

# Közigazgatás- Tudomány

Szakmai tudományos folyóirat

III. évfolyam (2023)

1. szám

ISSN 2786-1910



**SZÉCHENYI  
EGYETEM**  
UNIVERSITY OF GYŐR —

# Közigazgatás Tudomány

III. évfolyam (2023)

1. szám

## Főszerkesztő:

Dr. Lapsánszky András

## Szerkesztőség:

Dr. Kőhegyi-Zeller Anikó

Dr. Nagy Attila

Dr. Orosi Renáta

Dr. Pokorádi Márta

## Szerkesztőbizottság:

Prof. Dr. Árva Zsuzsanna (Debreceni Egyetem)

Prof. Dr. Balázs István (Debreceni Egyetem)

Dr. Barta Attila (Debreceni Egyetem)

Prof. Dr. Bándi Gyula (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

Dr. Christián László (Nemzeti Közszerzői Egyetem)

Dr. Csatlós Erzsébet (Szegedi Tudományegyetem)

Dr. Fábrián Adrián (Pécsi Tudományegyetem)

Dr. Gerencsér Balázs (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

Dr. Gyurita Rita (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Hoffman István (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

Dr. Hulkó Gábor (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Nagy Marianna (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

Prof. Dr. Patyi András (Nemzeti Közszerzői Egyetem)

Prof. Dr. Rixer Ádám (Károli Gáspár Református Egyetem)

Prof. Dr. Smuk Péter (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Torma András (Miskolci Egyetem)

Dr. Tóth András (Károli Gáspár Református Egyetem)

Prof. Dr. Varga Zs. András (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

**Kiadó:**  
Széchenyi István Egyetem  
UNIVERSITAS-Győr Nonprofit Kft.  
9026 Győr, Egyetem tér 1.

**A kiadásért felel:**  
Tóth Eszter

**Tördelő szerkesztő:**  
Harkai Éva

ISSN (online): 2786-1910

# TARTALOM

---

A választási eljárás egyes kihívásai, tapasztalatai Nagy Attila Mihály .....	5
Reflexiók a jogegységi panasz kezdeti működésére, különös tekintettel az első indokolatlan eltérést megállapító jogegységi panasz határozatra Csibor Ferenc .....	20
A közigazgatás személyzetének méltatlansága - a bírói joggyakorlat elemzésén keresztül Holecska Zsófia .....	39
Az infokommunikációs technológiák és a mesterséges intelligencia intézményeinek nemzetközi politikai gazdaságtani keresztmetszete Iványi Márton Pál .....	51
A társasbíráskodás szerepe a közigazgatási perekben Fényes Marcell .....	68
Helyi önkormányzati autonómia: mi változik, mi marad? Rámhártné Radics Katalin Adél .....	85
A mesterséges intelligencia közigazgatásban való felhasználásával okozott kár Bicskei Tamás .....	99
Az éghajlatváltozással kapcsolatos perek jelene és jövőjének lehetséges irányai Bögös Fruzsina .....	115
Ahány tanács, annyi szokás a Kúria azonnali jogvédelemmel kapcsolatos gyakorlatában Kis Krisztián .....	139
Önkormányzati autonómia – alkotmányos alapjog vagy személyiségi jog? Nagy Sándor .....	154
A magyar energiajogi szabályozásba bevezetett regulatory sandbox klauzulák Holló Richárd .....	171
Kritikus tömeg Baranyi Bertold .....	186
Önkormányzati közszolgáltatások elméleti és gyakorlati aspektusai Cseh-Zelina Gergely, Czibrik Eszter .....	203



# A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS EGYES KIHÍVÁSAI, TAPASZTALATAI

NAGY ATTILA MIHÁLY\*

\* Egyetemi tanársegéd, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási és Infokommunikációs Tanszék. E-mail: [nagy.attila.mihaly@kre.hu](mailto:nagy.attila.mihaly@kre.hu)

## Absztrakt

A tanulmány célja a választási igazgatás mint közigazgatási feladat sajátosságainak bemutatása. Ennek keretében ismerteti a választási szervezetrendszer alapjait, a választási bizottságok és választási irodák felépítését, működését. Az alapvetéseket követően a 2022. évi közös eljárásban lebonyolított országgyűlési képviselő-választás és népszavazások során szerzett tapasztalatok alapján a publikáció sorra veszi, hogy melyek azok a kihívások, amelyekkel a szervezetrendszer szembesült és milyen megoldási lehetőségek kínálkoznak annak érdekében, hogy a választási igazgatási eljárások során legteljesebb mértékben érvényesüljön a tisztességes eljáráshoz való jog. Szó lesz a választási szervek megalakításával, létrehozásával kapcsolatos jogértelmezési kérdésekről, illetve a választási (hatósági) eljárások jellegzetességeiről is.

## Kulcsszavak

választási igazgatás, választási bizottságok, választási irodák, tisztességes eljárás

## Abstract

The aim of the study is to present the characteristics of electoral administration as a public administration task. Within this framework, it explains the basics of the electoral organizational system, the structure, and functioning of the electoral committees and offices. Following the fundamental assumptions, based on the experiences gained during the parliamentary elections and referendums conducted in a joint procedure in 2022, the publication discusses the challenges faced by the organizational system and the possible solutions available to ensure that the right to a fair procedure is fully respected in the course of election administration procedures. Issues of interpretation of the law relating to the formation and establishment of electoral bodies and the characteristics of electoral (official) procedures will also be addressed.

## Keywords

electoral administration, electoral committees, electoral offices, fair procedure

## 1. Bevezetés

A hatósági eljárás és eljárásjog kihívásait egy – az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján – kivett, azaz az Ákr. tárgyi hatálya alá nem tartozó eljárásnak minősülő eljárástípus, a választási eljárás vonatkozásában gondoltam végig a 2022 tavaszán közös eljárásban lebonyolított országgyűlési képviselő-választás és országos népszavazás során szerzett tapasztalatok alapján.

A választásokkal kapcsolatos kutatások fókuszában általában a választójoggal mint alapjoggal kapcsolatos kérdéskörök vizsgálata áll (ld. pl. Bodnár, 2014; Kurunczi, 2020). Több elemzést olvashatunk még a kampánnyal és annak finanszírozásával összefüggő, illetve a szavazási eljáráshoz kapcsolódó jogi kérdésekről is (ld. pl. Orbán, 2015; Pál, 2015). A választási igazgatással mint közigazgatási feladattal viszont lényegesen kevesebb tudományos igényű munka foglalkozik. Ennek egyik oka álláspontom szerint az, hogy az igazgatást végző szervezet sokszor és sokak számára láthatatlan, jóllehet 2022-ben közel 22 ezer ember végezte a választási feladatokat több mint 1500 választási irodában. A választási bizottságok pedig mintegy 90 000 taggal működtek.

A következőkben éppen ezért szeretném azokat a szervezetet, illetve eljárásukat reflektorfénybe állítani, amelyek munkája nélkül a képviseleti hatalomgyakorlás nem valósulhatna meg, a népszuverenitás elve nem érvényesülhetne.

## 2. Választási szervek

A választási szervezeteknek két típusa van. Ezek közül elsőként a választási bizottságokra térnék ki. A választási bizottságok a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 14. § (1) bekezdése alapján a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, amelyeknek elsődleges feladata a jelöltek, jelölő szervezetek nyilvántartásba vétele, a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása.

Választási bizottságok a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB), a területi választási bizottság, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság (a továbbiakban: OEVB), a helyi választási bizottság és a szavazatszámláló bizottság.

A választási bizottságok félprofesszionális szervek, választott és delegált tagokból állnak. A választott tagokat az NVB esetében az Országgyűlés, más választási bizottságok esetében a Ve. alapján hatáskörrel és illetékességgel rendelkező képviselő-testület, illetve közgyűlés választja meg. A delegált tagokat a közös eljárásban lebonyolított országgyűlési képviselő-választáson és országos népszavazáson a jelöltet, illetve listát állító pártok, a nemzetiségi listát állító országos nemzetiségi önkormányzatok, valamint a független jelöltek bízták meg. Az országos népszavazás jogán – tekintettel a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 65. § (2) bekezdésére, mely szerint a delegálást lehetővé tevő 68. §-t nem kell a közös eljárásban alkalmazni, ha a Kormány a kezdeményező – nem kerülhetett sor bizottsági tagok megbízására.

A választási szervek másik típusa a választási iroda. A választási irodák – szemben a választási bizottságokkal – professzionális szervek, és a választások előkészítésével, szervezésével, lebonyolításával, a választópolgárok, a jelöltek és a jelölő szervezetek tájékoztatásával, a választási adatok kezelésével, valamint a választás technikai feltételeinek biztosításával összefüggő feladatokat látnak el.

Választási irodák a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI), a területi választási iroda, az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda (a továbbiakban: OEVI), a helyi választási iroda, valamint a külképviseleti választási iroda.

Jogállásuk kapcsán ki kell emelni, hogy az NVI kivételével a választási irodák nem intézményesült szervek (Csernyi & Péteri, 2022, 206), esetükben nincsenek a választási irodával közvetlenül közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban álló alkalmazottak, és a munkatársak száma is változó. A választási iroda tagjait ugyanis a választási iroda vezetője a választási iroda feladatainak végrehajtásához szükséges számban bízza meg határozatlan időre.

A területi választási iroda vezetője a vármegyei önkormányzat jegyzője, illetve a fővárosi önkormányzat főjegyzője. Az OEVI vezetője az országgyűlési egyéni választókerület székhely településének jegyzője. A helyi választási iroda vezetője a jegyző.

Az irodák munkatársai leginkább a jegyző, főjegyző vezetése alatt álló hivatal köztisztviselői közül kerülnek ki, de a Ve. 68. § (1) bekezdése alapján választási iroda tagjává rajtuk kívül más közszolgálati tisztviselő, kormánytisztviselő és közalkalmazott is megbízható, a helyi választási iroda és az OEVI tagjává továbbá a székhelye szerinti polgármesteri vagy közös önkormányzati hivatal, illetve 2022. július 26-ától a megyei önkormányzati hivatal munkavállalója is megbízható. Külképviseleti választási iroda esetén ez a sor kiegészül még a diplomáciai képviseleti, illetőleg a konzuli személyzet magyar állampolgár tagjával (Cserny & Péteri, 2022, 166). A választási irodák tagjainak megbízásához tehát egy alapjogviszony szükséges, ami előfeltétele a választási igazgatásban való feladatellátásnak.

A választási irodák és választási bizottságok feladatai a Ve. alapján jól elkülöníthetők egymástól, de a közbeszédben nagyon gyakran összekeverik azokat. Ennek legfőbb oka az, hogy a választási irodák a Ve. 75. § (1) bekezdés c) pontja alapján ellátják a választási bizottságok titkársági feladatait, döntésre előkészítik a választási bizottságok hatáskörébe tartozó ügyeket, így külső szemlélő számára elmosódnak a két intézmény határai. A választási bizottságoknak tehát nincs saját apparátusa, a bizottságok működésének valamennyi (tárgyi, személyi) feltételét a választási irodák biztosítják, éppen ezért a szavazatszámoló bizottság kivételével minden választási bizottság mellett működik egy választási iroda. A szavazatszámoló bizottság mellett pedig a helyi választási iroda legalább egy tagja jegyzőkönyvvezetőként vesz részt a bizottság munkájában. A külképviseleti választási iroda helyzete pedig azért speciális, mert nem választási bizottság mellé van rendelve, hanem az NVI meghosszabbított karjának tekinthető, mely a szavazatszámoló bizottsággal azonos feladatokat is ellát (Cserny & Péteri, 2022, 193).

A választási bizottságok feladatkörébe tartozik a jogorvoslati kérelmek elbírálása, így a választási irodák tevékenységével kapcsolatos kifogás elbírálása. A gyakorlatban mindez azt jelenti, hogy azoknak a jogorvoslati kérelmeknek az elbírálása is a választási bizottság hatáskörébe tartozik, amit a titkársági feladatait ellátó választási iroda ellen nyújtottak be. Magának a jogorvoslati döntésnek a tervezetét is a kifogásolt választási iroda készíti elő. Fontos azonban ehhez hozzáfűzni, hogy a Ve. 45. § (1) bekezdésének és 75. § c) pontjának értelmében a választási iroda a tervezetet a bizottság elnökének – vagy az általa kijelölt tagnak –íránymutatása alapján készíti elő, és a bizottságnak jogában áll a javaslattól eltérő tartalmú döntést is elfogadni.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Az előterjesztett javaslattal ellentétes döntésre példa az Nemzeti Választási Bizottság 2022. február 4-i ülésén, a 4. napirendi pont során hozott döntés. (ld. az ülésről készült jegyzőkönyv 5–7. oldala, <https://bit.ly/3pf2NuX> )



### 3. Választási szerveket érintő kérdések

#### 3.1. Választási bizottságok megalakítása

Az alapvetéseket követően kitérnék azoknak a jogeseteknek a bemutatására, amelyek jól szemléltetik a választási igazgatás sajátosságait.

A Ve. 22. §-a szerint az OEVB három tagját és legalább két póttagot az országgyűlési egyéni választókerület székhelye szerinti település képviselő-testülete az országgyűlési képviselők általános választásának kitűzését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti negyvenkettedik napon választja meg; személyükre az OEVI vezetője tesz indítványt.

Az indítványhoz a Ve. 25. § (1)-(2) bekezdései értelmében módosító javaslat nem nyújtható be, ugyanakkor, ha az indítvány benyújtását követően, a választási iroda vezetője által javasolt személy a Ve. 17-18. §-ában foglalt feltételeknek nem felel meg, elhalálozik vagy a megbízást nem vállalja, a választási iroda vezetője az indítványt módosíthatja.

Az NVB 90/2022. számú határozatában foglaltak szerint kifogást nyújtottak be a Csongrád-Csanád 04. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OEVB04) Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének az OEVB04 tagjainak megválasztása tárgyú döntése ellen, továbbá ezen döntésnek a Csongrád-Csanád 04. Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Iroda vezetője (a továbbiakban: OEVI04 vezető) általi előkészítő eljárása kapcsán.

A kifogásban azt sérelmezték, hogy az OEVI04 vezető által 2022. február 15. napjára keltezett eredeti előterjesztéshez képest az OEVI04 vezető készített egy, szintén 2022. február 15. napjára keltezett „javított előterjesztést”, amelyben a bizottság tagjainak és póttagjainak javasolt személyek körén változtatott.

A beadvány szerint az OEVI04 vezetője azért módosított a bizottsági tagok megválasztására vonatkozó eredeti előterjesztésén, mert két – egyébként erre nem jogosult – önkormányzati képviselő rászorította, amely eljárás a kifogástevő szerint nem egyeztethető össze a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában írt, jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvével.

Az OEVB04 határozata indokolásában rögzítette, hogy a kifogás egyrészt az OEVI04 vezetőjének az OEVB04 tagjainak megválasztására vonatkozó tevékenysége, az erre irányuló indítvány megváltoztatása, másrészt a Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének 2022. február 15. napján tartott ülésén elhangzottak és a Közgyűlés döntése ellen irányult.

Döntésében az OEVB04 úgy foglalt állást, hogy Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének működése és annak hatáskörgyakorlása nem tartozik a Ve. hatálya alá, így ebben a tárgykörben egyetlen választási bizottság sem rendelkezik hatáskörrel. Az OEVI04 vezetőjének tevékenysége tekintetében pedig kifejtette, hogy a kifogás elkésettnek bizonyult.

Az OEVB04 fentiek miatt 8/2022. (II. 18.) számú határozatában a kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Jóllehet a határozattal szemben érkezett jogorvoslati kérelem az NVB-hez, abban a beadványozó nem igazolta érintettségét, ezért az NVB – a kúriai joggyakorlatra is figyelemmel – a fellebbezést a Ve. 231. § (1) bekezdés a) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül elutasította.

Az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás miatt nem derülhetett ki, hogy az NVB szerint választási bizottság által vizsgálható-e a közgyűlés döntéshozatali eljárása és a közgyűlés döntését előkészítő OEVI vezetői tevékenység.

Tekintettel az ügy tárgyi súlyára, meglátásom szerint indokolt végig venni az esetleges megoldási lehetőségeket a jogesetben felmerült probléma kapcsán.



A Ve. 208. §-a alapján kifogás a választásra irányadó jogszabály, illetve a választás és a választási eljárás alapelveinek megsértésére hivatkozással nyújtható be. A Ve. 210. § (1) bekezdése alapján a választási iroda tevékenységével kapcsolatos kifogás elbírálása annak a választási bizottságnak a hatáskörébe tartozik, amely mellett a választási iroda működik.

E jogszabályhelyekre figyelemmel az egyértelmű, hogy egy OEVI vezetőjének tevékenysége vizsgálható az OEVB által. A fő kérdés az, hogy a közgyűlés döntésével szemben milyen jogorvoslat vehető igénybe. Erről a Ve. külön nem rendelkezik, jóllehet az egész választási eljárás szempontjából lényeges, hogy a törvényességet biztosítani hivatott szerv törvényesen alakuljon meg. Kézenfekvő megoldásnak tűnik arra hivatkozni, hogy a közgyűlés határozata a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény szerinti törvényességi felügyeleti eljárásban vizsgálható, azonban az arra vonatkozó határidők nem illeszkednek a választási eljárás lényegesen rövidebb és gyorsabb eljárási keretei közé.

Találunk ugyanakkor példát a szabályozásban olyan esetre, amikor egy a választási eljárás-hoz kapcsolódó aktus és a törvényességi felügyeleti eljárás találkozik. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Nektv.) 117/A. § (1) bekezdése alapján az országos nemzetiségi önkormányzat közgyűlése az országgyűlési képviselők általános választásához kapcsolódóan át nem ruházható hatáskörében határozatban dönt a nemzetiségi lista állításáról. A döntés írásba foglalására szűk határidő áll a közgyűlés rendelkezésére, és a döntést tartalmazó jegyzőkönyvet legkésőbb a döntést követő harmadik naptári napig meg kell küldeni az országos nemzetiségi önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó fővárosi és vármegyei kormányhivatalnak (a továbbiakban: kormányhivatal). Már a jegyzőkönyv felterjesztésére nyitva álló határidőből is látszik, hogy a határidőket a választási eljárás során érvényesülő rövidebb határidőkhöz igazította a jogalkotó, mert egyéb esetekben a jegyzőkönyvek megküldésére 15 nap áll rendelkezésre. Szintén a választási jogorvoslatok sommás jellegéhez igazodik az, hogy a döntés elleni jogorvoslatként kizárólag közigazgatási nemperes eljárás indítható. A Nektv. 117/B. § (2)–(3) bekezdései alapján az eljárást a kormányhivatal útján kell megindítani, és a kérelmet úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a döntés közzétételétől számított harmadik naptári napon megérkezzen a kormányhivatalhoz. A kormányhivatalnak pedig a jogorvoslati kérelmet és mellékleteit, valamint a döntésről készült jegyzőkönyvet a közgyűlés döntésének közzétételét követő negyedik naptári napon 9 óráig kell felterjeszti a Fővárosi Törvényszékhez. A Nektv. arról is rendelkezik továbbá, hogy a kormányhivatal az eljárásban érintett szerv, amely jogszerűtlenség észlelése esetén maga is kezdeményezheti a döntés felülvizsgálatát. A szabályozás alapján megállapítható tehát, hogy a nemzetiségi listaállítás kapcsán a törvényességi felügyeleti eljárás eszközrendszere, illetve a határidők idomulnak a választási eljárás speciális sajátosságaihoz.

Mindezek alapján a közgyűlés határozatának törvényességi felügyeleti eljárásban történő vizsgálatához is kapcsolhatók lennének a választási jogorvoslatokkal szemben támasztott igényeknek is megfelelő eljárási rendelkezések.

A másik megoldási lehetőség a választásigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslat garanciális feltételeinek megfelelő kidolgozása lenne. Tekintettel arra, hogy a Ve. a személyi hatályról nem rendelkezik, álláspontom szerint bárki és bármely szerv tevékenysége vizsgálható, hogyha aktusa a választásra irányadó jogszabályt, illetve a választás és a választási eljárás alapelveit sérti. Ugyanakkor mivel életszerűtlen és összeférhetlenségi kérdéseket is felvetne, hogy egy választási bizottság a saját megalakulásával összefüggő önkormányzati határozatot vizsgáljon felül, ezért indokolt lenne ezen döntések elleni jogorvoslatot az egy szinttel magasabbban lévő választási bizottság hatáskörébe utalni.

### 3.2. Bizottsági tagok összeférhetlensége

Érdekes kérdéseket vetett fel a közös eljárásban a bizottsági tagok összeférhetlenségéről rendelkező jogszabályhely is. A Ve. 18. § (2) bekezdés d) pontja ugyanis 2022. július 26-ig úgy rendelkezett, hogy nem lehet a választási bizottság választott tagja a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény szerinti központi államigazgatási szervvel vagy a választási bizottság illetékességi területén hatáskörrel rendelkező egyéb közigazgatási szervvel kormányzati szolgálati jogviszonyban, politikai szolgálati jogviszonyban, biztosi jogviszonyban, szolgálati vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy a közalkalmazott kivételével.

A szabályozás egyik célja annak kizárása volt, hogy olyan szervek munkatársai legyenek választott választási bizottsági tagok, amelyek közvetlenül vagy közvetve a Kormány irányítása, felügyelete alatt állnak. Az összeférhetlenségi szabályok alól csak a közalkalmazotti jogállású munkatársak jelentettek kivételt. Ennek oka, hogy „a pedagógusok hagyományosan a szavazatszámú bizottságokban közreműködők egyik fontos bázisát jelentik, ezért a törvény a közalkalmazottakat kiveszi az összeférhetlenség alól” (Cserny & Péteri, 2022, 207).

Az összeférhetlenséggel kapcsolatos egyik kérdéskör éppen a pedagógusokhoz, azaz a szakképzési rendszer átalakításához kapcsolódott. Ennek eredményeként ugyanis a szakképzési centrumokhoz átkerülő pedagógusok elvesztették közalkalmazotti jogállásukat és így a továbbiakban nem mentültek az összeférhetlenségi szabályok alól.

Ennek oka az, hogy a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Szt.) 26. § (1) bekezdése alapján, ha az Szt. vagy a Kormány Szt. végrehajtására kiadott rendelete eltérően nem rendelkezik, az állami szakképző intézmény a szakképzésért felelős miniszter által az állam nevében alapított szakképzési centrum részeként működik. A szakképzésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 12/2020. (II. 7.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 77. § (1)–(2) bekezdései alapján pedig az is megállapítható, hogy a költségvetési szervként működő szakképzési centrum felett – az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 9. § a) és c)–d) pontjában meghatározott irányítási hatáskörök kivételével – a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal mint középírányító szerv gyakorolja az irányító szervei hatásköröket.

Mindezek alapján a szakképzési centrum közfeladatot ellátó költségvetési szerv, amelyet a Kormány egyik tagja alapít, és felette az irányítási hatáskörök egy részét a szakképzésért felelős miniszter, másik részét a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal<sup>2</sup> gyakorolja.

Fentiek miatt nem volt vitás, hogy a Kormány és a szakképzési centrumok között fennáll a hierarchikus kapcsolat, ezért munkatársaik nem lehettek választott választási bizottsági tagok sem. Az összeférhetlenségi szabályok alól csak a közalkalmazotti jogállású munkatársak jelentettek volna kivételt. Az Szt. 26. § (6) bekezdés alapján azonban a szakképzési centrum foglalkoztatottjai a szakképzési centrummal munkaviszonyban vagy megbízási jogviszonyban állnak, tehát a fenti kivétel a szakképzési centrumok esetében nem érvényesülhetett.

A problémát az a jogszabálmódosítás oldotta meg, amely a kivételi kört kibővítette a munkavállaló és az egészségügyi szolgálati viszonyban álló személyekre, így a jövőben a szakképzési centrumok munkavállalói is lehetnek majd választási bizottságok választott tagjai.

<sup>2</sup> A Hivatal a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatalról szóló 319/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet 1. §-a értelmében a Kormány által létrehozott és a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi hivatal.

Az összeférhetlenséggel kapcsolatos másik kérdéskör szintén a Ve. 18. § (2) bekezdés d) pontjához kapcsolódik: az illetékeségi területen hatáskörrel rendelkező egyéb közigazgatási szervek kategóriájához. Korábban ez a megjelölés jellemzően a helyi szerveket érintette, de mára például Budapest Főváros Kormányhivatala vagy a Pest Vármegyei Kormányhivatal is rendelkezik olyan hatáskörrel, amelyet országos illetékességgel gyakorol. Ez felvetette a kérdést, hogy a kormányhivatal munkatársa vállalhat-e választási bizottsági tagságot egy másik vármegyében, vagy az összeférhetlenségi szabályok ezt nem teszik lehetővé tekintettel a kormányhivatalok országos illetékességére. Álláspontom szerint indokolatlannak tűnik az összeférhetlenségi ok ilyen nagymértékű kiterjesztése, hiszen ez alapján a két kormányhivatal munkatársai egyetlen bizottságban sem lehetnek választott tagok.

Ez a fajta összeférhetlenségi probléma leginkább azért merülhetett fel, mert a kormányhivataloknál koncentráltan jelentek meg a közigazgatási hatáskörök (részben a jegyzőktől átcsoportosított ügyek, részben az integrált közigazgatási szervek ügýtípusai), és ezek közül néhányat nemcsak a korábban jellemző megyei, hanem országos illetékességgel is ellátnak. Illetve az integráció révén az integrációt megelőző időkben különböző dekoncentrált szerveknél dolgozó személyi állomány is egy szervezetbe tömörült. Ez a két tényező (az országos hatáskör megjelenése az egyébként területi szerveknél, valamint a munkatársi kör kiszélesedése) végső soron a korábbinál egy jóval nagyobb személyi állomány összeférhetlenségét eredményezték. Megfontolandónak tartom éppen ezért a szabályozás további módosítását és a döntően területi illetékességgel működő szervek kivételét az összeférhetlenségi szabályok alól.

### 3.3. Bizottsági tagok véleménynyilvánítási szabadsága

Ahogy korábban már említettem, a választási bizottságok a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, amelyeknek elsődleges feladatai közé tartozik a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása.

A közös eljárás kapcsán két jogeset is érintette bizottság elnökének vagy tagjának politikai véleménynyilvánítását. A véleménynyilvánítás szabadságának választási eljárásokban való érvényesülésével kapcsolatos kérdések nem ismeretlenek sem a tudományos életben, sem a bírósági, alkotmánybírósági gyakorlatban (ld. pl. Koltay & Szikora, 2022; Mécs, 2017). Ugyanakkor mindezidáig ezek főként a kampányidőszak során és a jelöltek, jelölőszervezetek megszólalása vonatkozásában merültek fel.

A szólásszabadsággal összefüggésben az alkotmánybírósági gyakorlat alapján általánosságban elmondható, hogy kiemelt alkotmányos védelmet élvez, azt egy másik jog érdekében is csak extrém esetekben lehet korlátozni (Tóth, 2016, 17).

A választási kampány során kifejtett közlésekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság 5/2015. (II. 25.) AB határozatban és a 9/2015. (IV. 23.) AB határozatban megjelenő álláspontra lehet hivatkozni, amelyet a Kúria és az NVB is követ [pl. Kvk.VI.37.327/2018/2., számú végzés, 61/2020. NVB határozat]. A megjelölt döntések szerint a véleménynyilvánítás szabadsága az értékítéletet kifejező, az egyén személyes meggyőződését közlő megszólalásokra attól függetlenül kiterjed, hogy a vélemény értékes vagy értéktelen, helyes vagy helytelen, tiszteletre méltó vagy elvetendő.

A 7/2014. (III. 1.) AB határozat alapján ugyanakkor az is rögzíthető, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága – az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdésében foglaltakra is figyelemmel – nem nyújt védelmet az olyan öncélú, a közügyek vitatásának körén kívül eső, így a magán-, vagy családi élettel kapcsolatos közlésekkel szemben, amelyek kizárólag az emberi státusz

nyilvánvaló és súlyos becsmérlésében (vagyis az emberi méltóság korlátozhatatlan magjának megsértésében), a másik személy pusztá megalázásában, vagy bántó és sértő kifejezések használatában nyilvánulnak meg.

De mi történik akkor, ha a választási eljárás szereplői közül nem a jelöltek, jelölő szervezetek, illetve az ő képviselőikben megszólaló személyek egymás közti kontextusában kell értelmezni a véleménynyilvánítási szabadságot? A következő két jogeset bemutatásával erre is választ kapunk.

A Pest Megye 3. számú OEVB (a továbbiakban: OEVB3) megbízott tagja az 168/2022. számú NVB határozat<sup>3</sup> szerint több alkalommal olyan tartalmú Facebook bejegyzést tett közzé, illetve osztott meg, amely alkalmas volt az OEVB3 függetlenségének és pártatlanságának aláásására, ezért az NVB a jogsértést megállapította. Ugyanakkor a Kúria Kvk.VI.39.309/2022/5. számú döntésével az NVB határozatát megváltoztatta, mert arra az álláspontra helyezkedett, hogy a választási bizottság megbízott (delegált) tagja a bizottsági munkáján kívüli politikai véleménynyilvánításában – kifejezett törvényi rendelkezés hiányában – nem korlátozható.

A Kúria határozatában úgy foglalt állást, hogy „A szabad véleménynyilvánításhoz való jog alapjog. Nem korlátozhatatlan, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a vélemény-szabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely intézmény közvetítésével véd, s a legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték és igazságtartalmára tekintet nélkül védi [30/1992. (V. 26.) AB határozat]. A választási bizottság megbízott tagjának véleménynyilvánítási alapjoga nem kivétel a fentiek alól, azaz a delegált tag véleménynyilvánításhoz való jogát a jogalkotó – a szükséges mértékben, arányosan – korlátozhatja. A Ve. azonban ilyen korlátozást nem tartalmaz.”

A másik jogeset szintén a Pest Megye 3. számú OEVB működéséhez kötődik. Az OEVB3 elnöke olyan tartalmú Facebook bejegyzéseket tett közzé, illetve osztott meg, amelyek az NVB álláspontja szerint alkalmasak voltak az OEVB3 függetlenségének és pártatlanságának aláásására. A bejegyzések és a megosztások között a miniszterelnök személyét, tevékenységét, továbbá a kormányzópart politikáját kritizáló kijelentések voltak olvashatók. Mindezek miatt az NVB 164/2022. számú határozatával a jogsértést megállapította.<sup>4</sup> A Kúria Kvk.VI.39.308/2022/5. számú határozatával az NVB határozatát helybenhagyta. Megállapította, hogy a választási bizottság választott tagjai közül megválasztott OEVB3 elnöknek párton kívülinek, függetlennek és pártatlannak kell lennie, kommunikációját csak az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében és a Ve. 14. § (1) bekezdésében foglaltakkal összhangban, azoknak megfelelően folytathatja. Az elnöknek a véleménynyilvánítás szabadságát úgy kell gyakorolnia, hogy az megfeleljen a választott tisztségére vonatkozó törvényi követelményeknek, melyeknek megtartása a véleménynyilvánítási joga szükséges mértékű korlátozását nem haladja meg.

A két jogesetet összehasonlítva megállapítható, hogy a Kúria szerint más megítélés alá esik a bizottság megbízott tagjának és elnökének véleménynyilvánítási joga, illetve annak terjedelme, utóbbi esetében nagyobb korlátozás alá esik a szólásszabadság.

<sup>3</sup> <https://bit.ly/3NAeqpG>

<sup>4</sup> <https://bit.ly/3PI8gLt>



A korlátozás kapcsán párhuzamként felhívható a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 85. § (4) bekezdése, amelynek értelmében a kormánytisztviselő nem folytathat olyan tevékenységet, nem tanúsíthat olyan magatartást, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné. Ez a rendelkezés a területi, az országgyűlési egyéni választókerületi és a helyi választási irodák tagjait is köti eljárásuk során.

### 3.4. Választási irodák jogállása

Az NVI jogállása a Ve. 53. §-a alapján egyértelmű: az egy autonóm államigazgatási szerv. Ebből kifolyólag Kormánytól és más államigazgatási szervektől független, csak a törvénynek van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, feladatait más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el. Az NVI számára feladatot csak törvény vagy törvény felhatalmazása alapján megalkotott jogszabály írhat elő. Ez a státusz a Nemzeti Választási Iroda elődjét az Országos Választási Irodát (a továbbiakban: OVI) nem illette meg, az OVI a választások lebonyolításáért felelős miniszter irányítása alatt működött „ad hoc projektszervezetként” (Cserny & Péteri, 2022, 194).

Az NVI jogállásának és függetlenségének fontos fokmérője, hogy a Ve. 54. § (1)–(2) bekezdése alapján olyan fejezeti jogosítványokkal felruházott központi költségvetési szerv, amelynek költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez. Tárgyévi költségvetésének kiadási és bevételi főösszegei kizárólag az Országgyűlés által csökkenthetők. Mindezek alapján komoly garanciális szabályok érvényesülnek a működése kapcsán. Cservák Csaba a független, kvázi igazságszolgáltatási vagy ombudsmani funkciót betöltő szervek önállósága tekintetében több fokozatot megkülönböztet. Ebben első helyre az Alkotmánybíróságot teszi, mivel annak költségvetése a központi költségvetés szerkezeti rendjében önálló fejezet. Következő szintként azt a külön költségvetési fejezeti mivoltot jelöli meg, amely esetében az Alkotmánybíróságnál meglévő többlet-garanciák (a költségvetést változtatás nélkül kell előterjeszteni és nem lehet kevesebb az előző évinél) nem érvényesülnek. Az NVI önállósági foka ugyan nem éri el az első két szintet, de Cservák Csaba álláspontja szerint még mindig dicséretes. Meg kell jegyezni azt is, hogy az NVB költségvetésére mindez nem igaz, a Ve. külön nem is tesz említést arról (Cservák, 2015, 27).

A függetlenséggel összefüggésben szükséges kiemelni azt is, hogy az NVI vezetője, az elnök, ciklusokon átívelően kilenc évre nyeri el megbízatását. Az elnököt a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, tehát a kinevezés lépései megoszlanak a különböző hatalmi ágak és tényezők között. Az NVI elnökére szigorú összeférhetlenségi rendelkezései vonatkoznak, melyek közül kiemelném a Ve. 55. § (2) bekezdését, miszerint az NVI elnökének nem nevezhető ki az, aki a kinevezésre irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben köztársasági elnök, a Kormány tagja, a miniszterelnök politikai igazgatója, államtitkár, képviselő, alpolgármester, főpolgármester-helyettes, illetve párt tisztségviselője vagy alkalmazottja volt. Ez a szabály az elnökhelyettesekre is vonatkozik, és garantálja az NVI vezetőinek politikai függetlenségét.

Az NVI a választási igazgatás központi szerveként országos államigazgatási feladatokat lát el. Ennek keretében a Ve. 71. § (1) bekezdése alapján a választási irodák szakmai tevékenységét az NVI elnöke irányítja. Ez a szakmai irányítás a magyar közigazgatásban egyedülálló módon szabályozott szervezeti keretek között zajlik.

A fentiekben már volt szó arról, hogy az NVI kivételével a választási irodák nem intézményesültek. A területi választási iroda, az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda,

a helyi választási iroda és a külképviseleti választási iroda a közigazgatási szervek olyan sajátos kategóriái, amelyek csak látszólagos önállósággal bírnak, közigazgatási rendszertani szempontból nem sorolhatók sem az önálló, sem a nem önálló közigazgatási szerv kategóriájába.<sup>5</sup> A Ve. által megszabott feladat- és hatásköröket gyakorolják, ugyanakkor szervezetenként önkormányzati és kormányzati szervek bázisán jönnek létre, amely bázisok alpinfrastruktúrájának használata elengedhetetlen a működésükhöz.

A Ve. 71. § (2) bekezdése értelmében az NVI elnöke valamennyi választási iroda vezetője részére, a területi választási iroda vezetője az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetője és a helyi választási iroda vezetője részére, az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetője a helyi választási iroda vezetője részére az e törvényben meghatározott feladatainak ellátásával kapcsolatban közvetlen utasítást adhat.

A választások igazgatási oldaláról nézve ez két szempontból is különleges. Egyrészt a magyar közigazgatás államigazgatási alrendszere és önkormányzati igazgatási alrendszere egymástól elkülönülten működik, a választási eljárásban mégis egy központi államigazgatási szerv a területi és helyi önkormányzatok hivatalaira épülő szervekkel együtt egy önállóan szabályozott és egymással függőségi viszonyban lévő szervezetrendszer alkot. Másrészt az autonóm önkormányzati működési modelltől teljesen idegen elem, hogy a megyei önkormányzat jegyzője mint területi választási irodavezető a települési önkormányzat jegyzőjét mint helyi vagy országgyűlési egyéni választókerületi választási irodavezetőt jogosult utasítani.

Végezetül a sajátos szervezési modell a választások pénzügyi lebonyolításában is tetten érhető.

A választási, népszavazási költségek fedezete az NVI költségvetésébe van betervezve. A választási, népszavazási eljárások költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről miniszteri rendelet rendelkezik.

A közös eljárásban lebonyolított országgyűlési képviselő-választás és országos népszavazás költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről szóló 2/2022. (I. 11.) IM rendelet 3. §-a rendelkezett például arról, hogy az NVI a választás pénzügyi fedezetének a területi választási irodát megillető részét az illetékes fővárosi, megyei önkormányzat hivatalának, a helyi választási irodát, az országgyűlési egyéni választókerületi választási irodát megillető részét a települési önkormányzat polgármesteri hivatala (közös önkormányzati hivatal esetén a közös önkormányzati hivatal) fizetési számlájára utalta át. Ez a megoldás is rámutat arra, hogy a választási irodák nem költségvetési szervek és nincs jogalanyiságuk. Mindennek pedig az is a következménye, hogy az alsóbb szintű választási irodák pénzügyi műveletei csak az illetékes polgármesteri hivatalok számláinak igénybevitelével történhet meg.

---

<sup>5</sup> Önálló közigazgatási szervekről akkor beszélünk, ha egy közigazgatási szerv rendelkezik elkülönült szervezettel és személyi állománnyal, van önálló, jogszabályban biztosított feladatköre és ehhez rendelt jogosítványai, valamint gazdálkodása is elkülönül a többi közigazgatási szervtől. Nem önálló közigazgatási szervek, amelyek esetében a jogszabály közigazgatási szerv belső szervezeti egységére vagy tisztségviselőjére telepít közigazgatási feladatokat. (Fazekas, 2017, 91–92)



## 4. A választási eljárást érintő kérdések

### 4.1. A szavazókörök kialakítása

Nemcsak a választási szervek jogállása speciális, hanem eljárásaik is. Mind a választási irodák, mind pedig a választási bizottságok ügyintézése rendelkezik olyan sajátosságokkal, amelyekkel más ágazatban nem találkozhatunk. Elsőként a szavazókörök kialakításával kapcsolatos problémát mutatom be.

A Magyarország területén található, több mint tízezer, ún. hazai szavazókör kialakítására, azok módosítására részletes, jogorvoslati lehetőségekkel védett rendszert hozott létre a Ve. A Ve. 77. § (1)–(2) bekezdése alapján a szavazókörök számát, sorszámát és területi beosztását, valamint a szavazóhelyiségek címét a helyi választási iroda vezetője határozattal állapítja meg. A szavazókörök kialakítását érintő változásokat a helyi választási iroda vezetőjének folyamatosan figyelemmel kell kísérnie, és szükség esetén módosítja a szavazóköri beosztást. A szavazókörök kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozatot a helyben szokásos módon tizenöt napra közzé kell tenni, az ellen a Ve. 234. § (1) bekezdése szerint fellebbezéssel lehet élni.

Ezek a garanciális rendelkezések azonban hiányoznak a külképviseleti szavazás kapcsán. A Ve. 259. §-a alapján a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgár a külképviseleti névjegyzékbe való felvételére irányuló kérelmet nyújthat be. Ennek eredményeként választójogát a kérelmében megjelölt külképviseleten tudja gyakorolni. A külképviselet fogalmát a Ve. 3. § 6. pontja határozza meg. E szerint Magyarországnak a Kormány döntése alapján létrehozott, külföldön működő diplomáciai és konzuli képviselete minősül külképviseletnek. Mindezek alapján a tiszteletbeli konzulokra és a nemzetközi szervezetek mellett működő külképviseletekre nem terjed ki a Ve. szerinti külképviselet fogalma (Cserny & Péteri, 2022, 386–387).

A Ve. 269. § (1) bekezdése alapján a külképviseleti szavazásnak az is előfeltétele, hogy azt a fogadó állam ne ellenezze. Ennek oka egyrészt a diplomáciai konfliktusok elkerülése, másrészt így az adott állam garantálni tudja a szavazás lebonyolításának külső behatástól való mentességét, szükséges esetben a rend helyreállítása érdekében a külképviselet kérésére közbe tud avatkozni (Cserny & Péteri, 2022, 386–387).

Azokat a külképviseleteket, ahol szavazni lehet a külgazdasági és külügyminiszter jelöli ki, azonban a döntés formai és tartalmi kellékeivel kapcsolatban a Ve. nem tartalmaz rendelkezést. Azt is ki kell emelni továbbá, hogy a hazai szavazókörök kialakításával és felülvizsgálatával el-  
lentétben a külképviseleti szavazás esetén akkor sem születik formális döntés, ha adott külképviseleten a szavazás ellehetetlenül például háborús esemény vagy a járványügyi korlátozások miatt, mint ahogy ez 2022 tavaszán meg is történt.

Mindezek miatt megfontolandónak tartom annak szabályozását, hogy a jövőben a külképviseleti szavazásra kijelölésről is formalizált döntés szülessen, amely jogorvoslati eljárásban felülvizsgálható.

### 4.2. Hatáskörtelepítés

A központi névjegyzék vezetése fontos hatósági feladat, hiszen az tartalmazza a választópolgárok adatait.

A Ve. 76. § (1) bekezdés a) pontja alapján a központi névjegyzék vezetéséről az NVI gondoskodik, ugyanakkor a Ve. 91. § (1) bekezdés a)–b) pontjai alapján a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár a központi névjegyzékkel kapcsolatos kérelmet a helyi választási irodához nyújthatja be.

Bár a jogszabály csak a kérelem benyújtásáról rendelkezett, a helyi választási iroda a kérelmet el is bírálta. Ebből kifolyólag a szabályozás mindenképpen pontosításra szorult annak érdekében, hogy egyértelmű legyen a helyi választási irodák esetében a hatáskörtelepítés, tehát hogy a kérelem elbírálásakor törvényesen, az NVI hatáskörét nem elvonva járnak el. Erre vonatkozóan egyrészt előrelépést jelent, hogy 2022. július 26-ával a Ve. 82. § (1) bekezdése módosult és ennek értelmében a központi névjegyzéket a helyi választási irodák is vezetik. Másrészt az automatikus döntéshozatali eljárás tervezett bevezetése a központi névjegyzékhez kapcsolódó kérelmek esetében teljes egészében felülírhatja a korábbi gyakorlatot és új alapokra helyezheti a hatáskörtelepítést. A kérelmek automatikus döntéshozatali eljárásban történő elbírálása során inkább az lesz a kérdéses, hogy mely szinten (központi vagy helyi) kell elbírálni az automatikus döntéshozatali eljárás feltételeinek nem megfelelő kérelmeket.

### 4.3. Joghatóság kérdésköre

A választások során felmerült a jogorvoslati kérelmeket elbíráló bizottságok joghatóságának kérdése is. Az egyik eset a szavazási levélcsomagok postai kézbesítéséhez kapcsolódott. A szerbiai címekre történő szavazási levélcsomag kézbesítését, a szavazási levélcsomagokat ugyanis a Magyar Posta Zrt. egyetemes postai szolgáltatás keretében átadta az állami Szerb Posta részére. A küldemények címzettekhez való kézbesítése ezt követően az állami Szerb Posta feladata volt. Az ügyben benyújtott jogorvoslati kérelemben azt sérelmezték, hogy végül a küldeményeket nem a posta, hanem a Vajdasági Magyar Szövetség mint politikai párt juttatta el a választópolgárokhoz, és ezzel megsértették a Ve.-ben foglalt alapelveket.

A Kúria Kvk.I.39.354/2022/5. számú döntésében egyetértett azzal az NVB által is képviselt állásponttal, hogy az NVI a Ve.-ben és a Vhr.-ben előírt kötelezettségét maradéktalanul és szabályszerűen teljesítette azáltal, hogy a postai küldeményeket átadta a Magyar Posta Zrt.-nek kézbesítésre. A jogszabályok területi hatályából következően az NVI-nek nincs ellenőrzési jogosultsága egy más állam joghatósága alá tartozó szerv működésére, ezáltal nincs lehetősége a kézbesítés kapcsán a Ve. alapelvei érvényesülésének vizsgálatára, számonkérésére sem.

A Kúria Kvk.VII.39.408/2022/2. számú határozata szintén kitért a joghatóság kérdéskörének vizsgálatára. A döntés elvi tartalma szerint a Ve. a törvény tárgyi hatályát szabályozza; a törvény területi hatálya és személyi hatálya tekintetében rendelkezést nem tartalmaz, ezért a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 6. § (1)–(3) bekezdései alapján a Ve. területi hatálya Magyarország területére, személyi hatálya Magyarország területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, valamint Magyarország területén kívül a magyar állampolgárokra terjed ki. A Kúria álláspontja szerint az NVB-nek az ügy elbírálására nincs hatásköre, ha a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján nem állapítható meg, hogy a Ve. hatálya alá tartozó tényállás valósult meg.

A fenti anomália a jogalkotót is lépésre sarkallta és annak érdekében, hogy a választás tisztaságának megóvására vonatkozó alapelv teljeskörűen érvényesüljön a Ve. 1. §-át módosította. Ezzel egyértelművé vált, hogy a Ve. rendelkezéseit Magyarország területén kívül is alkalmazni kell, így a jövőben a korábbiakban ismertetett ügyekhez hasonló esetekben már nem merülhet föl a joghatóság hiánya.

### 4.4. Tisztességes eljárás követelményének érvényesülése

A 223/2018. (VII. 2.) AB határozatban foglaltak szerint „[j]ogállami keretek között a »tisztességes« karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény. Ezért a

sajátosságok figyelembevétele mellett, de a hatósági eljárásban is meg kell jelennie a fair eljárás követelményeinek.”

Ugyanakkor a választási eljárás jellemzője a rövid határidők alkalmazása. Az Alkotmánybíróság az 59/2003. (XI. 26.) AB határozatában rögzítette, hogy az észszerűtlenül hosszú ideig elhúzódó jogviták a választások eredményének utólagos megkérdőjelezését is lehetővé tennék, adott esetben akadályoznák a választott testületek megalakulását vagy kétségbe vonnák a már megalakult testületek legitimációját. Ez sértené a népszuverenitás elvét, valamint a jogállam demokratikus jellegével is ellentétes volna. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „a választási eljárásnak a demokratikus legitimáció biztosításában megnyilvánuló funkciója, valamint az eljárási rend sajátosságai, ezen belül is különösen a jogalanyok (jogorvoslattal érintett személyek) fentebb kifejtett helyzete indokoltá teszi a rövid jogorvoslati határidők és az ehhez kapcsolódó szigorúbb feltételek meghatározását.”

A 24/1999. (VI. 30.) AB határozat szerint „[...] a jogalkotónak a választási eljárásban olyan ésszerű határidőket kellett megállapítania, amelyek biztosítják egyrészt a jogorvoslatihoz való jogot, másfelől pedig azt, hogy a választás eredményének megállapítását a jogorvoslat minél kevésbé késleltesse, s ezáltal a választási eljárás szabályaiból következő egyéb határidők betartását meg ne akadályozza”.

Fentiekhez még hozzáfűzhető az is, hogy a választási jogorvoslatok benyújtására és elbírálására rendelkezésre álló határidőknek a Velencei Bizottság Code of Good Practice in Electoral Matters című dokumentuma szerint is rövidnek, háromtól öt napig terjedő időintervallumnak kell lenniük [I.3.3. g) pont] (Cserny & Péteri, 2022, 335).

A rövid határidők miatt viszont sérülhet a fegyverek egyenlőségének elve, ha külön tájékoztatás hiányában a jogorvoslati kérelmet benyújtó vagy a kérelemmel egyébként érintett személy nem feltétlenül tud jelen lenni az ülésen. De az eljárásban ellenérdekű félként részt vevő személyre is igaz, hogy nem tud nyilatkozni a kifogásban, fellebbezésben foglaltakra. Hiszen a Ve. alapján az iratokat neki nem kell megküldeni, és arra sem kell felhívni, hogy éljen nyilatkozattételi lehetőséggel.

Az érintettek az ülés napjáról sem tudtak feltétlenül tájékozódni, mert az NVB az ülés napirendi pontjairól nem tételes, csak általános tájékoztatást adott pl. Jogorvoslatok megjelölésével. Ennek a gyakorlatnak a visszásságát felismerve az NVB változtatott közzétételi módszerén és most már a részletes napirend kerül nyilvánosságra. Ez alapján az érintettek már sokkal könnyebben tudnak tájékozódni az ügyük állásáról.

A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése kapcsán ki kell térni a bizonyítás kérdéskörére is. A Ve. 43. § (1) és (4) bekezdése szerint a választási bizottság a rendelkezésére álló bizonyítékok alapján tisztázza a döntéshozatalhoz szükséges tényállást. A választási bizottság vagy a választási iroda által hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket nem kell bizonyítani. A Ve. 218. § (1) bekezdése szerint a választási bizottság a kifogásról a rendelkezésére álló adatok alapján dönt. Kérdésként merül fel, hogy a könnyen – online lekérdezéssel – elérhető információk felhasználhatóak-e?

