
2. *Balesetet szenvedett a Google robotautója* (2015). Sg.hu <https://sg.hu/cikkek/113262/balesetet-szenvedett-a-google-robotautoja> (Letöltés dátuma: 2016. 05. 30.);
3. *Gesellschaftliche Aspekte Fahrzeugautomatisierung* (2014). Elérhető: <https://trid.trb.org/view.aspx?id=1321170> (Letöltés dátuma: 2016. 05. 30.)
4. MORRIS, David Z. (2016): *Mercedes-Benz's Self-Driving Cars Would Choose Passenger Lives Over Bystanders*. Elérhető: <https://fortune.com/2016/10/15/mercedes-self-driving-car-ethics/> (Letöltés dátuma: 2019. 07. 05.)
5. *Orbán és Varga szerint az önvezetőautó-gyártás a magyar ipar jövője* (2016). Index. Elérhető: http://index.hu/gazdasag/2016/05/19/orban_es_varga_szerint_az_onvezeto_autogyartas_a_magyar_ipar_jovoje/ (Letöltés dátuma: 2016. 05. 30.)
6. *Szoftverhiba miatt szenvedett balesetet a Google robotautója* (2016). Origo.hu Elérhető: www.origo.hu/auto/20160301-szoftverhiba-miatt-szenvedett-balesetet-a-google-robotautoja.html (Letöltés dátuma: 2016. 05. 30.)
7. WALKER SMITH, Bryant (2014): *Automated Vehicles are Probably Legal in the United States*. *1 Tex. A&M L. Rev.*, No. 411. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2303904>

Jogi források:

1. 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről
2. 1995. évi XCVII. törvény a légiközlekedésről
3. 30/1988. (IV. 21.) MT rendelet a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény végrehajtásáról
4. 5/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet a közúti járművek műszaki megvizsgálásáról

Dr. habil. Udvary Sándor, PhD, a Károli Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának tanszékvezető egyetemi docense. 1998-tól 2017-ig az Alkotmánybíróságon dolgozott, 2006-tól jogi képviselést is ellátó jogtanácsosként. Jelenleg Győrben vezeti végrehajtói irodáját. 1998-tól 2005-ig az ELTE jogi karán, majd 1999-től máig a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán oktat polgári eljárásjogot, 2008-tól egyetemi docensként, 2011-től tanszékvezetőként. Tudományos fokozatát 2007-ben szerezte meg az *Alkotmányos médiajog* című könyvével. Számos polgári eljárásjogi és médiajogi cikk és tanulmány szerzője, közreműködött médiajogi és polgári eljárásjogi tankönyv megírásában. Társszerzője és társszerkesztője a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó által nyomtatott, illetve elektronikus formában megjelentetett polgári perrendtartási kommentárnak, továbbá az angol nyelven a Wolters Kluwer által gondozott, a magyar polgári eljárásjogot angolul bemutató könyvnek. A polgári eljárásjogi kodifikáció során tagja volt az igazságügyi miniszter által felkért szakértői bizottságnak, elnöke volt az általános szabályokat és elektronikus cselekmények szabályait megalkotó munkabizottságnak. 5 hónapot töltött az Amerikai Egyesült Államokban tanulmányúton, ahol a class action (osztályos kereset) jogintézményét kutatta. E témában az utóbbi években számos tanulmánya, cikke jelent meg, erről tartotta habilitációs előadását is. Angol nyelven tanulmányt jelentetett meg továbbá a végrehajtási jog elektronizálása témakörében egy lengyel tanulmánykötetben. Jelenlegi kutatási témája az önvezető autók szabályozási és felelősségi kérdései. Tagja volt a Kúria „A felszámoló jogállása a Cstv. 51. §-ában meghatározott kifogás alapján indult eljárásban” joggyakorlat-elemző csoportjának. A *Glossa Iuridica* társ-főszerkesztője, a *Jogtudományi Közlöny* szerkesztője. Tagja a jogi és a végrehajtói szakvizsgabizottságnak.

Publikációs felhívás

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadásában megjelenő *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című szakmai, tudományos folyóirat állam- és közigazgatás-tudományi témájú tudományos írások közlésére kíván publikálási lehetőséget biztosítani.

A lap célja: az államtudományok, a közigazgatás, a közmenedzsment és a közpolitika fejlődését szolgáló lektorált kutatások és szakmai tapasztalatok közlése, a tudományos nézetek és a gyakorlati megfontolások közötti kölcsönhatás erősítése, a közigazgatás minőségének fejlesztését szolgáló tudás közvetítése.

A SZERKESZTŐSÉG AZ ALÁBBI ROVATOKBA VÁR ÍRÁSOKAT:

Tudományos közlemények/Tanulmányok

E rovat célja az államtudomány, jogtudomány és társadalomtudományok területén elért hazai és nemzetközi kutatási eredmények bemutatása, tudományos műhelyek, iskolák eszmecseréje.

Szakmai fórum

E rovat célja teret adni a közigazgatási praxis művelői közötti tapasztalatcserének, a jó gyakorlatok bemutatásának és a közszolgálat változásait bemutató tudósításoknak.