Egy, a Pest Megye 04. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottsága (a továbbiakban: OEVB04) előtt folyó ügyben a kifogás elkésettsége szempontjából jelentősége volt annak, hogy Dunakeszi Város közszerületi havilapja pontosan mikor jelent meg. A megjelenés időpontjának tisztázása érdekében az OEVB04 az Állami Számvevőszék honlapján található megjelenési ütemtervet megtekintette, illetve az elnök rövid úton telefonon megkereste a médiaszerületet.

A beadványozó az NVB-hez benyújtott fellebbezésében úgy foglalt állást, hogy az OEVB04-nek a Ve. 218. §-a szerint a rendelkezésére álló bizonyítékok alapján kellett volna

az ügyben döntenie. Az OEVB P04 túlterjeszkedett a hatáskörén azzal, hogy saját maga végezte el egyesek számára bizonyítéknak tekintett információk beszerzését, így telefonon bekérte a kiadó nyilatkozatát a megjelenésről és az Állami Számvevőszék weboldalán megtekintette a kiadó által leadott árlistát, mely tartalmazza a megjelenési időpontokat is. A beadványozó ezzel kapcsolatban utalt a Kúria több döntésére, amelyek értelmezése szerint azt támasztják alá, hogy a választási bizottság bizonyítást nem folytathatott volna.

Az NVB – álláspontom szerint helyesen – az 199/2022. sz. határozatában kiemelte, hogy sem a Ve. 218. §-a, sem a Kúria gyakorlata nem zárja ki a köztudomású vagy hivatalból ismert tények, adatok eljárás során bizonyítékul történő felhasználását. Illetve a Ve. 218. §-át maga a Ve. is áttöri például a 151. § (4) bekezdésével. Ez ugyanis a jogsértő internetes médiatartalom miatti kifogás kapcsán úgy fogalmaz, hogy nem utasítható el elkésettség miatt a kifogás, ha a kifogást a jogsértés észlelésétől számított három napon belül nyújtották be, és a választási bizottság felhívására a tartalomszolgáltató a médiatartalom közzétételének időpontját nem tudja hitelt érdemlően bizonyítani.

A beadványozó által felhívott kúriai jogesetek az NVB álláspontja szerint valójában arra mutatnak rá, hogy a választási eljárás sommás jellege és a Ve. által a bírósági jogorvoslatra előírt rövid határidők kizárják annak a lehetőségét, hogy a Kúria bizonyítási eljárást folytasson le, és ennek keretében hiánypótlási felhívást bocsásson ki, ennél fogva a Kúria a felülvizsgálati kérelemmel együtt elé tárt bizonyítékok, dokumentumok alapján hozta meg döntését.

Mindezek alapján véleményem szerint is csak arra lehet következtetni, hogy a választási bizottságoktól, illetve a Kúriától a sommás jellegű választási eljárásban nem várható el bizonyítási eljárás lefolytatása, de ez nem egyenlő azzal, hogy törvénysértő lenne az egyébként könnyen, például online lekérdezéssel elérhető adatok felhasználása. Az OEVB-nek pedig arról, hogy ezek az adatok az Állami Számvevőszék honlapján elérhetőek, hivatalos tudomása van.

## 5. Összegzés

2022-ben Magyarország történetében első alkalommal került sor általános országgyűlési választás és országos népszavazás egy napon, közös eljárásban való megtartására, amely ugyan valamennyi közreműködőnek komoly többletfeladatot jelentett, a szervezés és lebonyolítás mégis zökkenőmentes volt. Ez jól mutatja, hogy a választási eljárásokat szabályozó jogszabályi környezet alapvetően megfelelő és kellő részletességgel rendezi az egyes kérdéseket.

Ugyanakkor az is megállapítható, hogy választásról választásra bukkannak fel érdekes jogesetek, amelyek megítélése nem feltétlenül egyszerű. Ennek oka álláspontom szerint a szervezetrendszer alkotó szervek sajátos jogállása, illetve eljárásaik specialitásai. E tényezők miatt sokszor az államigazgatás más szegmenseihez képest eltérő megoldásokra van szükség. Nem véletlen, hogy a választási eljárás, a népszavazás kezdeményezése és a népszavazási eljárás kivett eljárásnak minősül az általános közigazgatási rendtartás rendszerében.

Biztos vagyok benne, hogy ha a tudományos közvélemény a választási igazgatásra más ágazatokhoz hasonlóan nagyobb figyelmet fordít, az elősegíti a terület jelentőségének felismerését, hiszen a választások megszervezése nem egyszerűen egy elvégzendő feladat vagy projekt, hanem a képviseleti hatalomgyakorlás előfeltétele.

### Hivatkozások

- Bodnár E. (2014). *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. HVG-ORAC.
- Cserny Á., & Péteri A. (2022). *Választójogi és népszavazási nagykommentárok*. Wolters Kluwer.
- Cservák Cs. (2015). A választási szervek szabályozása, különös tekintettel a Nemzeti Választási Bizottságra. In Cserny Á. (Ed.), *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmérettetése tárgyában* (pp. 11–34). Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- Fazekas M. (2017). A közigazgatás szervezete. In Fazekas M. (Ed.), *Közigazgatási jog. Általános rész I.* (pp. 83–114). ELTE Eötvös.
- Koltay A., & Szikora T. (2022). Véleménynyilvánítási szabadság a választási kampányban. *Alkotmánybírószági Szemle*, 1, 2–14. Online: [https://abszemle.hu/wp-content/uploads/2022/07/ABSZ\\_202201\\_2-14o.pdf](https://abszemle.hu/wp-content/uploads/2022/07/ABSZ_202201_2-14o.pdf)
- Kurunczi G. (2020). *Az egyre általánosabb választójog kihívásai*. Pázmány Press. Online: <https://mek.oszk.hu/21900/21905/21905.pdf>
- Mécs J. (2017). Az Alkotmánybírószág határozata a népszavazáson való részvételre buzdítás politikai reklámként való minősítésének tárgyában. *Jogeszetek Magyarázata*, 8(1–2), 17–29. Online: <https://jema.hu/index.php?o=10&optenadmin=&fszam=30&fev=2017>
- Orbán B. A. (2015). Kampány felhangosítva – a kampánycsend intézményének hazai gyakorlata. In Cserny Á. (Ed.), *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmérettetése tárgyában* (pp. 117–130). Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- Pál E. (2015). Magyarország kampányol(t) – a választási kampány új szabályozásának egyes kérdései. *Új Magyar Közigazgatás*, 8(1), 53–59. Online: <https://bit.ly/42Niirx>
- Tóth J. Z. (2016). A véleménynyilvánítási szabadság érvényesülése és érvényesítése a választási eljárásokban. *Jogtudományi Közlöny*, 71(1), 1–18. Online: <http://real-j.mtak.hu/6262/1/JK201601.pdf>





# REFLEXIÓK A JOGEGYSÉGI PANASZ KEZDETI MŰKÖDÉSÉRE, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ELSŐ INDOKOLATLAN ELTÉRÉST MEGÁLLAPÍTÓ JOGEGYSÉGI PANASZ HATÁROZATRA<sup>1</sup>

CSIBOR FERENC\* 

\* Egyetemi hallgató, Nemzeti Közszoigálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, államtudományi osztatlan mesterképzés. E-mail: [csibor.ferenc@uni-nke.hu](mailto:csibor.ferenc@uni-nke.hu)

## Absztrakt

A Kúria jogegység, vagyis az egységes ítélkezési gyakorlat biztosításában legmagasabb bírói fórumként betöltött alkotmányos szerepében jelentős változás következett be 2020-ban. A korlátozott precedensrendszer hatályba lépése folytán a jogegységet elsősorban a Kúria Bírói Határozatok Gyűjteményében közzétett határozataihoz társuló kötőerő biztosítja. A rendszernek egy fontos elemét adja a jogegységi panasz elnevezésű új jogorvoslati eljárás. A Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való indokolatlan eltérés esetén jogegységi panasszal lehet élni. Az eltérés előfordulhat alsóbb bíróság határozatában, amit a Kúria – arra irányuló kérelem ellenére – felülvizsgálati eljárásában nem orvosolt, vagy előfordulhat a Kúria határozatában is. Indokolatlan eltérés esetén a Kúria Jogegységi Panasz Tanácsa a határozatot hatályon kívül helyezi, és a Kúriát új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, valamint kimondja a bíróságokra kötelező jogértelmezést, ezzel előmozdítva a jogegységet. A tanulmány célja behatóbban megvizsgálni a legelső olyan jogegységi panasz ügyet, amikor a Jogegységi Panasz Tanács indokolatlan eltérést állapított meg. A vizsgálat kiterjed az alapügy tényállásának bemutatására, továbbá a jogegységi panasz lényegét adó jogkérdésre, miszerint az Európai Unió Bíróságának előzetes döntéshozatali eljárásban hozott határozata megalapozhat-e perújítást. A jogkérdés bemutatásánál külön figyelmet kap az előzetes döntéshozatallal foglalkozó nemzetközi szakirodalomban, a perújítással kapcsolatban pedig a hazai szakirodalomban kialakult álláspontok ismertetése.

## Kulcsszavak

korlátozott precedensrendszer, jogegységi panasz, perújítás, előzetes döntéshozatal, jogegység

<sup>1</sup> Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-22-2-I-NKE-62 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.



## Abstract

A considerable change happened in the role of the Curia as the highest court responsible for uniformity of the application of law. With the restricted precedent system coming into effect in 2020, the uniformity of the application of law is primarily ensured by the binding power of the Curia's decisions that have been published in the Collection of Court Decisions. Another important part of the system is the uniformity complaint procedure. A uniformity complaint can be submitted against the Curia's decision if the decision contains an unjustified deviation from one of the Curia's published decisions. The deviation might occur in the decision of a lower court that was not remedied by the Curia despite a plea for remedy, or it might occur in a decision of the Curia. If the deviation was unjustified the Uniformity Complaint Council of the Curia will annul the decision, order the Curia to a new process, and will declare the binding interpretation of law, therefore strengthening the unity of law. The goal of this study is to closely examine the first case when the Uniformity Complaint Council found unjust deviation. The examination covers the facts of the case serving as a basis for the complaint, and also the question of law that was the focus of the process, which is whether a preliminary ruling of the European Court of Justice can serve as a basis for retrial. While examining the question of law additional attention is given to the main tenets of the relevant literature about the institution of preliminary decision making, and the literature focusing on the topic of retrial.

## Keywords

limited precedent system, uniformity complaint procedure, retrial, preliminary ruling, the uniformity of the application of law

## 1. Bevezetés

Az utóbbi években élénk szakmai diskurzus alakult ki a Kúria jogegység biztosításában betöltött szerepét érintő változás, a korlátozott precedensrendszer bevezetése körül. Jelen tanulmány célja bekapcsolódni a kialakult diskurzusba a Jogegységi Panasz Tanács egy konkrét döntésének bemutatásán keresztül. A kiválasztott ügy a legelső olyan jogegységi panasz eljárás, amelynek esetében a Jogegységi Panasz Tanács megállapította, hogy a panasszal támadott határozat indokolatlanul tér el a Kúria korábbi határozatától.<sup>2</sup> A döntést a Jpe.II.60.027/2021/8. számú határozat tartalmazza. A választás amiatt ezen ügy bemutatására esett, mivel mint az első indokolatlan eltérést megállapító határozat, egy fontos viszonyítási pontot képezhet az új eljárással kapcsolatban formálódó joggyakorlat vizsgálatakor. Tekintettel arra, hogy a korlátozott precedensrendszerre vonatkozó jogszabályi rendelkezések csak pár éve léptek hatályba, indokolt a joggyakorlat fejlődésének szempontjából kiemelt határozatoknak külön figyelmet szentelni. Annak ellenére, hogy a vizsgálat fókuszja elsődlegesen a konkrét jogegységi panasz ügyre fog irányulni, a tanulmány során szükségesnek tartom a jogegységi panasz eljárás tágabb kontextusú vizsgálatát.

---

<sup>2</sup> A Jpe.I.60.015/2021/15. számú határozatban is megállapították az eltérést a Kúria korábbi határozatától, viszont ebben az esetben a Jogegységi Panasz Tanács az eltérést indokoltak találta.

### 1.1. A korlátozott precedensrendszer

A magyar alkotmányos rendszerben a Kúriának mint a legmagasabb bírói fórumnak külön kiemelt szerepe van a jogegység biztosításában. Az Alaptörvény 25. cikke deklarálja, hogy a Kúria feladata a bíróságok egységes ítélkezési gyakorlatának biztosítása.<sup>3</sup> Az Alkotmánybíróság döntéseiben többször is foglalkozott ezen kötelezettség értelmezésével, meghatározásával. Az egységes és kiszámítható bírósági gyakorlatot összekapcsolta a jogbiztonság és a törvény előtti egyenlőség alkotmányos követelményeivel.<sup>4</sup> Megállapította, hogy a Kúriát mint a bíróságok egységes jogalkalmazását biztosító legfőbb bírósági szervet speciális jogosítványok illetik meg.<sup>5</sup> Kiemelte, hogy az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása nemcsak mint lehetőség illeti meg, hanem kötelessége a Kúriának.<sup>6</sup> Leszögezte továbbá, hogy a bíróságok egységes joggyakorlatának biztosítása kifejezetten a Kúria, és nem más szerv feladata.<sup>7</sup> A korlátozott precedensrendszer bevezetésével összefüggésben Dr. Varga Zs. András a Kúria elnöke (2020, 81–82) a jogegységre mint a bírói függetlenség belső korlátjára hivatkozott. Eszerint a bíróság köteles tiszteletben tartani korábbi végleges döntéseit, ezáltal köti a korábbi jogértelmezése.

A korlátozott precedensrendszer lényege, hogy bevezetése által a Kúria közzétett határozataihoz kötődő társul (Szabó, 2022, 47–48). A kötődő következtében az eljáró bíróságok főszabály szerint kötelesek követni a Kúria közzétett határozataiban kimondott jogértelmezést (Virág & Völcssey, 2020, 125–126). Ki kell emelni a Bírósági Határozatok Gyűjteményének szerepét, ugyanis az ezen a felületen közzétett kúriai határozatokhoz társul kötődő (Wellmann, 2020, 652–654). A korlátozott precedensrendszer bevezetése által megvalósult reform törekedett a Kúria joggyakorlatának alsóbb szintű bíróságokra kifejtett hatásának megváltoztatására. A korábbi rendszerben a vertikális kötődő hiányában a bíróságokat jogszabály nem kötelezte a Kúria határozataiban közzétett jogértelmezés követésére. Így alapvetően informális attitűdök eredményezték a határozatokhoz társuló precedenshatás érvényesülését. Dr. Tahin Szabolcs a Zalaegerszegi Járásbíróság bírója (2020, 266–268) a korábbi rendszer leírására a „puha precedensrendszer” elnevezést alkalmazta.

A reform részeként a jogalkotó megszüntette a jogegység biztosításának egyes korábbi eszközeit. Eltörölte az elvi bírósági határozatok és elvi bírósági döntések közzétételének lehetőségét. Emellett megtiltotta a bírák tanácskozása nevében olyan jogértelmezési célú állásfoglalások közzétételét, amelyek meghozatalára a törvény nem ad felhatalmazást. Ez a gyakorlatban a civilisztikai kollégiumvezetők országos tanácskozásai és a büntető kollégiumvezetők országos tanácskozásai által kiadott állásfoglalások eltörlését jelentette (Osztoivits, 2020, 74–75). Ezen állásfoglalások nem bírtak jogi kötődővel, viszont az elfogadó testület tekintélyéből fakadóan jelentős hatást fejtettek ki a joggyakorlat alakulására (Veress, 2021, 264–267). A szakirodalomban az állásfoglalások közzétételének eltörlésével szemben kritikaként fogalmazódott meg, hogy így elérhetetlenné vált a jogértelmezés egy értékes forrása (Osztoivits, 2020, 74–75; Tahin 2020, 268–270). Még nem érhető el olyan átfogó vizsgálat, amely az elmúlt évek tapasztalatai alapján megmutatná, hogy a gyakorlatban ténylegesen mennyire jelent problémát az állásfoglalások közzétételének eltörlése.

<sup>3</sup> Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdés.

<sup>4</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat.

<sup>5</sup> 11/2015. (V. 14.) AB határozat.

<sup>6</sup> 19/2017. (VII. 18.) AB határozat.

<sup>7</sup> 3031/2019. (II. 13.) AB határozat.

Fontos kiemelni, hogy ugyan főszabály szerint a Kúria közzétett határozataihoz precedenshatás, ezáltal egyfajta kötőerő társul, ez nem jelenti azt, hogy az alsóbb szintű bíróságoknak semmilyen lehetőségük ne volna az eltérésre a Kúria határozataiban foglaltaktól. A jogalkotó megadta a lehetőséget az eltérésre, viszont azt minden esetben kötelező külön megindokolni. Eltérő a helyzet, amennyiben a Kúria valamely ítélkező tanácsa kíván eltérni kúriai közzétett határozattól, ugyanis ekkor jogegységi eljárást szükséges kezdeményezni. Szükséges megjegyezni, hogy Dr. Boronkay Miklós ügyvéd az eltérés lehetősége alapján azt a következtetést vonta le, hogy valójában a rendszer bevezetése által nem társul kötőerő a Kúria közzétett határozataihoz (Boronkay, 2022, 4–5). Ezzel szemben a kötőerő létezését támasztja alá a korlátozott precedensrendszert bevezető törvény<sup>8</sup> általános indokolása, amelyben a jogalkotó kiemeli, hogy „a bíróságok kötelesek a Kúria jogértelmezését követni”. Álláspontom szerint önmagában az eltérés lehetősége még nem zárja ki azt, hogy egyfajta kötőerő társuljon a Kúria közzétett határozataihoz, elvégre az eltérés megalapozhatja a jogegységi panasz eljárást, amelynek eredményeként a határozatot hatályon kívül helyezheti a Jogegységi Panasz Tanács. Az indokolt eltérés lehetősége azt szolgálja, hogy a rendszer ne váljon túlságosan merevvé, elérhető legyen a lehetőség a változó életviszonyokhoz való alkalmazkodáshoz.

Az uniós jog érvényesüléséhez kapcsolódóan fontos kritérium, hogy tagállami bíróság határozatának követése nem eredményezheti azt, hogy az eljáró bíróság az Európai Unió jogával ellentétes döntést hozzon (Varga, 2021, 52–54).

Végül még szükséges kitérni arra, hogy a legfelsőbb bírói fórum jogegység biztosításában betöltött kiemelt szerepének megalapozott hagyományai vannak a magyar jogtörténetben (Balássy, 2020, 657–659). A Magyar Királyi Kúria jogegységi határozatai és teljes ülésén hozott határozatai kötelezően követendők voltak a bíróságok által (Dzsula, 2022, 290–292). A Legfelsőbb Bíróság kezdetben kötelező irányelveket és elvi döntéseket állapított meg. A rendszerváltást követően a jogegység biztosításában betöltött szerepét elsősorban jogegységi határozatok közzététele által látta el. A rendszerváltást követően a Legfelsőbb Bíróság jogegység biztosítását szolgáló eszközt képezték a jogegységi határozatok, viszont fontos orientáló hatással voltak az eseti döntések az ítélkezési gyakorlat fejlődésére (Dzsula, 2022, 292–295).

## 1.2. A jogegységi panasz intézménye

A jogalkotó a korlátozott precedensrendszerhez kapcsolódóan bevezette a jogegységi panaszt, amelynek természetéről elmondható, hogy egy sajátos jogorvoslati eljárás (Ficsor & Patyi, 2022, 1312). Funkcióját tekintve azon helyzet feloldását célozza, amikor a Kúria közzétett határozatai jogkérdésben indokolatlanul ellentmondanak egymásnak (Békési & Halmos, 2022, 10–11).

Jogegységi panasznak a Kúria fellebbezéssel, felülvizsgálati indítvánnyal vagy felülvizsgálati kérelemmel tovább nem támadható határozatával szemben van helye. Feltétel, hogy a fellebbezés, felülvizsgálati kérelem vagy indítvány tartalmazzon hivatkozást a Kúria 2012. január 1. után hozott és a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre és, hogy a Kúria az eltéréssel okozott jogsértést támadott határozatában nem orvosolta.<sup>9</sup> A jogegységi panasz benyújtásának másik lehetséges esetköre, ha a Kúria ítélkező ta-

<sup>8</sup> Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény.

<sup>9</sup> A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 41/B. § (1) bekezdés.

nácsa jogegységi eljárás kezdeményezése nélkül eltér a Kúria közzétett határozatától, anélkül, hogy az eltérésre sor került volna az alsóbb fokú bíróságok határozataiban, és az eltérést nem indokolta meg megfelelő módon.<sup>10</sup> A jogegységi panasz eljárásokban a Kúrián működő Jogegységi Panasz Tanács dönt.<sup>11</sup> A Jogegységi Panasz Tanács dönt a bíróságokra kötelező jogértelmezésről, amennyiben megállapította a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérést. Ezen felül a támadott határozatot hatályában fenntartja, amennyiben az eltérést indokoltnak találja, vagy törvény valamely ügytípust illetően ekként rendelkezik. Az indokolatlan eltérés esetén a határozatot részben vagy egészében hatályon kívül helyezi és a Kúriát új eljárás lefolytatására és új határozat meghozatalára – a felülvizsgálatot vagy a kérelem befogadását megtagadó határozat esetén az eljárás lefolytatására – utasítja.<sup>12</sup> A Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérés hiánya a jogegységi panasz elutasítását eredményezi.<sup>13</sup>

Mivel jogegységi panasszal a Kúria felülvizsgálattal tovább nem támadható határozatával szemben lehet élni, a jogalkotó kiszélesítette a felülvizsgálat alapjául szolgáló okokat. Ezáltal a felülvizsgálat alapja, valamint a felülvizsgálat engedélyezésének indoka lehet a Kúria közzétett határozatától való eltérés.<sup>14</sup> Emellett közigazgatási perben a fellebbezés okai között külön nevesítve van, ha az elsőfokú ítélet a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben eltér.<sup>15</sup>

A jogegységi panasz működésével kapcsolatban kiemelt fontosságú kérdés az ügyazonosság megléte. Adott határozat és a Kúria közzétett határozata között fennálló jogkérdésben való eltérés kérdését csak abban az esetben lehet vizsgálni, amennyiben a két határozat között fennáll az ügyazonosság. A Jogegységi Panasz Tanács gyakorlata alapján ügyazonosság akkor áll fenn, ha a két határozat alapjául szolgáló tényállás kellően hasonló, és ugyanazon jogszabályt értelmezi mindkét határozat azonos jogkérdéssel kapcsolatban (Detvay, 2022, 7–8). Az ügyazonosság mellett további lényeges kérdés, hogy mikor lehet a jogkérdésben való eltérésről beszélni. Dr. Patyi András a Kúria elnökhelyettese az eltérés három lehetséges esetkörét vázolta fel: azonos jogfogalom azonos tényállásra való alkalmazásakor a két határozat eltérő jelentést tulajdonított a jogszabálynak, ugyanezen feltételek mellett azonos jelentést tulajdonítanak a jogszabálynak, de eltérő következtetést vonnak le, valamint a két határozat eltérően alkalmaz azonos jogfogalmat (Paty, 2021, 316–317). Amit még fontos kiemelni, hogy a panaszt benyújtó félnek nem elegendő csak megemlíteni a jogkérdésben való eltérés tényét. Feladata, hogy összehasonlítsa a határozatok jogértelmezését, és feltárja az eltérés lényegét (Paty, 2022, 521).

A jogegységi panasz természetéről elmondható, hogy egy kettős rendeltetésű jogintézmény. Egyrészt szolgálja a jogegység biztosítását azáltal, hogy feloldja a Kúria határozatai között fennálló ellentmondásokat, valamint az eljárás végeztével a Jogegységi Panasz Tanács megállapítja a bíróságokra kötelező jogértelmezést. Így előremutató jelleggel segít megszilárdítani a joggyakorlatot. Emellett viszont szolgálhatja az egyéni jogsérelem orvoslását, amennyiben a Jogegységi Panasz Tanács új eljárás lefolytatását és új határozat meghozatalát rendeli el (Kis, 2022, 7–8).

<sup>10</sup> Bszi. 41/B. § (2) bekezdés.

<sup>11</sup> Bszi. 41/A. §.

<sup>12</sup> Bszi. 41/D. § (1)-(2) bekezdés.

<sup>13</sup> Bszi. 41/D. § (3) bekezdés.

<sup>14</sup> A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 406. § (1) bekezdés, 409. § (3) bekezdés; a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 648. § d) pont; a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 115. § (1) bekezdés.

<sup>15</sup> Kp. 99. § (1) bekezdés.

Mivel maga a jogintézmény még nem régen került bevezetésre, szükséges külön foglalkozni azon kérdéssel, hogy mennyiben tekinthető jogorvoslatnak a jogegységi panasz. A jogorvoslat lényege, hogy általa a jogalany a jogát vagy jogos érdekét sértő ügydöntő határozattal szemben egy a határozatot meghozó szerven belüli magasabb fórumhoz vagy más szervhez fordulhat (Osztovits, 2013a, 23–24). A jogorvoslat további fontos fogalmi eleme, hogy lehetőséget kell nyújtania a vélelmezett sérelem orvoslására, vagyis a döntés hibás volta esetén az orvoslási kérelmet a fórumnak kötelezően teljesítenie kell (Wopera, 2018, 23). A jogegységi panasz mindenképpen megfelel azon fogalmi feltételnek, hogy a jogorvoslatnak lehetővé kell tennie a szerven belüli magasabb fórumhoz való fordulást, mivel általa lehetőség van a Kúrián működő Jogegységi Panasz Tanácshoz panasz benyújtására. Ugyanígy egyértelműen lehetőséget nyújt a sérelem orvoslására, mivel a Jogegységi Panasz Tanács a támadott határozatot hatályon kívül helyezheti, és a Kúriát új eljárás lefolytatására kötelezheti. A kérdés, hogy vajon szolgálja-e jog vagy jogos érdek sérelmének orvoslását. A jogsértés kapcsán alapvetően azt lehet megállapítani, hogy mind az Alaptörvény 25. cikke, mind pedig a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény első sorban a Kúriára, valamint Magyarország bíróságaira nézve állapít meg kötelezettségeket az ítékezés egységének biztosítására, és nem a többi jogalanyra nézve mond ki jogosultságokat.<sup>16</sup> Így a jogegységi panasz eljárás első sorban az egységes ítélezési gyakorlathoz fűződő jogos érdek sérelmének orvoslását szolgálja mint jogorvoslati eljárás.

A tanulmány megírásakor (2023 januárja) az addig benyújtott 64 jogegységi panaszból 40 esetben a Jogegységi Panasz Tanács visszautasította a panaszt, 18 esetben elutasította, 2 esetben pedig megszüntette az eljárást. 1 jogegységi panasz esetében indokoltnak találta az eltérést, és 3 esetben állapított meg indokolatlan eltérést.<sup>17</sup> Az áttekintés alapján megállapítható, hogy jelen pillanatban még kisszámú eltérést megállapító határozat áll rendelkezésre, amely miatt indokolt behatóbban vizsgálni egy-egy ilyen határozatot. A nagyszámú elutasítás és visszautasítás azt mutatja, hogy a gyakorlatban még vannak bizonytalanságok az új rendszerrel kapcsolatban.

## 2. Előzmények<sup>18</sup>

A vizsgált jogegységi panasz alapjául szolgáló perben a felperes keresetében kérte az ügyében korábban eljáró bíróság kártérítési felelősségének megállapítását. Annak érdekében, hogy teljes képet kapjunk az ügyről, szükséges ismertetni az eredeti eljárást és a bírósággal szemben indított kártérítési pert.

A felperes 2006-ban ajánlattevőként indult közbeszerzési pályázaton. Jelentkezésének érvénytelenné nyilvánítását követően jogorvoslatért fordult a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz. A Közbeszerzési Döntőbizottság a kérelemnek részben helyt adott, nem osztotta viszont a felperes azon álláspontját, miszerint az ajánlatkérő megsértette volna a közbeszerzésekről szóló törvényben kimondott diszkrimináció tilalmát.<sup>19</sup> A felperes a határozattal szemben keresetet

<sup>16</sup> Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdés; Bszi. 24–32. §.

<sup>17</sup> Sajtó gyűjtés a Kúria hivatalos weboldalán elérhető (<https://kuria-birosag.hu/hu/jogegysegi-panasz>) közzétett jogegységi panasz eljárásban hozott döntések alapján.

<sup>18</sup> Mivel a Bírósági Határozatok Gyűjteményében az egyes határozatokat anonimizált formában szükséges közléni, így a vizsgált jogegységi panaszt megelőző eljárás bemutatása során a felek csak „alperes” és „felperes” megnevezéssel fognak szerepelni.

<sup>19</sup> Ld. a Közbeszerzési Döntőbizottság D.556/22/2006. számú határozatát, online: [https://dontobizottsag.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatározat/portal\\_34078/](https://dontobizottsag.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatározat/portal_34078/)



terjesztett elő, amelyet a közigazgatási ügyben eljáró bíróság elutasított.<sup>20</sup> A másodfokú bíróság – az Európai Unió Bírósága (EUB) előzetes döntéshozatali eljárását követően – az ítéletet helybenhagyta, a Kúria pedig hatályában fenntartotta a másodfokú bíróság határozatát.<sup>21</sup>

A felülvizsgálati ítélettel szemben a felperes alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyet az Alkotmánybíróság visszautasított. Ezt követően a másodfokú ítélettel szemben perújítási kérelmet terjesztett elő, amelyet arra alapozott, hogy a Pp. 260. § (1) bekezdés a) pontja alapján az Európai Unió Bíróságának ítélete az alapügyben el nem bírált ténynek minősül. Az elsőfokú bíróság a kérelmet érdemi vizsgálatra alkalmatlannak találta és elutasította. Döntését azzal indokolta, hogy jogkérdésben nincs helye perújításnak. E végzést a későbbi kártérítési perben alperesként résztvevő bíróság helybenhagyta.<sup>22</sup>

### 2.1. A bírósággal szemben indított kártérítési per

A felperes bírósági jogkörben okozott kár megállapítása iránt kereseti kérelmet terjesztett elő a perújítási kérelmét másodfokon elbíráló bírósággal szemben. Indokolásként arra hivatkozott, hogy a bíróság megsértette a hatékony jogorvoslat Európai Unióról szóló szerződés 19. cikkének (1) bekezdésében foglalt követelményét azáltal, hogy nem engedélyezte ügyében a perújítást. Az alperes bíróság ellenkérelmében a kereset elutasítását kérte azon érvre alapozva, hogy a perújítási eljárást az ítélettel szembeni jogszerűségi kifogások orvoslására nem lehet alkalmazni.

A polgári ügyben eljáró bíróság ugyancsak előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett, melynek eredményeként az Európai Unió Bírósága kimondta, hogy nem ellentétes az uniós joggal a perújítás kizártsága, ugyanakkor, ha a tagállami szabályok szerint a bíróság visszavonhatja a jogerős ítéletét egy korábbi ítéletére tekintettel, akkor ezt a lehetőséget – az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvével összhangban – az EUB ítéletére tekintettel is lehetővé kell tenni.<sup>23</sup> Az előzetes döntéshozatali eljárásban kimondott ítéletet figyelembe véve a bíróság a felperes keresetének helyt adott és megállapította az alperes bíróság teljes kártérítési felelősségét. Indokolásában kifejtette, hogy a bíróság az uniós jogot figyelmen kívül hagyta és megsértette azáltal, hogy nem vette maradéktalanul figyelembe az előzetes döntéshozatali eljárásban kimondott ítéletet, és nem foglalt állást az alkalmazott gazdasági-pénzügyi alkalmassági kritérium kérdésében. Továbbá kimondta, hogy az ügyben az Európai Unió Bírósága által előzetes döntéshozatali eljárásban meghozott ítélet el nem bírált ténynek minősül.<sup>24</sup>

Az alperes bíróság fellebbezését követően a másodfokú bíróság az ítéletet megváltoztatta, és a keresetet elutasította. A C-620/17. számú előzetes döntéshozatali ítéletet úgy értelmezte, hogy az uniós jog nem kötelezi a tagállami bíróságokat arra, hogy az uniós joggal nem össze-

<sup>20</sup> Ld. a Fővárosi Törvényszék 19.K.33.315/2009/8. számú ítéletét a Bírósági Határozatok Gyűjteményében.

<sup>21</sup> Ld. a Kúria Kfv.II.37.667/2013/15. számú ítéletét a Bírósági Határozatok Gyűjteményében; 2012. október 18-i Édukövízig kontra Hochtief Construction ítélet, C-218/11, EU:C:2012:643

<sup>22</sup> A Bírósági Határozatok Gyűjteményében az ügy érdemében hozott határozatokat szükséges közzétenni, emiatt az említett végzések nem elérhetők.

<sup>23</sup> 2019. július 29-i Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe kontra Fővárosi Törvényszék ítélet, C-620/17, EU:C:2019:630, 65. pont.

<sup>24</sup> Ld. a Székesfehérvári Törvényszék 4.P.20.236/2019/16. számú ítéletét a Bírósági Határozatok Gyűjteményében.



egyeztethető helyzet orvoslásának érdekében eltérjenek a határozatok jogerőre emelkedésére vonatkozó nemzeti szabályoktól. Így az uniós joggal nem ellentétes, ha jogerős bírósági határozattal szemben nem lehetséges a perújítás abban az esetben, ha a határozat összeegyeztethetetlennek bizonyul az uniós jognak az EUB által a határozat jogerőre emelkedését követően elfogadott értelmezésével.<sup>25</sup>

A másodfokú ítélettel szemben a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amelyben kérte a másodfokú ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú ítélet helyben hagyását. Kérelmének indokaként arra hivatkozott, hogy az egyenértékűség és tényleges érvényesülés elvének értelmében, ha jogerős ítéletre és alkotmányjogi panaszra alapozva lehetséges a perújítás, úgy engedélyezni kell az EUB ítéleteire alapozva is. A Kúria a másodfokú ítéletet hatályon kívül helyezte és a másodfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat meghozatalára kötelezte. Indokolásában megállapította, hogy a perújításra okot adó határozatok körébe beleértendők az Európai Unió Bíróságának ítéletei. Ebből kifolyólag biztosítani kell a jogerős ítélet visszavonásának a lehetőségét annak érdekében, hogy a kialakult helyzet összeegyeztethetővé váljon az uniós joggal. Kiemelte, hogy a Pp. 221. § (1) bekezdése alapján a másodfokon eljáró bíróság indokolási kötelezettsége kiterjed a fellebbezés lényegét képező jogszabályértelmezéssel kapcsolatos álláspont kifejtésére. A másodfokú bíróság viszont nem vizsgálta a kártérítési igény megalapozottságát, hanem a perújítás megengedhetőségének kérdésében foglalt állást, amellyel kapcsolatban szembe helyezkedett az EUB döntésével. Ezen érvek alapján a Kúria megállapította, hogy a másodfokú ítélet jogsértő.<sup>26</sup>

## 2.2. A benyújtott jogegységi panasz

A felülvizsgálati határozattal szemben végül az alperes bíróság nyújtott be jogegységi panaszt. A panaszban két olyan kúriai joggyakorlatra hivatkozott, amelyekről álláspontja szerint a végzés eltért. Mindkét joggyakorlattal kapcsolatban három-három közzétett kúriai határozatra hivatkozott. Az első, hogy a perújítás a tények megállapításával kapcsolatos jogsérelem orvoslását szolgálja, nem pedig jogalkalmazási hibák kiküszöbölését, így jogkérdés vonatkozásában nincs helye perújításnak.<sup>27</sup> A második, hogy a bírósággal szemben indított kártérítési per nem lehet eszköze az alapeljárásban hozott döntés felülvizsgálatának.<sup>28</sup> A felperes ezzel szemben az Alkotmánybíróság és az EUB joggyakorlatára hivatkozott. Kifejtette, hogy amennyiben a magyar jog lehetővé teszi a perújítást az Alkotmánybíróság határozata alapján, úgy szükséges engedélyezni az EUB ítéletére hivatkozás esetén is.<sup>29</sup> A Jogegységi Panasz Tanács az elsőként meghatározott joggyakorlattól való eltérést vizsgálata abból kifolyólag, hogy a hivatkozott határozatok közül ügyazonosságot állapított meg a Kfv.IV.37.425/2012/8. számú határozattal.<sup>30</sup> A többi határozathoz kapcsolódó részletes elemzést mellőzte arra hivatkozva, hogy a korábban közzétett határozattól való eltérést megállapította.<sup>31</sup>

<sup>25</sup> Ld. a Győri Ítéletábrla Pf.IV.20.060/2020/13. számú ítéletét a Bírósági Határozatok Gyűjteményében.

<sup>26</sup> Ld. a Kúria Pfv.III.21.211/2020/6. számú végzését a Bírósági Határozatok Gyűjteményében.

<sup>27</sup> Hivatkozott kúriai határozatok: Pfv.V.20.357/2017/7., Kfv.IV.35.544/2015/4., Kfv.IV.37.425/2012/8.

<sup>28</sup> Hivatkozott kúriai határozatok: Pfv.II.21.528/2018/12., Pfv.II.21.893/2018/5., Pfv.II.20.921/2019/10.

<sup>29</sup> A Jogegységi Panasz Tanács Jpe.II.60.027/2021/8. számú határozata (a továbbiakban: Határozat) [15]–[18] bekezdés.

<sup>30</sup> Határozat [29] bekezdés.

<sup>31</sup> Határozat [57] bekezdés.

### 3. A jogegységi panasz eljárásban eldöntendő elvi kérdés

Abból kifolyólag, hogy a Jogegységi Panasz Tanács az ügyszabadságot egy olyan határozattal kapcsolatban állapította meg, amelyre az alperes úgy hivatkozott, hogy a joggyakorlat alapján perújítás jogkérdés vonatkozásában nem lehetséges, a jogegységi panasz eljárás e jogkérdésre fókuszált. A Jogegységi Panasz Tanács az eljárás során behatóan megvizsgálta mind a perújítás, mind pedig az előzetes döntéshozatali eljárás jogintézményét.

#### 3.1. Az előzetes döntéshozatal

Az előzetes döntéshozatali eljárás már a kezdetek óta jelen volt az európai integráció folyamatában. Az 1957-ben aláírt Római Szerződés is tartalmazta a lehetőséget előzetes döntéshozatal kezdeményezésére a Bíróság előtt (Wind, 2010, 1040). Az eljárás lényege, hogy amennyiben tagállami bíróság előtt kérdés merül fel az uniós jog értelmezésével kapcsolatban, úgy felfüggeszti az előtte zajló eljárást, és az Európai Unió Bíróságához fordul kérdésével vagy kérdéseivel (Rosas, 2016, 180). Az előzetes döntéshozatal két területre irányulhat: a Szerződések (elsődleges jogforrások) értelmezésére, valamint az uniós intézmények, hivatalok, szervek jogi aktusainak (másodlagos jogforrások) értelmezésére és érvényességének eldöntésére (Daka, 2020, 145–146).

Az eljárás kiemelten fontos szerepet tölt be az Unió jogának alakításában, mivel az Európai Unió Bírósága az uniós jog elsődleges értelmezője (Leczykiewicz, 2008, 777). Az eljárás eredményeként az EUB által kimondott jogértelmezés közvetlenül kötelező az eljárást kezdeményező tagállami bíróságra nézve, amely köteles ezen értelmezést figyelembe venni az adott ügy elbírálásában. Ezen felül pedig a kimondott jogértelmezés a későbbiekben erga omnes hatállyal kötelezően követendő a többi tagállami bíróság által (Mrčela, 2019, 23). Az elfogadott jogértelmezést a tagállami bíróságok később alkalmazzák az egyes konkrét eljárásokban (Krommendijk, 2017, 1362). Ezáltal az előzetes döntéshozatali eljárások során adott válaszok és kifejtett jogértelmezések biztosítják az uniós jog egységes értelmezését és alkalmazását a tagállamokban (Reyns, 2021, 21).

Az évek során az előzetes döntéshozatali eljárások során kimondott jogértelmezéseken keresztül az EUB kiemelt szerepet töltött be a közösségi jog fejlesztésében és formálásában (Kormanovics, 2020, 106). A jogfejlesztő szerepet jól illusztrálja, hogy olyan, az uniós jog fejlődésének szempontjából mérföldkönek tekinthető ítéleteket, mint például amelyek a Van Gend en Loos, vagy a Costa v ENEL ügyekben születtek, előzetes döntéshozatali eljárások eredményeként mondott ki a Bíróság (Butler, 2017, 103).

Az eljárás egészét tekintve kulcsfontosságú szerepet tölt be a tagállami bíróság által az uniós jog értelmezésével kapcsolatban feltett kérdés. Az előzetes döntéshozatali kérelemnek tartalmaznia kell a kérdés mellett az adott ügy összefoglalását, a kapcsolódó nemzeti jogszabályokat és esetjogot, az okokat, amelyek miatt az eljáró bíróság előzetes döntéshozatal kezdeményezése mellett döntött, valamint a kapcsolódó uniós jogot (Kavalné & Prapiestytě, 2017, 61–63). A tagállami bíróság által feltehető kérdések természetével kapcsolatban fontos kiemelni, hogy az Európai Unió Bírósága nem válaszol meg tisztán feltételes jellegű kérdéseket, amelyek nem kapcsolódnak konkrét tagállami bíróság előtt zajló eljáráshoz (Somssic, 2018, 107–108). A tagállami bíróság által feltett kérdéseket az EUB újrafogalmazza az eljárás részeként, így összevonhat több kérdést, hogy egy kérdésként válaszolja meg, megváltoztathatja a kérdések sorrendjét, illetve bizonyos esetekben magát a kérdést is érdemben megváltoztatja, hogy részletesebb választ tudjon adni (Šadl & Wallerman, 2019, 416–417).

A tagállami bíróság előtt zajló eljárásban a felek kérhetik előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését, viszont az eljáró nemzeti bíróság a felek indítványához nincs kötve, végső soron mindig az adott bíróság dönti el, szükséges-e kezdeményezni előzetes döntéshozatalt (Milinis & Praneviciene, 2016, 133). Amennyiben olyan tagállami bíróság előtt merül fel az Európai Unió jogának értelmezésével kapcsolatos kérdés, amelynek ítéletével szemben nincs lehetőség jogorvoslatra, úgy a nemzeti bíróság köteles az Európai Unió Bíróságához fordulni az uniós jog értelmezésével kapcsolatos kérdésével (Krommendijk, 2019, 397–398). Az EUB Cilfit ítéletében felvázolt három kivételt e kötelezettség alól, amikor a jogorvoslattal tovább nem támadható ítéletet hozó tagállami bíróság nem köteles az EUB-hoz fordulni uniós jogértelmezési kérdésben: amennyiben az uniós jog értelmezésével kapcsolatban felmerült kérdésnek nincs relevanciája az adott ügyre nézve, nem befolyásolja a végkimenetelét; amennyiben a felmerült kérdést az EUB már korábbi ítéletében megválaszolta („acte éclairé”); valamint amennyiben az adott kérdés esetében az uniós jog helyes értelmezése annyira egyértelmű, hogy nem szükséges az EUB-hoz fordulni („acte claire”) (Cuyvers, 2017, 280–282).

### 3.2. A perújítás

A perújítást a rendkívüli jogorvoslatok csoportjába soroljuk, azon belül egy nem fellebbezési önálló jogorvoslat, amelyre csak a törvényben taxatív módon meghatározott okokra hivatkozva van lehetőség (Nagy, 2008, 489).

A perújítás lehetséges okai között elsőként említendő a novum, vagyis az alapperben el nem bírált tény vagy bizonyíték, valamint figyelembe nem vett jogerős határozat. A ténynek a jogerős ítélet keletkezését megelőzően már fenn kellett állnia, bizonyítékra önálló perújítási okként lehet hivatkozni, ha azt az alapperben a bíróság nem vette figyelembe, nem találta elégségesnek, továbbá a bizonyítékra alapozva a tényt helytelenül állapította meg. Figyelembe nem vett jogerős határozatra abban az esetben lehetséges hivatkozni, amennyiben a per eldöntése más bíróság vagy hatóság hatáskörébe tartozó előzetes kérdés megítélésétől függ, és az eljáró bíróság dönt a per felfüggesztéséről, viszont megtörténhet, hogy az előkérdésre adott válasz megérkezése előtt dönt a bíróság. A perújítás következő lehetséges oka a crimen, vagyis amennyiben a fél a döntés meghozatalában részt vett bíró, ellenfél, vagy más jogerős ítéletben megállapított bűncselekménye miatt lett törvény ellenére pervesztes. Ugyanazon ténybeli alapon ugyanazon felek vagy jogutódjaik ugyanazon jogának újbóli elbírálása kizárt, ezáltal a res iudicata is perújítási ok. Perújításra van lehetőség az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) eljárási jogsértést megállapító ítéletére alapozva, amennyiben a fél az EJEB részéről nem kapott elégtételt, vagy a sérelme kártalanítás által nem orvosolható. Az a fél, akinek a részére iratot a hirdetményi kézbesítés szabályainak megsértésével kézbesítettek, szintén kezdeményezhet perújítást. Végül az utolsó nevesített perújítási ok a sikeres alkotmányjogi panaszt követően az Alkotmánybíróság anyagi jogi jogszabályi rendelkezést megsemmisítő határozata, amikor a Kúria értesítése alapján helye van perújításnak (Herédi, 2018, 49–56).

Perújítás benyújtására jogosult a fél, az ügyész, a beavatkozó, valamint azon személy, akire nézve a jogerős ítélet tartalmaz rendelkezéseket (Molnár et al., 2017, 91). Perújításnak jogerős ítélettel, jogerős ítélet hatályú határozattal szemben van helye (Kiss, 2014, 817–818).

A perújítási kérelemnek szükséges tartalmaznia a megtámadott ítéletet, és az ítélet megváltoztatására irányuló kérelmet, a perújítást megalapozó tényeket és e tények bizonyítékait (Gombos, 2017, 661). A perújítási kérelem befogadhatóságának megállapításához a bíróság köteles megvizsgálni, hogy olyan határozattal szemben nyújtották-e be, amely támadható perújítással, fennáll-e valamely perújítási ok, és arra jogosult személy terjesztette-e elő. A perújítás meg-

engedhetőségével kapcsolatban további kritérium, hogy a felhozott ténynek alkalmasnak kell lennie a perújító félre nézve kedvezőbb határozat meghozatalának elérésére (Osztovits, 2013b, 61). Amennyiben a bíróság a perújítást alaptalannak találja, a megtámadott ítéletet hatályában fenntartja, ellenkező esetben részben vagy egészben hatályon kívül helyezi és új ítéletet hoz (Nagy, 2016, 789).

Szükséges kiemelni, hogy egységes a bírói gyakorlat, miszerint jogkérdésben nincs helye perújításnak (Pribula, 2021, 406). A polgári perrendtartás 1975-ös magyarázatában is kiemelték, hogy a perújítás elsősorban a ténymegállapítás sérelmeinek orvoslását szolgálja, és amennyiben a félnek csupán jogalkalmazással kapcsolatos sérelme van, azt perújítással nem orvosolhatja (Novák, 1975, 1187). Megjegyzendő, hogy a jogszabálysértéssel okozott sérelem orvoslását szolgáló rendkívüli jogorvoslat szerepét a magyar jogban a felülvizsgálat intézménye töltötte és tölti be (Kengyel, 1995, 254–255).

Külön figyelmet érdemel, hogy az új polgári perrendtartás kodifikációjához készült szakértői javaslatban az Európai Unió Bíróságának ítéletei mint külön perújítási ok szerepeltek (Abért et al., 2016, 562–563). A tény, miszerint a jogalkotó végül az EUB ítéleteit nem jelölte meg a perújítás lehetséges okai között, egyértelműen azt mutatja, hogy nem volt célja kiterjeszteni a perújítás kezdeményezésének lehetőségét ezen ítéletek körére.

### 3.3. A Jogegységi Panasz Tanács vizsgálata és döntése

Az eljárás során a Jogegységi Panasz Tanács azon kérdést vizsgálta, hogy az uniós jog értelmezése alapján indokolható-e a perújítás megengedése az EUB ítéletére való hivatkozással. Az előzetes döntéshozatali eljárás és a perújítás bemutatását összegezve megállapítható, hogy előbbi alapvetően a jogértelmezésben felmerülő kérdések tisztázását szolgálja, míg utóbbi alapvetően ténybeli kérdésekre fókuszál. Így a Jogegységi Panasz Tanácsnak azt kellett mérlegelnie, hogy a perújítás okai kiterjeszthetők-e egy olyan eljárás eredményeként kimondott határozatra, amely első sorban jogértelmezési és nem ténybeli kérdésekre fókuszál. A perújítás természetével kapcsolatban kiemelte, hogy alapesetben kimondottan ténykérdések tekintetében áll fenn a lehetősége. Így bírósági határozat csak akkor szolgálhat alapjául, ha az alapperhez szorosan kapcsolódó megállapítást tartalmaz, amely eredményezhette volna a tényállás megváltoztatását. Kitért az Alkotmánybíróság azon megállapítására, miszerint, ha a jogerős határozatok vitathatóságát túlságosan kitágítanák, az veszélybe sodorná a jogbiztonságot, így a perújítás esetében analógia alkalmazása alkotmányossági aggályokat vetne fel (az Alkotmánybíróság e megállapítására már hivatkozott egyszer az alperes bíróság a felülvizsgálati eljárás során).<sup>32</sup>

Az előzetes döntéshozatali eljárás funkcióját úgy határozta meg a Jogegységi Panasz Tanács, hogy célja az uniós jog egységes értelmezésének és alkalmazásának biztosítása. Külön felhívta a figyelmet, hogy az EUB az eljárás során nem folytat le külön bizonyítást, tisztán a tagállami bíróság által ismertetett tényállásra támaszkodik. Ezek alapján következtetésként levonta, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás során az EUB csak jogkérdésben, és nem ténybeli kérdésben foglal állást.<sup>33</sup>

A jogegységi panasz eljárásban hivatkozott kúriai határozat, amelytől az eltérést megállapították, kimondta, hogy perújítás kizárólag a tények megállapításával kapcsolatos jogsérelmek orvoslására vehető igénybe. Így az előzetes döntéshozattal és a perújítással kapcsolatban ki-

<sup>32</sup> Határozat [31]–[38] bekezdés.

<sup>33</sup> Határozat [40]–[44] bekezdés.

fejtettekre alapozva a Jogegységi Panasz Tanács a bíróságokra nézve kötelező elvi tartalomként kimondta, hogy előzetes döntéshozatali eljárásban hozott határozatra hivatkozással perújításnak nincs helye.<sup>34</sup> Ezzel együtt rámutatott arra is, hogy a téves jogalkalmazásból eredő sérelmek orvoslását a felülvizsgálati eljárás szolgálja. Így az uniós jog téves értelmezésén alapuló jogszabálysértés esetén is a felülvizsgálat által támadható meg a jogsértő határozat.<sup>35</sup> Fontos kiemelni, hogy a döntés nem zárja ki az Európai Unió Bíróságának ítéletére alapozott jogorvoslat lehetőségét, csak és kizárólag azt mondja ki, hogy kifejezetten perújítás nem indulhat előzetes döntéshozatali eljárásban hozott határozat alapján. Ezzel egyértelműen eldőlt az a jogértelmezési kérdés, hogy az EUB határozata minősíthető-e perújítási okként. A bíróságokra kötelező jogértelmezés kimondásán túl a Jogegységi Panasz Tanács a támadott határozatot hatályon kívül helyezte és a Kúria felülvizsgálati tanácsát új eljárásra és új határozat hozatalára utasította. A megismételt eljárásban a Kúria felülvizsgálati tanácsa megállapította, hogy az alperes az alapeljárásban nem követett jogsértést azáltal, hogy nem engedélyezte a perújítást az EUB határozatára alapozva. A felülvizsgálati tanács külön kiemelte, hogy az uniós jog értelmezésével kapcsolatos kérdések a felülvizsgálati eljárás tárgykörébe tartoznak, és nem volt akadálya, hogy a felperes felülvizsgálati kérelmet terjesszen elő. A kifejtett indokok alapján a felülvizsgálati tanács a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.<sup>36</sup> A döntés alapján megállapítható, hogy a jogegységi panasz képes volt perorvoslati funkciót betölteni, mivel a megismételt eljárásban az egységes ítélkezési gyakorlatnak megfelelő döntés született, és orvoslásra került az alperes érdekséreleme.

#### 4. A döntés értékelése és következtetések

A Jogegységi Panasz Tanács döntésének értékeléséhez érdemes visszatekinteni az előzetes döntéshozatali eljáráshoz és perújításhoz kapcsolódó elméleti áttekintéshez. Előbbivel kapcsolatban kitűnik a Jogegységi Panasz Tanács által is kiemelt jogértelmező szerep, amely által az Európai Unió Bírósága jelentős szerepet töltött be a közösségi jog fejlesztésében. Fontos elem, hogy a tagállami bíróságnak az eljárás kezdeményezésekor a feltett kérdés mellett meg kell küldenie az adott ügy összefoglalását. Ez rámutat, hogy az EUB nem végez külön bizonyítási, tényfeltárási tevékenységet, hanem végig az uniós jog értelmezésére fókuszál.

A perújítás esetében ezzel szemben elsődleges okként van nevesítve a novum, az alapperben el nem bírált tény. A crimen, a res iudicata és az EJEB ítéletére való hivatkozás esetében is ténybeli kérdés, hogy bírói ítélet megállapította-e a bűncselekmény elkövetését, adott felek jogkérdését már elbírálták-e, sor került-e alapjog megsértésére. Így megállapítható, hogy a perújítás mint rendkívüli jogorvoslat első sorban a ténykérdésekre fókuszál, nem pedig a hibás jogértelmezés kijavítására. A sikeres alkotmányjogi panaszra alapított perújítás esetén merülhetne fel egyedül párhuzam az előzetes döntéshozatallal, viszont a jogalkotói akaratból tisztán tükröződik, hogy e lehetőséget csak a nemzeti alkotmányossági felülvizsgálati eljárás részeként kívánta lehetővé tenni. A kifejtett szempontok alapján megállapítható, hogy a Jogegységi Panasz Tanács megalapozott döntést hozott, amikor a bíróságokra kötelező jogértelmezésként kimondta, hogy az Európai Unió Bíróságának határozatára alapozva nem lehetséges a perújítás kezdeményezése.

<sup>34</sup> Határozat [55] bekezdés.

<sup>35</sup> Határozat [49]–[51] bekezdés.

<sup>36</sup> Ld. a Kúria Pfv.VI.20.636/2022/18. számú ítéletét a Bírósági Határozatok Gyűjteményében.



#### 4.1. Módszerek a Kúria joggyakorlatára való hivatkozásra

A jogegységi panasz eljárás természetével kapcsolatban külön figyelmet érdemel, hogy a panaszt benyújtó félnek hogyan érdemes hivatkoznia a Kúria joggyakorlatát képező határozatra, amelytől úgy véli, indokolatlanul tértek el ügyében. Ennek értékeléséhez felidézzük jelen ügyben hogyan hivatkozott az alperes bíróság a Kúria közzétett határozataira, valamint a formálódó joggyakorlat áttekintése érdekében röviden figyelmet szentelünk a többi olyan jogegységi panasz eljárásnak, amelyek esetében a Jogegységi Panasz Tanács megállapított eltérést.

Az általunk vizsgált ügyben az alperes két joggyakorlatot jelölt meg: a perújítás a tények megállapításával kapcsolatos jogsérelem orvoslását szolgálja, ezért jogkérdés vonatkozásában nem lehetséges, és a bírósággal szemben indított kártérítési per nem lehet eszköze az alapeljárásban hozott döntés felülvizsgálatának. Mindkét joggyakorlathoz három-három kúriai határozatot jelölt meg. A Jogegységi Panasz Tanács végül csak az első kérdést vizsgálta behatóbban, mivel az azzal kapcsolatban megjelölt, közzétett határozatok között volt időben az első hivatkozott határozat, amellyel kapcsolatban megállapították az ügyazonosságot és eltérést.<sup>37</sup>

A Jpe.I.60.003/2022/9. számú jogegységi panasz ügyben szintén az alperes terjesztett elő jogegységi panaszt. Panaszában elsősorban a BH 2021.5.142. számon megjelent, és Kpkf. VI.39.206/2021/2. számon közzétett határozattól való eltérésre hivatkozott, viszont megjelölt további 16 kúriai határozatot is. E határozatok esetében viszont az eltéréssel kapcsolatos álláspontját nem indokolta meg, így a Jogegységi panasz Tanács kizárólag a Kpkf.VI.39.206/2021/2. számú végzéstől való eltérést vizsgálta.<sup>38</sup>

A Jpe.I.60.009/2022/10. számú jogegységi panasz ügy esetében a felperes három olyan joggyakorlatot jelölt meg, amelyekről a felülvizsgálati ítéletében eltért. Ezek közül az első esetében joggyakorlathoz kapcsolódó két kúriai határozatra már a felülvizsgálati eljárásban is hivatkozott, a Jogegységi Panasz Tanács pedig megállapította az ügyazonosságot és az indokolatlan eltérést mindkét határozat esetében. A további két joggyakorlat esetében az egyiknél hivatkozott öt kúriai határozatra, a másik esetében pedig két BH-ként is közzétett határozatra. A Jogegységi Panasz Tanács csak az utóbbi hivatkozott joggyakorlat esetében állapított meg ügyazonosságot és indokolatlan eltérést. A harmadik hivatkozott joggyakorlat esetében a Jogegységi Panasz Tanács azt állapította meg, hogy a felperes helytelenül hivatkozott a kialakított gyakorlattól való eltérésre.<sup>39</sup>

Végül a Jpe.I.60.015/2021/15. számú jogegységi panasz ügy esetében az előbbi két ügytől eltérő módon az eltérést indokoltnak találta a Jogegységi Panasz Tanács, így a támadott határozatot hatályában fenntartotta. Az ügyben a felperes két kúriai határozatra hivatkozott, amelyektől úgy vélte, eltértek ügyében. Az első határozat esetében nem került sor érdemi vizsgálatra, mivel a jogegységi panasszal támadott határozat és a hivatkozott határozat nem tért el egymástól jogkérdésben. A másik hivatkozott határozat esetében megállapítható volt az eltérés, viszont az eltérést indokoltnak találta a Jogegységi Panasz Tanács, így a határozatot hatályában fenntartotta, és kimondta, hogy a benne foglaltakkal ellentétes jogértelmezés nem hivatkozható a továbbiakban.<sup>40</sup> A bemutatott ügyek közül csak egy esetben hivatkozott a jogegységi panaszt benyújtó fél nagyobb számú határozatra (Jpe.I.60.003/2022/9.), amely esetben a Jog-

<sup>37</sup> Határozat [57] bekezdés.

<sup>38</sup> A Jogegységi Panasz Tanács Jpe.I.60.003/2022/9. számú határozata [8]–[18] bekezdés.

<sup>39</sup> A Jogegységi Panasz Tanács Jpe.I.60.009/2022/10. számú határozata [23]–[31], [50]–[58], [61]–[66] bekezdés.

<sup>40</sup> A Jogegységi Panasz Tanács Jpe.I.60.015/2021/15. számú határozata [7]–[8], [30]–[31] bekezdés.

egységi Panasz Tanács kifogásolta, hogy csak egy határozat esetében fejtett ki érdemi érvelést az ügyazonosság és eltérés megállapításához. A többi jogegységi panasz esetében csak kisebb számú kúriai határozatra hivatkozott a fél, amelyek esetében viszont érdemben kifejtette az ügyazonosság és eltérés okait, ez pedig az esetek nagyobb részében végül az indokolatlan eltérés megállapítását eredményezte. Amit szükséges kiemelni, hogy a Jogegységi Panasz Tanács nem reflektált a hivatkozott határozatok számára, az egyes hivatkozott határozatok esetében az ügyazonosság fennállásának és az eltérés meglétének bizonyítása kapott hangsúlyt. A jogegységi panasz eljárására vonatkozó szabályozás is feltételként azt szabja, hogy a támadott határozat jogkérdésben eltérjen a Kúria közzétett határozatától. Így elméletben akár egyetlen egy közzétett kúriai határozattól való eltérésre történő hivatkozással is be lehetne nyújtani jogegységi panaszt. Viszont mivel fennáll az esélye, hogy a Jogegységi Panasz Tanács végül nem állapítja meg az ügyazonosságot vagy a jogkérdésben való eltérést a hivatkozott kúriai határozattal kapcsolatban, így érdemes több határozatra is hivatkozni a jogegységi panaszt benyújtó félnek. Mindegyik hivatkozott kúriai határozat esetében pedig szükséges érdemi indokolással alátámasztania a félnek az ügyazonosság és a jogkérdésben való eltérés meglétét.

A leírtak alapján következtetésként levonhatjuk, hogy a jogegységi panasz benyújtásakor a benyújtó félnek nem szükséges nagyszámú különféle joggyakorlatot megjelölnie, amelyekről úgy véli, hogy eltérnek a támadott határozatban. Ugyanúgy a konkrét joggyakorlathoz kapcsolódóan sem érdemes aránytalanul nagyszámú kúriai határozatra hivatkozni. Sokkal inkább arra szükséges külön figyelmet szentelni, hogy a hivatkozott kisebb számú határozat esetében jól kidolgozott és megalapozott érvelést nyújtson be, amely alátámasztja mind az ügyazonosságot, mind pedig a jogkérdésben való indokolatlan eltérés meglétét.

#### **4.2. A korlátozott precedensrendszert övező kérdések a bemutatott jogegységi panasz ügy fényében**

A korlátozott precedensrendszer természetével kapcsolatban fontos kérdés, hogy a bevezetett precedenshatás által mennyiben nyertek kötőerőt a Kúria közzétett határozatai. A precedensrendszer egyedi határozatok kötőerejét hangsúlyozó természetét emelte ki Dr. Tahin Szabolcs (Tahin, 2020, 270–272), a Kúria közzétett döntései érvényének kimondását látta a rendszerben Osztovits András (Osztovits, 2020, 74). Ezzel szemben Dr. Boronkay Miklós az eltérés lehetősége alapján a kötőerő hiányát állapította meg (Boronkay, 2022, 4–5). A bemutatott jogegységi panasz ügy és a jogegységi panasz eljárás természete alapján azt lehet mondani, hogy a korlátozott precedensrendszerben társul egyfajta kötőerő a Kúria közzétett határozataihoz, ez viszont nem egy mindenek felett álló kötelezettség a határozatok követésére. Az eljáró bíróságnak megvan a lehetősége az eltérésre, ez viszont csak indokolt esetben történhet meg. Így az olyan ügyekben, mint amely a bemutatott jogegységi panasz eljárás volt, amely esetben nem volt indokolt az eltérés, a Kúria Jogegységi Panasz Tanácsa a támadott határozatot hatályon kívül helyezi és a Kúria felülvizsgálati tanácsát új eljárás lefolytatására kötelezi. Megállapítható, hogy a korlátozott precedensrendszerben a bíróságok nem dönthetnek teljesen szabadon arról, mely kúriai határozatokat kívánják követni, és melyeket nem, hanem arra van lehetőségük, hogy amennyiben az adott ügy körülményei indokoltá teszik, úgy kivételes esetben eltérjenek a Kúria adott határozatában foglaltaktól. Így helyes az a megállapítás, hogy a reform egy alapvető változást hozott el a hazai bíróságok gyakorlatában a korábbi rendszerhez képest, amelyben nem volt szükséges ilyen szigorúan vizsgálni mely esetben állnak fenn olyan okok, amelyek indokoltá teszik az eltérést.

A bemutatott jogegységi panasz ügy jól illusztrálja azon, a szakirodalomban is többször hivatkozott, a Jogegységi Panasz Tanács által kidolgozott álláspontot (Jpe.I.60.011/2021/3. számú határozat [20] bekezdés), hogy a jogegységi panasz nem „szuper-felülvizsgálat” funkcióját tölti be, nem célja a megelőző eljárás megismétlése (Dzsula, 2022, 320; Detvay, 2022, 5; Kis, 2022, 9). A bemutatott ügy esetében a tényállás ismertetésekor több különféle jogkérdés is felmerült, így például a bíróság kártérítési felelősségének fennállása az uniós jog helytelen értelmezése alapján, vagy az alkalmazott pénzügyi-gazdasági alkalmassági feltétel diszkriminatív természete. Ezzel szemben maga a jogegységi panasz eljárás kifejezetten csak azon jogkérdésre fókuszált, hogy kezdeményezhető-e perújítás az előzetes döntéshozatali eljárásban hozott határozatra alapozva.

A jogegységi panasz eljárás működéséről megállapítható, hogy mindig csak az adott ügy valamely konkrét, lehatárolt jogkérdésére fókuszál. Azt, hogy ez mely jogkérdés, az határozza meg, hogy a hivatkozott kúriai határozatok mely jogértelmezésétől tér el a támadott határozat. Amennyiben több hivatkozott joggyakorlat esetében is sor kerül érdemi vizsgálatra, úgy az alapper több jogkérdésével is foglalkozhat a jogegységi panasz eljárás, viszont ekkor sem beszélhetünk a megelőző eljárás megismétléséről.

### 4.3. A joggyakorlat egységesítése konkrét elvi tartalom kimondása útján

Végül még külön figyelmet érdemel a jogegységi panasz eljárás joggyakorlat-egységesítő szerepe. Az eljárás eredményeként a Jogegységi Panasz Tanács kimondja a bíróságokra kötelező jogértelmezést, amely ezt követően a jogegységi határozathoz hasonlóan kötelezően követendő. Így egy-egy jogegységi panasz ügy által tisztázódnak a jogértelmezésben felmerülő bizonytalanságok, és egységesebbé válik a joggyakorlat. A rendszer hatékony működéséhez fontos, hogy amennyiben valamilyen jogértelmezési kérdés fennáll, úgy induljon jogegységi panasz eljárás az ügyben.

A jogegységi panasz természetével kapcsolatban fontos kérdés, hogy mennyiben nyújt többet a már meglévő rendkívüli jogorvoslati eljárásokhoz képest. A jogegységi panasz eljárás értéke első sorban a specializált természetében rejlik, hogy kifejezetten a szétartó joggyakorlatból eredő ellentmondások orvoslását szolgálja. Összevetve a másik két rendkívüli jogorvoslati eljárással, a perújítással és a felülvizsgálattal, kirajzolódik, hogy e két eljárás közvetlenül nem a jogegység megszilárdítását szolgálja. A perújítás bemutatásából kirajzolódott, hogy célja az alapeljárás ténykérdéseivel kapcsolatos jogsértés orvoslása. Így egy perújítási eljárásban nem kerül elő hangsúlyosan az egységes joggyakorlat kérdése, mivel nem jogértelmezési kérdésekre fókuszál az eljárás. A felülvizsgálati eljárás már kapcsolódhat a jogegység biztosításához, viszont elsősorban az ügy érdemére kiható jogszabálysértés orvoslása a célja. Amit ki kell emelni, hogy a korlátozott precedensrendszer bevezetését megelőzően felülvizsgálatot kérni csak az ügy érdemére kiható jogszabálysértésre történő hivatkozással lehetett, és csak a reformot követően egészült ki a polgári perrendtartás a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre történő hivatkozással. Ezt megelőzően a felülvizsgálathoz csak úgy kapcsolódott a jogegység gondolata, hogy a felülvizsgálat kivételes engedélyezésének egy lehetséges oka volt a joggyakorlat egységének vagy továbbfejlesztésének biztosítása. Így csak egy speciális szűkebb esete volt a felülvizsgálatnak az, ha a jogegység elősegítésének érdekében indult az eljárás. A felülvizsgálat tárgykörét amiatt terjesztette ki a jogalkotó a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben eltérő határozatokra, mivel így egyfajta előszűrőként tud funkcionálni a jogegységi panasz eljáráshoz, amelyet csak a Kúria felülvizsgálattal tovább nem támadható döntésével szemben lehet kezdeményezni.

A két másik rendkívüli jogorvoslattal összevetve kirajzolódik, hogy a jogegységi panasz eljárás a fókuszált természetéből kifolyólag lehet egy hatékonyabb eszköze a jogegység biztosításának. Azok az esetek, amikor eltérnek a Kúria közzétett határozatától, rámutatnak azon területekre, ahol túlságosan széttartó a joggyakorlat, és egymásnak ellentmondó határozatok szülehetnek. Azáltal, hogy egy külön eljárás kifejezetten ezen ügyekre fókuszál, az egyes indokolatlan eltéréseket megállapító határozatokban kimondott kötelező jogértelmezések útján lépésről-lépésre lehet megszilárdítani a jogegységet.

A joggyakorlat adott jogkérdéssel kapcsolatos egységesítésének fontosságát jól illusztrálja jelen ügyben a Székesfehérvári Törvényszék elsőfokon és a Győri Ítéltábla másodfokon kimondott ítélete közötti ellentmondás. Arra a kérdésre, hogy az Európai Unió Bíróságának előzetes döntéshozatali eljárás eredményeként kimondott ítélete megalapozhat-e perújítást, a Törvényszék igenlő választ adott, míg az Ítéltábla ellentétes álláspontot foglalt el. A jogegységi panasz határozat által a joggyakorlatban fellelhető ezen ellentmondás nyert végleges tisztázást. Amennyiben a jövőben más ítélkező fórumok között merül fel kérdésként, hogy az EUB határozata alapján engedélyezhető-e perújítás, úgy a Jogegységi Panasz Tanács határozata egyértelműen kimondja, hogy nem engedélyezhető, amely jogértelmezéstől nem térhetnek el az alsóbb szintű bíróságok. Azáltal, hogy a jogegységi panasz eljárásokban egy-egy ehhez hasonló jogértelmezési kérdés egyértelmű választ nyer, megerősödhet a jogegység, amely segíti a jogbiztonság megszilárdulását.

Fontos kiemelni, hogy így a jogegység nem absztrakt, elméleti állásfoglalásokon keresztül szilárdul meg, hanem mindig valamely konkrét ügyben felmerült jogkérdéssel kapcsolatban. Így megfigyelhető egyfajta elmozdulás a klasszikus precedensrendszer működésének irányába, amelynek esetében az egyes konkrét ügyekben kimondott jogértelmezések adják a jogegység magját. A rendszer eddigi működésével kapcsolatban viszont kritikát alapozhat meg, hogy csak roppantul kisszámú olyan jogegységi panasz határozat érhető el, amelyekben a Jogegységi Panasz Tanács kimondott a bíróságokra kötelező jogértelmezést. Mivel a teljes rendszer működésének lényegét pont az adná, hogy az egyes konkrét ügyeken keresztül szilárdul meg a jogegység, szerencsésebb volna, ha nagyobb számú érdemi megállapítást tartalmazó határozat állna rendelkezésünkre. A viszonylag kisebb számú eredményes, eltérést megállapító jogegységi panasz eljárás hátterében az is állhat, hogy nincsen nagy számú elvi kérdés, amelyekben eltérnek az egyes bírói fórumok egymástól, így tulajdonképpen megvalósul a jogegység. A kérdéskör vizsgálatára hosszabb idő elteltével érdemes visszatérni és áttekinteni nagyobb időtávban a Jogegységi Panasz Tanács gyakorlatát, hogy lássuk hogyan képes hozzájárulni a jogintézmény a jogegység megszilárdításához.

### Hivatkozások

- Abért J., Bernáth Zs., Czukorné F. J., Éless T., Harter M., Helfrich D., Osztovits A., Pomeisl A., Pribula L., Simonné G. K., Tamáné N. E., Török J., & Varga I. (2016). XII. Fejezet: Perújítás. In Varga I., & Éless T. (Eds.), *Szakértői Javaslat az új polgári perrendtartás kodifikációjára* (pp. 560–571). HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó.
- Balássy Á. M. (2020). A legfelsőbb bírói fórum jogegységesítési kötelezettsége. *Magyar Jog*, 67(11), 656–662.
- Békési S., & Halmos T. (2022). A korlátozott precedensrendszer intézményének rövid áttekintése az ügyvéd szemszögéből. *Polgári Jog*, 7(9–10). <https://doi.org/10.55413/193.A2200502.POJ>



- Boronkay M. (2022). A „korlátozott precedensrendszer” ügyvédi szemmel. *Polgári jog*, 7(11–12). <https://doi.org/10.55413/193.A2200601.POJ>
- Butler, G. (2017). Standing the Test of Time: Reference for Preliminary Ruling. *Irish Journal of European Law*, 20(1), 103–116.
- Cuyvers, A. (2017). Preliminary References under EU Law. In E. Ugirashebuja, J. E. Ruhangisa, T. Ottervanger, & A. Cuyvers (Eds.), *East African Community Law: Institutional, Substantive and Comparative EU Aspects* (pp. 275–284). Brill. [https://doi.org/10.1163/9789004322073\\_017](https://doi.org/10.1163/9789004322073_017)
- Daka, M. (2020). The Relationship between the Preliminary Ruling and Fair Trial ECHR Prospective. *Regional Law Review*, 2020, 141–156. [https://doi.org/10.18485/iup\\_rlr.2020.ch11](https://doi.org/10.18485/iup_rlr.2020.ch11)
- Detvay L. (2022). A jogegységi panasz eljárás szabályozásának eddigi tanulsága. *Polgári jog*, 7(5–6).
- Dzsula M. (2022). A korlátozott precedensrendszer és a polgári perrendtartás szabályainak kapcsolódása. In Bodzási B. (Ed.), *Jogászegyleti értekezések 2022* (pp. 288–330). Magyar Jogász Egylet.
- Ficsor K., & Patyi A. (2022). A jogegységi panasz eljárás mint a jogegység biztosításának eszköze a Kúria gyakorlatában. *Kúriai döntések: bírósági határozatok*, 70(8), 1311–1320.
- Gombos K. (2017). XXVIII. fejezet: Perújítás. In Wopera Zs. (Ed.), *Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez* (pp. 651–692). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- Herédi E. (2018). III. Fejezet: Perújítás. In Nagy A., & Wopera Zs. (Eds.), *Polgári eljárásjog II* (pp. 49–61) Wolters Kluwer.
- Kavalné, S., & Prapiestyté, D. (2017). Do’s and don’ts. Referring requests for a preliminary ruling to the Court of Justice on the basis of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 10(1), 58–73.
- Kengyel M. (1995). *A polgári peres eljárás kézikönyve (Általános szabályok, első fokú eljárás, perorvoslatok)*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Kis R. (2022). A jogegységi panasz eljárás mint ultima ratio. *Polgári jog*, 7(7–8).
- Kiss D. (2014). *A polgári per titkai*. Kérdések és válaszok a polgári perrendtartás általános részéből. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó.
- Kormanovics A. (2020). 2. Az Európai Unió intézményrendszere. In Kengyel Á. (Ed.), *Európai uniós politikák* (pp. 75–117). Akadémiai Kiadó.
- Krommendijk, J. (2017). Wide Open and Unguarded Stand our Gates: The CJEU and References for a Preliminary Ruling in Purely Internal Situations. *German Law Journal*, 18(6), 1359–1394. <https://doi.org/10.1017/s2071832200022379>
- Krommendijk, J. (2019). The highest Dutch courts and the preliminary ruling procedure: Critically obedient interlocutors of the Court of Justice. *European Law Journal*, 25(4), 394–415. <https://doi.org/10.1111/eulj.12322>
- Leczykiewicz, D. (2008). Why Do the European Court of Justice Judges Need Legal Concepts? *European Law Journal*, 14(6), 773–786. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2008.00438.x>
- Milinis, A., & Pranevičienė, K. (2016). Conditions and Circumstances which Lead to Application to the Court of Justice of the European Union and Adoption of a Preliminary Ruling. *Baltic Journal of Law & Politics*, 9(2), 130–149. <https://doi.org/10.1515/bjlp-2016-0015>
- Molnár J., Nyilas A., Pribula L., & Zákány J. (2017). *Polgári eljárásjogi ismeretek igazságügyi igazgatás szakos hallgatók számára*. Debreceni Egyetemi Kiadó.



- Mrcela, M. (2019). The Request for Preliminary Ruling and Practice in the Republic of Croatia. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, 3, 18–38. doi: <https://doi.org/10.25234/ecllic/8990>
- Nagy A. (2008). 6. Perújítás. In Cserba L., Gyekiczky T., Kormos E., Nagy A., Nagy A., & Wopera Zs. (Eds.), *Polgári perjog általános rész* (pp. 489–507). Complex Kiadó.
- Nagy A. (2016). XIII. fejezet: A perújítás. In Wopera Zs. (Ed.), *Kommentár a polgári perrendtartáshoz 2. kötet* (pp. 770–790). Wolters Kluwer.
- Novák I. (1975). XIII. fejezet: Perújítás. In Szilbereky J., & Névai L. (Eds.), *A polgári perrendtartás magyarázata – Második kötet* (pp. 1187–1146). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Osztovits A. (2013a). A perorvoslatról általában. In Wopera Zs. (Ed.), *Polgári eljárásjog II. Perorvoslatok, különleges eljárások és egyes nemperes eljárások* (pp. 23–25). HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó.
- Osztovits A. (2013b). A perújítás. In Wopera Zs. (Ed.), *Polgári eljárásjog II. Perorvoslatok, különleges eljárások és egyes nemperes eljárások* (pp. 56–63). HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó.
- Osztovits A. (2020). Törvénymódosítás a bírósági joggyakorlat egységesítése érdekében – jó irányba tett rossz lépés? *Magyar Jog*, 67(2), 72–80.
- Patyi A. (2021). A jogegységi panasz bevezetésének és továbbfejlesztésének néhány kérdése. In Pongrácz A. (Ed.), *Ünnepi tanulmányok a 65 éves Cs. Kiss Lajos tiszteletére – Ut vocatio scientia* (pp. 303–322). Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Patyi A. (2022). A jogegységipanasz-eljárások gyakorlatának néhány alapkérdése. In Koltay A., & Gellér B. (Ed.), *Jó kormányzás és büntetőjog – Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár 50. születésnapjára* (pp. 511–525). Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Pribula L. (2021). 58. A perújítás szabályai. In Udvary S. (Ed.), *Polgár eljárásjog 4. átdolgozott kiadás.* (pp. 405–411). Patrocinium.
- Reyns, C. (2021). Saving Judicial Independence: A Threat to the Preliminary Ruling Mechanism?. *European Constitutional Law Review*, 17(1), 26–52. doi: <https://doi.org/10.1017/s1574019621000079>
- Rosas, A. (2016). The Preliminary Rulings Procedure. In D. Patterson, & A. Södersten (Eds.), *A Companion to European Union Law and International Law* (pp.179–192). <https://doi.org/10.1002/9781119037712.ch13>
- Šadl, U., & Wallerman, A. (2019). ‘The referring court asks, in essence’: Is reformulation of preliminary questions by the Court of Justice a decision writing fixture or a decision-making approach?. *European Law Journal*, 25(4), 416–433. <https://doi.org/10.1111/eulj.12335>
- Somssic R. (2018). The Preliminary Ruling Procedure in a Nearly Six Decades Perspective. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 6(1), 99–118. <https://doi.org/10.5553/hyiel/266627012018006001006>
- Szabó P. (2022). „A törvény szövedéke” - Adalékok a korlátozott precedensrendszer előkérdéseire, *Magyar Jog*. 69(1), 47–52.
- Tahin Sz. (2020). Korlátozott precedensrendszer – alulnézetből. *Magyar Jog*, 67(5), 266–275.
- Varga Zs. (2021). A precedensrendszer és az EU-jog. *Európai jog*, 21(5), 48–55.
- Varga Zs. A. (2020). Tíz gondolat a jogegységről és a precedenshatásról. *Magyar Jog*, 67 (2), 81–87.
- Veress E. (2021). Megjegyzések a „korlátozott precedensszerről”: adalékok egy aktuális vita hátteréhez. In Kruzslicz P., Sulyok M., & Szalai A. (Eds.), *Liber Amicorum László Trócsányi – Tanulmánykötet Trócsányi László 65. születésnapja alkalmából* (pp. 261–275). Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézet.

- Virág Cs., & Völcsy B. (2020). A korlátozott precedensrendszer és a polgári perjog kapcsolata. *Magyar Jog*, 67(3), 125–135.
- Wellmann Gy. (2020). Kritikai észrevételek a jogegység biztosításának új rendszerével kapcsolatban. *Magyar Jog*, 67(11), 648–655.
- Wind, M. (2010). The Nordics, the EU and the Reluctance Towards Supranational Judicial Review. *Journal of Common Market Studies*, 48(4), 1039–1063. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02085.x>
- Wopera Zs. (2018). I. Fejezet: Perorvoslatok. In Nagy A., & Wopera Zs. (Eds.), *Polgári eljárás-jog II* (pp. 23–27) Wolters Kluwer.



# A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYZETÉNEK MÉLTATLANSÁGA – A BÍRÓI JOGGYAKORLAT ELEMZÉSÉN KERESZTÜL

**HOLECSKA ZSÓFIA\***

\* PhD hallgató, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. E-mail: [holecska.zsofia@gmail.com](mailto:holecska.zsofia@gmail.com)

## **Absztrakt**

Jelen tanulmány célja a közigazgatás személyzetére vonatkozó jelenleg hatályos méltatlansági szabályozás különbözőségének vizsgálata a magyar bírói gyakorlat elemzésén keresztül. A vizsgálódás kiindulópontját a közigazgatás szereplőire vonatkozó eltérő méltatlansági szabályrendszer adja, amely a személyzet funkcionális csoportosíthatóságából adódik. Ez az eltérés a bírói pulpitus előtt még inkább kiviláglik. A tanulmány ezen különbözőségek vizsgálatát és elemzését tűzte ki célul.

A dolgozat először az összehasonlítás módszerével rendszerezi a közigazgatás szereplőit, röviden ismertette a rájuk vonatkozó méltatlansági szabályokat. Ezt követően az empirikus kutatómódszertant alkalmazva veszi számba az egyes szereplők körében a bíróság előtt megtámadott méltatlanságot megállapító döntéseket az indukció módszerét alkalmazva, és a vizsgált jogesetektől kiindulva olyan általánosításokat igyekszik megfogalmazni, amelyek megmagyarázzák a megfigyelt különbözőségeket és ezek indokoltságát. A tanulmány egyrészt rá kíván világítani a jogalkotói célok és a társadalmi valóság közötti távolságra, másrészt a dolgozat végén megfogalmazott *de lege ferenda* javaslatokkal visszacsatolásként kíván szolgálni a jogalkotónak.

## **Kulcsszavak**

Méltatlanság, érdemtelenység, közigazgatás személyzete, közbizalom, joggyakorlat.

## **Abstract**

The study aims to examine the differences in the rules on the indignity of public administration staff through the analysis of the Hungarian judicial practice. The starting point of the research is a different system of indignity rules for the actors of the public administration, which results from the functional grouping of the staff. This difference is even more evident in front of the court. The purpose of this paper is to examine and analyse these differences.

Firstly, it groups the actors of the public administration using the method of comparison, giving a brief introduction to the indignity rules applicable to them. Secondly, applying the empirical research methodology, it takes into account the decisions establishing indignity contested in court among the certain actors. Thirdly, using the method of induction, starting from the legal cases of the investigation, the research tries to formulate generalizations that explain the observed differences and their justification. On the one hand, the study aims to point out the distances between legislative goals and social reality, and on the other hand, it aims to serve as a feedback to the legislator with the *de lege ferenda* suggestions formulated at the end of the study.

### Keywords

Indignity, unworthiness, staff of administration, public trust, legal practice.

## 1. A közigazgatás személyzetének differenciálása

A jelenlegi magyar közigazgatás személyzetét különböző szempontok alapján lehet csoportosítani (Hazafi, 2019, 13–19; Ludányi, 2020, 42–51), azonban jelen kutatás az eddigiektől eltérő megközelítésből teszi meg ezt a distinkciót.<sup>1</sup> A *szűkebb értelemben vett civil közigazgatásban* mint a vizsgálódás leszűkített színterében,<sup>2</sup> két alrendszer lehet egymástól elkülöníteni: az *államigazgatást* és az *önkormányzati igazgatást*. Mindkét szférának vannak *politikai* és *szakmai* szereplői. Ez azt jelenti, hogy mind az államigazgatás, mind az önkormányzati igazgatás oldalán vannak olyan szereplők, akik az igazgatás törvényes, jogszerű és szakszerű működéséért felelősek (*szakmai szereplők*), és vannak olyanok, akik a politikai akaratot testesítik meg (*politikai szereplők*) (Holecska 2022, 23–34).

A közigazgatás személyzete tagjainak részletes felsorolását a jogállásukat szabályozó törvények teszik meg. Az államigazgatás szakmai szereplőire nézve a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.), a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.), valamint a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Küt.) tartalmaz rendelkezéseket,<sup>3</sup> míg az államigazgatás politikai szereplőit kizárólag a Kit.-ben találjuk.<sup>4</sup>

Az önkormányzati igazgatás szakmai szereplőit a Kttv. sorolja fel,<sup>5</sup> míg a politikai szereplőit a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.)<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Jelen tanulmánynak nem célja megismételni a korábbi tanulmányok során megtett distinkciókat, csupán az aktuális vizsgálódás irányához és módszeréhez kapcsolódóan tisztázandó kérdéseket taglalja. Bővebben lásd: Holecska (2022, 23–34).

<sup>2</sup> A kutatás a tulajdonképpeni közigazgatási szervek személyzetére fókuszál, leszűkítve a civil közigazgatásra. A végrehajtó hatalom fegyveres szerveinek személyzete nem képezi a vizsgálódás tárgyát, ugyanis rájuk speciális szabályok vonatkoznak, speciális feladatokat látnak el, sajátos szolgálati körülményekkel, amely alapján sajátos jogok illetik és kötelezettségek terhelik őket.

<sup>3</sup> Kttv. 1. §, Kit. 3. § (6)–(8) bekezdés és Küt. 1. §.

<sup>4</sup> Kit. 3. § (2)–(5) bekezdés.

<sup>5</sup> Kttv. 1. §.

<sup>6</sup> Möt. 28. § és 63. §.

Az említett felsorolásokat szemlélteti az alábbi ábra:

Közigazgatás		
	Államigazgatás	Önkormányzati igazgatás
Politikai szereplők	a) Politikai felsővezetők: miniszterelnök, miniszter, miniszterelnök politikai igazgatója, államtitkár; b) Politikai vezető: főispán, c) Tanácsadók: politikai tanácsadó, politikai főtanácsadó, kabinetfőnök; d) Biztosok: kormánybiztos, miniszterelnöki biztos, miniszteri biztos.	a) Polgármester; b) Főpolgármester; c) Helyi önkormányzati képviselők.
Szakmai szereplők	a) Szakmai felsővezetők: közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, kormányzati főhivatal, központi hivatal vezetője, helyettese, kormányhivatal főigazgatója, Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság vezetője; b) Szakmai vezetők: kormányhivatal igazgatója, járási hivatalvezető, annak helyettese, főosztályvezető, osztályvezető; c) Központi és területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselői; d) Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv kormánytisztviselői, kormányzati ügykezelői; e) Különleges jogállású szervek köztisztviselői, munkavállalói.	a) Képviselő-testület hivatala köztisztviselői és közszolgálati ügykezelői;

1. táblázat: A közigazgatás személyzete.

A differenciálás nem csupán az eltérő funkcionalitás szempontjából jelentős, hanem az ebből következően eltérően megállapított méltatlansági szabályok magyarázata és az ehhez kapcsolódó joggyakorlat elemzése miatt is.

## 2. A méltatlanság fogalma és helye a közigazgatási szereplők körében

A *méltatlant* mint kifejezést nem illő, nem ildomos, meg nem érdemlő vagy megkérdőjelezhető szavakkal lehetne a leginkább körülírni és megmagyarázni. Olyan helyzet, amikor valaki nem érdemel meg valamit az általa kialakított körülmények miatt. Ha úgy tetszik, egyfajta magatartás tanúsítása, amely megkérdőjelezi alkalmasságát és személyét egy adott feladat ellátására. Ez a jelentéstartalom fogalmazódik meg az önkormányzati igazgatás szakmai szereplői méltatlanságának deklarációjában.<sup>7</sup> Ha a munkavégzésük során, jogviszonyukból eredő kötelezettség megszegésével vagy munkahelyükön kívül olyan magatartást tanúsítanak, amely a munkáltató jó hírnevét, a beosztás tekintélyét és a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja,

<sup>7</sup> A méltatlanságnak a Kttv.-ben történő deklarációjáról szóló kritikát lásd Kártyás (2014, 33).



a jogviszonyukat felmentéssel megszüntetik.<sup>8</sup> Esetükben tehát az átlagosnál magasabb szintű magatartási követelmények érvényesülnek: tisztában kell lenniük azzal, hogy minden cselekedetükkel és megnyilvánulásukkal – mind a munkavégzésükkel összefüggően, mind pedig attól függetlenül, a munkahelyükön kívül is – megalapozzák vagy éppen megrendítik a bizalmat az állampolgárokban a közfeladatokat ellátó szervek iránt. Ugyanezen szabályok vonatkoznak az államigazgatás *egyreszoros szereplőire*, azonban a többségre a Kit. és a Küt. egy teljesen más jogintézményt nevesít: az *érdemteleniséget*.<sup>9</sup> A Kit. és a Küt. rendelkezései szerint csak a munkahelyen kívül tanúsított magatartás releváns, a munkavégzés során tanúsított nem megfelelő magatartást fegyelmi jogkörben elbírálandó vétségként értékelik, és ennek megfelelően szankcionálják. Az érdemteleniség második esetköre, amikor a tisztviselő feladatait nem az alappal elvárható szakmai elhivatottsággal végzi és emiatt nem várható el, hogy a jogviszonyát a munkáltató fenntartsa, a Kttv. bizalomvesztés elemeit idéző tényállási elem (Hazafi & Ludányi, 2021, 362–364).

Az államigazgatás politikai szereplőire egyáltalán nem vonatkoznak méltatlansági vagy érdemteleniségi szabályok, azaz nem szüntethető meg a jogviszonyuk azon az alapon, ha nem a bizalomhoz méltó magatartást tanúsítják. Az önkormányzati igazgatás politikai szereplői esetében az Mötv. a méltatlanságot mint tisztséget megszüntető okot a korábbi szabályozásokhoz képest új jogintézményként nevesíti, amely a 2014-es általános önkormányzati választások napján lépett hatályba (Balázs, 2014, 2). Tekintettel a méltatlanság fogalmaként meghatározott szubjektív értékítéletre – amelyben több mérce jelenhet meg, így objektíven nem határozható meg – a törvény felsorolta azokat az eseteket, amelyek bekövetkezésekor a képviselők vagy a polgármesterek elvesztik a megbízásukat (Balázs et al., 2016, 167). Eszerint méltatlan a képviselő, ha a) szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélik; b) köztartozás rendezését elmulasztja; c) felszámolás során ki nem elégített követelésekért a bíróság jogerősen megállapította felelősségét, azonban nem elégíti ki a megállapított hitelezői követeléseket; d) jogerős bírósági döntés végrehajtását akadályozza, vagy felrőhatóan elmulasztja; e) fennálló összeférhetetlenség tudomásra hozatalát elmulasztja.<sup>10</sup>

A fenti felsorolás egy szigorú taxáció, ahol nem kerül értékelésre a társadalmilag elvárt, méltó magatartás tanúsítása, mint a szakmai szereplőknél, jöllehet a mandátumukhoz a választópolgárok által irántuk tanúsított bizalom megtestesülése – megválasztásuk – révén jutottak.

A méltatlansági szabályok eltérő megállapítása az egyes szereplőkre nézve még inkább kiviláglik a joggyakorlatban, amelynek elemzését jelen tanulmány célul tűzte ki. Tette ezt azért, mert a méltatlanság megállapítására elsődlegesen jogosult szervek – ahogy a későbbiekben bemutatásra kerül, a képviselő-testület és a munkáltató – döntései többségében nem kereshetőek, mivel nem nyilvánosak, így nem lehet belőlük következtetéseket levonni. A képviselő-testület az önkormányzati rendeletet az Mötv.-ben meghatározottak szerint közzéteszi,<sup>11</sup> de így is a látencia jellemző ezekre az ügyekre. A bírósági döntések vizsgálatára azonban van lehetőség, mint ahogyan az alább kifejtésre is kerül.

<sup>8</sup> Kttv. 64. § (1) bekezdés.

<sup>9</sup> Kit. 109. § (2) bekezdés és Küt. 39. § (18) bekezdés.

<sup>10</sup> Mötv. 38. § (1) bekezdés.

<sup>11</sup> Mötv. 51. § (2) bekezdés.

### 3. A méltatlanság a bírói joggyakorlatban

#### 3.1. A méltatlanság megállapításának szabályai az önkormányzati igazgatás politikai szereplői körében

Kiindulásképpen rögzítenünk kell, hogy az önkormányzati képviselők méltatlanságát főszabály szerint a képviselő-testület állapítja meg zárt ülés keretében határozat formájában. Ezt a határozatot a képviselőnek és a kormányhivatalnak meg kell küldeni.<sup>12</sup> Az a képviselő, akinek megállapították méltatlanságát és a tisztségének megszűnését, a megállapító határozat közlését követő öt napon belül *jogorvoslattal* élhet<sup>13</sup> és megtámadhatja a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt.<sup>14</sup>

Ha a képviselő-testület nem állapítja meg a méltatlanságot, vagy a döntése jogszabálysértő, akkor a méltatlanság megállapítását a kormányhivatal is kérheti a bíróságtól. A bíróság határozata ellen van helye fellebbezésnek. A bíróság döntése ellen azonban nincs helye perújításnak, viszont felülvizsgálatnak igen.<sup>15</sup>

Ezen szabályok alkalmazása érvényes a polgármesterek méltatlanságának megállapítására is.<sup>16</sup>

Az Möt. fenti rendelkezései alapján a bíróság akkor vizsgálja az önkormányzati képviselők és polgármesterek méltatlanságát, ha ők kifogásolják a képviselő-testület döntését, vagy ha a képviselő-testület nem hozott döntést vagy ez a döntés jogszabálysértő és a kormányhivatal indít pert. Ez utóbbi két esetben a felperesi oldalon a kormányhivatal szerepel, míg az alperesi oldalon elsőrendű alperesként maga az önkormányzati képviselő, másodrendű alperesként pedig az önkormányzat.<sup>17</sup>

#### 3.2. A méltatlanság bírói gyakorlatának vizsgálata az önkormányzati igazgatás politikai szereplői esetében

A rendes bírósági határozatok keresése előtt fontos az Alkotmánybíróság gyakorlatát is számba venni, azt, hogy vizsgálta-e az Möt. alkalmazásának kereteit és tett-e megállapításokat a gyakorlat számára. A bírói döntések felett ugyanis az Alkotmánybíróság rendelkezik direkt, intézményesített, külső alkotmányossági kontrollal (Hörcherné, 2022, 80). Az Alkotmánybíróság méltatlansággal összefüggésben hozott határozatainak vizsgálata azért jelentős, mert határozatai kötelezőek a rendes bíróságokra nézve, ráadásul az Alkotmánybíróságnak kiegyenlítő és jogalakító szerepe van (Schanda, 2021, 117).

---

<sup>12</sup> Möt. 37. § (2)–(3) bekezdés.

<sup>13</sup> Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk (7) bekezdés, 25. cikk (2) bekezdés.

<sup>14</sup> Möt. 37. § (4) bekezdés; Magyarországon 2020. április 1-je után, miután nem épült ki a független és önálló Közigazgatási Bíróság, amely a közigazgatással szembeni jogvédelem jelentős eszköze lett volna, a törvényszékek közigazgatási kollégiumai járnak el elsőfokon közigazgatási perekben, amelyek döntenek a fent meghatározott ügyekben, így az általuk, az ítéletátlak mint másodfokú és a Kúria mint másodfokú és felülvizsgálati fórum által meghozott döntéseket vizsgáljuk. Vö: Patyi (2021, 246–247).

<sup>15</sup> Möt. 37. § (5)–(6) bekezdés.

<sup>16</sup> Möt. 72. § (4) bekezdés.

<sup>17</sup> Lásd: Kf.IV.39.100/2020/3.; 101.K.700.872/2021.; 101.K.702.579/2021/6.; 101.K.701.157/2021.

A vizsgált időszakban<sup>18</sup> az Alkotmánybíróság egy olyan határozatot hozott, amely az önkormányzati igazgatás politikai szereplői – ez esetben a polgármester – méltatlanságára vonatkozó szabályozást érintette.<sup>19</sup> Az Alkotmánybíróság határozatában jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet állapított meg, ugyanis – 2021. január 1-jét megelőzően – a polgármesterek választásán akár olyan jelölt is indulhatott, akit jogerősen szabadságvesztésre ítélték, de a büntetést nem kellett letöltenie; ugyanakkor, ha a jelöltet megválasztották, a tisztséget nem tölthette be, mert önmagában a jogerős marasztaló ítéletre tekintettel méltatlannak minősült.<sup>20</sup> Az Mötv. módosítása révén ma már egyértelműen elkülönül a passzív választójog kizárására és a méltatlanságra vonatkozó szabály, így a választásból nincs kizárva az a polgármesterjelölt, akit felfüggesztett szabadságvesztésre ítélték, de ha a megválasztott polgármestert hivatali ideje alatt szabadságvesztésre ítélik – függetlenül attól, hogy le kell-e töltenie – méltatlan a tisztséghez. A korábbi megállapítást tovább általánosítva tehát azt lehet mondani, hogy – nem csak az államigazgatásban – a közigazgatásban az átlagnál magasabb szintű magatartási követelmények érvényesülnek, hiszen ha az AB határozat szerinti esetről maradunk: amíg csak polgármesterjelölt valaki, akár jogerős marasztaló ítélet hatálya alatt is állhat (a választópolgárok döntenek, hogy így is bizalmat szavaznak-e neki), viszont a megválasztását követően ez már nem elfogadható.

A rendes bírósági határozatok alapján a vizsgált időszakban<sup>21</sup> 14 méltatlanságot megállapító bírói döntést találtunk. Az egyik ezek közül a fentebb tárgyalt AB határozattal és az ezt eredményező jogszabályváltozással kapcsolatos. Ugyanis a bíróság 2020-ban – azaz a módosítást megelőzően – azt állapította meg, hogy a képviselő szándékos bűncselekmény elkövetése esetén, amiért végrehajtandó szabadságvesztésre ítélik, azonban előzetes mentesítésben részesül, nem válik méltatlanná.<sup>22</sup> Azonban a 2021. január 1-jén hatályba lépett törvénymódosítás révén, ha a képviselőt a megbízatásának ideje alatt szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélik, akkor a mentesítésre tekintet nélkül méltatlanná válik.