Nemzetközi kitekintés

E rovat célja a nemzetközi állam- és társadalomtudományi kutatások közvetítése, különösen a külföldi közigazgatási stratégiáknak és gyakorlatoknak, az európai közigazgatási rendszerek közeledésének és együttműködésének, illetve az EU törekvéseinek és a nemzetközi szervezetek közigazgatás-fejlesztési programjainak a bemutatása.

Szemle

E rovat tudósít az államtudományok, az államélet és benne a közigazgatás világának szakmai és tudományos eseményeiről, híreiről, programjairól, recenziókat és konferencia-beszámolókat közöl.

MEGJELENÉS

A folyóirat negyedévente jelenik meg nyomtatásban magyar nyelven. Időszakonként vegyesen magyar és angol nyelvű tanulmányok is megjelennek egy-egy számban, illetve alkalmanként angol nyelvű különszámmal is jelentkezik a lap. A tartalomjegyzék angol nyelven is megjelenik.

A megküldött írások közléséről anonim szakmai lektori véleményezést követően a főszerkesztő dönt a folyóirat működéséhez kapcsolódó dokumentumoknak megfelelően.

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című folyóirat online formában is megjelenik. Az online változat mellett a korábbi lapszámok archívuma is elérhető.

A szövegek beküldése a szerkesztőség számára:

Kézirat leadása: a journals.uni-nke.hu oldalon megtalálható rendszeren keresztül.

A részletes közlési feltételek és bővebb információk megtekintéséhez,
kérjük, látogasson el honlapunkra:
ppb.mk.uni-nke.hu

Table of contents

Welcoming address	ANITA BOROS	3
Scientific publications/ Studies	ANITA BOROS • A Specific Form of State Control or Issues of Compliance and Integrity in Public Sector Organisations	4
Professional outlook	EUGENIA V. ANDRYUSHINA – EKATERINA A. PANOVA – NATALYA N. OPARINA • Conference and Round Table on Public Administration in Modern Russia and Hungary in the Framework of the MSU–NUPS Academic Week	28
	VIKTÓRIA KOVÁCS • The Evolution of the Limitation of Liability of Maritime Carriers until the Rotterdam Rules	44
	ISTVÁN SÁNDOR • The Hungarian Fiduciary Asset Management in the Mirror of Some Foreign Countries' Regulations	66
Forum	KATALIN GOMBOS • Some Questions of Jurisdiction in Private International Law	82
	RUSLAN SEITKAZIN • Globalisation and Democracy: The Concept of Cosmopolitanism	100

Table of contents

Professional forum	ANDRÁS HERCZEG – GYULA VASTAG	
	• New Directions in the Hungarian Energy Market: Transformation of the National Public Utility	110
	LILLA KIRÁLY	
	• The Code of Civil Procedure Related to the Preparation of Trial and Evidentiary Procedure in the Light of the Continental and Common Law Legal Systems	122
	SÁNDOR UDVARY	
	• Certain Liability Issues of Automated Vehicles	146
Publication notice		156
Table of contents in foreign language		158
Editorial Committee		160
Imprint		162

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: *Prof. Dr. Kiss György*, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)

FŐSZERKESZTŐ: *Dr. habil. Boros Anita*, egyetemi docens (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI ELNÖKE: *Prof. Dr. Tamás András*, professor emeritus (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK: *Prof. Dr. Balázs István*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Biró Marcell*, közigazgatási államtitkár (Miniszterelnöki Kormányiroda) • *Dr. Bitskey Botond*, főtítkár (Alkotmánybíróság) • *Dr. Cservák Csaba*, tanszékvezető, egyetemi docens (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék) • *Dr. Hazafi Zoltán*, tanszékvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Emberi Erőforrás Tanszék) • *Prof. Dr. Horváth Attila*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Állam- és Jogtörténeti Tanszék) • *Dr. Imre Miklós*, egyetemi docens (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Janza Frigyes*, ny. r. vezérőrnagy, főtítkár (Magyar Rendészettudományi Társaság) • *Prof. Dr. Kis Norbert*, fejlesztési rektorhelyettes, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem) • *Prof. Dr. Koltay András*, rektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem) • *Dr. Lapsánszky András*, tanszékvezető, egyetemi docens (Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék) • *Prof. Dr. Máthé Gábor*, professor emeritus (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Állam- és Jogtörténeti Tanszék) • *Dr. Orbán Balázs*, miniszterhelyettes, parlamenti és stratégiai államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Papp Tekla*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék) • *Prof. Dr. Patyi András*, prorektor, intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Közjogi és Rendészettani Intézet) • *Prof. Dr. Rixer Ádám*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Salgó László Péter*, helyettes államtitkár (Igazságügyi Minisztérium) • *Prof. Dr. Torma András*, rektor, egyetemi tanár (Miskolci Egyetem) • *Dr. Tuzson Bence*, államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Varga Zs. András*, egyetemi tanár, alkotmánybíró (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar)