Ez a módosítás nemcsak a fentebb tárgyalt okok miatt is volt célszerű, hanem mert a mentesítés ténye nem változtat azon, hogy az önkormányzati képviselő elkövetett egy szándékos bűncselekményt. Ez a magatartás pedig még inkább a közbizalom ellen hat, különösen, hogy a bíróság által vizsgált esetben a bűncselekmény kiskorú veszélyeztetésének elkövetése volt.

A bírói joggyakorlat elemzése során arra az általános megállapításra juthatunk, hogy a bíróság leggyakrabban a fennálló köztartozás rendezésének elmulasztása miatt állapította meg egy képviselőnek a méltatlanságát. Legtöbbször – 10 esetben – azért volt méltatlan, mert a fennálló köztartozását a NAV-tól kapott értesítés kézhezvételét követő 60 napon belül nem rendezte vagy nem kért fizetési halasztást.<sup>23</sup> Ennek fennállása azért aggályos, mert ebben az esetben ma-

<sup>18</sup> A méltatlanságra vonatkozó szabályok 2014-ben történt hatályba lépése okán a vizsgálat az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján 2014–2022. években közzétett határozatokra fókuszált.

<sup>19</sup> 23/2020. (VIII. 4.) AB határozat.

<sup>20</sup> Vö. a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 1. § (4) bekezdését, valamint az Mötv. 2021. január 1. előtt hatályos – a 72. § (4) bekezdése alapján értelmezett – 38. § (1) bekezdésének b) pontját.

<sup>21</sup> A vizsgálat ez esetben is a – bírósági határozatok gyűjteményében közzétett – 2014–2022. évi határozatokra fókuszált, a méltatlanságra vonatkozó szabályok 2014-ben történt hatályba lépésére tekintettel.

<sup>22</sup> Kf.VI.39.949/2020/4.

<sup>23</sup> 103.K.702.828/2020/6., Kf.39.990/2021/6., 101.K.702.128/2021/8., 103.K.702.593/2021/4., 103.K.702.021/2021/8., 104.K.700.768/2022/10., 102.K.700.328/2021/19., 101.K.700.872/2021/13., 101.K.702.579/2021/6., 101.K.701.157/2021/6.

gának a közösségnek, a köznek tartozik, amelynek érdekeit neki is szolgálnia kell, ebből vesz el vagyont. Másrésztől aggályos azért is, mert egy hatósági felhívásnak sem tesz eleget, nem rendezi a tartozást, így megrendül a választópolgárok bizalma bennük.

Ugyanezt a kétséget veti fel, amikor a képviselő egy jogerős bírósági döntés végrehajtását rosszhiszeműen elmulasztja. Ebben az esetben sem tanúsít jogkövető magatartást, amely alapján jogszerűen állapítható meg a méltatlanság.<sup>24</sup>

Abban az ügyben például, amikor a képviselő-testület – közérdekű bejelentés alapján – megszüntette a képviselő megbízását, mert elmulasztotta bejelenteni, hogy egy lap felelős szerkesztője,<sup>25</sup> a közigazgatási ügyben eljáró bíróság a határozatot megsemmisítette. Az ügyben tényállás tisztázási kérdésként merült fel, hogy a lap kiadása gazdasági szolgáltatásnak minősül-e, ez ugyanis a sajtótermék-kiadás egyik lényeges fogalmi eleme. Ezt a körülményt a képviselő-testület elmulasztotta megvizsgálni, kizárólag arra alapozta döntését, hogy a lap szerepel a sajtótermékek nyilvántartásában. A Kúria rámutatott, hogy a nyilvántartásba vétel a kiadmány minősítése szempontjából kötőerővel nem bír, ahhoz, hogy sajtótermék legyen, gazdasági szolgáltatás nyújtására kell irányulnia, meg kell felelnie a sajtótermék fogalmi elemeinek, és ezt ténylegesen vizsgálni kell minden esetben. Arra is felhívta a figyelmet, hogy a méltatlanság megállapítására irányuló eljárásban a tisztességes eljárás követelményeinek érvényesülnie kell, a méltatlanság alapjául szolgáló tényeket fel kell tárni, a talált bizonyítékokat ismertetni kell a képviselővel, akit megillet a nyilatkozattétel és az ellenbizonyítás. Az eljárás teljes anyagát a döntés meghozatala előtt ismertetni kell a képviselő-testülettel.<sup>26</sup>

Annak deklarálási igényét, hogy a politikai és szakmai szereplők – bizalmi pozíciójuk és közérdekű tevékenységük alapján – hasonló magatartási szabályoknak feleljenek meg, a joggyakorlaton felmerülő anomália is alátámasztja, tekintettel arra az esetre, amikor a képviselő-testület megállapította annak a képviselőnek az összeférhetetlenségét, aki – a bizottság által lefolytatott eljárás eredményeként – az Mötv. 36. § (1) bekezdésének első fordulata alapján, olyan tevékenységet folytatott, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingatja. Az önkormányzat a képviselő magatartását az összeférhetetlenség körében kívánta értékelni az általános klauzula szerint. A bíróság azonban – összevetve az összeférhetetlenség és méltatlanság jogintézményét – rámutatott arra, hogy az összeférhetetlenség a hatalom megosztásának és az államhatalmi ágak elválasztásának biztosítására hivatott. Ezt a jogintézményt el kell választani a méltatlanságtól, amelyet az Mötv. által meghatározott rendelkezések szerint lehet megállapítani. Ezek olyan magatartások, amelyek tanúsítása szembe megy a képviselőtől társadalmilag elvárható erkölcsi tisztasággal és példamutatással. Nem egyes tisztségek betöltéséhez kapcsolódnak, hanem a képviselő magatartásának következményei. Nem általában teszi vizsgálhatóvá az erkölcsi feddhetetlenséget, hanem kizárólag az ott felsorolt tényállások mentén. Megállapította, hogy a képviselő-testületnek a méltatlansági eljárás során nincs lehetősége arra, hogy további erkölcsi minimumokat határozzon meg, amelyek a tisztség megszüntetéséhez vezetnek.<sup>27</sup>

A fenti döntés rámutat arra, hogy a jogértelmezés alapján a bíróság nem értékelheti a képviselő közbizalomnak nem megfelelő, etikátlan és erkölcsileg kifogásolható magatartását, mivel

<sup>24</sup> 103.K.701.302/2021/9.

<sup>25</sup> A méltatlanság vonatkozásában releváns jogszabályhely ez esetben az Mötv. 38. § (1) bekezdésének g) pontja alapján a 36. § (1) bekezdés i) pont.

<sup>26</sup> Kf.IV.39.100/2020/3.

<sup>27</sup> K.702.405/2020/8.

ez a követelmény nincs törvényi szinten rögzítve, ellentétben a szakmai szereplők esetében irányadó szabályokkal. A politikai és a szakmai szereplők méltatlansága körében irányadó szabályozás egységesítésének indokoltságát a közigazgatásban beöltött szerepük adja: mindketten a köz érdekében és a közbizalom birtokában látják el a tevékenységüket. A képviselők esetében ez a bizalom a megválasztásukban ölt testet, a köztisztviselők esetében a kinevezésükben. A pozíciók jellegéből adódóan jogalkotó általi deklarációra szorul, ha a politikai szereplők nem e kívánalomnak megfelelően látják el feladataikat, és nem tanúsítanak erkölcsileg feddhetetlen magatartást.

### 3.3. Az önkormányzati igazgatás szakmai és az államigazgatás egyes szakmai szereplőinek méltatlansága

A köztisztviselők méltatlansága a jogviszony megszüntetésén belül a felmentés kötelező esete, amely jogot az alapjául szolgáló okról való tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül, legfeljebb azonban az ok bekövetkeztétől számított egy éven belül, bűncselekmény elkövetése esetén a büntethetőség elévüléséig lehet gyakorolni. A felmentés közlése előtt a köztisztviselőnek lehetőséget kell biztosítani az okok megismerésére és a védekezésre.<sup>28</sup> A köztisztviselőnek is lehetősége van arra, hogy bíróság előtt támadja meg a munkáltató felmentését a jogviszony jogellenesen történő megszüntetésére hivatkozva (Csatlós & Siket, 2021, 205–206).

A köztisztviselők méltatlanságának az Alkotmánybíróság gyakorlatában való megjelenését a jelenleg hatályos joganyag alapján a 2012-es évtől keressük, ugyanis a Kttv. ezen rendelkezései 2012. március 1-jén léptek hatályba, a záróév pedig 2022. Az Alkotmánybíróság a méltatlanságot a szólásszabadsággal mint alapvető joggal összefüggésben vizsgálta. Ennek körében rámutatott, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony betöltésével, a közhivatal viseléséhez való jog gyakorlásával a kormánytisztviselő önkorlátozásnak veti alá magát. Ez azzal jár, hogy egyes alapvető jogaival olyan mértékben élhet, amittől nem lesz méltatlan a közhivatal viselésére. A köztisztviselőnek tisztában kell lennie azzal, hogy az egyes megnyilvánulásai alapján alakul ki vagy rendül meg a bizalom az állampolgárok részéről iránta vagy a közbizalmat gyakorló szervek iránt. Más megítélés alá esik az a vélemény, amelyet a közhatalmat gyakorló személyek formálnak, ugyanis, ha köztisztviselő a véleményformáló, ez az általa viselt közhivatal korlátja lehet.<sup>29</sup>

A rendes bírósági határozatok elemzése<sup>30</sup> során megfigyelhető, hogy ezen ítéletek indoklásában gyakran hivatkoznak a Kúria által meghozott elvi bírósági határozatokra, amelyek a helyes joggyakorlat kialakítása érdekében vizsgálták a méltatlanságot. Rámutattak arra, hogy a munkáltató a kötelezettségszegést méltatlanság megállapítására alapot adó magatartásként is értékelheti, viszont nem következik ebből, hogy jogkövetkezményként kizárólag méltatlansági felmentési kötelezettség állna fenn. Ha a tisztviselő munkaköri kötelezettségét vétkeesen megszegi, a munkáltató dönthet úgy, hogy a vétkes kötelezettségszegés miatt fegyelmi eljárást indít ellene.<sup>31</sup> Azonban a kötelező felmentési ok fennállására vonatkozóan akkor lehet megalapozott következtetést levonni, ha a munkáltató a köztisztviselő kötelezettségszegését és a

<sup>28</sup> Kttv. 64. § (2)–(3) bekezdés.

<sup>29</sup> 3070/2017. (IV.19.) AB határozat, ABH 2017, 419–421.

<sup>30</sup> A vizsgálat ez esetben is a – bírósági határozatok gyűjteményében közzétett – 2012–2022. évi határozatokra fókuszált, a méltatlanságra vonatkozó szabályok 2012-ben történt hatályba lépésére tekintettel.

<sup>31</sup> EBH.2016.M.31.



köztisztviselő által betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan romboló magatartást bizonyítja, amely miatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.<sup>32</sup> Ezen is továbbmenve, a köztisztviselővel szemben született jogerős büntető ítélet alapján jogszerűen juthat a munkáltató arra, hogy e tény alkalmas arra, hogy súlyosan rombolja a köztisztviselő által betöltött beosztás tekintélyét, illetve a munkáltató jó hírnevét. A fegyelmi eljárás megindítása nem zárja ki a jogviszony felmentéssel történő megszüntetését a méltatlanná vált felmentési okkal, ha a feltételei fennállnak.<sup>33</sup>

Ezekre az elvi döntésekre hivatkozással a bíróságok több esetben állapították meg azt, hogy a munkáltató jogellenesen szüntette meg a köztisztviselő közszolgálati jogviszonyát. Abban az esetben ugyanis, ha a munkáltató folyamatos nem megfelelő munkavállalói magatartásra hivatkozik, amely miatt méltatlanság okán megállapítja felmentését, bizonyítania kell ennek folyamatosságát és azt, hogy a felmentési jogát a tudomásszerzéstől számított 15 napon belül gyakorolta. Ha nem bizonyítja a méltatlan magatartás folyamatosságát, életszerűtlen a méltatlanság megállapítása egy későbbi időpontban.<sup>34</sup>

Ugyanígy a bíróság nem állapította meg a méltatlanságát annak a köztisztviselőnek sem, akinek a munkáltatója megszüntette a közszolgálati jogviszonyát, mivel – álláspontja szerint – megsértette ő és még egy munkatársa a munkaköri leírásban foglalt etikai szabályokat: nem teljesen függetlenül és objektíven végezték a munkájukat. Azonban a bíróság és a Kúria értelmezése szerint nem történt kötelezettségszegés, ebből következően nem is lehet a méltatlanság fennállását bizonyítani. Tudniillik a munkaköri leírásban szereplő „más felekkel” történő magatartás tanúsítása kitétel nem értelmezhető a munkatársak egymás közötti relációjában, így kötelezettségszegés hiányában a méltatlanság nem valósul meg.<sup>35</sup>

Abban az esetben sem lesz méltatlan a köztisztviselő, ha pornográf tartalmú képeket helyezett el a munkahelyén lévő öltözőben, ugyanis az elsőfokú bíróság és a Kúria is rámutatott, – hivatkozva a korábban megfogalmazott elvi döntésekre – hogy a méltatlanság jogcímén történő felmentésre csak többlet tényállás alapján kerülhet sor, akkor, ha a bizonyított kötelezettségszegő magatartás alkalmas arra, hogy a beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja. Ennek bizonyítása a munkáltatót terheli. Ilyen többlet tényállási elem hiányában a munkáltató egyéb szankciókkal élhet, illetve köteles élni, így különösen fegyelmi vétség megalapozott gyanúja esetén köteles fegyelmi eljárást indítani és a fegyelmi vétség súlyával arányos jogkövetkezményt alkalmazni. Elvi szinten rögzítette a bíróság, hogy a beosztás tekintélyének csorbulása akkor is megvalósulhat, ha a köztisztviselő terhére rótt magatartása nem kívülálló harmadik személyek jelenlétében történik, azaz a pornográf képet az öltözőben helyezi el, de e magatartásnak objektíve, az egyéni értékítéllettől függetlenül alkalmasnak kell lennie a beosztása tekintélyének, a munkáltató jó hírvének és a közigazgatásba vetett társadalmi bizalomnak a súlyos rombolására. Ezeket a körülményeket a munkáltatónak kell bizonyítania, valamint mindig a konkrét esetben kell vizsgálni, hogy egy ilyen tartalmú kép kihelyezése megalapozza-e a méltatlanságra hivatkozással a közszolgálati jogviszony megszüntetését. Ha a bizonyítás nem történik meg, akkor nem lesz méltatlan a köztisztviselő.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> EBH.2018.M.2.

<sup>33</sup> EBH.2018.M.34.

<sup>34</sup> Kf.VII.40.524/2021/5.

<sup>35</sup> Kf.VII.39.471/2021/4.

<sup>36</sup> Kfv.VII.37.107/2021/10.

Van helye a méltatlanságon alapuló felmentésnek, ha a kormánytisztviselő egy panasz bejelentésre a munkáltatója nevében cinikus, tiszteletlen, a közszolgálati normákba ütköző bejegyzést (választ) eszközöl.<sup>37</sup> Ugyanígy jogszerű a méltatlanság, ha a köztisztviselő olyan tartalommal küld meg e-mail útján válaszlevelet a hivatal jelenlegi és volt dolgozóinak, újságíróknak stb., amely alkalmas arra, hogy a jegyző vagy a hivatal jó hírét megsértse.<sup>38</sup>

### 3.4. Az érdemtelenység újszerűsége a bírói gyakorlatban

Az érdemtelenység mint új jogintézmény (Szalai, 2020, 381) a Kit.-ben és a Küt.-ben jelenik meg. Az érdemtelenység megállapításának szabályai hasonlóak a Kttv. méltatlansági szabályaihoz.<sup>39</sup>

A vizsgált időszakból<sup>40</sup> egyetlen ügyet lehet kiemelni, amelyben a bíróság rámutatott arra, hogy a Küt.-nek nem háttérszabálya a Kit. vagy a Kttv. E két törvény Kttv.-től eltérő, lehetséges és kötelező felmentési okokat szabályoz. Az érdemtelenység jogintézménye a törvényi szabályozás alapján jogszerűen olyan magatartásokhoz kapcsolódhat, ahol élesen különválasztható az, hogy a közszolgálati tisztviselő magatartásával kötelezettségszegést is elkövetett-e, hiszen a munkahelyen kívül tanúsított magatartás általában nem minősülhet kötelezettségszegésnek, azonban alkalmas lehet arra, hogy a különleges jogállású szerv jóhírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja. Másfelől az a feltétel, miszerint a köztisztviselő a feladatait nem az alappal elvárható szakmai elhivatottsággal végzi és emiatt nem várható el, hogy a jogviszonyát fenntartsák, az a munkavégzéshez kötődik, de nem feltételezi feltétlenül a köztisztviselő kötelezettségszegését és véttségét is. A feladatokra és az elvárható szakmai elhivatottságra utalás miatt nem vonható ebbe a körbe a köztisztviselő munkahelyen tanúsított valamennyi kifogás alá eső magatartása.<sup>41</sup>

## 4. Következtetések és javaslatok

A feltárt ismeretek alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a közbizalomra való méltó magatartás követelménye fogalmazódik meg a közigazgatás szakmai szereplői méltatlanságának deklarálásakor. Ha nem az elvárt, munkáltató jó hírnevének, a beosztás tekintélyének és a jó közigazgatásba vetett bizalomnak megfelelően járnak el, a jogviszonyukat felmentéssel megszüntetik. Velük szemben egy, az átlagosnál is magasabb mércéjű magatartási követelményeknek való megfelelést támasztanak: tisztában kell lenniük azzal, hogy minden cselekedetükkel és megnyilvánulásukkal – mind a munkavégzésükkel összefüggően, mind pedig a munkahelyükön kívül – megalapozzák vagy éppen megrendítik meg a bizalmat az állampolgároknak a közbizalmat gyakorló szervek iránt.

Ezzel teljesen ellentétes elvre épül a politikai szereplők méltatlansági rendszere, ahol az államigazgatás politikai szereplőire egyáltalán nem vonatkoznak méltatlansági szabályok, míg az önkormányzati szereplők csak a jogalkotó által annak minősített esetekben veszíthetik

<sup>37</sup> Kf.VII.40.449/2021/4.

<sup>38</sup> Kfv.37.956/2020/5.

<sup>39</sup> Kit. 109. § (3)–(4) bekezdés, Küt. 39. § (19)–(20) bekezdés.

<sup>40</sup> A vizsgált időszak a Kit. hatálybalépésének időpontjára tekintettel 2019–2022.

<sup>41</sup> 34.K.705/927/2020/18.

el megbízásukat. Ennélfogva nem kerül értékelésre a társadalmilag elvárt, méltó magatartás tanúsítása, mint a szakmai szereplőknél. A közbizalomnak megfelelő eljárás kérdését az összeférhetetlenség jogintézményével kapcsolja össze a jogalkotó, viszont csak az ott felsorolt tényállásokkal összefüggésben. Az ezeken kívül eső, további erkölcsi feddhetetlenség körébe tartozó követelmények jogalkotó által történő deklarálása nem történt meg, ezt a méltatlansági szabályok megalkotása során kellett volna megtennie, már csak a szó szószerinti jelentéstartamát nézve is. Erre azonban nem került sor, amely a jogalkalmazás során joghézagot eredményezett.

A joggyakorlatban megtörtént esetek csak még inkább rávilágítanak és sürgetőbbé teszik azt az igényt, hogy a jogalkotó egységesítse a közigazgatás személyzetére vonatkozó méltatlansági szabályokat. Egyrészt azonos követelményeknek kelljen megfelelniük a szakmai és politikai szereplőknek, valamint szükségtelen a szakmai szféra szereplőire nézve más elnevezéssel, de ugyanazzal a céllal és megfogalmazással egy új jogintézményt nevesítenie.

Az egységesítés alapját a személyzet közigazgatásban betöltött szerepe adja. A pozíciójuk bizalmi jellege jelenti a kapcsolódási pontot, ugyanis az önkormányzati képviselők esetében a bizalom a megválasztásukban ölt testet. Az államigazgatás politikai szereplőinek esetében is közvetve ez figyelhető meg. A szakmai szereplők ugyanúgy közfeladatot látnak el az állami vagy az önkormányzati apparátusban, az ő feladatellátásuk mikéntjétől függ a szervekbe vetett bizalom megléte. Ha ez megrendül, a szervekbe vetett bizalom is megrendül. Ugyanennek a kitételnek is érvényesülnie kell a politikai szereplők esetében, ugyanis az ő feladatellátásuk, az általuk tanúsított magatartás is alakítja az államszervezetbe vetett bizalmat. Éppen ezért elvárható lenne tőlük is egy magasabb magatartási szabályoknak való megfelelés. A választópolgároknak, a tisztségükhöz és a jó közigazgatásba vetett bizalom fenntartásának megfelelő magatartás tanúsításának kritériuma.

A fentiekre tekintettel az igény és a lehetőség adott, már csak a megoldás várat magára.

## Összegzés

A tanulmány a közigazgatás szereplőinek méltatlanságát kívánta bemutatni a bírói joggyakorlat tanulmányozásán keresztül. A dolgozat kiindulásképpen meghatározta a vizsgálat tárgyát: azt a személyi kört, akik méltatlanságát a későbbiekben elemezte. Ennek során arra a megállapításra jutott, hogy a közigazgatás politikai és szakmai szereplőinek méltatlansága teljesen eltérő koncepcióra épül. Az önkormányzati igazgatás politikai szereplőinek esetében ez egy taxatív felsorolásban ölt testet, amely nem meríti ki minden közbizalmat sértő magatartást, pedig a joggyakorlatban felmerült anomáliák igazolták ennek szükségességét. Ezzel ellentétes a szakmai szereplők szabályozása, ahol kifejezetten az elvárt, munkáltató jó hírűvének, a beosztás tekintélyének és a jó közigazgatásba vetett bizalomnak megfelelő eljárást helyezi középpontba a jogalkotó. Ez a követelmény a köztisztviselő minden, harmadik személyekkel megvalósuló interakcióját végig kíséri.

Az államigazgatási szféra egyes szakmai szereplőire ugyanebben az értelemben használatos a méltatlanság, azonban a többségére az érdemtelenység alkalmazandó, amelyre nézve a joggyakorlat még nem alakult ki, tekintettel a négy éve történt hatálybalépésére. A politikai szereplőire pedig egyáltalán nem vonatkoznak sem méltatlansági, sem érdemteleniségi szabályok.

A joggyakorlat feltárt esetek rávilágítottak és sürgetőbbé tették azt az igényt, hogy a jogalkotó egységesítse a közigazgatás személyzetére vonatkozó méltatlansági szabályokat. Egyrészt azonos követelményeknek való megfelelés igényét a szakmai és politikai szereplők körében,

valamint az egységes jogintézményi definiálást, amelynek alapja a közigazgatásban betöltött, bizalmat feltételező szerepük. Ezen anomáliák felszámolása a jogalkotó feladata.

### Hivatkozások

- Balázs I. (2014). Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 1(3), 1–10. Online: [http://real.mtak.hu/120064/1/2014\\_03\\_Balazs\\_Istvan.pdf](http://real.mtak.hu/120064/1/2014_03_Balazs_Istvan.pdf).
- Balázs I., Balogh Zs. P., Barabás G., Danka F., Fazekas J., Fazekas M., F. Rozsnyai K., Fürcht P., Hoffman I., Hoffmanné Németh I., Kecső G., & Szalai É. (2016). *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-ORAC.
- Csatlós E., & Siket J. (2021). *Közigazgatási alapismeretek*. Iurisperitus.
- Hazafi Z. (Ed.). (2019). *Kormányzati személyzetpolitika*. Dialóg Campus.
- Hazafi Z., & Ludányi D. (Eds.). (2021). *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- Holecska Zs. (2022). The Legal Intitution of Indignity in the Hungarian Public Administration and Europe. In Csatlós E. (Ed.), *Recent Challenges of Public Administration 4: Papers presented at the conference of '4th Contemporary Issues of Public Administration' on 10th December 2021* (pp. 23–34). Iurisperitus.
- Hörcherné Marosi I. (2022). Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróságok kapcsolata. In Zakariás K. (Ed.), *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja* (pp. 79–97). Pázmány Press. Online: <https://bit.ly/42Jif07>
- Kártyás G. (2014). A felmentés indokolása a közszerológati jogban. *Közjogi Szemle*, 7(2), 25–33.
- Ludányi D. (2020). A közszerológati jogviszony differenciálódása. *Munkajog*, 4(1), 42–51.
- Patyi A. (2021). Törések és hiányok – a magyar közigazgatási bírászkodás történeti modelljének néhány példája. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(2), 246–258.
- Schanda B. (2021). Az alkotmánybírászkodás új szerepe az Alaptörvény első évtizedében. Kompromisszumok, identitás és jogfejlesztés. *Acta Humana*, 9(2), 117–134. <https://doi.org/10.32566/ah.2021.2.5>
- Szalai A. (Ed.) (2020). *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. HVG-ORAC.



# AZ INFOKOMMUNIKÁCIÓS TECHNOLÓGIÁK ÉS A MESTERSÉGES INTELLIGENCIA INTÉZMÉNYEINEK NEMZETKÖZI POLITIKAI GAZDASÁGTANI KERESZTMETSZETE

IVÁNYI MÁRTON PÁL\* 

\* PhD-fokozatú kommunikációkutató, Budapesti Corvinus Egyetem. E-mail: [martonpivanyi@gmail.com](mailto:martonpivanyi@gmail.com)

## Absztrakt

A tágabb infokommunikációs technológiai (IKT) kontextus, és a mesterséges intelligencia (MI) közötti kapcsolódások többféleképpen írhatók le: egyebek mellett történelmi, nemzetközi politikai gazdaságtani és műszaki oldalról is. E tanulmány e hármas kiterjedést kívánja bemutatni a kezdetektől napjainkig, középpontba állítva a mesterséges intelligencia történetének főbb állami és transznacionális mozzanatait. Az eredendően két különálló terület, vagyis az IKT és az MI napjainkban kibontakozó konvergenciája könnyűszerrel tetten érhető egyes nemzeti hátszelű transznacionális vállalatoknak a mesterséges intelligenciára is kiterjedő, igen változatos szolgáltatási kínálatának elemzése során. A konvergencia ekképp megjelenő folyamatai egyebek mellett nemzetközi politikai gazdaságtani bírálati kérdésfeltevésekre is ösztönöznek, különösen egyes – e helyen változatosan tárgyalt – műszaki sajátosságok nyomán. A koncentrációk mindenekelőtt amerikai, és egyre hangsúlyosabb mértékben távol-keleti irányúak, és évtizedek óta felvonultatják az innovációk nagyhatalmi pártfogásának jegyeit csakúgy, mint napjainkban az úgynevezett Big Data problémáját.

## Kulcsszavak

IKT, MI, innováció, nemzetközi politikai gazdaságtan, történelem

## Abstract

The links between the broader Information and Communication Technology (ICT) context and Artificial Intelligence (AI) can be described in several ways: from the perspectives of history, international political economy, and technically, among others. This paper aims to illustrate this threefold coverage from the beginning to the present day, focusing on the main state-related and transnational moments in the history of AI. The emerging convergence of ICT and AI today,



which were originally two distinct fields, can be easily traced by analysing the very diverse range of services offered by some nationally backed transnational companies, including AI. The processes of convergence that are thus taking shape are also a source of criticism in international political economy, particularly in the light of certain technical features that are discussed here rather in more general terms. Concentrations are above all in the USA and increasingly in the Far East, and for decades have been characterized by the patronage of innovation by the great powers, and the problem of Big Data nowadays.

### **Keywords**

ICT, AI, innovation, IPE, history

## **1. A történelmi dimenzió: az ún. harmadik platform technológiák és a Mesterséges Intelligencia története napjainkig**

A mesterséges intelligencia már-már végtelen spektrumára roppant kiterjedt közéleti és akadémiai figyelem hárul a természet- és a társadalomtudományok sokasága részéről, beleértve utóbbi területeken többek között az informatikát, a matematikát, a filozófiát, a biológiát, a pszichológiát és idegtudományt.

Alighanem irreális vállalkozás lenne e voltaképpen beláthatatlanul sokrétű terület átfogó, részletekbe menő, interdiszciplináris ismertetése. E tanulmány első fejezete efféle ambíciók helyett mindenekelőtt az MI történetének, illetve annak hegemon olvasatának bemutatására vállalkozik, a későbbi nemzetközi politikai gazdaságtani bírálati szempontok körüljárását későbbre hagyva, e helyen pusztán érintőlegesen tárgyalva azt a vonatkozó idővonalunk alábbi megrajzolásakor.

### **1.1. A kezdetek**

A mesterséges intelligencia kifejezést 1956-ban alkották meg, de a mesterséges intelligencia napjainkban a megnövekedett információmennyiségnek, a fejlett algoritmusoknak, valamint a számítási teljesítmény és a tárolás javulásának köszönhetően vált ismertebbé (Adamssen, 2020, 4).

Nem leplezünk le különösebben nagy titkot, ha megállapítjuk, hogy a robotika és a mesterséges intelligencia, melyek egyaránt évtizedek óta léteznek valamilyen formában (Anderson, 2021, 6), elválaszthatatlanok a számítástechnikai szintértől. 1949 előtt a számítógépek nem rendelkeztek az intelligencia egyik legfontosabb előfeltételével: nem tudtak parancsokat tárolni, csak végrehajtani. Más szóval, a számítógépeknek meg lehetett mondani, hogy mit tegyenek, de nem emlékeztek arra, hogy mit tettek. Másodsor, a számítástechnika rendkívül költségesnek bizonyult. Csupán a tekintélyes egyetemek és egyes főbb technológiai vállalatok engedhették meg maguknak, hogy ilyen ismeretlen területen kísérletezzenek. A koncepció bizonyítására és magas rangú emberek támogatására volt szükség ahhoz, hogy meggyőzzék a finanszírozókat arról, hogy a gépi intelligencia érdemes a kutatásra. E koncepcióigazolás mérföldkövének Allen Newell, Cliff Shaw és Herbert Simon Logic Theorist című konferenciája tekinthető 1954-ben. A Logic Theorist egy olyan program volt, amelyet az emberi problémamegoldó képességek utánzására terveztek, és amelyet a Research and Development (RAND) Corporation finanszírozott. Sokan az első mesterséges intelligencia programnak tartják, és 1956-ban mutatták be a John McCarthy és Marvin Minsky által szervezett Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence (DSRPAI) konferencián. Ezen a történelmi jelentőségű konferencián

McCarthy, egy nagyszabású közös munkát elképzelve, különböző területek vezető kutatóit hívta össze, hogy nyíltan megvitassák a mesterséges intelligenciát, amelynek fogalmát éppen ezen az eseményen alkotta meg. Sajnos a konferencia elmaradt McCarthy várakozásaitól; az emberek jöttek-mentek, ahogy éppen jónak látták, és nem sikerült megállapodni a terület szabványos módszereiről. Ennek ellenére mindenki teljes szívvel csatlakozott ahhoz az érzéshez, hogy a mesterséges intelligencia megvalósítható. Az esemény jelentősége felbecsülhetetlen, mivel katalizálta a mesterséges intelligencia kutatásának következő húsz évét (Anyoha, 2017).

Az 1950-es évek korai AI-kutatásai olyan témákat vizsgáltak, mint a problémamegoldás és az úgynevezett szimbolikus, vagyis az emberi agy tanulási folyamatait modellező módszerek (Adamssen, 2020, 4). 1957 és 1974 között a mesterséges intelligencia virágzott. A számítógépek több információt tudtak tárolni, gyorsabbá, költséghatékonyabbá és hozzáférhetőbbé váltak. A gépi tanulási algoritmusok is fejlődtek, és az emberek egyre jobban elkezdtek felismerni, hogy melyik algoritmust alkalmazzák egy adott problémára. A korai demonstrációk, például Newell és Simon általános problémamegoldója (ang.: General Problem Solver) és Joseph Weizenbaum ELIZA-ja ígéretesnek tűnt e vonatkozó területek, illetve a beszélt nyelv értelmezése terén. Ezek a sikerek, valamint a vezető kutatók (nevezetesen a DSRPAI résztvevői) érdekérvényesítése meggyőzte a kormányzati szerveket, például a Defense Advanced Research Projects Agency-t (DARPA), hogy több intézményben is finanszírozzák a mesterséges intelligencia kutatását (Anyoha, 2017).

Az 1960-as években az Egyesült Államok Védelmi Minisztériuma érdeklődött az ilyen jellegű erőfeszítések iránt, és számítógépes rendszereket kezdett el képezni az alapvető emberi gondolkodás utánzására. Ezt példázza egyebek mellett az is, hogy a DARPA az 1970-es években utcatérképezési projekteket végzett. (Tegyük hozzá, szintén a DARPA 2003-ban intelligens személyi asszisztenseket is előállított, jóval azelőtt, hogy a Siri, Alexa vagy Cortana közismert nevek lettek volna.) Ez a korai lépés mutatta az utat az automatizálás és a következtetés irányába, amelyet ma a számítógépekben látunk, és amely magában foglalja a döntéstámogató rendszereket, illetve az emberi képességek javítására és bővítésére létrehozható „okos” keresési rendszereket (Adamssen, 2020, 4). E ponton szembetűnnek a kormányzati és civil szférák interakciói is.

Az amerikai kormányzatot különösen egy olyan gép gondolata foglalkoztatta, amely képes a beszélt nyelv átírására és fordítására, valamint a nagy áteresztőképességű adatfeldolgozásra. Az optimizmus nagy volt, az elvárások pedig még nagyobbak. Az amerikai kognitív tudós és informatikus Marvin Minsky 1970-ben a Life magazinnak egyenesen azt mondta: „három-nyolc éven belül olyan gépünk lesz, amely egy átlagos ember általános intelligenciájával rendelkezik”. Bár az alapvető elvi bizonyítékok már megvoltak, a természetes nyelvfeldolgozás, az absztrakt gondolkodás és az önfelismerés végső céljainak eléréséig még hosszú út vezetett (Anyoha, 2017).

A mesterséges intelligencia kezdeti kódének felszakadozása akadályok sokaságát tárta fel. A legnagyobb ezek közül a számítási teljesítmény hiánya volt ahhoz, hogy a számítógépek bármi érdemlegeset tegyenek: ugyanis egyszerűen nem tudtak elegendő információt tárolni vagy elég gyorsan feldolgozni. A kommunikációhoz például sok szó jelentését kell ismerni, ráadásul sokféle kombinációban. Nem véletlenül állította az MI kortárs kutatója, az osztrák születésű kanadai Hans P. Moravec azt, hogy „a számítógépek még túlon túl gyengék ahhoz, hogy intelligenciát mutassanak”. Ahogy fogyott a türelem, úgy fogyott a finanszírozás is, és a kutatás tíz évig lassan leállt.

Az 1980-as években a mesterséges intelligencia fejlesztése két forrásból kapott új lendületet: egyrészt az algoritmikus eszköztár bővülésével és a pénzeszközök fellendülésével. A molekuláris biológus-fizikus John Hopfield és a pszichológus David Rumelhart népszerűsített

az úgynevezett mélytanulási technikákat, amely interdiszciplináris alapok lehetővé tették a számítógépek számára, hogy a tapasztalatok felhasználásával tanuljanak. Másrészt a számítógéptudós Edward Feigenbaum olyan szakértői rendszereket vezetett be, amelyek egy emberi szakértő döntéshozatali folyamatát utánozták. A program megkérdezte egy adott terület szakértőjét, hogyan kell reagálni egy adott helyzetben, és miután ezt gyakorlatilag minden helyzetre megtanulták, a nem szakértők is kaphattak tanácsot a programtól. A szakértői rendszereket széles körben használták az iparágakban. Az 1982–1990 közötti időszakban a japán kormány ötödik generációs számítógépes projektje (FGCP) részeként nagymértékben támogatta a szakértői rendszereket és más, a mesterséges intelligenciával kapcsolatos törekvéseket. 400 millió dollárt fektettek be azzal a céllal, hogy forradalmasítsák a számítógépes feldolgozást, megvalósítsák a logikai programozást és fejlesszék a mesterséges intelligenciát. Ezeknek az ambiciózus céloknak a zöme nem teljesült. Ugyanakkor az elmondható, hogy az FGCP közvetlenül mérnökök és tudósok egy tehetséges fiatal nemzedékének jelentett ösztönzést. Ettől függetlenül az FGCP finanszírozása megszűnt, és a mesterséges intelligencia kikerült a figyelem középpontjából.

A Harvard Egyetem molekuláris és sejtbiológiai tanszékének kutatója, Rockwell Anyoha rámutat, hogy érdekes és felettébb ironikus módon a kormányzati finanszírozás, illetve közérdeklődés híján a mesterséges intelligencia virágzott ezekben az évtizedekben (Anyoha, 2017). Ennek a hegemon olvasatnak, illetve probléma megfogalmazásnak abból a szempontból lehet jelentősége, hogy felhívja a figyelmet a mesterséges intelligenciának az állami és a (transznacionális) vállalati perspektívákba történő elhelyezési igényére, melyre a következő nagyobb szerkezeti egységben kerül sor.

E kitérő után a történelmi fővonalra visszatérve elmondható, hogy később, az 1990-es és 2000-es években a mesterséges intelligencia számos mérföldkövét sikerült elérni. 1997-ben az uralkodó sakkvilágbajnok és nagymester Gary Kasparovot legyőzte az IBM Deep Blue nevű sakkzóó számítógépes programja. Ez a nagy nyilvánosságot kapott mérkőzés volt az első alkalom, hogy egy uralkodó sakkvilágbajnok vereséget szenvedett egy számítógéptől, és hatalmas lépésként szolgált egy MI-n alapuló döntéshozó program felé. Ugyanebben az évben a Dragon Systems által kifejlesztett beszédfelismerő szoftver is megjelent az alább részletesen tárgyalt Microsoft amerikai vállalat Windows operációs rendszerében. Ez egy újabb nagy előrelépés volt, a beszélt nyelvi tolmácsolási törekvések irányába. Úgy tűnt, hogy nincs olyan probléma, amivel a gépek ne tudnának megbirkózni. Még az emberi érzelmekre is kiterjedt a folyamat, amint azt a Cynthia Breazeal által kifejlesztett Kismet robot is bizonyította, amely képes volt felismerni és megjeleníteni az érzelmeket (Anyoha, 2017).

## 1.2. A jelen

Ma már a „Big Data” korát éljük, egy olyan korszakot, amelyben képesek vagyunk – különösen igaz ez a meghatározó hatalmi-gazdasági, illetve vállalati és kormányzati szereplőkre – hatalmas mennyiségű információt gyűjteni, amelyek feldolgozása egy ember számára túl nehézkes. A mesterséges intelligencia alkalmazása e tekintetben már számos iparágban, például a technológiában, a bankszektorban, a marketingben és a szórakoztatóiparban igen eredményesnek bizonyult. Azt látni, hogy még ha az algoritmusok nem is fejlődnek sokat, a nagy mennyiségű adat és a számítástechnika könnyedén teszi lehetővé azt, hogy a mesterséges intelligencia ropant hatékonysággal tanuljon (Anyoha, 2017).

Nemcsak az MI tanul azonban. Jelzésértékű a nemzetközi tudatosság és tanulmányok összefüggésében, hogy már évekkel ezelőtt, 2019-ben is közel 150 000 publikáció jelent meg a mesterséges intelligenciáról és a robotikáról. Ez a terület megelőzi az egyéb, a fejlődő orszá-

gok számára szintén potenciális előnyökkel járó, élenjáró átfogó technológiával – például az energiával, az anyagtudományokkal, a nanotechnológiával és a biotechnológiával – kapcsolatos tudományos teljesítményeket (UNESCO, 2021, vii).

Szemléletes a nemzetközi trendekkel, egyszersmind az erőviszonyokkal összefüggésben az, hogy 2016 és 2020 között több mint 30 ország – beleértve hazánkat is (ITM, 2020) – fogadott el külön stratégiát a mesterséges intelligenciára vonatkozóan. Míg Kanada vezető szerepet igyekszik betölteni a mesterséges intelligencia lehetséges társadalmi hatásairól folytatott nemzetközi párbeszédben, Kína, az Orosz Föderáció és az USA versenyelőnyért verseng magának a mesterséges intelligenciának a területén. Nem csoda, hogy Vlagyimir Putyin orosz elnök 2017-ben kijelentette, hogy „aki vezető lesz ezen a területen, az lesz a világ ura.” Kína 2030-ra „a világ elsődleges innovációs központjává kíván válni a mesterséges intelligencia területén” – áll az új generációs mesterséges intelligencia fejlesztési tervében. Kína már most is a világ legnagyobb mesterséges intelligencia szabadalmainak tulajdonosa, de ezen a területen nincs felsőszinten képzett munkaerő; 2030-ig megaprogramokat indított a tudomány és a mérnöki tudományok területén, amelyek között szerepel a kvantumszámítás és az agykutatás. Az Egyesült Államok kormányának 2020-ra vonatkozó, 2021-re vonatkozó kutatási költségvetési javaslata jelentős emeléseket tartalmazott a kvantuminformatica és a mesterséges intelligencia területén, annak a célnak a részeként, hogy 2022-re megduplázza a kormányzat egészére vonatkozó kutatási beruházásokat e két területen a 2019-es szinthez képest (UNESCO, 2021, 37).

Ezzel párhuzamosan a negyedik ipari forradalomnak (vagy ipar 4.0-nak) nevezett jelenség az irányítási rendszereket, az iparágakat és a munkaerőpiacot is felforgatja, mivel a kiberfizikai rendszerek egyre jobban terjednek, és egyre kifinomultabbá válnak. A mesterséges intelligencia (AI), a robotika, a nanotechnológia, a háromdimenziós (3D) nyomtatás, a genomika, a biotechnológia és a kognitív tudományok egyre inkább összefonódnak, egymásra épülnek és felerősítik egymást (UNESCO, 2021, 109).

A mindehhez vezető, illetve ekképp kicsúcsosodó intézményi folyamatok természetesen nem valamiféle „légüres térben” játszódtak le, ezt igyekszünk körüljárni alább.

## **2. A politikai gazdaságtani dimenzió: Az IKT és az MI globális értékláncainak metszete**

### **2.1. Nemzetállami és/vagy transznacionális keretek**

Az amerikai politológus Robert Gilpin már 1987-ben megállapította, hogy noha a gazdasági és politikai tényezők a történelem során kölcsönösen befolyásolták egymást, a modern világban ez a kölcsönhatás alapvető módon átalakult. Az elmúlt évszázadok során a nemzetgazdaságok kölcsönös függősége a kereskedelem, a pénzügyek és a technológia jelentősen kiterjedt áramlásának köszönhetően megnőtt (Gilpin, 1987, 20).

Aránytalanul hosszú történelmi áttekintése helyett beérnénk azzal a nemzetközi politikai gazdaságtani alapvetéssel, hogy miközben a nemzetállam fokozatosan nagymértékben kiszorította a politikai szerveződés olyan premodern formáit, mint a városállamok, törzsek és birodalmak, addig a piac vált a gazdasági kapcsolatok szervezésének elsődleges eszközévé, kiszorítva a csere más eszközeit: a kölcsönösséget, az újraelosztást és a birodalmi parancsgazdaságokat. A társadalmi szerveződés e két ellentétes formája, a modern állam és a piac együtt fejlődött az elmúlt évszázadok során, és kölcsönös kölcsönhatásaik egyre inkább meghatározóvá váltak világunk nemzetközi kapcsolatainak jellege és dinamikája szempontjából (Gilpin, 1987, 23).



Szemben azzal, hogy korábban a nemzetállamok határozták meg a globális gazdasági hatalmat, idővel már a tetszőleges nemzetiségű – javarészt, de korántsem, sőt egyre kevésbé amerikai székhelyű – transznacionális vállalatok<sup>1</sup> is bekapcsolódtak a világpiac irányításába, akár a közöttük fennálló versengés ellenére is. Mindez egyes politikai gazdaságtani és geopolitikai jellegzetességek szempontjából egyaránt hangsúlyos szerepet kap.

Nem teljesen tisztázott ez az átmenet, illetve annak pontos lefolyása. A szakirodalmi spektrum egyik végpontja a filozófus-szociológus Hardt-Negri szerzőpáros, akik szerint viszont a nemzetállami kereteken már jószerevel túlhaladt a történelem, és jelenleg csakis poszt-nemzetállami szerkezetekről beszélhetünk.<sup>2</sup> A másik pólus Matolcsy György, aki szerint egyetlen szuperhatalom, illetve Birodalom van, jelesül, az amerikai, amelynek állami hírszerzési, politikai és katonai ereje áll a vállalatok globális terjeszkedése mögött (Matolcsy, 2020, 195, 200). Mindez azon profán, axiomatikus igazságból is fakadna, amit Magyarics Tamás külpolitikai szakértő is érint, miszerint a piacokért és nyersanyagokért globális küzdelem zajlik a nemzetközi térben (Magyarics, 2014, 623). Annál is inkább logikusnak tűnik, hogy a globális gazdasági fejlődés dinamikája nemzeti területekbe – például olyan klaszterekben, mint az amerikai Szilícium-völgy, a kínai Csungkuancun vagy a dél-koreai Chungshong, hogy ezúttal csak párat nevezünk meg – van ágyazva, és a nemzetállam aktív közreműködésére támaszkodik. Amit globálisnak kódolunk, valójában függ a nemzetállamtól, mint adminisztratív kapacitástól és a legitimitáció forrásától. Néhány téren csökkenhet ugyan a nemzetállam szuverenitása, más téren viszont növekedhet is (Bayer, 2015, 26; Iványi, 2019a, 43–44).

Ebben a tekintetben e helyen nem tisztünk állást foglalni, annyi azonban bizonyosnak tűnik, hogy élénk kapcsolódások vannak az állami és a két szféra között. Egyetértünk az angol politikai bölcselelő Mariana Mazzucato-val, aki éppen az innovációk reáliáinak lakmuszpapírján, jelesül az Apple GPS- és érintőképernyős, vagy a Google keresőszoftver algoritmikus rendszereinek példáin keresztül mutatja ki azt, hogy mítosz az állami és a magánszektorok szétartó pályája, az ő érdekközösségükre figyelemmel (Mazzucato, 2013).

Fontosabb ezúttal, hogy a második világháború és 1980 között eltelt időszakban a világgazdasági rendszerben létrejött az ún. öt monopólium köré szerveződve az uralom új rendszere. E monopóliumok egyike a hálózati alapú globális média, egy további a technológia, a témánk szempontjából legfeljebb áttételesen fontos többi monopólium, jelesül a természeti erőforrások, a pénzügy és a tömegpusztító fegyverek feletti ellenőrzés mellett (Amin, 2003, 63, 71).

Hasonló képet fest Li Xing, a nemzetközi kapcsolatok kínai származású dán professzora és szerzőtársa, Lin Hongyu, akik szerint a hidegháború utáni időszakban az amerikai unilaterális-

<sup>1</sup> A múlt század utolsó ötödében a transznacionális cég jelzős szerkezet nyert teret, fokozatosan átvéve a multinacionális vállalat megnevezés helyét, mely utóbbit a mai napig használja a magyar köznyelv mellett akár az ENSZ-UNCTAD éves befektetési körképe is. E terminológiai eltolódás időben egybeesik azon szervezeti átrendeződésekkel, amelyek megnyitották „a nemzetközi gazdaság történelmének” részben új szakaszát, a globalizációét. E „megállíthatatlanul előretörő szökőár” farvizén – hogy ne mondjuk, hogy annak élére állva – egyes vállalatok igyekeztek érvényesíteni expanziós napirendjüket a hovatovább kedvező környezetben. Bővebben I. Bost et al. (2021, 68).

<sup>2</sup> A Hardt-Negri szerzőpáros szerint ellentétben a történelmi-nemzetállami imperializmussal, a jelen „Birodalma nem hoz létre területi hatalmi központot, és nem támaszkodik rögzített határokra vagy korlátokra. Ez egy decentrikus és deterritorializáló uralmi apparátus, amely fokozatosan az egész globális hatalmat bevonja nyitott, terjeszkedő határai közé.” (Hardt & Negri, 2001, xii).



mus és strukturális dominancia abban öltött testet, hogy képesek voltak irányítani a világpolitika általános alakját, amely az erőforrások, a tőke, a katonai és gazdasági erő mellett a technológián is alapult (Hongyu & Xing, 2014, 111–113). Mindezzel karöltve a kései '80-as években és a '90-es évek elején számos fejlesztés tolta előtérbe az „átjárható” világhálót. A technológia „váza” a globálisan hegemón helyzetbe kerülni látszó (Brzezinski & Snowcroft, 2019, 26–29) Egyesült Államokba helyeződött, még hozzá aránytalan mértékben koncentrálnak ott. Ilyen technológiai fejlesztések és innovációk voltak akkoriban az internet nem-kereskedelmi használatának elhagyása; a World Wide Web feltalálása és szétszórása szabadon hozzáférhető szoftverként; az internet forrásainak – ideértve a címeket és hálózatazonosítókat – a koordinációja és ezek igazgatása, nemcsak az amerikai belföldi piac számára, hanem az állam területén kívül is; a Mosaic böngésző nyilvánossá tétele. A piaci viszonyok szabadon foglalhatták rendszerbe, illetve oszthatták fel a többi szolgáltatást, minthogy a profitorientált kommunikációs rendszer a feltörekvő technológiai potenciál, valamint az új és átalakított áruk alapjain szerveződött újjá (Schiller, 2014, 81–90).

Ezekben az infokommunikációs technológiai fejleményekben, illetve a Mesterséges Intelligencia történetének első szerkezeti egységben áttekintett, fajsúlyosabb állomásainak javarészában ténylegesen közös, hogy azok zöme éppen azon (kezdeti) amerikai hatalmi-gazdasági kontextushoz kapcsolódik, amelyek e monopóliumokból tevődött össze, legalábbis évtizedeken át.

Csak hogy abban az esetben, ha kizárólag az amerikai dominanciára fókuszálunk, könnyen szem elől téveszthetnénk a jelen többközpontúság<sup>3</sup> összetett valóságát. Ugyanis már fentebb is szóba kerültek más szereplők, például kifejezetten Japán, ami máris a multipolaritás felé mozdítja az elemzés fókuszait.

Figyelemreméltó Gilpin azon megállapítása 1987-ből, hogy a „relatív hatékonyság” helyszíne Nyugat-Európából és az Egyesült Államokból áthelyeződőben van Japánba és más feltörekvő ázsiai és fejlődő gazdasági hatalmakhoz. Japán ezen akkoriban többeket is foglalkoztató vélt vagy valós elöretörését egyelőre tegyük félre későbbi elmélkedésre.

Fontosabb napjaink kapcsán az, hogy bármely, a témával foglalatokodó kutató csakis egyetérthet a tapasztalatok és statisztikák nyomán a Sobieski Intézet azon közelmúltbeli megállapításával, hogy jelenleg a digitális térben az amerikai, kínai és dél-koreai szereplők a „legbefolyásosabbak” (Grosse et al., 2022, 51). E folyamatokat és multipolaritást alább konkrét szektorai szereplők bemutatásával fogjuk szemléltetni.

## 2.2. IKT-, illetve csúcstechnológiai koncentráció és konvergenciák

Említettük, első ránézésre talán némileg ellentmondásosan, mind az amerikai fölényt, mind annak átlényegülését. Előbbit alább egy-egy becenévvel, illetve betűszóval érzékeltetném, majd egy árnyaltabb leíró szakasszal.

Tény, hogy a globális gazdasági fejlődés „ütőerévé” maguk az infokommunikációs technológiák válnak a második világháború után és különösen a '70-es évektől, amikor is az amerikai hegemónia (ideiglenes) válságára adott újjászervezési válaszok egy kiemelkedő aspektusává vált az ebbe a szektorba történő befektetés (Iványi, 2018, 30–31).

<sup>3</sup> Egy sor hegemónikus és ellen-hegemónikus szerző a posztmarxista Hardt – Negritől a közgazdaságtani Nobel-díjas Joseph Stiglitzten, az argentin gyarmat-mentesítő Walter Mignolo-n, a nyugattalan modernizáció mellett elkötelezett szingapúri diplomata Kishore Mahbubani-n és a geopolitikai témákkal foglalkozó brit Tim Marshall-on keresztül az amerikai hegemónia fenntartásában bevallottan érdekelt Brzezinskiig igazolt az elmúlt években tudományos hitelességgel egy új, napjainkban kibontakozó globális hatalmi-gazdasági átrendeződést.

Az is nyilvánvaló ezen felül, hogy a hidegháború végével egy, az amerikai tőke és kormányzat számára ellenállhatatlan lehetőség nyílt meg a területen kívüli áramlás előtt. A pénzügyi, a telekommunikációs és innovációs szektor hálózatának a nemzetközi intézmények pártfogolta egész világra kiterjedő, robbanásszerű növekedését Dan Schiller „titáni felhalmozódásnak” nevezi (Schiller, 2014, 43–57).

Érzékelteti e fentebb taglalt tengeren túli térnyerést, egyben képet ad a szóban forgó három évtized ágazati átrendeződéseiről az, hogy a Google akkori vezérigazgatója, későbbi elnöke, Eric Schmidt 2011. május 31-én a kaliforniai Rancho Palos Verdesben tartott D9 konferencián nagyvonalakban beszélt a jelenkor gyorsan változó, technológia-központú gazdasági környezetről. Az általánosságokon túl Schmidt azt is megjegyezte, hogy a vállalatok egy kis csoportja soha nem látott ütemben növekszik, és olyan méreteket ölt, amelyeket csak rendkívülinek lehet nevezni. Ráadásul ez a növekedés „korábban nem volt lehetséges”. Schmidt négy olyan vállalatot nevezett meg, amelyek kiemelkedtek a tömegből: Apple, Amazon, Facebook és Google. Ezeket a vállalatokat együttesen a Négyek Bandájának nevezte (Phil, 2011, 18).

Elgondolkodtatók a „Négyek Bandája” által megjelenített ágazati konvergenciák, például az, hogy egy-egy internetes oldal, mint amilyen a többirányú tájékozódás letéteményeseként ünnepeelt Google, vagy az alternatív nyilvánosságot megtestesíteni vélt, online közösségi hálózat, a Facebook, milyen mértékben nőtt túl a saját „eredeti” játszóterén.

A 2004-ben a tőzsdén is megjelent Google (ma már Alphabet) összességében napjainkra az egyik legnagyobb IKT-„behemót” lett. Idővel drótnélküli hálózati szolgáltatásba, hardvereszközök gyártásába és még egy sor egyéb iparági tevékenységbe is kezdett. Ezáltal nemcsak az internetes böngészés (Chrome), az elektronikus levelezés (Gmail) és a multimédia-tartalommegosztás (YouTube) vagy a mobil operációs rendszer (Android), vagy a felhőszolgáltatások (Google Drive) terén tett szert erőpozícióra. Hanem a nevével fémjelzett digitális vagy számítástechnika-alapú kommunikációs technológián átívelő hatalmi-gazdasági koncentráció immár a különféle hardvereszközök forgalmazására és internetszolgáltatásra is kiterjed. Előbbiekre példa a Google Pixel telefonkészülék, utóbbira a Google Fiber szélessávú internet-hozzáférés és a Google Fi (korábban Project Fi), amely egy vezeték nélküli és mobilinternetet egyaránt használó, úgynevezett virtuális mobilszolgáltató (MVNO).

A szintén viszonylag újonnan, 2004-ben a keleti oldalról online közösségi hálózatként indult, idővel szintén a Szilícium-völgybe költöző Facebook (Meta) az Instagram közösségi hálózatot szerezte meg, amely fényképek és rövid videók okostelefonon történő megosztásán alapul. Ezen felül azonnali üzenetküldő szolgáltatásokat (Messenger, WhatsApp) is nyújt, és kifejezetten az életmódtermékekre irányuló keresőmotort (TheFind) is üzemeltet. E szolgáltatási változatosság, illetve terjeszkedési tendencia oly mértékű koncentrációt és gazdasági ambíciókat jelenít meg, ami már messze túlmutat a közösségi médiaszolgáltatáson (Iványi, 2019a, 40).

Az elképesztő növekedési tendenciákat a következő számok érzékeltetik: negyed évszázad alatt a mobil-telefonkészülékek száma nulláról 6.8 milliárdra nő. A mindebben érdekelt digitális és IKT-„behemótok”, beleértve a Google-t, az Apple-t vagy a Facebookot, a maguk versengése közepette nagyon is együttműködnek egy sor területen, és időnként „amennyire illékony, annyira átláthatatlan” szövetségekbe tömörülnek. Ráadásul alkalmasint előfordul, hogy közös kezdeményezésekre vállalkoznak egyéb ágazati szereplőkkel, például bankcsoportokkal vagy olyan hitelkártya-vállalatokkal, mint a Visa és a Mastercard (Iványi, 2018, 52).

A „Négyek Bandájával” időről időre együtt említi a szakirodalom a szintén amerikai Microsoftot, együttesen a GAFAM betűszóval utalva ezekre a cégekre. A GAFAM piaci kapitalizációja 2010 januárja és 2019 decembere között csaknem hatszorosára emelkedett, elérve ezzel a 4756 milliárd dolláros szintet. A fenti vállalatoknak a pandémia sem szabott gátat

a növekedésben, sőt a várakozásokat meghaladó rekordbevételre tehetek szert (Bost et al., 2021, 97).

Valamivel árnyaltabb képet kapunk a „Négyek Bandája,” illetve GAFAM fémjelezte „látletlenél,” ha a mesterséges intelligenciát is magába foglaló csúcstechnológiai területeken a cégek nemzetiségi megoszlását vizsgáljuk. A kétezres évek második évtizedének vége felé erős észak-amerikai fölényt tapasztalunk (20 vállalat származik az USA-ból, vagyis az összes egyötöde), melyet az Egyesült Királyság követ (14 cég), majd Franciaország (12), Németország és Japán (11–11). Messze az említett országok után találjuk Svájcot (5), Írországot és Kínát (4-4). Míg a cégek száma kizárólag Kína (+1), Németország és Japán (+3) esetében növekedett, addig az USA cégeinek száma négygyel, Franciaország és Svájc pedig eggyel visszaesett (Bost et al, 2021, 69–70).

Könnyűszerrel tetten érhetők, mind az említett konvergenciák, mind az amerikai fölény, mind utóbbi „záródó ollója” az ambiciózus távol-keleti szereplők tekintetében, ha az IKT-cégeknek a mesterséges intelligenciára is kiterjedő, igen változatos szolgáltatási kínálatára gondolunk Jonathan Ponciano 2021-es Top 10 „tech céges” listája alapján. Eszerint: 1. Apple Inc. (amerikai; elsősorban: számítógépes hardver, iCloud felhőszolgáltatással, Siri intelligens személyi asszisztens szoftverrel); 2. Samsung Electronics (dél-koreai; félvezetők, ám napjainkra már a Viv intelligens személyi asszisztens szoftverre is kiterjedő portfólióval); 3. Alphabet Inc. (amerikai; Google-Youtube); 4. Microsoft (amerikai; szoftver-programozás, az Azure nevű felhő-szolgáltatással, mesterséges intelligencia); 5. Tencent Holdings (kínai; online közösségi hálózat és azonnali üzenetküldő szolgáltatás); 6. Facebook (Meta) (amerikai; Messenger azonnali üzenetküldő szolgáltatás, Instagram tartalmegosztó); 7. Intel Corporation (amerikai; hardvereszközök és mesterséges intelligencia); 8. IBM (amerikai; hardver, szoftver, robotika, felhő, mesterséges intelligencia); 9. Taiwan Semiconductor Manufacturing Co. (tajvani; félvezetők, hardver); 10. Oracle Corporation (amerikai; vállalati szoftver, felhő és hardver) (Ponciano, 2021). A Forbes ezen összeállítása akkor is szemléletes, ha e szóban forgó koncentrációs jelenség történetesen korántsem új, hiszen az eredetileg egy ágazatba sorolható vállalatok már hosszabb ideje konglomerátumok részévé válnak.<sup>4</sup>

### 2.3. Az IKT jelenkori globális értékláncai és a Mesterséges Intelligencia integrációja

Az internetkapcsolat világát a mobileszközök, köztük a laptopok, a táblagépek és különösen az úgynevezett „okostelefonok” elterjedésével továbbfejlesztették. Az a könnyedség, amellyel a felhasználók hozzáférhettek ezekhez az eszközökhöz – és az internethez –, azt jelentette, hogy a mindennapi élet mindenütt jelenlévő elemévé váltak. Sőt, a „viselhető” technológiák és a Dolgok Internete (IoT) terén megjelenő innovációk azt sugallják, hogy az internetnek a mindennapi

<sup>4</sup> Közismert, hogy egyes távközlési vállalatok érdekeltségeket szereztek üzleti vállalkozásoknak egy, az eredeti profiljukon jóval túlnyúló spektrumán is (például az immár az ingatlanok és vidámparkok tulajdonjogával is rendelkező, hajdani filmágazati szereplő The Walt Disney Company). Ez fordítva is igaz: az eredeti (vagy fő-) profiljuk szerint nem közvetlenül a médiával foglalkozó vállalatok is „be- vagy visszavásárolják” magukat a tömegtájékoztatásba (szemléletesek e tekintetben akár a Vivendi vagy Telemundo tömegmédiá vállalatok General Electric általi felvásárlásai is). 2004-ben a General Electric médiakonglomerátum megvásárolta a Vivendi Universaltól a televízió és mozi részleget és ezáltal akkoriban a harmadik legnagyobb médiakonglomerátum lett a világon. Azt, hogy nemcsak médiagazdasági érdekeltségekre tett szert, jelzi, hogy egy igen közeli példa következzen e vállalat globális pénzügyi üzletága a GE Capital, amelynek részeként működött egykoron a magyarországi Budapest Bank is. Bővebben l. Iványi (2019a, 37).

életbe való integrációja az elkövetkező években csak fokozódni fog (Croteau & Hoynes, 2019, 57). Olyannyira, hogy megkockáztathatjuk azon állítást, hogy amely cég nem nyit a mesterséges intelligencia irányába, alighanem a versenyhátrányt kockáztatja.

Az alábbiakban a jelenlegi „élbolyt” tekintjük át, ugyanakkor a cégek össz-szolgáltatási spektruma helyett, amely legalábbis egy monográfiát kívánna meg, ezúttal kizárólag a mesterséges intelligencia összefüggésekre fókuszálunk.

Említettük a tavalyi Ponciano-féle összeállítást napjaink csúcstechnológiai óriásairól. Ennek élén a Négyek bandája, illetve GAFAM keresztmetszetében álló Apple Inc. vállalatot találjuk, amelynek portfóliója kiterjed a Siri intelligens személyi asszisztensre is.

Az Apple első elképzelése egy digitális személyi asszisztensről egy 1987-es koncepcióvideóban, a Knowledge Navigatorban jelent meg (Rosen, 2011). A Siri egy virtuális asszisztens, amely az Apple Inc. iOS, iPadOS, watchOS, macOS, tvOS és audioOS operációs rendszereinek része.<sup>5</sup> Hangalapú lekérdezések, gesztusalapú vezérlés, fókuszkövetés és természetes nyelvű felhasználói felület segítségével válaszol kérdésekre, ajánlásokat tesz és műveleteket hajt végre, kéréseket intézve egy sor internetes szolgáltatáshoz. A folyamatos használat során alkalmazkodik a felhasználók egyéni nyelvhasználatához, kereséseihez és preferenciáihoz, majd személyre szabott eredményeket ad vissza.

A Siri az SRI International Artificial Intelligence Center (SRI Nemzetközi Mesterséges Intelligencia Központ) spin-outja, és az amerikai védelmi minisztérium alá rendelt DARPA által finanszírozott egykori CALO projekt egyik elágazása. Társalapítói Dag Kittlaus, Tom Gruber és Adam Cheyer, a UCLA alumnijából (Bosker, 2013). A Siri-t 2010 áprilisában Steve Jobs irányításával felvásárolta az Apple Inc (Olson, 2011).

Továbbmenve, Ponciano-nál a második helyezett a dél-koreai Samsung Electronics, amely mindennél jobban érzékelteti, hogy a távol-keleti szereplők a nemzetközi élmezőnyhöz tartoznak. A 2016-ban az eredendően amerikai fejlesztésű Viv intelligens személyi asszisztens szoftvert megvásároló Samsung saját fejlesztésű hangvezérelt digitális asszisztenssel rukkolt elő 2017-ben, amely egyes saját, Galaxy mobil-telefonkészülékeikre lett telepíthető. 2017 októberében a Samsung bejelentette a Bixby 2.0 közzétételét a San Franciscóban tartott éves fejlesztői konferenciáján. Az akkor új verziót a vállalat csatlakoztatott termékei, köztük okostelefonok, tévék és hűtőszekrények körében vezették be (Chung, 2017). 2021-ben egyes oldalak beszámoltak a Samsung immár háromdimenziós személyi asszisztenséről, Samról is (Peters, 2021).

A GAFAM-kontextusban már fentebb szintén kifejezetten tárgyalt Microsoft a világszerte elosztott adatközpontjain keresztül működteti a Microsoft Azure, gyakran Azure néven emlegetett, az alkalmazások kezelésére szolgáló felhőalapú számítástechnikai platformot. A Microsoft Azure Machine Learning (Azure ML) eszközöket és ML-keretrendszereket biztosít a fejlesztők számára, hogy saját gépi tanulási és mesterséges intelligencia-alapú szolgáltatásokat hozzanak létre.

A Microsoft Azure Cognitive Services előre elkészített alkalmazásprogramozási felületek (API), szoftverfejlesztő készletek (SDK) és testreszabható szolgáltatások összessége a fejlesztők számára, beleértve a perceptuális és kognitív intelligenciát, amely magában foglalja a beszédfelismerést, a hangfelismerést, a neurális beszéd-szintézist, az arcfelismerést, a számítógépes látást, az OCR/formaértelmezést, a természetes nyelvfeldolgozást, a gépi fordítást és az üzleti döntési szolgáltatásokat. A Microsoft saját termékei és szolgáltatásai esetében (Bing, Office, Teams, Xbox és Windows) megjelenő legtöbb MI funkciót az Azure Cognitive Services támogatja (Lardinois, 2019).

<sup>5</sup> <https://support.apple.com/en-us/HT204389>



A Samsunghoz hasonlóan immár szintén a világ legbefolyásosabb cégei közé sorolható távol-keleti, kínai technológiai és szórakoztatóipari konglomerátum Tencent felvállalt küldetését az emberi életminőség javítása az internetes szolgáltatások révén. A mesterséges intelligencia lehetővé teszi, hogy ezt új, erőteljes módokon tegyék. Mind az alap-, mind az alkalmazott kutatások révén fejlesztik a tudományterület legmodernebb eredményeit, és olyan termékekben és szolgáltatásokban alkalmazzák a mesterséges intelligenciát, amelyek mindenki számára, mindenhol elérhetővé teszik a mesterséges intelligencia előnyeit. Szolgáltatásaik következő, kulcsfontosságú területein alkalmazzák az MI-t, hogy javuljon a felhasználói élmény és mindez kedvezzen a vállalati partnerek növekedésének: Tartalom – személyre szabottabb ajánlások létrehozása a felhasználók számára és új élmények nyújtása; társadalmi kapcsolatok – természetesebb, vonzóbb és szórakoztatóbb interakciók létrehozása az emberek és a gépek között; játékok – a virtuális és a valós világ összekapcsolása és a játékelmény javítása. Ezen felül a mesterséges intelligenciának az iparágakon átívelő kulcsfontosságú alkalmazásaira is törekszenek, ami feltárja a mesterséges intelligencia egyéb horizontjait: orvoslás – az orvosok segítése a betegségek korai felismerésében és megelőzésében; Mezőgazdaság – a gazdálkodók segítése abban, hogy kevesebb erőforrás felhasználásával több élelmiszert termeljenek; ipar – a vállalatok támogatása a képességeik fejlesztéséhez a mesterséges intelligencia segítségével; gyártás – a vállalkozások segítése infrastruktúrájuk és működésük optimalizálásában.<sup>6</sup>

A Tencentnél említettük egy szó erejéig a virtuális játékelmény javítását. Az egyik legfrissebb nemzetközi fejlemény e téren az, hogy az egyebek mellett a közösségi média és virtuális realitás terén (l. fentebb) is globális hatósugarú szereplővé avanszálódott Facebook (Meta) 2022. november 22-én jelentette be, hogy áttörést értek el olyan, hatékonyabb és rugalmasabb „ügynökök” létrehozása terén, akik az emberekhez hasonlóan képesek a nyelv segítségével tárgyalni, meggyőzni és együttműködni az emberekkel a stratégiai célok elérése érdekében. Létrehoztak egy „ügynököt,” jelesül a CICERO-t, amely az első olyan mesterséges intelligencia, amely emberi szintű teljesítményt ért el a népszerű Diplomacy stratégiai játékban. A CICERO mindezt a játék webDiplomacy.net-en, a játék online változatában bizonyította, az emberi játékosok átlagpontszámának több mint kétszeresét érve el, az egynél több játékot játszó résztvevők első 10 százalékában végezve.<sup>7</sup>

Mindez korántsem meglepő, annak tudatában, hogy előzőleg, 2016. április 12-én a Facebook-vezér Mark Zuckerberg felvázolta 10 éves jövőképét, amely három fő pilléren nyugodott, melyek: a mesterséges intelligencia, a fokozott globális kapcsolat, valamint a virtuális és kiterjesztett valóság (Swartz & Guynn, 2016).

A 2021-es Ponciano-listán hetedik helyet szerzett Intel az elmúlt tíz évben számos piaci felvásárlást hajtott végre, amely egyebek mellett a *kognitív számítástechnikához*, a felhőalapú szolgáltatásokhoz, vagy az önjáró autókhoz kapcsolódik. Az egyik első lépésük ebben az irányban az volt, amikor 2013-ben bejelentették az Indisys spanyol természetes nyelvfelismerő startup cég felvásárlását. Az Indisys mesterséges intelligencia (AI) technológiája „folyékonyan és józan ésszel társalog több nyelven, és különböző platformokon is működik” (Lunden, 2013).

A szintén amerikai IBM természetes nyelven feltett kérdések megválaszolására képes kérdésmegoldó számítógépes rendszerének, a Watsonnak,<sup>8</sup> amelyet az IBM DeepQA projektjében fejlesztettek ki (Ferrucci, 2013), egyéb funkciói mellett vállalati kapcsolattartási (ügyfélszolgá-

<sup>6</sup> <https://www.tencent.com/en-us/business/artificial-intelligence.html>

<sup>7</sup> <https://ai.facebook.com/blog/cicero-ai-negotiates-persuades-and-cooperates-with-people/>

<sup>8</sup> [https://researcher.watson.ibm.com/researcher/view\\_group.php?id=2099](https://researcher.watson.ibm.com/researcher/view_group.php?id=2099)



lati), üzletautomatizálási és természetes nyelvfeldolgozási (előrejelző-elemző) feladatai is vannak.<sup>9</sup> Újfént a mesterséges intelligencia egyéb horizontjait tükrözte, amikor 2013 februárjában az IBM közölte, hogy a Watson első kereskedelmi alkalmazása a New York-i Memorial Sloan Kettering Rákközpontban, a WellPoint (ma Anthem) céggel közösen a tüdőrák kezelésével kapcsolatos felhasználás-kezelési döntések meghozatalára szolgál (Upbin, 2013).

A csúcstechnológiai „Top 10” kilencedik helyén ismételten távol-keleti vállalatot találunk. A Taiwan Semiconductor Manufacturing Co. (TSMC – magyarul: tajvani Félvezető Gyártó Vállalat), amely érdekes módon kínai és amerikai gyártelepekkel is rendelkezik, hivatalos honlapján azzal büszkélkedik, hogy vezető logikai, memória- és csomagolási technológiáinak köszönhetően kedvező helyzetben van ahhoz, hogy a legfejlettebb mesterséges intelligencia-hardvereket szállítsa ügyfeleinek. Olyan technológiai kutatási csővezeték hoztak létre, amely az elkövetkező évtizedekben lehetővé teszi a vezető mesterséges intelligencia-eszközök, -áramkörök és -rendszerek használatát. A „memóriához közeli és memórián belüli” (ang.: near- and in-memory) számítástechnika, a tartalmuk megőrzéséhez állandó tápellátást nem igénylő memóriamodul technológiák (ang.: embedded non-volatile memory technologies), a 3D integráció és a hibátűrő informatika a különleges MI-hardverkutatói területeik közé tartoznak. Házon belüli kutatásaikat erős egyetemi és kormányzati partnerségek egészítik ki, amelyek révén a világ vezető MI-kutatóival is kapcsolatba léphetnek.<sup>10</sup>

Az amerikai számítástechnikai vállalat Oracle Corporation egy amerikai számítástechnikai vállalat, amely 2020-ban a világ harmadik legnagyobb szoftvercége volt az árbevétel és a piaci kapitalizáció alapján (Murphy & Contreras, 2022). 2020-ban a vállalat adatbázis-szoftvereket és technológiákat (különösen a saját márkáit), felhő alapú rendszereket és vállalati szoftvertermékeket, például vállalati erőforrás-tervezési (ERP), humán erőforrás-kezelési (HCM), ügyfélkapcsolat-kezelési (CRM) (más néven ügyfélélmény-menedzsment), vállalati teljesítmény- (EPM) és ellátási lánc-kezelési (SCM) szoftvereket értékesített (Vickers, 2016, 97). Az Oracle Corporation-AI a mesterséges intelligencia és a gépi tanulás szolgáltatásaival foglalkozik. Fejlesztők előre elkészített modelleket adnak az alkalmazásokhoz és műveletekhez. Ennek megfelelően nyílt forráskódú keretrendszerekkel, illetve az adatbázisban történő, gyorsított gépi tanulással foglalkozó megoldásokat kínálnak üzleti partnereiknek.<sup>11</sup>

### **3. A műszaki dimenzió: a mesterséges intelligencia és az IKT-alapú közösségi média közötti kapcsolódások**

Annak ismeretében, hogy önmagában az IKT-spektrum is már-már végtelen, az alábbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy az előbbieknél csupán az egyik, mindemellett napjainkban igen látványosan fejlődő szegmense, a közösségi technológiák (vagy médiatípusok) miként keresztezhetik egymást a mesterséges intelligenciával.

<sup>9</sup> <https://www.ibm.com/artificial-intelligence>

<sup>10</sup> <https://research.tsmc.com/english/research/artificial-intelligence/publish-time-1.html>

<sup>11</sup> <https://www.oracle.com/artificial-intelligence/>

### 3.1. Interakciók a közösségi média és a mesterséges intelligencia között az üzlet világában

A témánk szempontjából fontosabb következtetések előtt – távolról sem a teljesség igényével – alább következzen néhány példa arra, hogy az MI milyen szerepet játszhat az üzleti tevékenységek során.

Az MI az ügyfélszolgálatban is megjelenik. Sok startup felismeri, hogy az ügyfelek egyre ingatagabbak, és hogy a megfelelő termék vagy szolgáltatás már nem elegendő ahhoz, hogy egy vállalat kitűnjön a versenyzőnyből. Sok cég úgy véli, hogy a megoldás a csúcstechnológia, például a mesterséges intelligencia alkalmazása, amely segít jobban megérteni és kiszolgálni az ügyfeleket. Az ügyfélszolgálat esetében a chatbotok létrehozása segíthet a vállalat és az ügyfelek közötti kapcsolat javításában például az ügyfélpanaszok, vagy a gyakori kérdésekre adott válaszok terén (Anderson, 2021, 7).

Az úgynevezett „tartalom népszerűségének előrejelzése” (ang.: content popularity prediction) nevű rendszer a mesterséges intelligenciát használja az ügyfelek elemzésére és megértésére. Ezen eredmények birtokában képes ajánlatokkal élni arra nézve, hogy utóbbiak milyen tartalmakat szeretnének látni.<sup>12</sup>

A fentebb az Oracle kapcsán már érintett ügyfélkapcsolat-kezelő (angol betűszóval: CRM) rendszerek az ügyfelek adatait hivatottak összegyűjteni az olyan kommunikációs csatornákon, mint a telefon, az e-mail és a közösségi média. A cél az értékesítési folyamat javítása, illetve automatizálása. Az olyan platformok, mint a Salesforce, alkalmazzák az MI-t, amely segít a kisvállalkozásoknak elemezni az említett kommunikációs csatornákból származó adatokat, majd az információk alapján kiigazítani a potenciális ügyfelek megszólítását célzó (egyre jobban elterjedt kifejezéssel élve: „leadgenerálás”) tevékenységeket és a marketinget. Az MI-alapú CRM hozzájárulhat ahhoz, hogy nagyobb vendégkör keletkezzen ugyanannyi befektetett anyagi forrásból. Ekképp az is megmutatkozik, hogy miként lehet az MI segítségével marketing- és értékesítési szempontból releváns információkat gyűjteni, annak érdekében, hogy jószerivel a teljes ügyfélszerzési folyamat kedvezőbb lehessen.

Az ügyfélkommunikáció automatizálásával karöltve sok vállalkozás kezdett el ún. chatbotokat használni a weboldalán. A chatbotok beszélgetéseket kezdeményezhetnek, és segíthetnek megválaszolni az ügyfelek kérdéseit, mintegy állandó (24/7) értékesítési vagy ügyfélszolgálati ügyintézőként. Valószínűleg már minden nethasználó találkozott chatrobottal, még akkor is, ha nem volt feltétlenül tudatában annak, hogy mesterséges intelligenciával interaktál (ezt példázák a kis felugró csevegődobozok az adott weboldalak sarkában, amelyek rákérdeznek, hogy van-e a felhasználónak esetlegesen kérdése vagy problémája.)

Egy további terület a humán erőforrás-feladatok racionalizálása, amelynek értelmében az MI nem pusztán a felvételi és a „beilleszkedési” folyamatok egyszerűsítésére áll rendelkezésre, hanem az olyan információk gyűjtéséhez is az új alkalmazottakról, amelyek segítenek a vállalati személyügynek a vonatkozó eljárásokban. Az MI automatikusan át tudja válogatni a jelentkezők halmazát, hogy megtalálja azokat az embereket, akik a leginkább megfelelnek a keresett kritériumoknak. Ez nemcsak a megfelelő jelölt azonosításának esélyét javíthatja, hanem értékes időt és erőforrásokat is megtakaríthat. Ha pedig az adott jelölt már felvételt nyert, a szoftver részt vehet az alkalmazottak (tovább)képzésében. Ezáltal rövidülhet a felvételi folyamat, és növekedhet a színvonalas jelöltek száma, mivel a „manuális válogatás” több időt venne igénybe.

---

<sup>12</sup> <https://statusbrew.com/>

A versenyinformációk beszerzése kontextusában összegyűjthetők és elemezhetők a mindenkori rivális érdekeltségekre vonatkozó információk is, az írott és videós tartalmaktól kezdve a közösségi média bejegyzésekig és marketingkampányokig, amelyek segíthetnek jobb helyzetbe hozni a vállalkozásokat. Számos olyan eszköz létezik, amellyel nyomon követhetők az adott cég versenytársai és utóbbiak aktivitásai, beleértve az információk összegyűjtését. A Crayon például, egy versenytárselemző eszköz, mesterséges intelligenciát használ arra, hogy nyomon kövesse a riválisokat a különböző digitális csatornákon, például a webhelyeiken vagy a közösségi médiában közzétett bejegyzéseiken keresztül. Ezután különböző információkat gyűjt össze, például a marketing nyelvezetükben bekövetkezett apró módosítások vagy árképzési változások vonatkozásában (Anderson, 2021, 10–11).

### 3.2. A Big Data probléma és a nyílt forrású információ- és hírszerzés

A mesterséges intelligencia ezen fentebb érzékeltetett trendje napjaink egyik legnagyobb közéleti figyelmet kiváltó kérdésköréhez, jelesül a tömeges adatgyűjtés reáliájához visz.

Az IKT-alapú úgynevezett harmadik platform technológiák porondjának egészén – ideértve: a közösségi technológiákat csakúgy, mint a mobil kommunikációs és elemző alkalmazásokat, valamint olyan innovációs gyorsítókat, mint a mesterséges intelligencia, a „Dolgok Internetjét” (IoT) vagy a robotikát – értelemszerűen hatalmas mennyiségű adat keletkezik. Mint annak elvi lehetőségeit fentebb példákkal illusztráltuk, ezen adattömeg elemzésekor egyes szereplők tendenciózan a felhőalapú számítástechnika és a „nagy adatok” üzleti intelligenciájának képességeire támaszkodnak. Évek óta hatalmas társadalmi és akadémiai visszhangja van annak, hogy egy, a közösségi médián, illetve társadalmi hálózatokon, kereső szolgáltatásokon, hordozható készülékeken, érzékelő berendezéseken, adatközpontokon nyugvó több milliárd dolláros ipar irányul az ún. big data marketingcélú gyűjtésére és kezelésére (Schiller, 2014, 136–137; Iványi, 2019b).

A „Big Data” ennek megfelelően jelentős figyelem övezi, és mivel Gartner szavaival, a tömeges adatgyűjtés tekintetében a „kiábrándulás hullámvölgyének” nevezett időszakban járunk, a vállalatok további módokat találnak az adatok felhasználására és a technológiák (újra)kombinálására, hogy megoldásokat hozzanak létre az üzleti intelligencia terjedő trendje közepette (Anderson, 2021, 7). E kapcsolódásokkal voltaképpen vissza is érünk a nemzetközi politikai gazdaságtani dimenzióhoz, amelyet felértékelnek éppen e szóban forgó technikai ismervek, azonban ennek részletes tárgyalása helyett a műszaki kérdéskör sematikus körüljárásával folytatjuk.

Továbbmenve, a nyílt forrású információ- és hírszerzés (a továbbiakban: OSINT) titkos és nyilvánosan elérhető forrásokból használható hírszerzési adatok előállításához történő adatgyűjtés. Az OSINT elsősorban üzleti, nemzetbiztonsági, bűnüldözési funkciókból történik.

A nyílt forráskódú hírszerzés nyitott minden hasznos algoritmusra, így a statisztika, a gépi tanulás, a mintafelismerés, az informatika, az alkalmazott matematika mind-mind igényt tart az OSINT-ben használt algoritmusokra. Válfajai lehetnek egyebek mellett: a gépi tanulás és természetes nyelvi feldolgozás; eseményérzékelés; prediktív analitika (különösen a nem gépi tanuláson alapuló); hálózatelemzés; és „kézi” elemzés (Anderson, 2021, 11).

A térbeli rekordok összekapcsolása és más algoritmusok szintén nagyon hatékonyak lehetnek (Anderson, 2021, 16).

A klaszteranalízis, amelyet jól ismernek egyéb természet- és társadalomtudományi területek mellett olyan diszciplínák is, mint az informatika vagy a piackutatás, az adatobjektumokat csoportosítja kizárólag azon információk alapján, amelyeket azokban az adatokban talál, melyek az objektumokat, valamint a köztük fennálló kapcsolatokra irányulnak. A cél az, hogy az egy csoporton belüli objektumok hasonlóak legyenek egymáshoz (vagy kapcsolat legyen közöttük),

és különbözőek legyenek más csoportok objektumaitól (vagy ne álljanak ezekkel kapcsolatban). Minél nagyobb a hasonlóság (vagy homogenitás) a csoportokon belül és minél nagyobb a különbség az egyes csoportok között, annál jobb vagy pontosabb a klaszterezés (Tan et al., 2011). Ez a statisztikai adatelemzés gyakori technikája, amelyet számos területen alkalmaznak, többek között a gépi tanulásban, a mintafelismerésben, a képelemzésben, az információkeresésben és a bioinformatikában (Anderson, 2021, 12).

A sebesség, a mennyiség és a változatosság elégséges ahhoz, hogy az OSINT-et „Big Data” problémának tekintsük. Ezt szemléltetik olyan, az adatokat interfészként kezelő eszközök, mint a kapcsolatháló-elemző és adatbányász Maltego vagy a Recon-ng, melyek egyre népszerűbb és elterjedtebb alkalmazások (Anderson, 2021, 3).

Az OSINT, illetve az üzleti vagy kereskedelmi adatok növekedése a nyilvános adatok sokféleségének, mennyiségének és elérhetőségének forradalmával jár együtt. Az internet és a hozzá kapcsolódó fejlesztések által vezérelt adatgyűjtés, -tárolás és -terjesztés módjában mélyreható változás következett be (Layton & Watters, 2016, 2). Annál is inkább elgondolkodtató jelenségről van szó, mivel egyes nagyhatalmak részéről kormányzati szintű figyelem hárul e területre. Ezt példázza egyebek mellett az Open Source Enterprise (OSE) is, amely az Egyesült Államok nyílt forráskódú hírszerzéssel foglalkozó kormányzati szervezete, amelyet a nyílt forráskódért felelős nemzeti hírszerzési igazgatóhelyettes (ADDNI/OS) hozott létre.

E ponton a műszaki dimenzió által megelevenedik a témánkhoz kapcsolódó geopolitikai szintér is, melyet azonban ezúttal nem kívánunk körüljárni, annak kutatása későbbi vizsgálódásokra vár.

## Diszkusszió

Miután átnéztük a mesterséges intelligencia kormányzati és vállalati aspektusokat egyaránt felvonultató történetének hegemon olvasatát, megvizsgáltuk azt, hogy milyen nemzetközi politikai gazdaságtani sajátosságok azonosíthatók. Az amerikai védelmi minisztérium alárendelt DARPA és a legfőbb amerikai „tech-cégek” utaló GAFAM mozaikszavak magukba sűrítik azon súlyponti mozzanatokat, hogy állami és nagyvállalati aspektusok együttesen alkotják a konvergenciákban testet öltő pályafutást.

Ezen erőfeszítésünk során elkönnyvelhettünk néhány tanulságot. Egyrészt az IKT-„behemótok” nyitása az MI felé az amerikai fölény újabb rétegének tűnhet. Mielőtt azt gondolnánk azonban, hogy adott egy „amerikai szabály”, és ennek „távol-keleti kivételei”, érdemes mérlegre tenni azt, hogy a Samsung továbbfejlesztett egy amerikai innovációt, vagy azt, hogy például a Taiwan Semiconductor alighanem ugyanolyan vállalati, kormányzati és tudományos integrációt képvisel, mint amiről Mazzucato (2013) értekezik a Google és az Apple kapcsán. Másrészt, ugyan inkább csak burkoltan, illetve közvetetten érintettük, hiszen nem tartozik témánkhoz közvetlenül, egyből szembetűnhetett a Ponciano 2021-es listát látván a viszonylagos európai lemaradás e tárgyalt területeken. Németország például nem alkalmazta jól kiemelkedő innovatív hálózatait, „az SAP-n kívül még csak nem is álmodtak egy német-európai Facebookról, Amazonról, Google-ről, Alibabáról, Tencentről stb.” (Matolcsy, 2020, 33). A Sobieski Intézet pedig egészen odáig megy – és joggal – hogy kijelenti: „nyíltan el kell ismernünk, hogy a globális IKT/digitális üzleti növekedés elmúlt 20 évét az európai vállalatok elvesztették” (Grosse et al., 2022, 51).

Harmadrészt megállapítható, hogy egyes, e helyen csupán vázlatosan áttekintett műszaki-felhasználási jellemvonások, például, hogy az MI kiszolgálja a közösségi médiahasználatot, egyre inkább a tömeges adatgyűjtés, a.m. a Big Data reáliája felé tolja az ágazatot. Természetesen az sem hagyható közéleti vagy akadémiai számításokon kívül, hogy a fentebb leírt technikai

sajátosságok üzleti szféra általi alkalmazásából szintén az MI-vel, mint láthattuk, hovatovább átfedő szolgáltatási kínálattal rendelkező, meghatározó IKT-cégek fognak profitálni. Ugyanis a harmadik felek felé értékesített adatszolgáltatások nyomán a mindenkori hirdetési célközönségek majdani „targetálásának” végső soron ők a haszonélvezői.

Negyedrész, már-már közhelyszámba megy az, hogy egyes nagyhatalmi-állami intézmények hovatovább hadrendbe állítani tűnnek a mesterséges intelligenciát adatbányászat célból. A kifejezetten az OSINT amerikai kormányzati felelős szervek általi felügyelete jószerivel önmagáért beszél.

Végezetül, e fentebb inkább csak sematikus bemutatott szempontok nyomán várhatóan a jövőben csak még inkább felértékelődnek mind a nemzetközi politikai gazdaságtani, mind a geopolitikai bírálati perspektívák, ami további, e diszciplínák részvételével folytatandó tudományos kutatások lefolytatását igényli.

### Hivatkozások

- Adamssen, J. (2020). *Artificial Intelligence. The Complete Beginner's Guide to the Future of A.I.* Efalon Acies.
- Amin, S. (2003). *Obsolescent Capitalism. Contemporary Politics and Global Disorder.* Zed Books.
- Anderson, D. (2021). *Artificial Intelligence Implementing AI for your Business.* Estalontech.
- Anyoha, R. (2017. augusztus 28). The History of Artificial Intelligence. *Science in the News.* Online: <https://sitn.hms.harvard.edu/flash/2017/history-artificial-intelligence/>
- Bosker, B. (2013. január 22.). *SIRI RISING: The Inside Story Of Siri's Origins -- And Why She Could Overshadow The iPhone.* Huffpost. Online: <https://bit.ly/43xTa9w>
- Bost, F., Carroué, L., Colin, S., Laporte, A., Pihet, C., Sanmartin, O., & Teurtrie, D. (2021). *Világ gazdasági körkép.* Pallas Athéné.
- Bayer J. (2015). A szuverenitás változása a globalizáció korában. In Takács P. (Ed.), *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések.* Gondolat – MTA TK JTI – SZE DFK.
- Brzezinski, Z., & Snowcroft, B. (2019). *Amerika és a Világ.* AJTK.
- Chung, E-S. (2017. október 18.). [Editorial] *Bixby 2.0: The Start of the Next Paradigm Shift in Devices.* Samsung Newsroom. Online: <https://bit.ly/3XbUUmE>
- Croteau, D. R., & Hoynes, W. D. (2019). *Media/Society: Technology, Industries, Content and Users.* Sage.
- Ferrucci, D., Levas, A., Bagchi, S., Gondek, D., & Mueller, E. T. (2013). Watson: Beyond Jeopardy! *Artificial Intelligence*, 199–200, 93–105. <https://doi.org/10.1016/j.artint.2012.06.009>
- Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations.* Princeton University Press.
- Grosse, T. G., Stepper P., Shoup, Š., Libera, R., Ilyash Gy., Sál, K., Michałowski, B., Ugrósdy M., Reguli, M., & Máca, R. (2022). *Voice of civil society in the debate „Conference on the future of Europe”.* Instytut Sobieskiego. Online: <https://bit.ly/3CsuX8L>
- Innovációs és Technológiai Minisztérium (ITM), Digitális Jólét Program, Mesterséges Intelligencia Koalíció. (2020). *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030.* Online: <https://bit.ly/3X4BBEJ>
- Iványi M. (2018). *A digitális média társadalmi erőterének politikai gazdaságtani és geopolitikai szerkezete, ideológiai következményei és szabad tartományai* [Disszertáció]. Budapesti Corvinus Egyetem, Társadalomtudományi Kar.



- Iványi M. (2019a). A számítógép-alapú kommunikáció nagyhatalmi és nagyvállalati perspektívái, geopolitikai és nemzetközi politikai gazdasági dimenziói. *Információs társadalom*, 19(2), 35–51. <https://doi.org/10.22503/infars.XIX.2019.2.3>
- Iványi M. (2019b). A Nagy Testvér viszonylagos valósága. A digitális médiapanoptikon és a globális felügyelet. *Valóság*, 62(12), 1–14.
- Hardt, M., & Negri, A. (2001). *Empire*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674038325>
- Hongyu, L., & Xing, L. (2014). G20 and C2: Sino-US Relations as an Institutional Cooperation Game? In Xing L. (Ed.), *The BRICS and Beyond: The International Political Economy of the Emergence of a New World Order* (pp. 111–128). Ashgate.
- Lardinois, F. (2019. május 2.). *Microsoft extends its Cognitive Services with personalization service, handwriting recognition APIs and more*. TechCrunch+. Online: <https://bit.ly/3Pa1h7K>
- Layton, R., & Watters, P. A. (2016). *Automating Open Source Intelligence*. Elsevier.
- Lunden, I. (2013. szeptember 13.). *Intel Has Acquired Natural Language Processing Startup Indisys, Price “North” Of \$26M, To Build Its AI Muscle*. TechCrunch+. Online: <https://bit.ly/3PbMMAu>
- Magyarics T. (2014). *Az Egyesült Államok külpolitikájának története (History of US Foreign Policy)*. Antall József Tudásközpont.
- Matolcsy Gy. (2020). *Amerikai Birodalom vs. Európai Álom*. Pallas Athéné Books.
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Anthem.
- Murphy, A., & Contreras, I. (2022. május 12.). *The Global 2000*. Forbes. Online: <https://www.forbes.com/lists/global2000/?sh=44667f195ac0>
- Olson, P. (2011. október 6.). *Steve Jobs Leaves A Legacy In A.I. With Siri*. Forbes. Online: <https://bit.ly/43XMMs4>
- Peters, M. (2021. június 3.). *Samsung’s Anime Assistant Is Twitter’s New Obsession*. Comic-book. Online: <https://bit.ly/3qI389V>
- Phil, S. (2011). *The Age of the Platform. How Amazon Apple Facebook and Google Have Redefined Business*. Motion.
- Ponciano, J. (2021. május 13.). *The World’s Largest Technology Companies In 2021: Apple’s Lead Widens As Coinbase, DoorDash Storm Into Ranks*. Forbes. Online: <https://bit.ly/3N-1Hi8R>
- Rosen, A. (2011. október 4.). *Apple Knowledge Navigator Video from 1987 Predicts Siri, iPad and More*. *Cult of Mac*. Online: <https://bit.ly/3N3SVfy>
- Schiller, D. (2014). *Digital Depression: Information Technology and Economic Crisis*. University of Illinois Press. <https://doi.org/10.5406/illinois/9780252038761.001.0001>
- Swartz, J., & Guynn, J. (2016. április 12.). *Facebook’s Mark Zuckerberg steps into political fray*. USA Today. Online: <https://bit.ly/3XkyIH7>
- Tan, P-N., Steinbach, M., & Kumar, V. (2011). *Bevezetés az adatbányászatba*. Panem. Online: <https://gyires.inf.unideb.hu/KMITT/a04/ch08.html#idp147904864>
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2021). *UNESCO Science Report 2021: The Race Against Time for Smarter Development*. UN-iLibrary. <https://doi.org/10.18356/9789210058575>
- Upbin, B. (2013. február 8.). *IBM’s Watson Gets Its First Piece Of Business In Healthcare*. Forbes. Online: <https://bit.ly/3oZAmRu>
- Vickers, M. (2016). *The Architectural Elevation of Technology: A Photo Survey of 75 Silicon Valley Headquarters*. Marquis.



# A TÁRSASBÍRÁSKODÁS SZEREPE A KÖZIGAZGATÁSI PEREKBEN

FÉNYES MARCELL\* 

\* Joghallgató, demonstrátor, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: [fenyesm@caesar.elte.hu](mailto:fenyesm@caesar.elte.hu)

## Absztrakt

A tanulmányban a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvénynek (a továbbiakban: Kp.) a bíróság összetételére vonatkozó új szabályozását vizsgálom. A Kp. visszaállította a társasbíráskodás főszabályát az elsőfokú per során, ez az üdvözlendő változtatás azonban számos kérdést vet fel. Az elméleti kérdések tárgyalása mellett bemutatom a Kp. releváns szakaszának gyakorlati alkalmazásáról végzett empirikus kutatásom eredményeit. Emellett kitérek arra is, hogy a Kp. novumai milyen hatást gyakoroltak a bírósági szervezetrendszerre és igazgatásra, továbbá ez miként csapódott le a bíróság konkrét összetételének szabályozásában.

## Kulcsszavak

közigazgatási perrendtartás, társasbíráskodás, összetétel, bírósági igazgatás

## Abstract

The Act I of 2017 of the Administrative Court Procedure has brought a fundamental change to the composition of courts proceeding in administrative cases which this paper aims to examine. The Act returned to the constitutional principle of adjudicating in panels at first instance. However, this change also affected the administration of administrative divisions of courts. Besides tackling theoretical issues, the paper presents empirical findings and reflects on an empirical research of how are courts of first instance following the principle of adjudicating in panels in administrative court procedures.

## Keywords

administrative court procedure, judicial panels, composition of courts, judicial administration

## Bevezetés

A bíróság összetételének szabályozása –jelentősége ellenére – kevés hangsúlyt kap a hazai szakirodalomban, pedig az igazságszolgáltatás minőségére elvitathatatlan befolyással bír az, hogy milyen összetételű testületek járnak el jogvita ügyekben. Az eljárásjogi szabályozás okvetlenül hatást gyakorol az anyagi jogi dogmatika fejlődésére és a jogalkalmazási gyakorlatra, így a bíróság összetétele nem csak az egyes eljárások kimenetelére, de a jogrendszer egészére kihat.

Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) 25–28. cikkei tartalmazzák a bíróság szervezetére vonatkozó alapvető szabályokat, így többek között rögzítik a társasbíráskodás elvét. Az Alkotmány hatályba lépése óta az igazságszolgáltatás egészét átható alapelv az alkotmánymódosítások során mindig alkotmányos kultúránk része maradt, így azt az Alaptörvény is átvette. Annak ellenére, hogy a társasbíráskodás a magyar igazságszolgáltatásnak évtizedek óta szerves alapelve, jelentős visszaszorulásának lehettünk tanúi az elmúlt évtizedek során. Egy alapelv nem más, mint „nagyon fontos” normatív rendelkezés, amelynek fontossága megmutatható a jogrend számára való jelentőségében, illetve általános érvényében is (Jakab, 2007, 55). Ennek fényében a társasbíráskodás alapelvének meta-normatív szerepe által át kell(ene) hatnia az eljárásjogi törvényeinket. A jogalkotó ugyanakkor jelentős mértékben élt azzal az alkotmányos felhatalmazással, hogy e főszabályként megjelenített alapelv alól kivételt tehet és elsőfokon gyakorlatilag kivétellel tette a főszabályt. Polgári perek esetén napjainkban már csak nagyon korlátozott körben jár el elsőfokon tanácsban a bíróság.<sup>1</sup> A büntetőeljárások esetén is hasonló tendenciákat figyelhetünk meg, hiszen az utóbbi időben e területen is főszabállyá vált az egyesbíró általi elsőfokú eljárás.<sup>2</sup> Kutatásomnak az ad aktualitást, hogy a közigazgatási perjog területén egy, az előbbiekkal ellentétes irányú reform ment végbe ugyanebben az időben: a Kp. főszabállyá tette a tanácsban való eljárást elsőfokon is, amely gyakorlati alkalmazásáról – a hatályba lépése óta eltelt kellő idő okán – már érdemes képet alkotni.