KÜLFÖLDI, TISZTELETBELI TAGOK: *Prof. Dr. Anabelén Casares Marcos*, Universidad de León (León, Spanyolország) • *Prof. Dr. Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Németország) • *Prof. Dr. Alexander Livshin*, M. V. Lomonosov Moszkvai Állami Egyetem (Moszkva, Oroszország) • *Prof. Dr. Ajmal Waheed*, Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakisztán) • *Prof. Dr. Jan Ziekow*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Németország)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: *Dr. Dúl János*, tudományos segédmunkatárs (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék) • *Szólík Eszter* (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)

Editorial Committee

CHAIR OF EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. György Kiss*, Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies)

EDITOR-IN-CHIEF: *Dr. habil. Anita Boros*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Lőrincz Lajos Department of Public Administration)

HONORARY CHAIR OF EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. András Tamás*, Professor Emeritus (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies)

EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. István Balázs*, Head of Department, Professor (University of Debrecen, Faculty of Law, Department of Public Administration) • *Dr. Marcell Biró*, Minister of State for Public Administration (Prime Minister's Office) • *Dr. Botond Bitskey*, Secretary General (The Constitutional Court of Hungary) • *Dr. Csaba Cservák*, Head of Department, Associate Professor (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law, Department of Constitutional Law) • *Dr. Zoltán Hazafi*, Head of Department, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of Human Resource Studies) • *Prof. Dr. Attila Horváth*, Head of Department, Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of History of State and Law) • *Dr. Miklós Imre*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Lőrincz Lajos Department of Public Administration) • *Dr. Frigyes Janza*, Secretary General (Hungarian Association of Police Science) • *Prof. Dr. Norbert Kis*, Vice-Rector, Professor (National University of Public Service) • *Prof. Dr. András Koltay*, Rector, Professor (National University of Public Service) • *Dr. András Lapsánszky*, Head of Department, Associate Professor (Széchenyi István University, Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences, Department of Public Administrative Law and Fiscal Law) • *Prof. Dr. Gábor Máthé*, Professor Emeritus (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies) • *Dr. Balázs Orbán*, Deputy Minister, Minister of State (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. Tekla Papp*, Head of Department, Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics) • *Prof. Dr. András Patyi*, Prorector, Head of Institute, Professor (National University of Public Service, Faculty of Law Enforcement, Institute of Public Law and Public Science) • *Prof. Dr. Ádám Rixer*, Head of Department, Professor (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law, Department of Administrative Law) • *Dr. László Péter Salgó*, Deputy Secretary (Ministry of Justice) • *Prof. Dr. András Torma*, Rector, Professor (University of Miskolc) • *Dr. Bence Tuzson*, Minister of State (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. András Varga Zs.*, Judge of the Constitutional Court, Professor (The Constitutional Court of Hungary; Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law)

HONORARY MEMBERS OF EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. Anabelén Casares Marcos*, Universidad de León (León, Spain) • *Prof. Dr. Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Germany) • *Prof. Dr. Alexander Livshin*, Moscow State University (Moscow, Russia) • *Prof. Dr. Ajmal Waheed*, Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakistan) • *Prof. Dr. Jan Ziekow*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Germany)

SECRETARIES OF EDITORIAL BOARD: *Dr. János Dúl*, research assistant fellow (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics) • *Eszter Szólik* (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György egyetemi tanár (NKE ÁNTK)

FŐSZERKESZTŐ: Dr. habil. Boros Anita, egyetemi docens
(NKE ÁNTK Lőrincz Lajos
Közigazgatási Jogi Tanszék)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁROK: Dr. Dúl János tudományos segédmunkatárs
(NKE ÁNTK Civilisztikai Tanszék)
Szólik Eszter (NKE ÁNTK)

Cím: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar,
NKE ÁNTK, 1083 Budapest, Üllői út 82.

POSTACÍM: 1441 Budapest, Pf. 60.

E-MAIL: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: ppb.mk.uni-nke.hu

Impresszum

KIADÓ: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

A KIADÁSÉRT FELEL: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató

Cím: 1089 Budapest, Orczy út 1.

E-MAIL: info@ludovika.hu

WEBOLDAL: www.ludovika.hu

OLVASÓSZERKESZTŐ: Resofszki Ágnes, Gergely Zsuzsánna

TÖRDELŐ: Kőrösi László

NYOMDAI MUNKÁK: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2063-9066 (online)



PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

Tisztelt Olvasó!

A **Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás** szerkesztősége továbbra is várja mind az akadémiai világból, mind pedig a közigazgatás gyakorlati témáit feldolgozó írásokat. A folyóirat célja, hogy a közigazgatási és államigazgatási tudományok fő szakmai tudósítójaként a tudományterületek közötti párbeszédet segítse elő.

Bővebb tájékoztatás érdekében látogasson el a ppb.mk.uni-nke.hu weboldalra, vagy forduljon szerkesztőségünk munkatársaihoz a ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu e-mail-címen!

Bízunk a sikeres szakmai együttműködésben!

Pro Publico Bono!

Prof. Dr. Kiss György
NKE ÁNTK, egyetemi tanár

PRO PUBLICO BONO- Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

KIADÓ: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, NKE ÁNTK

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: NKE ÁNTK, 1083 Budapest, Üllői út 82.