Meg kell jegyezni, hogy a bíróság összetétele alatt nem csak az értendő, hogy egyesbíróként vagy tanácsban jár-e el a bíróság, és amennyiben társasbíráskodás valósul meg, akkor az milyen formában történik (csak hivatásos, vagy laikus bírót is alkalmazó rendszerben, illetve hány főből álló tanácsban), ez ugyanis mindössze absztrakt módon szabályozza az összetételt. A konkrét összetétel alatt az értendő, hogy személy szerint mely bírák fognak közreműködni egy-egy adott ügy eldöntésében és ennek mikénti kialakítása, azaz az ügyelosztás milyen szempontok és törvényi keretrendszer alapján zajlik; ezeken keresztül realizálódnak az absztrakt összetételi szabályok. Ez utóbbi kérdés vizsgálata megkerülhetetlen a bíróság összetételének kutatásakor, így jelen tanulmány során összefüggéseiben szót ejtek arról is, hogy az új perjogi szabályok és a bírósági szervezetrendszer változása miként hatottak a konkrét összetétel alakulására. Elsősorban azonban az absztrakt összetételre és annak gyakorlati aspektusaira fókuszálok; arra keresem a választ, hogy amennyiben a polgári perjog és a büntető eljárásjog területén a jogalkotó a kollektív döntéshozatal helyett az egyesbírói eljárást részesítette előnyben, mi alapozza meg, hogy a közigazgatási perjogban a társasbíráskodás irányába mozduljon el a szabályozás, továbbá hogyan és milyen mértékben hatott a Kp. újítása a közigazgatási jog és perjog fejlődésére.

### A szabályozás történeti háttere

Alkotmányos szinten az Alaptörvény a társasbíráskodás főszabályát egy „semmitmondó szakaszban” fenntartotta,<sup>3</sup> ez azonban szinte csak a perorvoslati eljárások során érvényesült, az európai államok nagy részében kialakult tendencia, miszerint elsőfokon általában egyesbíró

<sup>1</sup> 1999. január 1. óta csak munkaügyi perekben jár el az elsőfokú bíróság tanácsban, ülnökök közreműködésével, valamint tanácsban jár el a Fővárosi Törvényszék egyes iparjogvédelmi perekben és nemperes eljárásokban is, továbbá kollektív igényérvényesítéssel kapcsolatos per esetében ez lehetőség.

<sup>2</sup> 2017. évi XC. törvény 13. § (1) bekezdés.

<sup>3</sup> Sajó András szerint semmitmondó az a szakasz, amely a saját lerontását korlátlanul lehetővé teszi (Sajó, 1995, 277).

jár el (Kúria, 2013, 4. melléklet), nálunk is meghatározóvá vált. Bár formális értelemben korlátlan lerontást tesz lehetővé az Alaptörvény 27. cikk (1) bekezdése, az abban megfogalmazott főszabály teleologikus értelmezéséből az következik, hogy az egyesbíró eljárása nem válhat a törvény szabályszerű esetévé. Különösen veszélyes lehet a társasbíráskodás főszabályának fokozatos kiüresítése az egyesbírák alkalmazásának számos apró kiterjesztésével az idők folyamán (Küpper, 2009, 1691–1694). A magyar eljárásjogi kódexek változása során pontosan az egyesbírák alkalmazásának fokozatos kiterjesztése történt, mígnem eljutottunk odáig, hogy elsőfokon már elenyésző kivétellel vált a társasbíráskodás. A törvényhozónak különös indokra van szüksége, ha el kíván térni az Alaptörvény 27. cikk (1) bekezdésétől és kötelessége szem előtt tartani a társasbíráskodás alóli kivételek meghatározásánál, hogy „a kivétel ne hogy szabállyá váljék” (Küpper, 2009, 1691–1694).

Törvényi szinten a szabályozás az alkotmányos szinttel szemben az évtizedek során folyamatos változásokon ment keresztül, így bár a társasbíráskodás a vizsgált időszak egésze során általános alkotmányos szabály volt, az eljárási törvényeink annak főszabály jellegét kreatív módon értelmezték. Így lehetséges az, hogy a kevert összetételű tanácsok alkalmazásától kezdve, az egyesbírói eljárás kizárólagosságán át jutottunk el a társas döntéshozatal elsődlegességének visszaállításáig az elsőfokú eljárásban. Államigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perben 1991 előtt az elsőfokú bíróság egy hivatásos bíróból és két népi ülnökből álló tanácsban járt el.<sup>4</sup> Az e szabályt módosító törvény indokolása szerint szükséges volt a népi ülnökök közreműködését megszüntetni azokban az ügycsoportokban, ahol az ülnökbíráskodásnak pusztán formális jellege volt az ítélezési gyakorlat alapján.<sup>5</sup> Az indokolás arra nem tér ki, hogy miért az egyesbírói eljárás megfelelő a kevert tanácsok felváltására a csak hivatásos bíróból álló tanácsok alkalmazása vagy a szakülnöki rendszer bevezetése helyett. Ekkortól kezdődően 2000-ig főszabály szerint<sup>6</sup> csak egyesbíróként járhatott el a bíróság közigazgatási perekben. Az új rendelkezés bevezetése során a jogalkotó nyíltan vállalta, hogy az egyesbíró eljárását tette főszabállyá elsőfokon az 1997. évi LXVI. törvénnyel (régii Bszi.) való összhangra hivatkozva, noha az nem tartalmazott olyan rendelkezést, hogy elsőfokon főszabály szerint egyesbíró jár el.<sup>7</sup> Csekély súlyú elsőfokú ügyekben ez kívánatos is lehet, ugyanis a bíróság erőforrásainak figyelembevétele és az észszerű időn belül történő eljáráshoz való jog érvényesítése indokoltá teheti ilyen ügyekben az egyesbíró eljárását (Küpper, 2009, 1693), de nem fogadható el az a megoldás, amely generálisan az egyesbíró eljárását teszi főszabállyá elsőfokon, tekintet nélkül az ügy fajtájára, körülményeire.

2000-től a harmincmillió forintot meghaladó pertárgyértékhez kötötte az 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) a három hivatásos bíróból álló tanácsban való eljárást.<sup>8</sup> Ez a rendelkezés célszerűtlennek bizonyult, mert a „közigazgatási perben a per tárgya a közigazgatási határozat törvényességének vizsgálata, amelynek súlya nem függ a perbe vitt határozatban foglalt követelés nagyságától” (Patyi, 2019, 250). Ezt belátva a 2005-től a Kp. hatályba lépéséig az egyesbíró a tárgyalás megkezdése előtt elrendelhetette, hogy az ügyben három hivatásos bíróból álló

<sup>4</sup> 1952. évi III. törvény 11. § (1990.12.31-ig hatályos állapot szerint).

<sup>5</sup> 1990. évi LXXXV. törvény indokolása.

<sup>6</sup> A régi Pp. szerint 1991-től népi ülnökök közreműködése nélkül, egyesbíróként járt el a bíróság, ha törvény ettől eltérően nem rendelkezett. Törvény lehetővé tehetette továbbra is, hogy ülnökök közreműködésével, tanácsban járjon el a bíróság 1999-ig.

<sup>7</sup> T/4233 törvényjavaslat indokolása.

<sup>8</sup> 1999. évi CX. törvény 51. §.

tanács járjon el.<sup>9</sup> A törvénymódosítás indokolása szerint mivel közigazgatási perben általános szabály szerint kizárt a fellebbezés, és így első fokon jogerős ítélet születik, a jogalkotónak fokozott figyelemmel kell lennie arra, hogy az ítélelhozatalakor ne érvényesülhessen a bírói önkény, ne születhessenek rossz ítéletek.<sup>10</sup> Ez volt az első jelentős lépés a rendszerváltozást követően, amely arról tesz tanúságot, hogy a törvényalkotó, még ha korlátozottan is, de felismerte a társasbíráskodás szükségességét az elsőfokú közigazgatási perekben.

Az indokolás a jogalkotónak a társasbíráskodás alkotmányos szerepéről alkotott téves fel-fogását is tükrözi, amikor úgy fogalmaz, hogy az új szabályozás nem állít fel merev korlátot a társasbíráskodás elvének érvényesülésével szemben.<sup>11</sup> Ez a megfogalmazás ellentmond az Alkotmány 46. § (1) bekezdésének, hiszen már azt is pozitívumként mutatja be, hogy nem merev, hanem csak rugalmas korlátot állít a társasbíráskodás elé, miközben az Alkotmányból az következne, hogy ilyen korlátokat az egyesbírói eljárás elé kell állítani.

Mindezek után a Kp. differenciált szabályozást alakított ki, amely a közigazgatási ügyek rendkívül széleskörű spektrumához igazodva tette lehetővé a bíróság összetételének kialakítását. A legnagyobb változást a három hivatásos bíróból álló tanács általi elsőfokú eljárás főszabályként való rögzítése hozta. A jogalkotó nem esett túlzásba és nem tette kizárólagossá a főszabályt, hanem annak áttörésével a vélhetőleg egyszerűbb megítélésű ügyeket azok taxatív felsorolásával originárius egyesbíró elé utalja. A közigazgatási jog sajátosságaira tekintettel azonban nem állapítható meg taxatív felsorolással előre, hogy egy-egy ügy mennyire komplex, így ellensúlyozni szükséges a szabályozás ezen sajátosságát. További kérdéseket vet fel annak helyessége, hogy míg munkaügyi perekben egy hivatásos bíróból és két ülnökből álló háromtagú tanács jár el<sup>12</sup> (amelynek az ülnökeit a munkavállalók és a munkáltatók érdek-képviselői szervei jelölik<sup>13</sup>), addig a közszolgálati jogviszonytal kapcsolatos perben egyesbíró jár el, ezzel hátrányosabb helyzetbe hozva a közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatott személyeket; az ő esetükben nem biztosított a demokratikus horizontális kontroll, amelynek hiányát a jogalkotó semmivel sem indokolta. Álláspontom szerint közszolgálati jogviszonytal kapcsolatos perben kívánatos volna, hogy ugyanolyan összetételben járjon el a bíróság, mint munkaügyi perekben, hiszen méltánytalan, hogy a közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatottak e jogviszonyukkal kapcsolatos jogvitáit kevesebb eljárásjogi garancia alkalmazásával döntse el a bíróság, mint a munkaügyi perre tartozó jogviszonyokban állók jogvitáit. Szintén vitatható, hogy originárius egyesbíró jár el a kétfokú közigazgatási eljárásban hozott közigazgatási cselekmény vizsgálatára indított perben, hiszen az eljárás kétfokúsága egyáltalán nincs összefüggésben annak komplexitásával, így pl. adóigazgatási ügyekben – amelyek könnyen lehetnek bonyolultabbak is – főszabály szerint egyesbíró jár el. Ugyanígy túlságosan „tágra nyitja az originárius egyesbírói jogkört” a Kp. 8. § (3) bekezdésének d) pontja (F. Rozsnyai, 2022). Ezt a problémát igyekszik kiküszöbölni a jogalkotó azzal a koncepcióval, miszerint a bíróság mérlegelésére is bízta, hogy az ilyen ügyekben szükségét látja-e tanács eljárásának és fordítva: az originárius egyesbíró elé tartozó ügycsoportok felsorolásában szereplő ügyeken kívüli esetek sem feltétlenül kiemelkedően bonyolultak, ennél fogva nem igényelnek horizontális kontrollt az elsőfokú per során, így ott a tanács egyesbíró elé utalhatja az ügyet.

<sup>9</sup> 1952. évi III. törvény 324. § (4) bekezdés.

<sup>10</sup> T/14604 törvényjavaslat indokolása.

<sup>11</sup> T/14604 törvényjavaslat indokolása.

<sup>12</sup> 2016. évi CXXX. törvény 510. §.

<sup>13</sup> 2011. évi CLXII. törvény 213. § (4) bekezdés.



## Az eljárásjogi változások és a bírósági szervezet kölcsönhatása

A társasbíráskodás elsőfokú perben való visszaállítása üdvözlendő fejlemény, azonban rávilágít arra, hogy az eljárásjog szerves hatással van a bírósági szervezetrendszerre és ez a tény számos bírósági igazgatási problémát hozott a felszínre, amelyek a tisztességes eljáráshoz és ennek egyes részelemei, legfőképp a törvény által felállított bíróság és a törvényes bíróhoz való jog érvényesülését meghatározzák. A kérdéskör áttekintése során figyelembe kell venni a Kp. hatálybalépése idején, majd azt követően a bírósági szervezetrendszerben történt változásokat, amelyek közül a személyzeti erőforrás hiánya nyom a legtöbbet a latban. 2018 előtt az elsőfokú bíróság főszabály szerint egyesbíróként járt el, s a régi Pp. ugyan lehetővé tette a tanács elé utalást,<sup>14</sup> ez nagyon ritkán vagy egyáltalán nem fordult elő.<sup>15</sup> Ennek már csak az is gátat szabott, hogy számos közigazgatási és munkaügyi bíróságon (a továbbiakban: KMB) nem érte el a közigazgatási bírák száma a hármat (F. Rozsnyai, 2018a, 97). Mivel a Kp. a korábbi gyakorlattal szemben a tanácsban való eljárás főszabályát mondta ki, hirtelen jóval több közigazgatási ügyszakos bíróra lett szükség, mint ahány addig szolgálatot teljesített.<sup>16</sup> A megnövekedett humán erőforrás-igény kielégítéséhez időre volt szükség, így az eljárásjogi változások által megkövetelt szervezeti változások sem történhettek meg egyik napról a másikra. A jogalkotó a Kp. hatálybalépése tekintetében helyesen azt a megoldást választotta, hogy a 2018. január 1. napján vagy azt követően előterjesztett keresetlevél alapján indult eljárásokban kell alkalmazni az új törvényt, ezzel átmeneti időt biztosítva a bírósági szervezetrendszer alkalmazkodására. A Kp. hatálybalépésekor a közigazgatási perekben elsőfokon főként KMB-k jártak el, ennél fogva figyelemmel kell lenni arra a tényre, hogy a törvény hatálybalépésekor a járásbíróssággal megegyező szinten elhelyezkedő különbírósságok szervezeti felépítése eltért a napjainkban releváns törvényszéki szervezetrendszerétől. Emellett a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) akkor hatályos rendelkezései is eltértek a jelenlegi állapottól.

A Kp. hatálybalépésekor – mivel az új eljárásjogi törvényt megelőzően nem volt olyan ügytípus, amelyben kötelezően tanácsban kellett volna eljárni<sup>17</sup> – a KMB-ken tanácsokat kellett alakítani az ügyelosztási rendben. A tanács munkáját a tanácselnök szervezi és ő vezeti a tanácsot.<sup>18</sup> Különleges ebben a vezetői pozícióban, hogy az egyetlen határozatlan időre szóló<sup>19</sup> vezetői kinevezés, így akit egyszer kineveztek tanácselnöknek, az jó eséllyel pályája végéig az maradhat. Éppen emiatt a tanácselnökök kinevezéséhez megfontolt döntésre és így kellő időre van szükség, már csak amiatt is, mert a bírósági vezetői állást pályázat útján kell betölteni; a pályázat elbírálása pedig a Bszi.-ben lefektetett időigényes eljárás során történik. A Bszi. a tanácselnöki pályázatról a KMB-k tekintetében nem is rendelkezett.

<sup>14</sup> 1952. évi III. törvény 324. § (4) bekezdés.

<sup>15</sup> Lásd a Gyakorlati tapasztalatok c. fejezetben a Pécsi és a Miskolci Törvényszék adatait.

<sup>16</sup> 2016 májusában a Fővárosi KMB-n 27, a Budapest Környéki KMB-n 8, a Győri és a Veszprémi KMB-n 2, a Pécsi KMB-n 3, a Debreceni KMB-n 7, a Miskolci és a Szegedi KMB-n pedig 5 közigazgatási ügyszakos bíró teljesített szolgálatot, ehhez képest a jelenlegi közigazgatási bírói létszámot törvényszékek szerinti leosztásban 8. táblázat tartalmazza és figyelemre méltó létszámnövekedésről tesz tanúságot. Vö. F. Rozsnyai, 2018a, 97.

<sup>17</sup> A korábbi szabályozás szerinti tanács elé utalás esetére az általam vizsgált ügyelosztási rendek egyike sem tartalmazott semmilyen konkrétumot, amelyből levezethető lett volna, hogy a tanács elé utalást elrendelő bírón kívül melyik két másik bíró lesz a tanács tagja.

<sup>18</sup> Bszi. 126. §.

<sup>19</sup> Bszi. 127. § (2) bekezdés.

Hasonló kérdésként merült fel az is, hogy vajon lehetséges-e egyáltalán tanácsok kialakítása a KMB-ken, ugyanis azok tekintetében ilyen szervezeti egységekről nem ejtett szót a Bszi. Ezt a dilemmát a gyakorlat úgy oldotta fel, hogy a törvényi szabályozásra mint a kötelező minimumot előíróra tekintett. Bár az csak törvényszéki szinttől írta elő kötelezően tanácsok kialakítását, az argumentum a maiore ad minus jogértelmezési elv alkalmazásával megállapítható volt, hogy a Bszi. nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a KMB-ken is tanácsokat alakítsanak ki. A Kp.-nek a bíróság összetételére vonatkozó rendelkezései és a törvényes bíróhoz való jog összhangjának megteremtése érdekében e tanácsok felállítása elengedhetetlen volt (F. Rozsnyai, 2018b, 160–161). Míg a tanácsok kialakítása azonban nem ütközött gyakorlati akadályba, a tanácselnökök kinevezésére ugyanez már nem mondható el. A Bjt. nem említ KMB-ken működő tanácselnököket, amely a tanácsok kapcsán alkalmazott jogértelmezési elvvel hasonló módon elintézhető kérdés lett volna, azonban a tanácselnöki állás betöltése csak a Bszi.-ben meghatározott eljárás útján lehetséges. A tanácselnököket a törvényszék, az ítélőtábla és a Kúria elnöke nevezi ki az adott bírósági szintre.<sup>20</sup> Törvényi felhatalmazás hiányában a törvényszék elnöke nem konstituálhatott magának olyan hatáskört, hogy kinevezze a KMB-k tanácselnökeit; ezáltal pedig a tanácselnökök kinevezése ellehetetlenült, így a tanácselnöki feladatokat megbízás útján látták el.

Ezen a ponton kell megemlíteni, hogy a bírósági igazgatási gyakorlat a Bszi. tanácsok kialakításáról szóló 10. §-át már ebben az időszakban is úgy értelmezte, hogy a tanács fogalma alatt nem csak ítélkező tanács, hanem ún. nagytanácsok is érthetők, amelyekbe több bíró kerül beosztásra, mint amennyi egy adott ügyben ítélkező tanács létszáma. Ezen tanácsok alkalmazása számos jogsérelmet, többek között a törvényes bíróhoz való jog sérelmét veti fel (Kovács, 2020). A közigazgatási bírák szakmai közössége az új perjogi szabályok miatt jelentős növekedésen és átalakuláson ment keresztül, ilyen helyzetben pedig a semmiből kellett volna határozatlan időre kinevezni tanácselnököket. Ennek elkerülésére egy lehetséges megoldásként elképzelhető volt, hogy csak a tényleg alkalmas és kipróbált bírakat nevezzék ki tanácselnöknek és, ha nincs elegendő ilyen bíró, akkor annyi tanácsot alakítsanak csak ki, ahány tanácselnököt kineveznek, ezek pedig szükségszerűen nagytanácsok kellett legyenek. Öröm az örömben, hogy e problémán a KMB-kre szóló tanácselnöki kinevezéseket ellehetetlenítő joghézag segített átlendülni. A megbízott tanácselnöki pozíciók rendszerezésével elhárult az akadály a törvényes bíróhoz való jogot érvényre juttató ügyelosztási rend kialakítása elől, hiszen nem kellett határozatlan időre tekintélyes vezetői pozícióba kinevezni senkit. A Fővárosi KMB 2018. évi ügyelosztási rendjéből is jól látható, hogy a Kp. hatálybalépésekor érdekes módon a mainál kedvezőbb helyzet alakult ki, mivel a Fővárosi KMB elnöke nem nagytanácsokat, hanem ítélkező tanácsokat alakított ki.<sup>21</sup> A későbbiekben persze felmerültek gyakorlati problémák, elsősorban az, hogy nem volt mindegyik szolgálatot teljesítő bíró beosztva valamelyik tanácsba. Ez nem is törvényi követelmény, ám a Kp. 8. § (4) bekezdése miatt, amely lehetővé teszi, hogy originárius egyesbíró elé tartozó ügyeket az egyesbíró tanács elé utaljon, munkaszervezési okokból az a tanács kell, hogy eljárjon, amelybe a tanács elé utalást kezdeményező bíró be van osztva. Ellenkező esetben a tanács elé utalt ügyet olyan tanács kapná, amelynek az eredeti bíró nem tagja. Ez egyrészt a törvényes bíróhoz való jog sérelmét is felvetné, másrészt a bírák így könnyen megszabadulhatnának munkaterhük egy részétől a többi bíró egyenletes munkaterhének rovására.

<sup>20</sup> Bszi. 128. §.

<sup>21</sup> <https://bit.ly/3plbpjx>

Vélhetően ennek orvoslása érdekében úgy módosították az ügyelosztási rendeket, hogy minden bíró tanácsba legyen osztva; ennek érdekében alakítottak ki nagytanácsokat.<sup>22</sup> A törvényes bíróhoz való jogot érvényre juttató háromtagú igazgatási egység tanácsok kialakítását napjainkban az hátráltatja, hogy az elsőfokú közigazgatási bíráskodás törvényszéki szintre emelésével a magas presztízsű, határozatlan időre szóló tanácselnöki állások betöltésére – mivel az új szabályozás hatályba lépése óta eltelt rövid idő miatt még nem forrotta ki magát a rendszer – kellően tapasztalt, és rátermett bírákat találjanak. A megbízott (mb.) tanácselnökök sokkal könnyebben elmozdíthatók, továbbá megbízatásuk tekintélye is kisebb a tanácselnökökénél, így hasonló problémával a KMB-k kevésbé néztek szembe. Éppen ezért enigmatikus az a tendencia, amely 2018–2020 között ment végbe és a Bszi.-nek jobban megfelelő ügyelosztás felől az azzal egyre kevésbé összhangban lévő felé mozdult el.<sup>23</sup> A tanácsok és ezáltal a mb. tanácselnökök számának növelése helyetti nagytanács-kialakítás maximum költséghatékonysági okokkal indokolható, ugyanis a mb. tanácselnöki pozíció magasabb javadalmazással is jár, de nehezen tartom elképzelhetőnek, hogy ez a kisebb extrakiadás annyira megterhelte volna a bíróságok költségvetését, hogy emiatt ne alkossanak megfelelő ügyelosztási rendet.

A helyes ügyelosztási rend kialakítását hátráltatja az, hogy a korábban viszonylag kis létszámú közigazgatási bírói kar az eljárási reformok által okozott humánerőforrás-igény megnövekedése miatt ugyan nagyobb lett, de ezzel a tapasztalt, tanácselnöki feladatra alkalmas bírák száma nem növekedett azonos mértékben. Mérlegelni kellett, hogy a törvényes bíróhoz való jog érvényesülése érdekében az átmeneti időszak során a hatékony munkaszervezés háttérbe kerülhet-e. E körben fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a törvényes bíróhoz való jog az abszolút érvényesülést kívánó tisztességes eljáráshoz való alapjog részjogosultsága, de mint ilyen nem abszolút, hanem az alapjogi teszt mentén törvény által korlátozható (Somody et al., 2018, 167). Sem a Bszi., sem más törvény nem tartalmaz a törvényes bíróhoz való jogra vonatkozó olyan korlátozást, amely az átmeneti időszakban érvényesülne, amíg a bírósági struktúra adaptálódik az új szabályozáshoz. Nem is tartalmazhatna ilyen korlátozást törvény, ugyanis már az alapjogi teszt első lépcsőfokain elbukna.

Az implicit, ügyelosztási rendekben rejlő korlátozás célja esetünkben az, hogy tanácselnök csak tapasztalt, kipróbált bíró lehessen, akinek a kinevezése csak azután történhessen meg, hogy az illető szakmai és vezetői alkalmasságáról tanúbizonyítást tett. A hatékony munkaszervezés a szervezet és a felek jogérvényesítése tekintetében is elengedhetetlen elérendő érték, de nem alapjog, így ennek érvényesítése érdekében nem korlátozható a törvényes bíróhoz való jog. Ezt követően az alkalmassági teszt elvégzésére már nem is volna szükség, de meg kell jegyezni, hogy a cél elérésére más, az alapjogot egyáltalán nem korlátozó megoldás is alkalmas. Ha a bíróság elnöke ragaszkodik a fenti célhoz és mb. tanácselnökökkel sem tudja feltölteni a szükséges mennyiségű tanácsot, lehetőség van a tanácson belüli, az ügyelosztási rendben előre meghatározott ügyelosztás bevezetésére is. E módszerrel a személyzeti és szervezeti célok megvalósítása a törvényes bíróhoz való jog sérelme nélkül elérhető volna.

A bíróság absztrakt összetételi szabályai, a bírósági szervezetrendszer és igazgatás, valamint a konkrét összetételi szabályozás egymástól elválaszthatatlan kapcsolatban állnak és mindenképpen hatnak egymásra, így bármely elem megváltoztatásakor tekintettel kell lenni a

<sup>22</sup> <https://bit.ly/3Nhg0vf>

<sup>23</sup> A 2022 decemberében hatályos ügyelosztási rendek tanúsága szerint a törvényszékek közigazgatási kollégiumainak ügyelosztási rendjei nem állnak teljes összhangban a Bszi. követelményeivel. A hivatkozott ügyelosztási rendek egy általam készített online mappában elérhetők: <https://bit.ly/46dG0jM>

többire, különben könnyen aggályok merülhetnek fel a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésével kapcsolatban.

### Változások a Kúria eljárásában

A perorvoslati eljárásokban az elsőfokú eljárással szemben mindig tartotta magát a jogalkotó ahhoz, hogy a bíróság tanácsban jár el, azonban 2021. július 1. és 2022. február 28. között a közigazgatási perben hozott végzés elleni fellebbezést – a keresetlevelet visszautasító és az eljárást megszüntető végzés elleni fellebbezés kivételével – egyesbíró bírálta el, azonban ha az ügy különös bonyolultsága indokolta, az egyesbíró elrendelhetette, hogy az ügyben három hivatásos bíróból álló tanács járjon el. A kevesebb, mint egy éven át hatályos rendelkezés bevezetésére a jogalkotó nem adott semmilyen érdemi indokolást, amely azért is rendhagyó, hiszen büntető és polgári ügyszakon sem történt hasonló módosítás, így a homályba vész, hogy mi indokolhatta, hogy közigazgatási ügyekben az említett perorvoslatok során egyesbíró járhasson el. A rendelkezés minden bizonnyal nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, így rövid ideig volt hatályban, de a társasbíráskodás perorvoslati eljárásokban való teljeskörű visszaállítása során sem tért ki a jogalkotó annak indoklására, hogy miért döntött az egyesbírói eljárás eliminálása mellett, hanem csak a másodfokú eljárás ítéltáblai hatáskörbe utalását nevezi meg indokként.<sup>24</sup>

Ezzel egyidőben módosította a jogalkotó a Kúria által lefolytatott eljárásokra vonatkozó összetételi szabályozást és a három hivatásos bíróból álló tanácsok alkalmazása helyett az öt hivatásos bíróból álló tanácsban való eljárást írta elő azzal, hogy a tanács elnöke kivételesen az ügy elbírálását három hivatásos bíróból álló tanács elé utalhatja. Nem tisztázott, hogy az általános szabállyal ellentétben miért nem a tanács maga dönt arról, hogy három bíró járjon el az öt helyett, hanem a tanácselnök; a szabályozás így, ebben a formában felveti a törvény által felállított bíróság követelményének sérelmét (F. Rozsnyai, 2022). Figyelemre méltó, hogy továbbra is hatályban maradt az a rendelkezés, miszerint, ha az ügy jellege ezt indokolja, az öt hivatásos bíróból álló tanács legfeljebb két tagja olyan hivatásos bíró lehet, aki közigazgatási ügyben eljáró bírónak nincs kijelölve.<sup>25</sup> Nyugtalanító kérdés, hogy mi alapján szignálják a nem közigazgatási ügyszakos bírókra az ilyen ügyeket, erre ugyanis a Kúria ügyelosztási rendje nem tartalmaz semmilyen rendelkezést,<sup>26</sup> ezért az jelenleg minden bizonnyal eseti döntés alapján, nem kielégítő garanciák mellett történik, arról nem is beszélve, hogy ilyenkor a tanács két közigazgatási ügyszakos bíróját előre meg nem határozott szempontok alapján eltávolítják az eljáró tanácsból. Mivel az ügyelosztási rendet nem igazították Kp. 8. § (6) bekezdésének jelenlegi tartalmához, így annak alkalmazása jelenleg felveti a törvényes bíróhoz való jog sérelmét, hiszen azzal, hogy az eljárás lefolytatására kijelölt tanács két tagját előre meg nem határozott szempontok alapján lecserélik más bírókra, elvonják a feleket a törvényes bíráiktól. Ugyanez a dilemma merül fel abban az esetben is, ha a tanács elnöke három hivatásos bíróból álló tanács elé utalja az ügy elbírálását; ekkor sem tisztázott, hogy ki lesz az a két bíró, aki az eredeti tanács tagja volt, de így már nem fog részt venni az ügy eldöntésében.

<sup>24</sup> Az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXXIV. törvény indokolása a 154. §-hoz.

<sup>25</sup> Kp. 8. § (6) bekezdés.

<sup>26</sup> <https://bit.ly/3qPyICt>

## A társasbíráskodás szerepe a közigazgatási ügyben eljáró bíróságokon

A közigazgatási jog rendkívül szerteágazó jogterület, így széles körű tájékozottságot vár el a bíraktól. A közigazgatási bíráskodás regionalizációját megelőzően nagyon mérsékelt, de sok helyen egyáltalán nem volt lehetséges a közigazgatási bírák specializációja. Emellett a hatóságok döntése elleni fellebbezés lehetőségének leszűkítésével<sup>27</sup> a legtöbb esetben egyfokúvá vált hatósági eljárásokban született döntésekkel szemben indokolt a vertikális kontroll horizontális irányú növelése. Annál is inkább, mert a közigazgatási perben fellebbezésnek csak kivételesen van helye.<sup>28</sup> A fellebbezés általános biztosítása hiányában a bírának horizontálisan, a tanácson belül, társasbíráskodás keretében szükséges egymást ellenőrizniük a több szem többet lát alapon. A magyar közigazgatási jog dogmatikai fejlettsége elmarad a némettől vagy franciától, valamint a jogszabályok koherenciájának hiánya, inflációja szándékolatlanul is téves, helytelen jogalkalmazáshoz vezethet, (Barabás, 2022, 122) melynek következtében komoly jogfejlesztő szerep hárul a bíróságokra (F. Rozsnyai, 2018a, 17). E feladatok ellátását a tanácsban való eljárás értelem szerűen jobban támogatja. A közigazgatási bírák korábban alacsony száma, s az irántuk való humánerőforrás-igény megnövekedése ahhoz vezetett, hogy sok kezdő közigazgatási bíró került a rendszerbe, akik tekintetében a társasbíráskodás a betanítást segíti elő a tapasztaltabb bíraktól való nagyobb tanulási lehetőségen keresztül. A társasbíráskodás a specializáció erősítésének és az eltérő specializációjú bírák együttműködésének ad teret; ezek mellett az ítéletek felek általi nagyobb elfogadottsága is a társasbíráskodás előnyeként említhető (Stelkens, 1995, 1112). A társas ítélethozatal során több bíró több szempontja érvényesül, ezáltal csökkentve a lehetséges hibák számát, így növelve az ítéletek minőségét és javítva a szakmaiságot, ami a perorvoslatok számának és a fellebbezési bíróságok ügyterhének csökkenését eredményezheti (F. Rozsnyai, 2010, 233–235). A közigazgatási határozatok megalapozott felülvizsgálata rendkívül komplex tevékenység, az ehhez szükséges számos készségnek az egyesbírói eljárás során egyetlen bíró személyében kellett volna megjelennie (Patyi, 2019, 250–251).

Mindezek alapján már korán megjelent az igény a társasbíráskodás visszaállítására elsőfokú közigazgatási perekben (Patyi, 2002, 237). Ismert olyan javaslat is, amely a közigazgatási jog diverz anyaga miatt a társasbíráskodást mint szakmaiságot erősítő tényezőt a szakúlnökrendszer bevezetésével kívánta elsőfokon megvalósítani (Kúria, 2014), vagy ezt is egy elképzelhető megoldásnak tartotta (F. Rozsnyai, 2018a, 91; Patyi, 2002, 238). A társasbíráskodás főszabályához való visszatérés tekintetében a szakirodalom tehát konszenzust mutat. Indokolt és helyes döntés volt, hogy a jogalkotó, szakítva az uralkodó perjogi felfogással, legalább a közigazgatási ügyekben visszaállította a tanácsban való eljárást elsődlegességét. A továbbiakban empirikus adatokkal kívánom bizonyítani azt, hogy a Kp. hatálybalépése óta az elsőfokon eljáró bíróságokon a tanácsban való eljárások száma növekszik, ahogy a társasbíráskodás is egyre elfogadottabbá válik a bírák körében.

<sup>27</sup> 2019. évi CXXXVII. törvény 200. §, amely rendelkezés az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 116. § (2) bekezdés a) pontját úgy módosította, hogy megszűnt a fellebbezési lehetőség a járási (kerületi) hivatal vezetője által hozott határozat ellen.

<sup>28</sup> Kp. 99. §.



## Gyakorlati tapasztalatok egy empirikus kutatás alapján

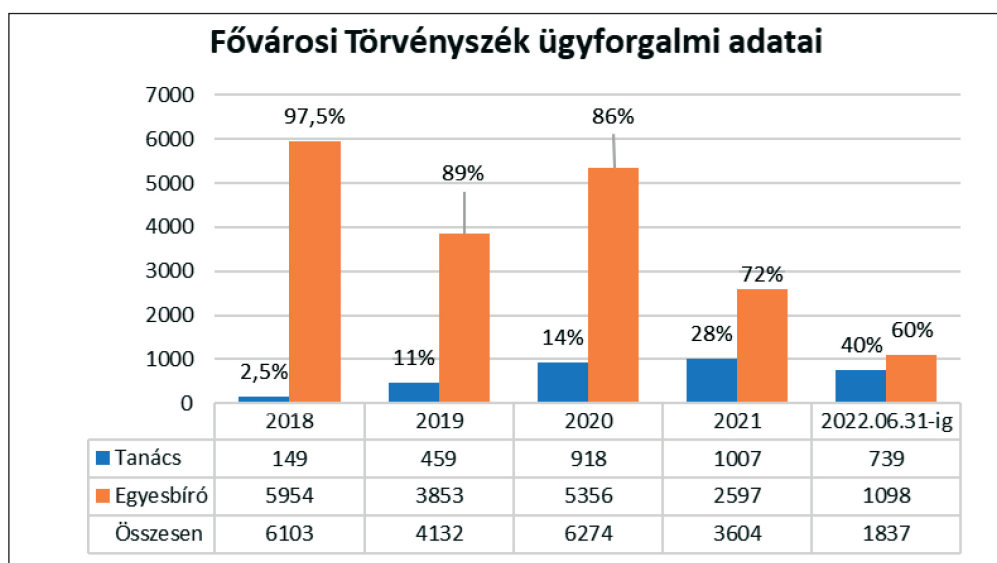
A Kp. bírósági működésre gyakorolt hatását legjobban úgy lehet felmérni, ha közvetlenül azt vizsgáljuk, hogy e törvény hatályba lépését megelőzően, majd azt követően milyen arányban járt el a bíróság tanácsban. Míg korábban csak tanács elé utalás folytán járhatott el a bíróság tanácsban, addig a Kp. a társasbíráskodásra vonatkozó szabályokat differenciált módon írja elő, lehetővé téve az átjárást a tanács és az egyesbíró eljárása között.

A differenciált szabályozás előnye, hogy a tanácsi eljárás felé orientáló norma mellett lehetővé teszi az egyesbíró, valamint a tanács elé utalást is. Ezzel biztosítja a törvényalkotó a bíróságok egyedi igényeinek és az egyes ügyek előre nem látható komplexitásának megfelelő munkaszervezés lehetővé tételét. Ennek alapján a Kp. hatályba lépését követő adatok vonatkozásában nem elegendő a tanács és az egyesbíró előtti eljárások arányát vizsgálni, hanem annak is figyelmet kell szentelni, hogy mennyi ügyet utalt a tanács egyesbíró elé, valamint az egyesbíró tanács elé. Ebből állapítható meg, hogy a jogalkotó biztosította lehetőséggel milyen mértékben éltek a bíróságok.

A kutatás elvégzése érdekében minden közigazgatási kollégiummal működő törvényszékhez közérdekű adatigényléssel fordultam a szükséges adatokért. Bár ugyanazt a kérdéssort küldtem el mindenhová, mégis eltérő módszertannal készült és különböző szempontok szerint összeállított, változó részletességű válaszokat kaptam. Ez arra utal, hogy egyes bíróságokon több, másokon kevesebb figyelmet fordítanak a szignálás során a differenciált szabályozás nyomán követésére, illetve az annak megfelelő szignálásra. Eredetileg egy egységes adatsorban kívántam összefoglalni a statisztikai adatgyűjtés eredményét, ez azonban a fenti okok miatt nem volt lehetséges. Tekintettel arra, hogy nem minden törvényszék válaszolt minden kérdésre, csupán általánosabb jellegű következtetéseket lehet óvatosan levonni a válaszadó törvényszékek adataiból az adott kérdésre nem válaszoló törvényszékekre nézve. Az országos gyakorlat minél teljesebb megértését segíti, hogy fővárosi és agglomerációs, valamint vidéki törvényszékek adatai egyaránt rendelkezésre állnak, így a köztük fennálló különbségeket is mód van feltárni.

A kutatás eredményei

### 1. Fővárosi Törvényszék

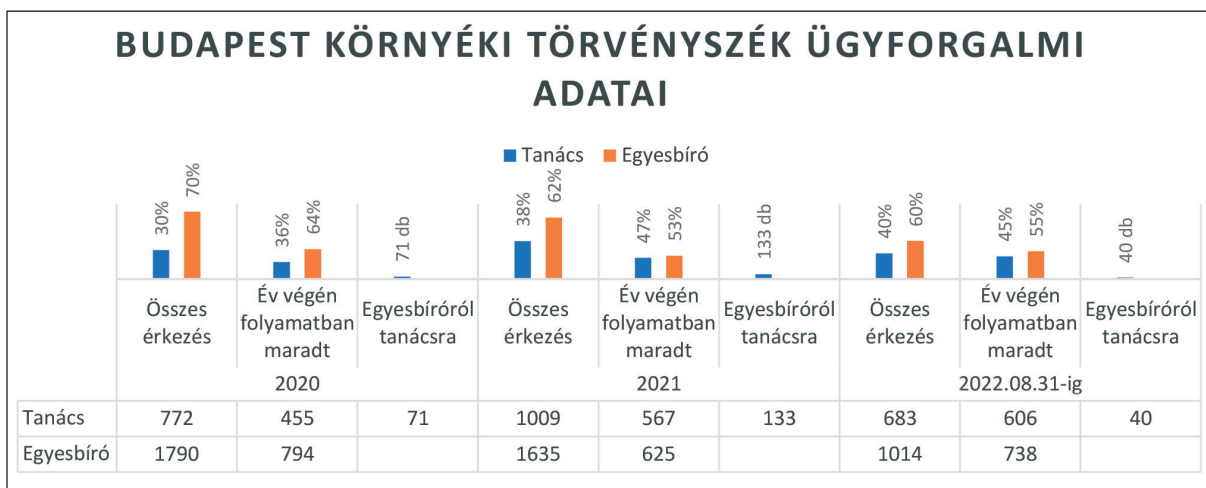


(saját szerkesztés a közérdekű adatigénylés eredményei alapján)

A Fővárosi Törvényszék (FT) 2020-ig a Fővárosi KMB és a FT Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium adataival egységes szerkezetben bocsátotta rendelkezésemre statisztikáit, amely során a tanács és egyesbíró által intézett ügyek arányára tértek ki havi bontásban, emellett az átosztások számát is feltüntették. Ez utóbbiból azonban nem lehet megállapítani, hogy mennyi az egyesbíró által tanács elé, valamint a tanács által egyesbíró elé utalt ügyek száma, ezt ugyanis csak manuális módon lehetne időigényes munkával kinyerni az iktatóprogram adataiból, továbbá az átosztások száma tartalmazza a technikai jellegű (pl. egyesbíróról egyesbíróra, tanácsról tanácsra) átosztásokat is.

A nem teljes adatszolgáltatás is egyértelműen rávilágít arra a tényre, hogy a Kp. hatálybalépése óta szignifikáns növekedés következett be a tanács által intézett ügyek számában. Míg a Kp. hatálybalépésének évében csupán az összes ügy 2,5%-át tárgyalta a bíróság tanácsban, addig a 2022. év közepére ez az arány 40%-ra emelkedett.<sup>29</sup> A statisztikákból az is megállapítható, hogy 2020. első negyedében, valamint az azt megelőző két évben a FT Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiuma – tekintettel az általa intézett ügyek komplexebb és kiemelt természetére – jóval nagyobb arányban járt el tanácsban, mint a Fővárosi KMB, így ezen időszakban a tanács általi eljárások túlnyomó részét ez a bírósági szint adta, míg a KMB-n elenyésző volt a tanácsban történő eljárás. A közigazgatási ügyszak törvényszéki szintre emelése és a regionális illetékesség kialakítása következtében a 2021. és 2022. években a társasbíráskodás aránya a korábinál is dinamikusabban növekedhetett. A bírósági szervezetrendszer kialakítása, valamint az eljárásjogi törvények által kitűzött célok érvényre juttatásának hatékonysága között tehát mindenképpen összefüggés van, hiszen effektívebb szervezetrendszerben a célkitűzések megvalósulása is erőteljesebben történik.

## 2. Budapest Környéki Törvényszék



(saját szerkesztés a közérdekű adatigénylés eredményei alapján)

A Fővárosi Törvényszék mellett a másik nagy ügyforgalmú bíróság, a Budapest Környéki Törvényszék (BKT) több szempontból is tanulságos adatokkal szolgál. A BKT a tanács és egyesbíró által intézett ügyek aránya mellett kitért az egyesbíróról tanács elé utalt ügyek számára is, amely a rendelkezésre álló adatbázisból csak manuális számítással kinyerhető adat. A közigazgatási kollégiumvezető tájékoztatása szerint a BKT-n ez az átosztási forma a gyakoribb,

<sup>29</sup> Ezzel a Budapest Környéki Törvényszék statisztikáihoz hasonló arányt mutat.

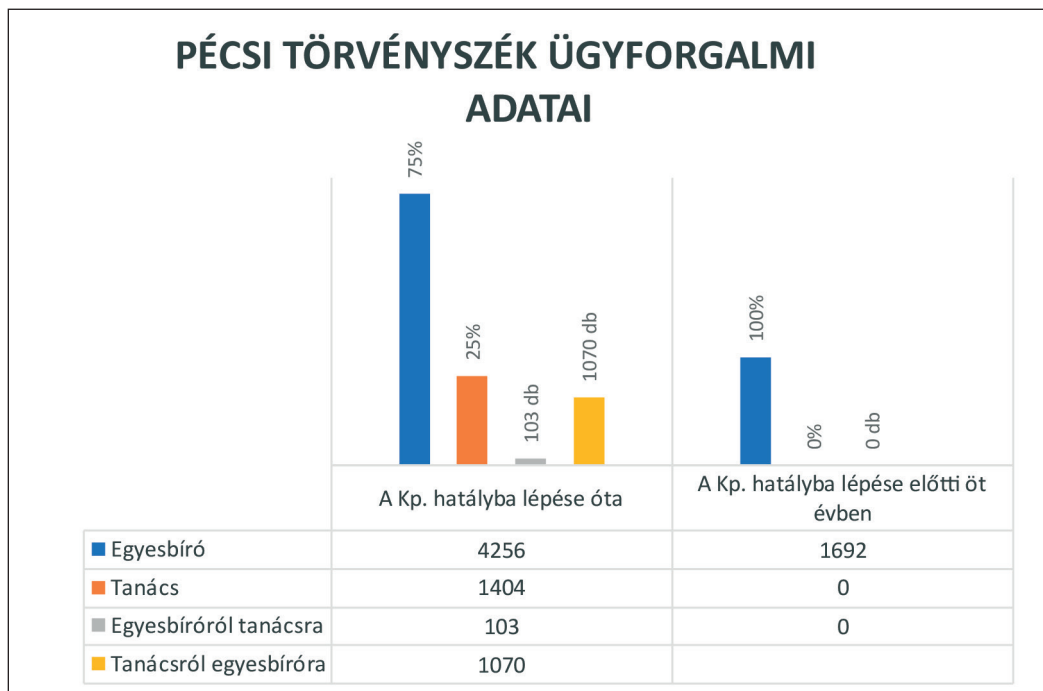
tanácsról egyesbíróra utalás ugyan előfordul, de jóval ritkább. Ez kifejezetten annak fényében érdekes, hogy a vidéki törvényszékeken rendkívül gyakori a tanácsról egyesbíróra utalás.

A statisztikában figyelemre méltó az összes érkezés és az év (vagy figyelembe vett időszak) végén folyamatban maradt ügyek során a tanács és az egyesbíró közötti ügyek megoszlása. Látható, hogy az összes érkezésnél mindig kisebb a tanács által intézett ügyek aránya, mint a figyelembe vett időszak végén folyamatban lévő ügyek tekintetében, amely részben az ügyek átosztásával, másrészt az ügyek elintézésének időtartamával hozható összefüggésbe. Az átosztások csekély számának figyelembevétele mellett azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a tanács eljárása hosszadalmasabb, mint az egyesbíró eljárása, így megállapítható, hogy a tanács általi elbírálás az ügyek lassabb elintézéséhez vezet.

Hazánkban a minél gyorsabb bírósági ügymenetet emelték piedesztálra a korábban tapasztalható, sokszor észszerűtlenül lassú ügyvitel miatti negatív tapasztalatok (Fleck, 2008, 163–206) következtében, a gyors elbírálás azonban nem abszolút érték (Tamás, 2010, 193). A tanács által elbírált ügyek általában bonyolultabbak és aprólékosabb megfontolást igényelnek, így a hosszabb elbírálási idő legitim mellékhatásnak tekinthető.

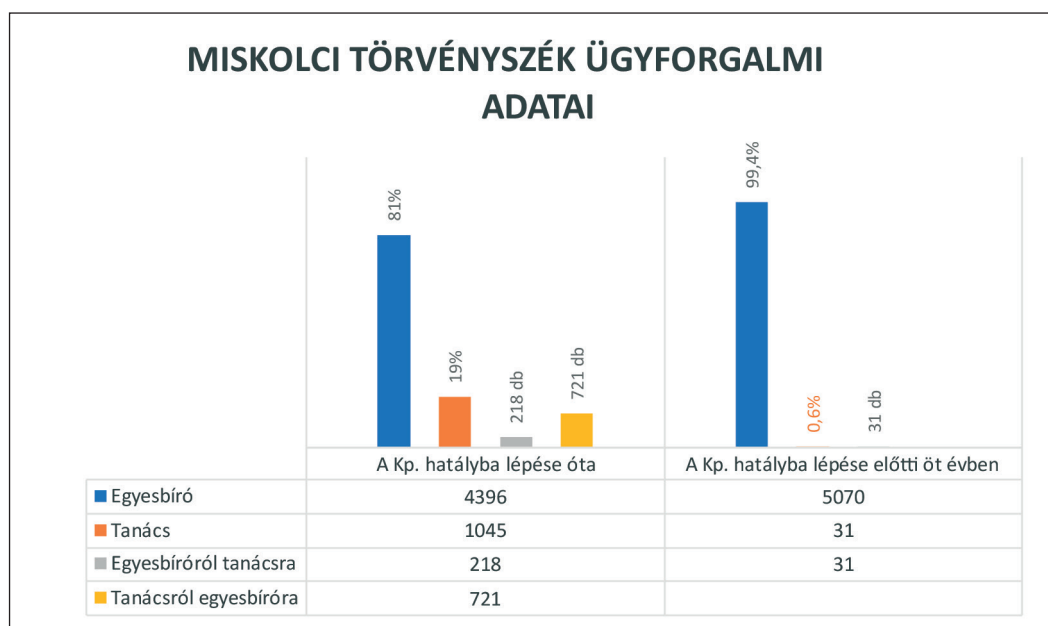
A BKT-n a legmagasabb országos szinten a tanácsban való eljárás aránya és az is látható, hogy az ilyen ügyek száma évről évre töretlenül emelkedett, amely az eljárásforma bírák általi elfogadottságának növekedésére utaló jel. Az, hogy a BKT az ország leginkább társasbíráskodás-orientált bírósága és hogy a társasbíráskodás főszabálya iránti jogalkotói szándék ezen a bíróságon valósult meg leginkább, bizonyára összefüggésben áll a szervezeti kultúrával. Így nem meglepő, hogy azon a bíróságon valósult meg leginkább a jogalkotói célkitűzés, ahol a lehető leginkább Bszi.-konform módon alakították ki az ügyelosztási rendet.<sup>30</sup> Mindez igazolja azt, hogy az eljárásjogi normák megvalósításában komoly szerepet játszik a bírósági igazgatás, az tudja tartalommal kitölteni az eljárási szabályokat.

### 3. Vidéki törvényszékek



(saját szerkesztés a közérdekű adatigénylés eredményei alapján)

<sup>30</sup> Vö. a 23. lábjegyzetben található forrással.

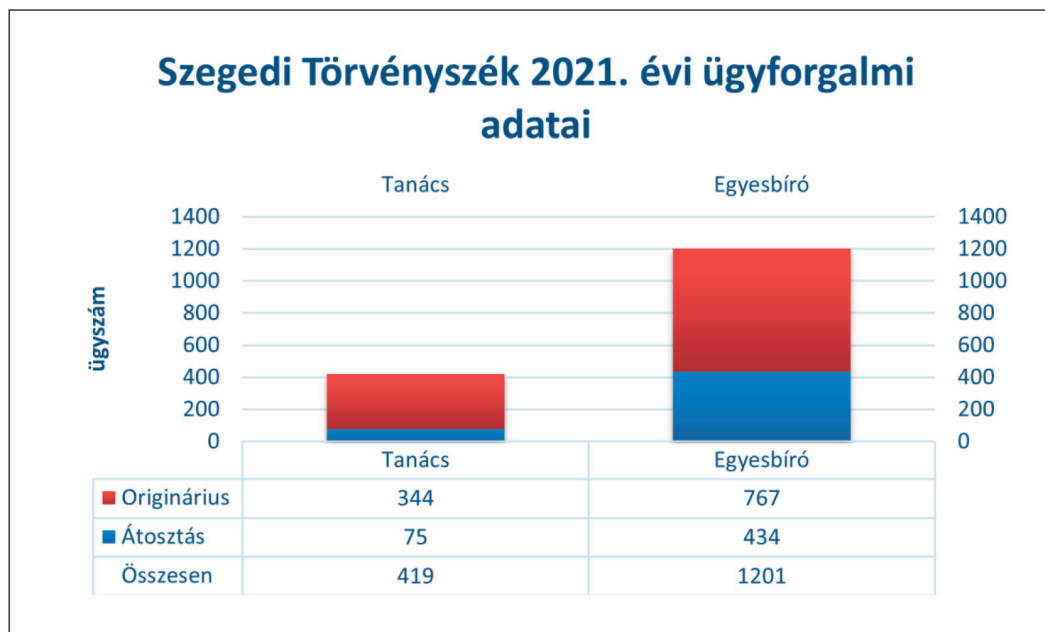


*(saját szerkesztés a közérdekű adatigénylés eredményei alapján)*

A Pécsi és a Miskolci Törvényszéktől kaptam minden kérdésemre kiterjedő választ. Mivel ugyanazon módszertan alapján készült a két statisztika, így e két vidéki bíróság helyzetének összehasonlítása könnyebb, mint összehasonlításuk a többiekével. Az adatgyűjtésből tūpontos képet kaptam a kutatásomat megalapozó feltevésről. Míg a többi bíróság csak tájékoztató jelleggel közölte, hogy a Kp. hatályba lépése előtt nem, vagy rendkívül ritkán fordult elő tanács elé utalás, addig e statisztikák pontos számszaki adatokkal szolgálnak. Bár ezek is beszédek és arra világítanak rá, hogy jellemzően nem volt a gyakorlat része az elsőfokú perekben a tanács általi elbírálás, addig könnyebb kiindulni konkrét adatokból. A Pécsi KMB-n a Kp. hatályba lépését megelőző öt évben egyáltalán nem fordult elő tanács elé utalás, míg a Miskolci KMB-n 31 ilyen eset fordult elő, ami az ügyek 0,6%-át teszi ki, tehát elenyésző. Tekintettel arra, hogy a többi bíróság egyáltalán nem adott meg konkrét számokat a Kp. hatályba lépése előtti időszak tekintetében, de a tanács elé utalás ritkaságáról számoltak be, abból indulok ki, hogy minden bíróságon hasonlóan elenyésző 0–1% közötti arányban fordulhatott elő tanács elé utalás.

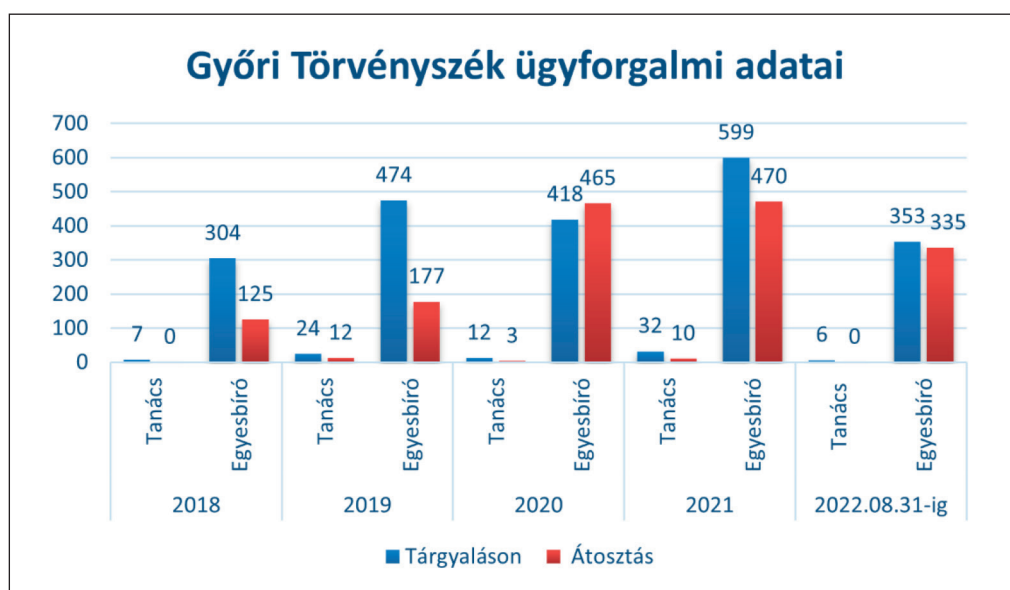
Az előbbi adatok ismeretében értékelhető igazán a jogalkotói cél megvalósulása. A korábbi 0–1% körüli, kivételes tanács általi elbírálás a Kp. hatályba lépését követően felment 19–25%-ra a két vizsgált vidéki törvényszék esetén, a Fővárosi Törvényszéken és a BKT-n pedig ennél is magasabb ez az arány.

A Szegedi Törvényszék ugyan csak a 2021. évről szolgáltatott adatokat, de ezek az előbbi két vidéki törvényszékkal megegyező tendenciáról tanúskodnak, a tanács által intézett ügyek az összes ügy 25%-át teszik ki, ami megegyezik a Pécsi Törvényszék adataival és kissé meghaladja a Miskolci Törvényszék értékeit.



(saját szerkesztés a közérdekű adatigénylés eredményei alapján)

Az eddig tárgyalt három vidéki törvényszék kapcsán az átosztások aránya is hasonlóságot mutat. Jól látható, hogy vidéken a tanácsról egyesbíróra utalás a jellemzőbb. A vidéki törvényszékeken a tanács által intézett ügyek egyébként is kisebb aránya minden bizonnyal összefüggésben áll ezzel a gyakorlattal, de természetesen az eltérés nem monokauzális.



(saját szerkesztés a közérdekű adatigénylés eredményei alapján)

Az adatszolgáltató vidéki bíróságok közül kilóg a Győri Törvényszék, aminek két oka is van. Egyrészt a többi törvényszéktől eltérő módszertannal gyűjtötték össze a statisztikai adatokat, ami azt jelenti, hogy nem az összes ügyben adták meg a tanács és egyesbíró által intézett ügyek arányát, hanem csak a tárgyaláson intézett ügyek tekintetében, így nem kaptam teljes képet az ügyek valóságos megoszlásáról, hiszen a tárgyaláson kívül elintézett ügyek esetén nem tudom ezt az arányt vizsgálni. A tanácsról egyesbíróra, valamint egyesbíróról tanácsra osztás arányát ugyanakkor rendelkezésemre bocsátották az összes ügyre vonatkozóan. és e tekintetben meglepő számokat kaptam.



A Győri Törvényszéken szembeötlően alacsony az egyesbírótól tanácsra utalt ügyek száma, míg a tanácsról egyesbíróra való átosztás kirívóan magas az összes többi törvényszékhez viszonyítva. A Győri Törvényszék ügyforgalma közigazgatási peres eljárások tekintetében nagyságrendileg megegyezik a másik három vizsgált vidéki törvényszékével (OBH, 2022), azonban az elmúlt két évben annyi tanácsról egyesbíró elé utalás volt, mint amennyi a Pécsi Törvényszéken a Kp. hatályba lépése óta eltelt több, mint öt évben összesen. Eredeti hipotézisem az volt, hogy ennek hátterében az egyes bíróságokon szolgálatot teljesítő közigazgatási ügyszakos bírák számbeli különbsége áll, így a kevesebb bíróval rendelkező törvényszékeken a humánerőforrás-hiány miatt nagyobb az egyesbíró elé utalások száma, azonban az egyes törvényszékek bírói létszámát megvizsgálva hipotézisem nem bizonyult igaznak.

Közigazgatási bírák létszáma az egyes törvényszékeken <sup>31</sup>							
Fővárosi	Budapest környéki	Debreceni	Győri	Pécsi	Veszprémi	Miskolci	Szegedi
43 fő	21 fő	15 fő	10 fő	11 fő	13 fő	13 fő	9 fő

A Szegedi, a Pécsi, a Győri és a Miskolci Törvényszékek mind nagyon hasonló bírói létszámmal rendelkeznek, de az átosztások aránya között jelentős eltéréseket találhatók, ezen eltérés és a bírói kar létszáma között ugyanakkor nem vonható párhuzam. A magyarázat feltehetőleg az igazgatásban, a munkaszervezési kultúrában való eltérésben keresendő.

### Záró gondolatok és javaslatok

Az empirikus adatok tanúsága alapján egyelőre – szigorúan véve – sehol sem teljesült maradéktalanul az a célkitűzés, hogy a társasbíráskodás váljék főszabállyá az elsőfokú per során, hiszen az ügyek többségét minden vizsgált törvényszéken továbbra is egyesbíró bírálja el. Nem is feltétlenül szükséges az, hogy az ügyek több, mint felében tanácsban járjon el a bíróság, hiszen egyáltalán nem biztos, hogy ténylegesen szükség van az ügyek számszerű többségében tanács általi elbírálásra.<sup>32</sup> Ilyen szempontból sikeresnek mondható a Kp. szabályozása, hiszen a hatályba lépése előtti adatokhoz képest hatalmasat nőtt ezen eljárási forma alkalmazása, ezzel beváltva a törvény célját. A tanácsban való eljárás aránya évről évre töretlenül növekedett a vizsgált bíróságokon, amely azt jelzi, hogy van igény a társasbíráskodásra az elsőfokú per során. Amennyiben a bíróságok ódzkodnának ennek alkalmazásától, könnyen megvolna a lehetőségük arra, hogy egyesbíró elé utalással az ügyforgalom jelentős része tekintetében elkerüljék ezt az eljárási módot. E tekintetben merül is fel probléma néhány törvényszéken, ahol a tanácsról egyesbíróra utalás a kívánatosnál gyakrabban fordul elő. Az átosztási gyakorlat országszerte igen eltérő képet mutat, így az egyesbíró felé orientált törvényszékeken a felek gyakorlatilag előnytelenebb helyzetbe kerülnek azon társaikhoz képest, akiknek inkább társasbíráskodás-orientált bíróságra kerül az ügyük. Ezen egyenlőtlenség felszámolása érdekében

<sup>31</sup> A táblázat elkészítéséhez a közigazgatási kollégiummal működő törvényszékek honlapjain közzétett ügyelosztási rendeket vettem alapul, ezek egy általam készített online mappában elérhetőek: <https://bit.ly/3NGgxbz>

<sup>32</sup> A célkitűzés a kodifikáció során az volt, hogy a tanácsban való eljárás a professzionalizációt mozdítsa elő, de ne minden ügyben kötelező elemként, hanem inkább mint jobban alkalmazott lehetőség (Kúria, 2014, 101).

vagy a jogalkotónak kell módosítania a Kp. szabályait, vagy a bírósági igazgatásnak szükséges jobban közreműködnie a jogalkotói célok megvalósulása érdekében. Az első javaslatra példaként szolgálhatna, amennyiben a Kp. 8. § (2) bekezdése hangsúlyozná, hogy az egyesbíró elé utalás csak kivételes lehetőség. A bírósági igazgatás tekintetében pedig a szervezeti kultúra fejlesztése az OBH elnöke, a bírósági igazgatás centrális irányítójának feladata lenne, hiszen ő alakítja ki a bírósági igazgatás hosszú távú feladatait és a megvalósításuk feltételeit tartalmazó programot;<sup>33</sup> az általam vizsgált kérdéskör kapcsán ez azonban még várat magára.

A törvényes bíróhoz való jog feltétel nélküli érvényesülése komplex normaalkotást kíván meg a bírósági elnököktől. Egy minden lényeges elemre kiterjedő, koherens ügyelosztási rend megalkotása azért tekinthető a bírósági igazgatás elemi érdekének, mivel kizárólag a teljes transzparenciát biztosító ügyelosztási rend szavatolhatja az igazságszolgáltatás integritását, így elkerülve a tisztességes eljáráshoz való jog akaratlan megsértését is. A teljességre törekvő ügyelosztási rend mind a bíróság függetlenségének biztosítását, mind a jogkereső társadalom bíróságokba vetett bizalmát képes megteremteni. Minél teljesebb megvalósítása azért sürgető feladat, mert az senkinek nem árthat, ám mindenkinek javára válhat.

### Hivatkozások

- Barabás G. (2022). A közigazgatási cselekmény semmissége az új közigazgatási jogorvoslati rendszerben. In Bodzasi B. (Ed.), *Jogászegyleti értekezések* (pp. 109–141). Magyar Jogász Egylet. Online: <https://bit.ly/3CIa8WQ>
- Fleck Z. (2008). *Bíróságok mérlegen I.* Pallas.
- F. Rozsnyai K. (2022). 8. §. In Barabás G., F. Rozsnyai K., & Kovács A. Gy. (Eds.), *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez* [2022. évi Jogtár-formátumú kiadás]. Wolters Kluwer. Online: <https://bit.ly/43PqgBZ>
- F. Rozsnyai K. (2018a). *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben.* ELTE Eötvös.
- F. Rozsnyai K. (2018b). Bíróságok. In Barabás G., F. Rozsnyai K., & Kovács A. Gy. (Eds.), *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz* (pp. 160–161). Wolters Kluwer.
- F. Rozsnyai K. (2010). *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban.* ELTE Eötvös.
- Jakab A. (2007). *A magyar jogrendszer szerkezete.* Dialóg Campus.
- Kovács A. Gy. (2020). Adalékok a Kúria első elnöke jogállamhoz való viszonyának megértéséhez. *Fundamentum*, 24(4), 20–34. Online: <https://bit.ly/3Ppd6al>
- Kúria. (2014). *Közigazgatási perjog (Összefoglaló vélemény).* Online: <https://bit.ly/3qSXWQG>
- Küpper H. (2009). Az ítélkező bírák. In Jakab A. (Ed.), *Az Alkotmány kommentárja II.* (pp. 1689–1700). Századvég.
- Kúria. (2013). Összefoglaló jelentés a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről. Online: <https://bit.ly/3P7iCOH>
- Országos Bírósági Hivatal. (2022). *A bírósági ügyforgalom 2021. évi főbb adatai.* Online: <https://bit.ly/46spwEG>
- Patyi A. (2019). *A magyar közigazgatási bíráskodás története.* Dialóg Campus.
- Patyi A. (2002). *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei.* Logod Bt.
- Sajó A. (1995). *Az önkorlátozó hatalom.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó–MTA ÁJTI.

<sup>33</sup> Bszi. 76. § (1) bekezdés a) pont.

- Somody B., Szabó M. D., Vissy B., & Dojcsák D. (2018). *Alapjogi tanok I.* HVG-ORAC.
- Stelkens, P. (1995). *Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Krise.* Deutsches Verwaltungsblatt.
- Tamás A. (2010). *Bíróságok igazgatása.* In Schanda B., & Varga Zs. A. (Eds.), *Látélet közjogunk elmúlt évtizedéről* (pp. 181–196). PPKE JÁK.



# HELYI ÖNKORMÁNYZATI AUTONÓMIA: MI VÁLTOZIK, MI MARAD?

RÁMHÁPNÉ RADICS KATALIN ADÉL\*

\* PhD hallgató, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. E-mail: [katalina.radics@gmail.com](mailto:katalina.radics@gmail.com)

## Absztrakt

Magyarországon a helyi önkormányzatok autonómiája mindig is fontos kérdés volt a helyi demokrácia és az állami központi irányítás közötti egyensúly megteremtése szempontjából. Az elmúlt 35 évet szemlélve a kérdés először az 1989-90-es rendszerváltáskor kapott különös jelentőséget. A 2012-ben végbement önkormányzati reform ismét előtérbe helyezte az önkormányzatok autonómiájának kérdését: az ekkor lezajlott modellváltás az önkormányzati autonómiát tartalmi és formai szempontból egyaránt érintő változásokat hozott.

Jelen tanulmány középpontjában a helyi önkormányzati autonómia kérdésköre áll. Az autonómia jelentésének és a helyi önkormányzati autonómia egyes alapelemeinek rövid áttekintését követően konkrét jogszabály-változásokat nyomon követve vizsgálom a helyi önkormányzati autonómia mértékének változását. A kutatási eredményeket összegezve elmondható, hogy Magyarországon az elmúlt néhány évben a települési önkormányzatok autonómiája a politikai környezet változása miatt komoly kihívásokkal szembesült.

## Kulcsszavak

helyi önkormányzat, autonómia, autonómia szűkülése, közhatalom

## Abstract

In Hungary, the autonomy of local governments has always been an important issue in balancing local democracy with central state control. Looking back over the past 35 years, the issue first gained particular importance during the 1989-90 regime change. The reform of local government in 2012 brought the issue of autonomy back to the forefront, with a change of model that affected both the substance and form of the autonomy of local governments.

The present study focuses on the issue of the autonomy of local governments. After a brief overview of the meaning of autonomy and the basic elements of local government autonomy, I will examine the changes in the extent of local government autonomy by tracing specific legislative changes. In conclusion of the research findings, it can be said that in the last few years in Hungary, the autonomy of local governments has faced serious challenges due to the changing political environment.

## Keywords

local government, autonomy, reduction of autonomy, public authority

## Bevezető gondolatok

„A helyi önkormányzatok autonómiája a helyi demokrácia alapköve, amely nélkül a helyi közösségeknek nincs reális lehetőségük saját életük alakítására és javítására.” (OpenAI, 2023). Magyarországon a helyi önkormányzatok autonómiája mindig is fontos kérdés volt a helyi demokrácia és az állami központi irányítás közötti egyensúly megteremtése szempontjából. Az elmúlt 35 évet szemlélve a kérdés először az 1989-90-es rendszerváltáskor kapott különös jelentőséget. Az akkor létrehozott – elsősorban a települések lehető legteljesebb önállóságára épülő – rendszer több olyan elemet (mai megítéléssel inkább hibát) hordozott, amely miatt egyes területeken háttérbe szorultak a közigazgatási rendszer működésére vonatkozó olyan modern követelmények, mint a hatékonyság, a méretgazdaságosság vagy a költséghatékonyság. A 2012-ben, az Alaptörvény és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) megalkotásával és hatályba lépésével végbement önkormányzati reform ismét előtérbe helyezte az önkormányzatok autonómiájának kérdését: az ekkor lezajlott modellváltás az önkormányzati autonómiát tartalmi és formai szempontból egyaránt érintő változásokat hozott. E változások azonban időben közel sem korlátozódtak erre az időszakra, sőt, különös fordulatot vettek a koronavírus-világjárvánnyal egyidőben, s azóta sem zárultak le.

Jelen tanulmányban e témakört járom körbe, megvizsgálva röviden az autonómia jelentését, majd a helyi önkormányzati autonómia egyes alapelemeit. Ezt követően rátérek azoknak a konkrét, 2012 után lezajlott jogszabály-változások a vizsgálatára, amelyek közvetlenül vagy közvetett módon a helyi önkormányzatok autonómiájának egyértelmű szűkülését eredményezték. A normaszövegek ismertetésén túl megkísérlem bemutatni az egyes változtatások eredményeit, az azokhoz esetlegesen kapcsolódó jogorvoslati eljárásokat és azok kimenetelét. Céloom annak megállapítása, hogy a helyi önkormányzati autonómia mely vetületein történt a legnagyobb mértékű szűkülés és a contrario a helyi önkormányzatok milyen mértékű autonómiájáról beszélhetünk ma, 2023-ban.

## 1. A helyi önkormányzatok autonómiája

A helyi önkormányzatok vizsgálatakor felmerülhet a kérdés azok létjogosultságát illetően. Arra a kérdésre, hogy miért is léteznek a helyi önkormányzatok, Ereky István egy rendkívül gyakorlatias, mégis egyszerű választ adott, miszerint még a legprimitívebb államokban sem lehetséges az, hogy minden közigazgatási teendőt egyetlen központi szerv lásson el. Az állam minden esetben kénytelen a közigazgatás teendőit, s a közigazgatásban megtestesülő hatalmat szervek sokasága között megosztani a hatékony feladatellátás érdekében (Ereky, 1939, 345).

### 1.1. Az autonómia jelentése

Etimológiai szempontból az autonómia kifejezés két görög szóból származik: az auto (jelentése 'ön') és a nomos (jelentése 'törvény, szabály') szavakból; eredeti jelentését tekintve arra a jogra vonatkozott, hogy valaki megalkothatja saját törvényeit (Miklós Zsolt, 2010, 75).



Az önkormányzatok autonómiáját a helyi önállósággal rokoníthatjuk, amelynek a központtal való viszonyában minden országban szükségszerűen a központi kormányzat tölt be meghatározó szerepet: Verebélyi megfogalmazása szerint egyrészt szabályozó, korlátozó és ellenőrző, másrészt pedig az önállóságot garantáló és segítő szerepköröket lát el (Verebélyi, 1999, 21).

## 1.2. Az önkormányzati autonómia vetületei

Nem szorul részletes indokolásra, hogy az általános értelemben vett autonómia elképzelhetetlen szervezeti, működési és pénzügyi önállóság nélkül (Bencsik, 2017, 58). E három terület közül talán a pénzügyi források kérdése tekinthető a leglényegesebb pontnak, amelyet Berényi megállapítására támaszkodva Bencsik (2017, 59) úgy szemléltet, mint amely egyszerre juttatja kifejezésre az állam által garantálni kívánt önállóságot, valamint az önkormányzati szférának a közfeladatok ellátásában betöltött szerepét.

Más irányból közelítette meg a kérdést az Alkotmánybíróság, amikor az önkormányzati alapjogokat előtérbe helyezve azokat az 56/1996. (XII. 12.) AB határozatban úgy határozta meg, mint a helyi képviselő-testületek számára biztosított hatáskör csoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik.<sup>1</sup> Ahogy azt később Patyi András is kiemelte: az alapjogok elsősorban a Kormányral és az államigazgatással szemben nyújtottak alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára, (Patyi, 2013, old.: 382) hiszen az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia nem feltétlen és korlátozhatatlan.

A szervezeti és azzal szorosan összefüggő működési autonómiának gyakorlása során elsődleges szempont a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás, valamint a hatékonyabb igazgatás követelménye (Siket, 2017, 200).

## 2. A helyi önkormányzati autonómia mértéke

Annak megítélése szempontjából, hogy egy állam önkormányzati rendszerét demokratikusnak tekinthetjük-e, döntő jelentősége van az önkormányzati autonómia mértékének, melyet az határoz meg, hogy a helyi és a központi szervezetrendszer kapcsolatában a központ milyen mértékű szerepet tölt be.

A tanácsrendszer fennállása alatt egyértelmű volt a központ túlsúlya, a diktatórikus rendszerek tipikus ismérve, az eltúlzott centralizmus áthatotta a közigazgatás struktúráját (Verebélyi, 1987, 93–94). A tanácsok mai értelemben vett autonómiájáról ebben az időszakban nem beszélhetünk.

Az önkormányzati rendszer és autonómia lényegét érintő változásra egészen a rendszerváltásig kellett várni. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénnyel (a továbbiakban: Ötv.) felépített önkormányzati rendszer a helyi demokráciát és a helyi közösségek minél teljesebb önállóságát helyezte előtérbe (Nagy & Hoffman, 2016, 33).

Önkormányzati rendszerünk 1989–90. évi (újra)kialakítására nagy mértékben hatott az ún. inga-effektusnak nevezett hatás is. Mivel az 1950–1990. között működött tanácsrendszer az ingát túllendítette az egyik irányba, a rendszerváltáskor az inga szükségszerűen túllendült az ellenkező irányba. Így 1990-ben egy helyenként túlzóan demokratikus, az önkormányzatok

---

<sup>1</sup> 56/1996. (XII. 12.) AB határozat II. pont.

autonómiáját túlhangsúlyozó, a központi ráhatást elgyengítő önkormányzati rendszer állt fel (Verebélyi, 1999, 19). Ahogy az várható volt, az inga ezzel ismét túllendült, s hamar világossá vált, hogy a rendszer bizonyos mértékű korrekcióra szorul (Verebélyi, 1999, 19). Az ingát legutóbb az Alaptörvény és az MÖtv. megalkotásával végbement önkormányzati reform kísérelte meg valamelyest egyensúlyba hozni. A 2012-ben lezajlott önkormányzati modellváltás az önkormányzati autonómiát tartalmi és formai szempontból egyaránt érintő változásokat hozott. Az új modell tekintetében általános jelleggel érvényesül a rendszerváltáskor kialakított liberális keretek szigorúbb korlátok közé helyezése (Balázs, 2012, 38), amely érinti az önkormányzatok pénzügyi autonómiáját, jogállását és szervezetalakítása szabadságát is.

### 3. Az önkormányzati autonómia határait érintő konkrét változások 2012 után

Az előzőekben röviden felvázoltam a 2012-es helyi önkormányzati modellváltással lezajlott legfontosabb változásokat, a továbbiakban pedig igyekszem bemutatni részletesebben is az önkormányzati autonómia határait érintő legfontosabb intézkedéseket az esetlegesen kapcsolódó jogorvoslati eljárásokkal együtt 2012-től napjainkig.

#### 3.1. Feladatfinanszírozási modell bevezetése, költsönfelvétel korlátozása

A helyi önkormányzatok működésének a rendszerváltás óta eltelt majd húsz éves tapasztalatai alapján a 2010-ben felállt kormány célul tűzte ki a helyi önkormányzati rendszerben eszközölt kardinális, rendszerszintű átalakításokat. E tekintetben az MÖtv. Preambulumából és az MÖtv.-hez fűzött indokolásból is kiolvasható a célkitűzés egy modern, költséghatékony, feladatorientált önkormányzati rendszer kialakítására, amely e célok elérése érdekében az Ötv. rendszeréhez képest szigorúbb keretet szab az önkormányzati autonómiának (Bencsik, 2017, 63). Az Ötv. szabad támogatási rendszerével szemben az MÖtv. egy kötött feladatfinanszírozási rendszert alakított ki, amely egyúttal a központi költségvetési támogatások csökkenését is magával hozta. Ennek eredményeként az önkormányzatok számára elengedhetlenné vált korábbi gazdálkodási gyakorlatuk újragondolása, a helyi adóztatási tevékenység átalakítása, a kiadások prioritizálása (Bencsik, 2017, 63). A 2012-es önkormányzati reform vizsgálva Dobos Gábor önkormányzati szereplőkkel készített interjúkat, melyek nyomán arra a következtetésre jutott, hogy bár az alanyok jórészt korrektnek ítélték meg a feladatfinanszírozási rendszer kialakítását, néhányan megjegyezték, hogy a kormányzat alulbecsülte egyes ellátandó feladatok költségigényét (Dobos, 2018, 145). A valódi problémát – meglátása szerint – azonban az jelenti, hogy a központi kormányzat elvárja az önkormányzatoktól, hogy saját bevételeikkel egészítsék ki a támogatást a kötelező feladatok ellátására is tekintettel arra, hogy gazdálkodásukat a fenntarthatóság és a költségvetési fegyelem elvei mentén kell kialakítaniuk. Ennek okán azonban – mondja Dobos (2018, 145) – *„az önkormányzatok kénytelenek saját bevételeiket feláldozni, amelyek így teljesen beleolvadnak a kötelező feladatok ellátásának biztosításába – miközben az önkormányzatok számára kizárólag ezek a források állnak rendelkezésre ahhoz, hogy önálló fejlesztéseket hajtsanak végre és önkéntes feladatokat vállaljanak. Ennek nyomán az önkormányzatok mozgástere teljesen eltűnik, mivel nem képesek az alapvető szolgáltatások biztosításán túl a helyi körülményekre szabott önkéntes szolgáltatásokat nyújtani.”*

Az új finanszírozási modell bevezetése mellett az MÖtv. másik jelentős, az önkormányzatok gazdasági stabilitásának helyreállítását és fenntartását célzó rendelkezést tartalmaz az Alaptörvény 34. cikke, amely az Alaptörvény N) cikkével összhangban úgy rendelkezik, hogy

„[t]örvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a kormány hozzájárulásához kötheti.” Ennek eredői szintén a rendszerváltás óta eltelt időszak tapasztalatai, ugyanis ezen időszakban felszínre kerültek „olyan anomáliákat, amelyek működési zavarokat, unikális gazdálkodási megoldásokat és – több esetben – egyes önkormányzatok eladósodását (is) eredményezték” (Bencsik, 2017, 64).<sup>2</sup> Az önkormányzatok számára tehát főszabályként kormányzati jóváhagyáshoz kötötté vált meghatározott kötelezettséget keletkeztető ügyletekben való részvétel (Bencsik, 2017, 66).

E kérdéskörben Varga Ádám a Kormány hozzájárulásának feltételeire helyezi a hangsúlyt. Kecő Gábor nyomán leírja, hogy a Kormány hozzájárulásának feltételei törvényben nagyrészt pontosan meghatározottak, egy diszkrécionális elemet tartalmaznak: azt, hogy a kölcsönfelvétel nem veszélyeztetheti a költségvetési törvényben kitűzött adósságcélt. (Varga, 2021, old.: 199) Kecő pedig felhívja a figyelmet arra, hogy az adósságcél töredéke annak, amekkora összeget az önkormányzatok a törvény szerint kölcsönként felvehetnének, ilyen körülmények között pedig a döntés politikai diszkréció tárgya lesz. (Kecő, 2016, old.: 216) Ennek nyomán Varga negatívumként emeli ki, hogy bár kétségtelenül a Kormánynak nyílik a legnagyobb rálátása egy-egy pénzügyi tárgyú kérdés nemzetgazdaságra gyakorolt hatásának felmérésére, az önkormányzatok kölcsönfelvételének ilyen feltételekhez kötése inkább az önkormányzatok felelőtlen döntésének kivédését szolgálja, ebben az esetben pedig mintegy megkérdőjelezi az önkormányzatok döntési képességét. Ez esetben pedig – hívja fel a figyelmet Kecő Gábor nyomán a szerző – az önkormányzati működés létjogosultsága kérdőjeleződik meg. (Varga, 2021, old.: 201)

Összességében elmondható, hogy ezek az intézkedések mind az önkormányzatiság működőképességének megőrzését tették elsődleges szemponttá az önkormányzatok működési mozgásterének erős szűkítése árán (Dobos, 2018, 75–76).

### 3.2. Helyi adóztatás rendszere

Az önkormányzatok új finanszírozási rendszeréből adódóan a települések saját bevételi forrásai 2012 után jelentősen felértékelődtek, amelyek közül Borsa és társainak (2022, 28) kutatása nyomán jelentős részt (2019-ben a bevételek egyharmadát) tesznek ki az önkormányzatok adóbevételei. A települési adóztatás jelenleg is fennálló formájában 2015 óta működik. A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 2015. január 1-jétől hatályos rendelkezései alapján ugyanis a települési önkormányzatoknak – a Htv.-ben tételesen meghatározott típusú helyi adónemek mellett – lehetőségük nyílt az önkormányzat illetékességi területén olyan települési adó bevezetésére, amelyet más törvény nem tilt és amelyre nem terjed ki törvényben már szabályozott közteher hatálya (Borsa et al., 2022, 24–25). A szabályozási környezet átalakításával az törvényhozás feltehető célja az volt, hogy az önkormányzati autonómiát erősítendő, szélesebb hatáskört és további segítséget adjon az önkormányzatok számára feladataik elvégzéséhez (Pálfi, 2018, 17).

A települési adó kivetésének lehetősége nem értékelhető azonban egyértelműen az önkormányzatok pénzügyi autonómiáját minden tekintetben kiteljesítő intézkedésként. A képviselő-testületet ugyanis az új adónem bevezetéséről történő döntéshozatal során nemcsak a kettős adóztatás tilalmának elve köti, hanem az adóalanyok tekintetében a Htv.-ben meghatározott

<sup>2</sup> E kérdéskörrel részletesebben olvashatunk például Vígvári Andrásnál (2009), Lentner Csabánál (2014), Siket Juditnál (2017) vagy Bethlendi Andrásnál és Lentner Csabánál (2019).

korlátozás, miszerint a települési adónak nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá – e minőségére tekintettel – vállalkozó.<sup>3</sup> További törvényi korlátozás az adóbevétel felhasználása tekintetében, hogy azt az önkormányzat kizárólag fejlesztési célra, valamint a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használhatja fel.<sup>4</sup>

Kutatása során Pálfi Edina (2018, 18–22) számos önkormányzat vonatkozásában megvizsgálta a 2015 után megalkotott, illetve tervezett települési adórendeleteket, következtetéseivel meglehetősen borúlátóak, melyekben háttérbe szorul az a feltételezhető jogalkotói cél, hogy a települési adó kivetése növelheti az önkormányzatok pénzügyi szabadságát. Álláspontja szerint a települési adókivetés lehetőségének megteremtésével az önkormányzati bevételekért való felelősség a központi kormányzatról még nagyobb részben az önkormányzatokra hárul. Hozzáteszi, hogy az adókivetésre vonatkozó alanyi és tárgyi korlátok okán az önkormányzatok pénzügyi függősége nem csökkent, így pénzügyi autonómiájuk szélesítése érdekében érdemi előrelépés nem történt (Pálfi, 2018, 22–23).

A jelenleg is fennálló helyi adózási rendszer további hátrányára hívja fel a figyelmet az Állami Számvevőszék. Elemzésében leírja, hogy bár a helyi adóbevételek növekedése alapvetően hozzájárul az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyának fenntartásához, azok egyúttal kockázatot is jelentenek a stabil költségvetés szempontjából. Különösen igaz ez abban az esetben, ha az önkormányzat a helyi adóbevételt elsősorban működési kiadásainak biztosítására használja fel és amennyiben egy nagyobb adózótól származik az adóbevétel jelentős része (Állami Számvevőszék, 2021).

Kiemelendő, hogy az önkormányzatok települési adók kivetése tekintetében fennálló korlátozott lehetőségei tovább szűkültek a 2021-es és 2022-es adóévben a koronavírus-világjárvány okán. A 2020. december 2-án hatályba lépett, a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) értelmében ugyanis a 2021-es adóévben a helyi adók és a települési adó mértéke nem volt megemelhető, az önkormányzatoknak az adórendeleteikben korábban biztosított adómentességet és adókedvezményt továbbra is biztosítani kellett, továbbá a 2021-es évre sem új települési adó, sem új helyi adó nem volt bevezethető, amely korlátozások később a 2022-es évre is kiterjesztésre kerültek (Bordás, 2021).

A Korm. rendelettel szemben Gödöllő Város Önkormányzata alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, mivel az álláspontjuk szerint az sértette egyebek mellett az önkormányzatok Alaptörvényben biztosított jogát arra, hogy törvény keretei között döntsenek a helyi adók fajtájáról és mértékéről.<sup>5</sup> Az Alkotmánybíróság a 3363/2021. (VII. 28.) AB végzésében pozitívan döntött az indítvány befogadhatóságáról, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmét azonban nem vizsgálta érdemben: hatáskörének hiánya okán visszautasította az indítvány további vizsgálatát az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésére, az államadósság klauzulára alapítva. A testület igazolta ezzel Tilk Péter arra vonatkozó feltételezését, hogy az államadósság a GDP 50%-át időben valószínűleg sokáig meg fogja haladni, kizárva ezzel a költségvetési érintettségű jogszabályokat az alkotmánybírósági vizsgálatból, egyúttal jelentősen szűkítve a helyi önkormányzatok által igénybe vehető alkotmánybírósági jogvédelem terjedelmét (Tilk, 2012, 44).

<sup>3</sup> Htv. 1/A. § (1) bekezdés.

<sup>4</sup> Htv. 1/A. § (5) bekezdés.

<sup>5</sup> Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés h) pont.

### 3.3. Gépjárműadó

A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiának bevételi oldalához kapcsolódó további változások a gépjárműadót mint települési önkormányzatokat megillető, a központi költségvetésből átengedett adót érintették. A gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény 1. §-a értelmében a törvényben meghatározott kivételektől eltekintve gépjárműadót kell fizetni minden magyar hatósági rendszámú járművel ellátott gépjármű, pótkocsi, valamint Magyarország területén közlekedő, külföldön nyilvántartott tehergépjármű után.

Az előzőekben tárgyaltak nyomán nem szorul külön magyarázatra az, hogy az önkormányzatok autonómiájának kiteljesedéséhez elengedhetetlen, hogy ehhez megfelelő pénzügyi háttérrel is rendelkezzenek, melyet az önkormányzatok számára nagy arányban a gépjárműadó mint a központi költségvetésből átengedett adó biztosított. Megjegyzendő, hogy Dobos Gábor szerint a központi kormányzat által átengedett adóbevételek valójában nem is tekinthetők a helyi szint pénzügyi autonómiája részének, mivel ezekben az esetekben az adó mértékét és az átadott adó arányát is a központi kormányzat határozza meg (a központi költségvetésről szóló törvényekben) (Dobos, 2018, 85). A gépjárműadóról szóló törvény 1992. január 1-jén lépett hatályba.<sup>6</sup> Fennállásának első 10 évében a gépjárműadóból származó bevételek úgynevezett megosztott bevételként 50%-ban az önkormányzatok költségvetését, 50%-ban pedig a központi költségvetést gyarapították. Ez az arány 2003-ban megváltozott és egészen a 2012-es évig a gépjárműadóból származó bevételek teljes egésze átengedésre került a települési önkormányzatok számára. A 2012-ben elindult önkormányzati reformcunami azonban ezt a területet sem hagyta érintetlenül és az arány ismét az önkormányzatok kárára változott: 2013-tól a 2019-es adóévig már csak a gépjárműadóból befolyó bevételek 40%-a maradhatott átengedett bevételként az önkormányzatoknál.

A koronavírus-világjárvánnyal összefüggésben a Kormány rendeletével 2020-ban módosította a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvényt, így annak 2020. június 18-tól hatályos 37. § (1) bekezdés a) pontja szerint a gépjárműadóról szóló törvény alapján a 2020. évben beszedett gépjárműadó nem illeti meg az önkormányzatokat, az az Egészségbiztosítási és Járvány Elleni Védekezési Alapba került becsatornázásra.<sup>7</sup> Láthattuk, hogy 2020-ban nem első ízben csökkent a gépjárműadó bevételekből az önkormányzatokat megillető rész mértéke, egyedülálló azonban, hogy az az aktuális adóév közepén elfogadott és hatályba lépett jogszabálmódosítás eredményeképpen történt. Míg azonban 2013-ban a Parlament Önkormányzati és Területfejlesztési Bizottsága dolgozott ki módosító javaslatot a 2013. évi költségvetés módosítására (Adózóna, 2012), addig 2020-ban a számos negatív értékelést megfogalmazó sajtónyilatkozat mellett 54 (ellenzéki) országgyűlési képviselő fordult az Alkotmánybírósághoz, utólagos normakontroll eljárást kezdeményezve a Korm. rendelettel szemben. Indítványuk szerint a Korm. rendelet 4. §-a, amely a gépjárműadó kérdését rendezi, alaptörvény-ellenes és egyúttal a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájába mint nemzetközi szerződésbe ütközik. Az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta az indítványt és a 3234/2020. (VII. 1.) AB határozatban döntött a kérdésben. Az alaptörvény-ellenesség tekintetében az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében meghatározott államadósság-klauzulára alapozva hatáskörének

<sup>6</sup> Gjt. 20. § (1) bekezdés.

<sup>7</sup> A Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 4. § (1) bekezdés.



hiánya miatt az indítvány visszautasításáról döntött a testület.<sup>8</sup> A Korm. rendelet nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatakor az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az, hogy a Kormány rendeletével „*egy központi adónemet szabályozó törvényben foglalt, az állam által a helyi önkormányzatnak részben átengedett – az állam és a helyi önkormányzat között száza-lékosan megosztott – központi adó helyi önkormányzat által már beszedett részét áthelyezi a központi költségvetés Járvány Elleni Védekezés Alapjába, nem hozható alkotmányjogilag ér-tékelhető, és ekként érdemi elbírálást lehetővé tevő kapcsolatba a Charta indítványozók által felhívott, a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásaira vonatkozó általános, alapelvi szintű, az önkormányzatok pénzügyi forrásainak egészére vonatkozó rendelkezéseivel.*”<sup>9</sup> Mindezekre te-kintettel pedig a nemzetközi szerződésbe ütközés tekintetében az indítvány elutasítása mellett döntött az Alkotmánybíróság.

A gépjárműadóból származó átengedett bevételek visszavételének ügye országgyűlési kép-viselők közvetítésével került az Alkotmánybíróság elé, az indítványozók pedig – mint láthattuk – nem tudtak sikerrel fellépni a települési önkormányzatok Alaptörvényben és a Helyi Önkor-mányzatok Európai Chartájában megjelölt tulajdonhoz való jogának védelme érdekében.

### **3.4. Forgalomképtelen törzsvagyon átadása a településtől a megyei önkormányzat részére**

A gépjárműadó ügyéhez hasonlóan szintén a koronavírus-világjárvány időszakában alkotta meg a Kormány a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdeké-ben szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: 135/2020. Korm. rendelet) és a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: 136/2020. Korm. ren-delet). E jogszabályokkal a Kormány a gödi önkormányzat területén különleges gazdasági övezetet jelölt ki és az ehhez tartozó, köztulajdonban álló közutak, közterek, közparkok tu-lajdonjogát átadta a megyei önkormányzat számára, minek okán az érintett ingatlanok tekin-tetében a megyei önkormányzat vált jogosultá a helyi adók kivetésére és beszedésére. A gödi önkormányzat alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, a hivatkozott kor-mányrendeletek alaptörvény-ellenességének megállapítását és azok megsemmisítését kérte. In-dítványát egyebek mellett arra alapozta, hogy álláspontja szerint a szabályozás szükségtelenül és aránytalanul korlátozza Göd Város Önkormányzatának (jelen alcím vonatkozásában a to-vábbiakban: Önkormányzat) tulajdonhoz való alapjogát, ezért hátrányos megkülönböztetésnek minősül (Alkotmánybíróság, 2021). Az ügy kapcsán nem térek ki annak gazdasági vagy politi-kai aspektusaira, sem a kapcsolódó sajtóhírekre, kizárólag az ügyben született 8/2021. (III. 2.) AB határozatnak a helyi önkormányzatok autonómiájának kérdéséhez közvetlenül kapcsolódó érvelését és a döntéshez fűzött két különvéleményt mutatom be.

Az Önkormányzat indítványának és az Alkotmánybíróság döntésének is egyik lényeges pontja az Önkormányzat tulajdonhoz való jogának állított sérelme. Döntésének indokolásában az Alkotmánybíróság arra helyezte a hangsúlyt, hogy a tulajdonhoz való alapjog sérelmét az Önkormányzat tulajdonában álló ingatlanokat Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt alkotmányos garanciák (kivételesség, azonnali, feltétlen és teljes körű kártalanítás) figyelmen

<sup>8</sup> 3234/2020. (VII. 1.) AB határozatban Indokolás [27].

<sup>9</sup> 3234/2020. (VII. 1.) AB határozatban Indokolás [36].

kívül hagyásával sajátították ki.<sup>10</sup> Hosszas érvelés nyomán az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a kifogásolt szabályozás nem tekinthető alkotmányjogi értelemben vett kisajátításnak,<sup>11</sup> hanem az – Pokol Béla szóhasználatával élve – az állami tulajdon egyszerű átadásának minősül egyik kezelőtől a másikhoz.<sup>12</sup>

Az indítvány másik lényeges pontja az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjának, azaz az önkormányzati autonómiának állított sérelme. Az Önkormányzat álláspontja szerint a helyi adóztatási jog gyakorlásának korlátozásával összefüggésben a támadott szabályozás szerinti tulajdonelvonás a kötelező önkormányzati feladatai és hatásköre ellátását „ellehetetleníti”.<sup>13</sup> Az Alkotmánybíróság döntésében kifejtette, hogy ugyan az önkormányzati autonómia korlátozása megállapítható, az nem eredményezi az autonómia kiüresedését<sup>14</sup> (és az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az ún. kiüresedési mérce adja az önkormányzatok számára az Alaptörvényben garantált alkotmányosan védett hatáskörök védelmének zsinórmértékét). Indokolása szerint a helyi adóztatáshoz való jog mint alkotmányosan védett hatáskör azért nem üresedik ki – csak földrajzi értelemben korlátozódik –, mert egyrészt az Önkormányzat továbbra is részesül (arányosítás mellett) a különleges gazdasági övezetben beszedett helyi adóból, másrészt a nem különleges gazdasági övezetben az illetékességi területén továbbra is adóztathat.<sup>15</sup>

Czine Ágnes a döntéshez fűzött különvéleményében hangsúlyozta, hogy az Önkormányzat vagyonának a megyei önkormányzat részére történő átadásával az átadó költségvetésében hiány keletkezett, ez a hiány azonban nem lehet olyan nagyságú, amely már ellehetetleníti az Önkormányzat működését. Emiatt olyan garanciális szabályozásra lenne szükség, amely biztosítja, „*hogy a forráselvonásra tényleg csak akkor kerülhessen sor, ha az nem veszélyezteti a helyi közügyek körébe tartozó feladatok ellátását, és szükség esetén a jogszabály a forráselvonással egyidejűleg a kompenzációról rendelkezzen.*” Czine Ágnes ilyen garanciális szabályozás híján mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását látta indokoltnak.<sup>16</sup>

Különvéleményében Pokol Béla is a tulajdonátadás értékaránytalanságát hangsúlyozta. Álláspontja szerint a testületnek vizsgálnia kellett volna az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésében meghatározott értékarányosság követelményét függetlenül attól, hogy arra indítványában az Önkormányzat nem hivatkozott.<sup>17</sup>

### 3.5. Köznevelési feladatok átstrukturálása

A közoktatási, köznevelési feladatok ellátásának 2013. január 1-jével történt átszervezése gyökeresen változtatta meg a korábbi rendszert. A 2013 előtti struktúrában az Ötv. az önkormányzat feladatai között nevesítette az óvodai és alapfokú nevelés, valamint az oktatás biztosítását.<sup>18</sup> A helyi önkormányzatok a közoktatási feladataikat elláthatták egyrészt önálló intézmény létesítésével és működtetésével, e célra létrehozott kistérségi társulás keretében, valamint a feladat

<sup>10</sup> 8/2021. (III. 2.) AB határozat Indokolás [125].

<sup>11</sup> 8/2021. (III. 2.) AB határozat Indokolás [141].

<sup>12</sup> 8/2021. (III. 2.) AB határozat Indokolás [197]–[198].

<sup>13</sup> 8/2021. (III. 2.) AB határozat Indokolás [159].

<sup>14</sup> 8/2021. (III. 2.) AB határozat Indokolás [164].

<sup>15</sup> 8/2021. (III. 2.) AB határozat Indokolás [166].

<sup>16</sup> 8/2021. (III. 2.) AB határozat Indokolás [185]–[194].

<sup>17</sup> 8/2021. (III. 2.) AB határozat Indokolás [195]–[198].

<sup>18</sup> Ötv. 13. § (1) bekezdés.

megyei vagy fővárosi önkormányzat részére történő átengedésével, a feladatellátást biztosító vagyron egyidejű rendelkezésére bocsátásával (Brecsok, 2014, 11–12).

Az Mötv. azonban már csak az óvodai nevelés biztosítását határozza meg a helyi közügyek körében a települési önkormányzatok számára kötelezően ellátandó feladatként, az iskolai oktatásról a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) rendelkezik, állami feladatként tételezve az általános iskolai nevelést-oktatást.<sup>19</sup> Az iskolai nevelés-oktatás tehát 2013. január 1-jétől kikerült a helyi közügyek köréből és állami feladattá vált, bár az korábban a településeken kétségtelenül az egyik legfontosabb helyi közügynek volt tekinthető (Csörgits, 2013). Sente Zoltán egyenesen az önkormányzatokra mért csapásként értékelte a változtatást, mivel álláspontja szerint *„az általános iskolák működtetése az egyik legfontosabb helyi közügy, a működtetés feltételeinek meghatározásához, a helyi közösség bizalmát élvező iskolavezetéshez a lakosságnak elemi érdeke fűződik”* (Sente, 2012, 13). Dobos Gábor az önkormányzati autonómia mértékét vizsgáló kutatása eredményeként szintén negatívan értékelte a változást az autonómia terjedelme szempontjából: *„Minden oktatáshoz kapcsolódó feladat, amely szakmainak tekinthető, a központi kormányzathoz került, és azok a feladatok maradtak az önkormányzatoknál, amelyek pusztán támogató tevékenységeknek tekinthetőek.”* Hozzáteszi, hogy Magyarországon az önkormányzatiság első húsz évében az autonómia mértéke a szakpolitikák tekintetében nagyjából állandó volt, a 2010-es évek önkormányzati reformjainak hatásaként azonban egy nagyobb törés tapasztalható, hasonlóan a pénzügyi autonómia területéhez (Dobos, 2018, 82–84). A teljes képhez azonban hozzátartoznak a kutatása során jegyzőkkal és polgármesterekkel készített interjúk eredményei is, amelyekből kiderül, hogy *„a helyi autonómia erősen függ a települések komplex (gazdasági-társadalmi) helyzetétől.”* Az oktatási reform kapcsán ugyanis két egymáshoz közeli településen is eltérően ítélték meg kérdést *„az egyik település polgármestere szerint az általános iskola átadását úgy élték meg, „mint akitől elvettek valamit, ami eddig fontos volt”, a másik településen pedig elmondták, hogy az oktatási feladat elvonása nyomán került egyensúlyba a költségvetés, azzal együtt „megoldhatatlan nehézséget okozna” az önkormányzat deficitmentes működtetése”* (Dobos, 2018, 158).

### 3.6. Az egészségügyi alapellátás átszervezése

Az egészségügyi alapellátás megszervezése az Mötv. 13. § (1) bekezdés 4. pontja alapján a helyi közügyek körébe sorolandó, helyi önkormányzat által ellátandó feladat. Fontos változásként épült be a normaszövegbe 2023. január 1. napjával az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXIII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) nyomán a *„törvényben meghatározott kivételekkel”* kitétel. Emellett az Mötv. kiegészült egy új, 129/A. §-sal, amely az egészségügyért felelős miniszter számára biztosít lehetőséget az önkormányzat járóbeteg-szakellátáshoz kapcsolódó adataiba, nyilvántartásaiba, szerződéseibe való betekintésre.

A Módtv. az egészségügyi alapellátás két területét érintően állít fel új struktúrát. Egyrészt a házi orvosi, házi gyermekorvosi ügyeleti ellátást az Országos Mentőszolgálat biztosítja (vármegyéenként eltérő kezdőidőponttal, kvázi „felmenő rendszerben” történik az új ügyeleti rendszerre való átállás), másrészt a védőnők tekintetében a helyi önkormányzatok 2023. június 30. napjáig bezárólag gyakorolhatják a munkáltatói jogokat, ezt követően, 2023. július 1-től az irányító vármegyei intézmény<sup>20</sup> gyakorolja azokat.

<sup>19</sup> Nkt. 74. § (1) bekezdés.

<sup>20</sup> Módtv. 16. § és 21. §-a alapján.

A Módtv. az előbbieken hivatkozott és itt nem ismertett rendelkezéseivel egyaránt az állami szerepvállalás növelésének irányába hatnak, elsősorban a vármegyei kórházak és az Országos Mentőszolgálat feladatainak bővítésével. Valószínűsíthető, hogy hasonló lépéseket készít elő a Módtv. a járóbeteg-szakellátás tekintetében is, figyelemmel arra is, hogy 2023. első negyedében több sajtóhír jelent meg, melyek szerint az Országos Kórházi Főigazgatóság levélben kért állásfoglalást az önkormányzatoktól abban a kérdésben, hogy át kívánják-e adni járóbeteg-szakellátást biztosító rendelőiket az állam részére. A kérdést a híradások szerint azzal indokolták, hogy „*a szakrendelők állami átvétele lehetőséget jelent járóbeteg szakellátási feladatok hatékonyságának növelésére, a betegutak egységesítésére és a várakozási idők rövidítésére*” (Danó, 2023). Bár sem a Módtv. általános, sem annak részletes indokolásában nem szerepel *expressis verbis*, érezhető, hogy az erős megyei szintű centralizációt eredményező átalakítás mögött megbúvó cél a magyar egészségügyben jelen lévő humán erőforrás-hiány enyhítése, ami óriási területi egyenlőtlenségeket eredményez az ellátásban.<sup>21</sup> Jelen tanulmány keretein jelentősen túlmutatna annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy az átalakítás valódi megoldást jelent-e a fenti problémára, vagy csupán ragtapasz egy komoly beavatkozást igénylő seben.

Mindhárom részterület átalakítása tekintetében közös azonban, hogy az önkormányzatok – az alapfokú oktatás kapcsán már említett – szakpolitikai autonómiájának egy szeletét hasítják ki a helyi közügyek, az önkormányzat ellátandó feladatok köréből a feladat centralizáltan történő újraszervezése érdekében. A köznevelési feladatellátás reformjához hasonló jogorvoslati eljárás ezen ügykör kapcsán sem indult sem a bíróság, sem az Alkotmánybíróság előtt az önkormányzatok Alaptörvényben biztosított jogainak védelme érdekében, a járóbeteg-szakellátás állami kézbe adása kapcsán azonban több önkormányzat is egyértelművé tette, hogy a lehetőséggel nem kívánnak élni.<sup>22</sup> Az önkormányzatok döntését egyebek mellett az motiválhatja, hogy a járóbeteg-szakellátást biztosító rendelőket az önkormányzatok a helyi igényeket felmérve, a polgárok igényeihez alakították ki (MedicalOnline.hu, 2023), jelentős anyagi forrásokat is befektetve a szakrendelők ingó és ingatlan vagyonának karbantartására, bővítésére, korszerűsítésére.

Bár a reform a védőnők tekintetében 2023. július 1. napjától eredményez tényleges változást, és a másik két területhez képest a sajtóban is háttérbe szorult e kérdés tárgyalása, álláspontom szerint a járóbeteg-szakellátáshoz hasonlóan a védőnői ellátás biztosítása tekintetében is kívánatos lenne a nagyobb önkormányzati szerepkör fenntartása. Ennek oka, hogy a védőnő működése lakosságközeli ellátás, amelyben kiemelt jelentőséggel bír a védőnő szakmai felkészültségén túl személyisége, valamint társadalmi beágyazottsága is – utóbbi szempont főleg kisebb települések tekintetében bír nagy súllyal.

<sup>21</sup> T/2031. számú törvényjavaslat.

<sup>22</sup> A Budapest Fővárosi Közgyűlés határozatot fogadott el arról, hogy a Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei által működtetett járóbetegszakellátások továbbra is Budapest Főváros Önkormányzata fenntartásában kívánják tovább működtetni. A Fővárosi Közgyűlés internetes oldalán a kézirat lezárásának időpontjában Karácsony Gergely főpolgármester FPH144/2034-12/2023 iktatószámú határozati javaslata szerepel, melyet a Közgyűlés 2023. március 29-i ülésén terjesztett elő. Az internetes oldalon az ülés jegyzőkönyve a kézirat lezárásának időpontjában még nem szerepel, azonban az MTI információira támaszkodó sajtóhírek szerint a Fővárosi Közgyűlés egyhangúan döntött a határozati javaslat elfogadásáról (MedicalOnline.hu, 2023).



## Összegzés

A magyarországi helyi önkormányzatok autonómiája számos közéleti és tudományos vita központi elemét képezte és képezi ma is. A rendszerváltáskor az önkormányzati rendszer (újra) szervezésével az önkormányzatok kiemelt funkciója lett a központi államszervezet hatalmának ellensúlyozása. Emiatt egyes területeken háttérbe szorultak a közigazgatási rendszer működésére vonatkozó olyan modern követelmények, mint a hatékonyság, a méretgazdaságosság vagy a költséghatékonyság. Ezeket a hibákat az Alaptörvény és az Möt. megalkotásával kívánta helyre hozni a 2010-ben megalakult kormányzat: a 2012-ben kezdődött és azóta is tartó önkormányzati reform ismét előtérbe helyezte az önkormányzatok autonómiájának kérdését.

Jelen tanulmány középpontjában a helyi önkormányzati autonómia kérdésköre áll. Az autonómia jelentésének és a helyi önkormányzati autonómia egyes alapelemeinek rövid áttekintését követően konkrét jogszabály-változásokat nyomon követve vizsgáltam a helyi önkormányzati autonómia mértékének változását.

A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájának területén vizsgált mindhárom elem a pénzügyi autonómia határainak szűkülése felé mutat: a feladatfinanszírozási rendszer bevezetésével az önkormányzatok számára feladatellátásra juttatott pénzeszközök jelentősen csökkentek, azok sokszor nem állnak arányba a feladatellátás tényleges költségeivel (Dobos, 2018, 145). Bár 2015 óta az önkormányzatoknak lehetőségük van települési adók kivetésére, a vonatkozó alanyi és tárgyi korlátok okán az önkormányzatok pénzügyi függősége nem csökkent (Pálfi, 2018, 22–23). A gépjárműadóból az önkormányzatok számára átengedett 40% a 2020-as adóév óta 0%-ra csökkent, ténylegesen csökkentve ezzel az önkormányzatok rendelkezésére álló pénzügyi forrásokat.

Emellett a korábban a helyi közügyek körébe tartozó közoktatási és egészségügyi szolgáltatási feladatok ellátását vizsgáltam. Mindkét terület tekintetében a megyei szintű centralizáció irányába ható változások zajlottak le. Az alapfokú nevelés-oktatásban a szakmainak tekinthető feladatok a központi kormányzathoz kerültek, az önkormányzatoknál pedig a támogató jellegű feladatok, mint például az infrastruktúra biztosítása maradt. Az egészségügy területén zajló reformok is ebbe az irányba mutatnak a védőnői tevékenység átszervezésével, valamint a járóbeteg-szakellátást érintő ilyen irányú törekvéssel. Emellett az Országos Mentőszolgálat határcikreinek bővítése is megtörtént a háziorvosi ügyelet megszervezésére vonatkozó feladat átadásával.

A kutatási eredményeket összegezve elmondható, hogy Magyarországon az elmúlt néhány évben a települési önkormányzatok autonómiája a politikai környezet változása miatt komoly kihívásokkal szembesült: az önkormányzatiság első húsz évében az autonómia mértéke a szakpolitikák tekintetében nagyjából állandó volt, a 2010-es évek önkormányzati reformjainak hatásaként azonban egy nagyobb törés tapasztalható, hasonlóan a pénzügyi autonómia területéhez (Dobos, 2018, 82–84).

A tanulmány zárásaként álljon itt egy részlet XI. Pius pápa Quadragesimo anno kezdetű körleveléből 1937-ből, amely ma is iránymutatásként szolgálhat a jövőre nézve, különös tekintettel az elmúlt évtized tendenciáira: *„Igaz ugyan, amit a történelem is igazol, hogy a viszonyok változtatásával sok olyan föladatot, amelyeket korábban kisebb közületek végeztek, később már csak nagyobb közületek láthatnak el; mégis mindenkor változatlanul igaz marad a társadalombölcselet kiválóan fontos alapelve, amelyet sem bolygatni, sem kétségbe vonni nem szabad: amit az egyes ember önmaga a saját erejével elvégezhet, nem szabad a társadalmi tevékenység körébe utalni, s hasonlóképpen amit kisebb és alacsonyabb rangú közületek elintézhetnek, azt nagyobb és magasabb közület jogosan nem vonhatja a maga hatáskörébe, mert nagy kárral jár*



és a helyes rendnek teljes fölborítása. Hiszen a társadalmi beavatkozásnak mindig az a természetes célkitűzése, hogy kisegíteni akarja a társadalmi test egyes tagjait, nem pedig tönkretenni vagy fölszívni.” (XI. Pius pápa, 1937, 20)

### Hivatkozások

- Adózóna. (2012. szeptember 13). *Növekedhet a gépjárműadó önkormányzatokat megillető része*. Online: <https://bit.ly/3r4LRYE>
- Alkotmánybíróság. (2021. február 19). *Nem alaptörvény-ellenes a gödi különleges gazdasági övezet kijelölése*. Online: <https://bit.ly/3Nw13Wp>
- Állami Számvevőszék. (2021. március 23). *Elemzés - A helyi önkormányzatok adóztatási tevékenysége*. Online: <https://bit.ly/3NqTyjf>
- Balázs I. (2012). A helyi önkormányzati autonómia-felfogás változása az új törvényi szabályozásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 5(10), 37–41.
- Bencsik A. (2017). A helyi önkormányzatok (pénzügyi) autonómiájáról. *Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás*, 5(1), 56–69. Online: <https://bit.ly/3r3xdRk>
- Bethlendi A., & Lentner Cs. (2019). A magyar önkormányzati eladósodás és válságkezelés nemzetközi összehasonlításban. *Közgazdasági szemle*, 66(10), 1013–1030. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.10.1013>
- Bordás P. (2021). *A települési adó kivetésének korlátai a Kúria joggyakorlatának fényében*. Online: <https://bit.ly/3XuLzWU>
- Borsa D., Hulkó G., Király P., & Pardavi L. (2022). A települési adók szabályozási környezete, gyakorlata és kihívásai. Van-e jelentősége a települési adónak krízishelyzetekben vagy egyáltalán?. *Közigazgatástudomány*, 2(2), 22–34. <https://doi.org/10.54200/kt.v2i2.44>
- Brecsok A. (2014). *Önkormányzati közoktatás vs. állami köznevelés* [OTDK dolgozat]. Online: <https://bit.ly/46sgUOq>
- Csörgits L. (2013). Az önkormányzati köznevelési feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák. *Jog-Állam-Politika*, 5(1), 127–156. Online: <https://jap.sze.hu/images/lapszámok/2013/2/csorgits.pdf>
- Danó A. (2023. március 21). *Államosítanak a magyarországi járóbeteg-ellátást, már levelet is írtak a polgármestereknek*. Népszava. Online: <https://bit.ly/43gExGV>
- Dobos G. (2018). *A magyar önkormányzati rendszer autonómiájának empirikus elemzése* [Doktori értekezés]. Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola. <https://doi.org/10.14267/phd.2018023>
- Erekly I. (1939). *Közigazgatás és önkormányzat*. Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt.
- Kecső G. (2016). *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása – A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon*. Anglia – USA – Magyarország. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- Lentner Cs. (2014). A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 59(3), 330–344. Online: <https://bit.ly/430I4J9>
- MedicalOnline.hu. (2023. március 29). *Nem adja a főváros az államnak a járóbeteg-szakellátást*. Online: <https://bit.ly/3CQOosa>
- Miklós Zsuzsanna Zakar A. (2010). Autonómia: Elmélet és gyakorlat. *Tér és Társadalom*, 24(3), 75–91. <https://doi.org/10.17649/TET.24.3.1329>
- Nagy M., & Hoffman, I. (Eds.). (2016). *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-ORAC.

- OpenAI. (2023). *ChatGPT* (GPT-3.5. version) [Large language model]. Online: <https://chat.openai.com/chat>
- Pálfi E. (2018). A települési adó kivetésének törvényi keretei és tapasztalatai. *Új Magyar Közigazgatás*, 11(1), 16–23. Online: <https://bit.ly/46Bhutc>
- Patyi A. (2013). Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr.
- Siket J. (2017). *A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára* [Doktori értekezés]. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. <https://doi.org/10.14232/phd.3950>
- Szente Z. (2012). Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum*, 16(2), 11–14.
- Tilk P. (2012). Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírósági védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvény tükrében. *Kodifikáció és közigazgatás*, 1(1), 42–51.
- Varga Á. (2021). *A helyi önkormányzathoz való jog alapvető kérdései*, Budapest, Magyarország, Pázmány Press, 199.
- Verebélyi I. (1987). *A tanácsi önkormányzat*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Verebélyi I. (Szerk.). (1999). *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Kereskedelmi és Jogi Könyvkiadó.
- Vigvári A. (2009). Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon. *Közgazdasági szemle*, 56(7–8), 709–730. Online: [http://epa.oszk.hu/00000/00017/00161/pdf/7\\_vigvari.pdf](http://epa.oszk.hu/00000/00017/00161/pdf/7_vigvari.pdf)
- XI. Pius pápa. (1937). „*Quadragesimo anno*” kezdetű körlevele a társadalmi rend megújításáról. Szent István Társulat. Online: <https://bit.ly/3CNyoa7>



# A MESTERSÉGES INTELLIGENCIA KÖZIGAZGATÁSBAN VALÓ FELHASZNÁLÁSÁVAL OKOZOTT KÁR

BICSKEI TAMÁS\* 

\* PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: [bicskei.tamas@kre.hu](mailto:bicskei.tamas@kre.hu)

## Absztrakt

A tanulmányban bemutatom a közigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség és a mesterséges intelligencia (MI) kapcsolatát. Sor kerül a közigazgatásban használt MI-rendszerek vizsgálatára, a jogszabályi és történeti háttér felderítésére, a kapcsolódó felelősségi problémák ismertetésére. Megállapításra kerül, hogy – figyelembe véve a tudomány jelenlegi állapotát, valamint a jogszabályi környezetet – a jelenleg a magyar közigazgatásban alkalmazott rendszerek még nem tekinthetők autonóm MI-nek, így ezek esetén nincs jelentősége a felelőség mesterséges intelligenciával összevetett vizsgálatának. A magyar jogirodalmi gondolatokon és bírói gyakorlaton keresztül megvizsgálom, hogy ha „valódi” MI-rendszereket alkalmaznának a közigazgatásban és az MI felelőség irányelv is átültetésre kerülne a magyar jogrendszerbe, akkor a bíróság milyen eszközzel tudná vizsgálni a kártérítési felelőség meglétét.

Végül elemezzük az ügyfélkapu keretében működő, az ügyfelek számára tájékoztatást nyújtó chatrobotot. Ez az MI-rendszer álláspontom szerint a jelenlegi jogszabályi és technológiai környezetben is képes lehet – a téves tájékoztatás útján megvalósuló – közhatalom gyakorlásával való károkozásra.

## Kulcsszavak

mesterséges intelligencia, közhatalom gyakorlásával okozott kár, kártérítés, chatbot, közigazgatás

## Abstract

In this paper, I present the relationship between liability for administrative damages and artificial intelligence (AI). It examines the AI systems used in public administration, explores the AI's legislative and historical background, and describes the related liability issues. It will be concluded that – taking into account the current state of science and the legal environment – the systems currently used in Hungarian public administration cannot yet be considered as autonomous AI, so that in their case there is no relevance for the analysis of liability in comparison with AI. Through the Hungarian legal literature and judicial practice, I will examine how, if “real” AI systems were used in the public administration and the AI Liability Directive were transposed into the Hungarian legal system, the court could use which instrument to examine the existence of liability for damages.

Finally, a chatbot providing information to customers within the framework of a customer portal will be analysed. This AI system, in our view, may be capable of causing damage through the exercise of public authority by misrepresentation in the current legal and technological environment.

### Keywords

artificial intelligence, liability of public authorities, damages, chatbot, public administration

### Bevezető gondolatok

A magyar közigazgatás utóbbi évei a modernizációról, a technológiai újítások adoptálásáról és a hatékonyság növeléséről szóltak. Ezen törekvések csirái a szocializmus államigazgatásában is megtalálhatóak voltak,<sup>1</sup> de a rendszerváltást követően kezdődött meg Magyarországnak az európai értelemben vett elektronikus közigazgatásra való átállása. Az Európai Unióhoz való csatlakozás miatt Magyarországon is olyan statisztikai rendszereket kellett kialakítani, amelyek lehetővé tették az adatok nemzetközi összehasonlítását. A magyar közigazgatásban megindult a számítógép-állomány bővítése, de lemaradásban volt az emberi erőforrások felkészültségét, digitális szakértelmét tekintve. A közigazgatás azonban más szektorokhoz mérten élen járt Magyarországon a számítógépes technológia alkalmazásában és bevezetésében. A központi közigazgatásban dolgozók kétharmada rendelkezett internethozzáféréssel 2003-ban, és több mint 80%-uk használt számítógépet, faxot, vagy telefont a munkavégzéshez (Álló et al., 2014, 194–195).

A Magyar Információs Társadalom Stratégiáról és annak végrehajtásáról szóló 1126/2003. (XII. 12.) Korm. határozat – az Európai Bizottság eEurope programjához kapcsolódva – meghatározott húsz olyan közszolgáltatást, melyek elintézését lehetővé kell tenni online módon az ügyfelek számára, megalkotva egyben Magyarország e-kormányzat stratégiáját.

2005 áprilisában üzembe helyezték az Ügyfélkapu rendszert, mely lehetővé tette az állampolgárok számára az online ügyintézés (Álló et al., 2014, 196–199). Az Ügyfélkapu rendszernek az indulás évében 24.222 regisztrált felhasználója volt,<sup>2</sup> 2015 márciusára viszont ez a szám már közel 2 millióra<sup>3</sup> növekedett

A közigazgatás digitalizálása vonatkozásában általánosságban megállapítható, hogy a tárgyi eszközök megteremtésével és a hivatali ügyintézők szakmai felkészítésével a magyar közigazgatás célja az ügyintézés, a hatósági eljárás hatékonyságának növelése volt. A cél elérésének egyik eszköze az online ügyintézés lehetőségének megteremtése, és ennek általánossá tétele volt. Hangsúlyozandó, hogy természetesen nem minden informatikai innováció és online fejlesztés jelenti a mesterséges intelligencia alkalmazását.

A következőkben bemutatom a közigazgatásban jelenleg használt MI-rendszereket, röviden az MI-rendszerekkel kapcsolatos általános felelősségi problémákat, majd a már azonosítható, várható jogalkalmazási kérdéseket, melyek két gócpont köré csoportosulnak: a közhatalmi ká-

---

<sup>1</sup> A számítástechnika feladata ekkor a pártközponti és kormányzati statisztikák elkészítésére összpontosított, az adatfeldolgozás célja a terveződéshoz szükséges döntéshozókészítő tevékenység támogatása volt (Álló et al., 2014, 86).

<sup>2</sup> <https://bit.ly/3NnwGRA>

<sup>3</sup> <https://hirlevel.egov.hu/2015/04/14/tiz-eves-az-ugyfelkapu/>

rok rendszertani helye a felelősségi dogmatikában és a felróhatóság kérdése; továbbá a közhatalmi tevékenységbe tartozó tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatos problémák.

### A közigazgatásban használt mesterséges intelligencia

A tárgyalt téma szempontjából fontos mérföldkő volt az automatikus döntéshozatal bevezetése a közigazgatási hatósági eljárásokban. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt leváltó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 40. §-a a hatósági eljárás egyik fajtájaként definiálja az automatikus döntéshozatalt. Automatikus döntéshozatalnak van helye, ha azt törvény vagy kormányrendelet megengedi, a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére áll, vagy azokat automatikus információátvétel útján meg tudja szerezni, a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel, és nincs ellenérdekű ügyfél. Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: Eüsztv.) 11. § (1) bekezdése szerint az elektronikus ügyintézését biztosító szerv automatikus döntéshozatal esetén a rendelkezésére álló, valamint az automatikus információátvétel útján megszerzett adatok alapján, emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg a döntését és közli az ügyféllel. A két jogszabályi megfogalmazás együttes olvasata szerint tehát az emberi közrehatást, mérlegelést nem igénylő hatósági ügyek esetén lehetőség nyílik az eljárás informatikai rendszer alkalmazásával történő befejezésére. A jogszabályi megfogalmazásból – különösen az Ákr. szűkítő, „mérlegelést nem igénylő” meghatározásából – kitűnik, hogy ilyen esetekben kiesik a mesterséges intelligenciával történő eljárás lehetősége (Czékmann et al., 2022, 38–39), vagy legfeljebb szoros értelemben mesterséges intelligenciának nem tekinthető, úgynevezett szakértői rendszer, előre kódolt algoritmus útján folytatható le ez az eljárásfajta. Az automatizált döntéshozatal lehetőséget biztosít tömegesen előforduló ügytípusok azonnali elbírálására, azonban az öntanuláson alapuló mesterséges intelligencia felhasználása hiányában – a későbbiekben tárgyalt – klasszikus felelősségi probléma, azaz az emberi magatartáshoz nem köthető károkozás, a mesterséges intelligencia kiszámíthatatlansága, vagyis a „black box” hatás nem jelentkezik, így ezen eljárás mód esetén nem szükséges a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos felelősség speciális vizsgálata. Automatikus döntéshozatali eljárást elsősorban ténylegesen hatósági nyilvántartásokból való lekérdezésekre, igazolványok kiállítására, továbbá a közúti közlekedési szabályok megsértése esetén kiszabható szankciók során folytatnak le, azonban – az ágazati jogszabályok és a keretjogszabályok közötti ellentmondások mellett, esetleg azok kiküszöbölésével – indokolt lenne további eljárástípusokra is kiterjeszteni ezt a lehetőséget (Czékmann et al., 2022, 45).

Az e-közigazgatás fejlődésének egyik következő iránya az automatikus döntéshozatal bevezetését követően a mesterséges intelligenciának a magyar közigazgatási rendszerbe történő inkorporálása lehet. A közigazgatásban két fajta MI-rendszer felhasználása lehet jellemző: a gépi tanuláson alapuló rendszerek és a szakértői rendszerek. A gépi tanuláson alapuló rendszerek gyors és pontos adatkezelést tesznek lehetővé, ezekből pedig következtetéseket tudnak levonni, és előrejelzéseket is tehetnek. Az öntanulás arra vonatkozik, hogy az adatok és a kimenetek között további összefüggéseket fedeznek fel, és ezeket figyelembe is veszik, így újabb megoldásokat találnak (Samu Nagy, 2021).

A szakértői rendszerek „ha, akkor” alapon működnek, azaz a kapott válaszokból a betáplált szabályok alapján képesek egy ügymenetet lebonyolítani. Emiatt képesek lehetnek az ügyfél-szolgálat során az ügyintéző tevékenységének helyettesítésére (Samu Nagy, 2021).



A két megoldás a gyakorlatban kombinálható, és létrehozható a robotizált folyamatautomatizálás. A robotizált folyamatautomatizálás összetett rendszerek esetén is képes lehet arra, hogy részben vagy teljesen kiváltsa az emberi munkaerőt a tömegesen előforduló, rutinszerűen végezhető hatósági ügyek tekintetében (Samu Nagy, 2021).

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium 2018-ban létrehozta a Mesterséges Intelligencia Koalíciót, mely keretében szakértők közreműködésével sor került Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiájának létrehozatalára, mely többek között az MI közigazgatásban történő alkalmazásának lehetőségét, az ügyintézés gyorsítását és kényelmesebbé tételét tűzte ki célul (Torma & Szabó, 2022, 133).

A mai magyar közigazgatásban az MI alkalmazások használata még nem tekinthető általánosnak, mindazonáltal egyes MI technológiák már megjelennek a közigazgatási eljárásban is. Az MI közigazgatási eljárásban való felhasználását kodifikálja az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.). A Korm. r. alapján mesterséges intelligenciával támogatott szolgáltatásokat működtet az elektronikus ügyintézés biztosító szerv.<sup>4</sup> A rendelet 134/I. § (1) bekezdése szerint három MI-vel támogatott szolgáltatás érhető el: a mesterséges intelligenciával támogatott hangképzés szolgáltatás, amely az elektronikusan rendelkezésre álló szöveget gépi úton hangalapú beszéddé alakító szolgáltatás; a mesterséges intelligenciával támogatott hangleiratozás szolgáltatás, amely az élő beszédet, valamint az archív-mentett médiaanyagokban a digitálisan rögzített beszédet írásos szöveggé alakító szolgáltatás, és a mesterséges intelligenciával támogatott kommunikációs asszisztens, amely olyan szoftvermegoldás, amely képes az emberek között megvalósuló párbeszédhez rendkívül hasonló beszélgetés lefolytatására és interaktív kommunikációra valós személy közreműködésével kollaboratív módon, illetve valós személy beavatkozása nélkül, automatizáltan, és képes gépi öntanuló folyamat révén a fejlődésre.

Látható, hogy a mesterséges intelligencia a közigazgatásban jelenleg ténylegesen csak meghatározott, szűk körben, a Korm. r.-ben meghatározott három esetkörben alkalmazható. Fontos kitétel, hogy a mesterséges intelligencia csak „támogatja” az elektronikus ügyintézés biztosító szervet, vagyis hatósági eljárás lefolytatása, hatósági döntés meghozatala mesterséges intelligencia felhasználásával jelenleg nem képzelhető el.

Az alábbiakban a közigazgatásban használt mesterséges intelligencia eszközöknek a gyakorlatban való működését mutatom be. Az egyik ilyen eszköz az „Arcképes azonosítás” szolgáltatás. A technológia lehetővé teszi, hogy az ügyfélkapus regisztráció, elektronikus személyi igazolvány, vagy telefonos azonosítás nélkül férjen hozzá az állampolgár az elektronikus, online ügyintézési szolgáltatásokhoz. Az Arcképes azonosítás esetén a szolgáltatás eléréséhez szükséges regisztráció online történik meg, így nem szükséges személyesen megjelennie az ügyfélnek az ügyintézés megkezdése előtt. A regisztráció videokamera és mikrofon használatával, böngészőn keresztül, ügyintéző segítségével történik. Az egyszeri regisztrációt követően az azonosítás bármilyen erre alkalmas technikai eszközzel, további ügyintézői közreműködés nélkül elvégezhető. A belépéskor fel kell mutatni az ügyfél személyi igazolványát, útlevelét vagy vezetői engedélyét, melyet a képfelismerő mesterséges intelligencia azonosít: ezt követően ellenőrzi a rendszer a felhasználó arcképét is. A rendszer segítségével olyan ügyek is elintézhetőek online, amelyekhez eddig feltétlen személyes megjelenésre volt szükség (NISZ, 2021a).

Egy másik ilyen eszköz a MIA (Mesterséges Intelligencia Asszisztens) hibrid chatrobot. Ez a szolgáltatás azért tekinthető „hibridnek”, mert ötvözi az emberi és a gépi kommunikációt.

<sup>4</sup> Korm. r. 134/I–134/L. §.

Az MI megfigyeli az ügyintéző és az ügyfél közötti kommunikációt, és ezekből az adatokból tanulva megoldási javaslatokat dolgoz ki az ügyintéző részére. A leggyakrabban előforduló kérdéstípusok esetén az MI képes önállóan (automatikusan) megválaszolni az ügyfelek kérdéseit, a legtöbb esetben azonban válaszlehetőségeket kínál fel az emberi operátor számára, aki a legalkalmasabb kiválasztásával nyújt tájékoztatást az ügyfél részére. Az esetek egyre szűkülő részében, ha a mesterséges intelligencia nem tud megfelelő választ adni az ügyfél kérdésére, az ügyintéző manuálisan gépelt választ ad a megkeresésekre. A chatrobot kétoldalú voicechat funkcióval rendelkezik, vagyis az ügyfél által a mikrofonba mondott kérdést szöveggé tudja alakítani, míg az ügyintéző/MI választ a rendszer felolvassa (NISZ, 2021b). A szolgáltatás egyik komoly szűkítése, hogy ellentétben a széles körben ismert, népszerű csevegőprogramokkal (mint pl. a ChatGPT) továbbra is szükséges az emberi jelenlét az ügyfelek kérdéseinek megválaszolásához. A MIA chatrobot fejlesztésének elsődleges célja nem az ügyféltájékoztatás teljes automatizálása volt, hanem az ügyintézők tehermentesítése, a szolgáltatásnyújtás gyorsítása. A chatrobot mindazonáltal képes egyszerű kérdéskörökben választ adni ügyintézői közreműködés nélkül, képes továbbá egy nem kötött kommunikációban elemezni a beérkező kérdéseket, és a helyzetnek megfelelő interakcióba bocsátkozni (Idomsoft, 2022).

A másik komoly probléma, hogy a rendszer elsősorban az ügyfélkapu használatával, továbbá az Ákr. rendelkezéseivel kapcsolatos kérdésekben tud segítséget nyújtani az ügyfeleknek, egyéb szakmai kérdések esetén leginkább további kormányzati weboldalak megtekintését, és az onnan való tájékozódást javasolja. A szolgáltatás továbbá csak 8:00 és 18:45 között lehet igénybe venni, ezen kívüli időpontokban az nem érhető el.

A harmadik ilyen technológia az egyes kormányablakokban kialakított MIA önkiszolgáló pont. Ezek az eszközök lehetővé teszik az ügyintéző közreműködése nélküli ügyintézés bizonyos hatósági ügyekben, mint pl. azonosító okmányok pótlása, anyakönyvi kivonat igénylése. Az eszközök rendelkeznek kamerával, mikrofonnal, ujjlenyomat- és okmányolvasóval, nyomtatóval és aláíró paddel, így elméletileg a hatósági ügyek széleskörű elintézésére nyújthatnak lehetőséget. Az eszköz használata előtt azonosítás szükséges, mely mesterséges intelligenciával történik: arcfelismerő alkalmazás győződik meg az ügyfél személyéről. A szolgáltatás értelem-szerűen nem érhető el online, azonban közel kétszáz kormányablakban van lehetőség az ügyintézés ezen módjára (Miniszterelnökség, 2022).

### **A mesterséges intelligenciával kapcsolatos felelősségi problémák**

A mesterséges intelligenciaként definiált, illetve általában ennek nevezett algoritmusok között érdemes különbséget tenni a pontos, körülhatárolt vizsgálat érdekében.

A valódi, azaz „erős” vagy általános mesterséges intelligenciának nevezett algoritmus (Artificial General Intelligence, AGI) megkülönböztető jellegzetessége, hogy rendelkezik a kizárólag embernek tulajdonított gondolkodás és öntudat képességével. Döntéseit az alkotójától függetlenül, önállóan hozza meg, és képes a gép számítási sebességét az emberi önállósággal és kreativitással ötvözve változatos feladatok hatékony teljesítésére, így működése nem korlátozódik egy előre meghatározott feladat kizárólagos ellátására. Az öntudattal rendelkező gép a jelenlegi technológiai szinten nem érhető el, bár ennek megvalósítására is folynak kísérletek. Az erős mesterséges intelligencia megalkotásának lehetőségét jelenleg a mélytanulást használó programok kizárólag egy feladatra való alkalmasságának megszüntetésében, működésük általánossá tételében, multifunkcionalitásában látják (Wade, 2017; Joshi, 2019).

A másik végletet az előre kódolt algoritmusok jelentik. Ezek rendszerszerű működésükkor egy lépésről lépésre, előre meghatározott tervet hajtanak végre. Az elvégzendő logikai műveletek előre ismertek, és bár ezek magas számítási kapacitásokat foglalnak magukban, kreatív, a tervtől eltérő megoldások nem várhatóak ezen gépektől. Az AGI által okozott károk vonatkozásában a felelősség tekintetében megjegyzendő, hogy mivel a programozó, illetve adott esetben a felhasználó előre láthatja a gép lehetséges megoldásait, az esetleges károkozó cselekmények dogmatikai aggályok nélkül betudhatóak az algoritmust működtető emberi cselekvőnek. (Bicskei & Rideg, 2020).

A harmadik típus, mely egyben mind a technológiai fejlesztések, mind a felelősségtani értékelés szempontjából a legjelentősebb, a mélytanulással (deep learning) működő gép. A gépi tanulásra épülő programok a hagyományos algoritmusokkal ellentétben a programozó által megadott paramétereket követve – az emberi tanulási folyamathoz hasonló módon – úgy látják el feladatukat, hogy az emberhez hasonló módon tapasztalatokat gyűjtenek, és ezeket felhasználják működésük során. A kapott adatokat a gép a neurális hálózatok technológiájának felhasználásával rendszerezi, és egy kimeneti választ ad a céljának megfelelően. A fő különbség az előre kódolt programok és a mélytanulással fejlesztett algoritmus között az, hogy az első technológia esetében a gép a kapott információk (inputok) alapján mindenképpen a meghatározott, alkotója által elvárt „helyes” megoldást fogja produkálni. A mélytanulás ezzel ellentétben egy valóságos, az emberi agy működését is alapul vevő tanulási folyamat eredménye: a gép kezdetben más és más megoldásokat fog adni egy problémára, majd alkotója útmutatásainak megfelelően súlyozza saját megoldásait az elérendő cél alapján. A folyamat végére a neurális hálóban kialakulnak rossz gondolkodási irányok, elvetendő megoldások, melyek kimeneti valószínűsége egyre jobban csökken, míg megerősítésre kerülnek a lehetséges kívánt megoldások. Ez a súlyozási szabály teszi egyedülállóvá ezt a technológiát, mely kifinomultabb és önállóbb gépek megteremtését teszi lehetővé (Kristóf, 2022).

A felelősség szempontjából a megoldásra váró kérdés ez utóbbi, mélytanulással működő gépek által megvalósított, vagyoni vagy személyi jogokat sértő „cselekmények” tekintetében érdemelnek vizsgálatot. A mélytanulással működő gép neurális hálója ugyanis olyan megoldások végrehajtására képes, melyre konkrét utasítást sem a gép alkotójától, sem a technológia felhasználójától nem kapott. Ez azt jelenti, hogy egy konkrét, a gép által megoldandó helyzetben sem a programozó, sem a felhasználó nem tudja egyértelműen megjósolni a konkrét megoldást, melyet a gép alkalmazni fog.<sup>5</sup>

A közigazgatásban felhasznált MI esetén – ahogy más felhasználási területeken sem – nem merül fel értelemszerűen az „erős” mesterséges intelligencia alkalmazása. Ahogy azonban fentebb bemutattam, a gépi tanuláson (öntanuláson) alapuló rendszerek, továbbá a szakértői rendszerek (előre kódolt algoritmusok) korlátozott formában már részei a közigazgatási rendszernek. A mesterséges intelligencia legfőbb problémája felelősségi szempontból a kiszámíthatatlansága. Egyesek ezt a jelenséget az MI indeterminizmusának, vagy fekete doboz (black box) hatásnak<sup>6</sup> nevezik, a lényeg azonban ugyanaz: van egy emberi magatartás – utasítást adnak a

<sup>5</sup> El kell különíteni ezen problémát azoktól az esetektől, amikor a gép hibás működéséből, vagy szakszerűtlen felhasználásából ered a jogsérelem.

<sup>6</sup> Megjegyzendő, hogy a black box hatást előidézheti a gép megmagyarázhatatlan, bonyolult működése mellett az algoritmus szerzői jogi védelme is. Ebben az esetben előfordulhat, hogy a gép működése nem a technológia sajátossága miatt, hanem jogi okokból megismerhetetlen a felhasználók számára. Természetesen ebben az esetben az algoritmus megalkotói ismerik a működést, és ez az eset nem tartozik az alább ismertetett felelősségi problémakörbe (Rudin, 2019).

gépnek, vagy megtervezik a gép működését. Az MI ezután működésbe lép, valami történik a gépen belül: ez az a mozzanat, amiről nagyon keveset tudunk, és nehezen állapítható meg a tényleges működés. A végeredmény azonban végülis többnyire az, amire számított a programozó, de nem mindig: a működési bizonytalanság miatt ez nem minden esetben lesz igaz. A komoly kérdés a kártérítési felelősség szempontjából is az, hogy ha a működés bizonytalansága jogsértést eredményez, az mennyire köthető akár a felhasználóhoz, akár az emberhez?

A kérdés vizsgálatához elengedhetetlen az Európai Unió újabb jogalkotási tevékenységének vizsgálata. Zódi Zsolt megfogalmazásában az uniós dokumentumokban egyre kevesebb szó esik az esetleges előnyökről, és egyre több a várható kockázatokról. Az elsődleges cél azonban az, hogy egyensúly legyen az MI használata és a kockázatok mérséklése között (Zódi, 2021, 1–3). Álláspontom szerint ezek a feltételek tükröződnek a felelősségi kérdést rendezni hivatott irányelvek szövegében is. A termékfelelősségi irányelv módosítása<sup>7</sup> mellett különösen a szerződésen kívül okozott károkra vonatkozó felelősségi szabályokat rendező irányelv (a továbbiakban: MI felelősség irányelv) tervezete lehet nagy hatással a közigazgatási jogkörben okozott károk kártérítési jogi megítélésére.<sup>8</sup>

Az MI felelősség irányelv célja az, hogy a károsult jogérvényesítését megkönnyítse (bizonyos esetekben lehetővé tegye) a károkozóval szemben. Ezt a helyzetet alapvetően kettő, megdönthető vélelem felállításával igyekszik megteremteni.

Az első vélelem a károkozó felróhatóságának vélelmezését teszi lehetővé.<sup>9</sup> A károsult kérheti, hogy mutassák be az MI működéséhez kapcsolódó bizonyítékokat (az MI fejlesztési dokumentációit). A bizonyítékok bemutatására kötelezhető az MI-rendszer szolgáltatója, de a felhasználója is. Ahhoz azonban, hogy a bíróság elrendelje a bizonyítékok bemutatását, a kérelmet olyan tényekkel kell alátámasztani, melyek valószínűsítik a kártérítési igény megalapozottságát. Ha a bizonyítékok bemutatására vonatkozó bírósági felhívásnak nem tesz eleget a károkozó, akkor vélelmezni kell a felróhatóságát.

Ha a károsult bizonyítja, hogy a károkozó felróhatóan járt el, és az MI-rendszer működése kárt eredményezett, továbbá valószínűsíthető, hogy a felróható magatartás befolyásolta az MI működését, akkor vélelmezni kell, hogy az alperes magatartása és a kár bekövetkezte (az MI-rendszer kimenete) között okozati összefüggés áll fenn.<sup>10</sup>

Összességében elmondható, hogy a felelősségi kérdés ekként történő rendezésének a célja az MI kiszámíthatatlanságának, az MI-rendszer működésének a károkozó magatartásához való köthetősége hiányának orvoslása akként, hogy az MI felelősség irányelv lényegében megkerüli a fekete doboz vizsgálatát.

Tételezzük fel, hogy az MI kiszámíthatatlansága miatt nem tudható pontosan, még szakértői eszközökkel sem, hogy miért működött úgy a rendszer, hogy az káreseménnyel járt. Lehet, hogy a programozó hibázott, de lehet, hogy a gép sajátos, kiszámíthatatlan működése miatt történt a káresemény: nem állapítható meg a jogsértés pontos oka. Az okozatosság tekintetében az irányelv alapján, ha bizonyított, hogy a károkozó elmulasztotta a gondossági kötelezettségét,

<sup>7</sup> Javaslat a hibás termékekért való felelősségről (termékfelelősségi irányelv) <https://bit.ly/44810If>

<sup>8</sup> Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a szerződésen kívüli polgári jogi felelősségre vonatkozó szabályoknak a mesterséges intelligenciához való hozzáigazításáról (a mesterséges intelligenciával kapcsolatos felelősségről szóló irányelv). COM/2022/496 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52022PC0496>

<sup>9</sup> MI felelősség irányelv 3. cikk (5) bekezdés.

<sup>10</sup> MI felelősség irányelv 4. cikk (1) bekezdés.



és valószínűsíthető, hogy ez valamilyen módon hatással volt az MI működésére, akkor a megtörtént károkat be kell tudni a felhasználó/gyártó magatartásaként. Leegyszerűsítve: ha nem járt el megfelelő gondossággal a károkozó az MI működtetése, vagy megalkotása során, akkor felelősségre vonható a károkozásért, függetlenül attól, hogy esetleg nem konkrétan ez okozta a kárt.

Az MI felelősség irányelvek nagy előnye az, hogy ezt a problémakört megkerülik, ha úgy tetszik. Az európai jogalkotó vélelmeket állít fel, melyek a felróhatóságot és az okozati összefüggést megalapozzák. A felróhatóság (az MI felelősség irányelv szóhasználata szerint a gondossági kötelezettség elmulasztása) akkor vélelmezhető, ha az MI rendszer dokumentációját a bíróság felhívása ellenére nem bocsátja rendelkezésre a károkozó. Ez álláspontom szerint elsősorban egy perbeli, eljárásjogi szankcióként fogható fel. Természetesen a károkozó felróhatóságának vélelmezése anyagi jogi következményekkel is jár, azonban ez elsősorban az alperes perbeli magatartását, a tényállás felderítéséhez szükséges bizonyítékok rendelkezésre bocsátásától való elzárkózását szankcionálja.

A különböző MI-rendszerek fejlesztése és üzemeltetése feltehetően magas szintű szakértelmet fog igényelni, ugyanis az európai jogalkotó láthatóan a kockázatok csökkentésében, azok elkerülésében érdekelt leginkább (Rideg, 2021, 259–260).

A mai magyar közigazgatásban használt rendszerek tekintetében leszögezendő, hogy a fejlesztések álláspontom szerint nem érik el azt a szintet, amelynél az MI felelősség irányelvben és az MI rendeletben<sup>11</sup> megfogalmazottak alapján a rendszerek mesterséges intelligenciának tekinthetők, és ezáltal különleges szabályozást, illetve jogalkalmazást igényelne a kárigények elbírálása.

A kifejtettek alapján azonban látható az is, hogy a jövőben várhatóan tovább fog erősödni a mesterséges intelligencia jelenléte a közigazgatásban. Ennek megfelelően a tanulmány következő részében azt a helyzetet elemezzük, amikor valós, az emberi közreműködést nélkülöző, gépi tanuláson alapuló algoritmusokat használnak fel a közhatalom gyakorlása során. Az elemzés során tehát azt vesszük alapul, hogy a MIA chatrobot nem „hibrid” formában, hanem teljesen automatizáltan működik, és nem kizárólag az ügyfélkapu felhasználására vonatkozóan, hanem közigazgatási anyagi jogi (adóügyi, építésügyi) kérdésekben is tájékoztatást ad az ügyfelek részére (kéményseprői tevékenység használatában már tud segítséget nyújtani).

### **A közhatalom gyakorlásával okozott kár helye a felelősségi rendszerben, a felróhatóság kérdése a mesterséges intelligencia felhasználása esetén**

A közhatalommal okozott károkért való felelősségnek több elméleti, dogmatikai megközelítése ismert a magyar jogirodalomban. Az eredeti dogmatikai gondolat szerint a közhatalommal okozott károkért való felelősség a más személyért való felelősség egyik eseteként értékelendő.<sup>12</sup> Ez alapján a közhatalmat gyakorló állami intézmény, hatóság felel a nevében eljáró ügyintéző vagy más alkalmazott által megvalósított jogsértő magatartásokért. Hasonlóan a munkavállaló által okozott károkért való munkáltatói felelősséghez, a közhatalmi szerv nem mentesülhet a

<sup>11</sup> Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (a mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály) megállapításáról és egyes uniós jogalkotási aktusok módosításáról. COM/2021/206 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>

<sup>12</sup> Erre az álláspontra helyezkedik – a korábbi Ptk. rendelkezései alapján – Kertészné (2004, 12).



felelősség alól arra hivatkozva, hogy a saját magatartása nem volt felróható, így pl. azzal, hogy az adott helyzetben általában elvárható gondossággal járt el a feladatok meghatározása, a munkakör kialakítása, a nevében eljáró alkalmazottak kiválasztása körében. A közvetlen kimentés tehát a közhatalmat gyakorló szerv részére kizárt, közvetett kimentésre azonban van lehetőségük: a felróhatóság tekintetében alappal hivatkozhat arra, hogy az eljáró ügyintéző az adott helyzetben általában elvárható magatartást tanúsította, ezért nem tartozik kártérítési felelősséggel (Fuglinszky, 2015, 493).

Ez a dogmatikai megközelítés felveti annak a kérdését, hogy hivatkozhat-e a közigazgatási szerv a tényleges károkozó, vagyis az eljáró ügyintéző szempontjából olyan elháríthatatlan – és a felróhatóságot kizáró – körülményekre, amelyeket esetleg maga a közhatalmat gyakorló munkáltató idézett elő (Fuglinszky, 2015, 493). Így felmerülhet, hogy a közhatalmi jogkörben eljáró ügyintéző jogellenes magatartása (pl. ügyintézési késedelme, téves jogalkalmazása) az őt alkalmazó közigazgatási szerv magatartása eredményeként (pl. nem biztosította az időszerű és szakszerű munkavégzéshez szükséges környezetet) következett be. Ebben az esetben azonban – dogmatikai alapokon – elméletileg nem vizsgálható a közhatalmat gyakorló szerv magatartásának felróhatósága, csak a tényleges károkozó ügyintézőé, akinek a magatartása felróhatóság hiányában kimenthető lehetne annak ellenére, hogy a károkozó magatartás impliciten a közigazgatási szerv eljárására vezethető vissza.

Ezzel szemben felfogható a közhatalmi jogkörben okozott kár egy sajátos felelősségi alakzatként is, mely a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos károkozó magatartásokat kívánja önállóan szankcionálni (Borbás, 2011, 155). Ezt a megközelítést megalapozza az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdése is (Boóc, 2013, 511–512), mely szerint „*Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.*” Ebben a megközelítésben a közigazgatási jogkörben okozott károk esetén nem merül fel kimentési lehetőségként sem a tisztviselők személyi körülményeinek, szakértelmének hiánya, sem a közigazgatási szerv által biztosított lehetőségek, körülmények hiányossága.

Az uralkodónak tűnő jogirodalmi és ítélkezési álláspont arra mutat, hogy az utóbbi megközelítés tekinthető irányadónak: a közhatalom gyakorlásával okozott károk megtérítésére kell kötelezni a közhatalmi szervet, függetlenül attól, hogy az eljáró tisztviselő magatartása az intézményi, vagy személyi körülmények hiányosságaira vezethető vissza a károkozás vagy sem. A felróhatóság tekintetében így a bírói gyakorlatban kialakult, nyilvánvaló és kirívóan súlyos jogértelmezési tévedés klauzulája tükrében értelmezendő az eljáró tisztviselő adott helyzetben általában elvárható magatartása (Rainer, 2016, 566). Szűkebb értelemben azonban látszódnak a másért való felelősség dogmatikai megfontolásai a közhatalom önálló felelősségi intézményében is. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:584. § (2) bekezdése is világossá teszi, hogy a kártérítési felelősség alanya a közhatalmat gyakorló jogi személy, vagyis nem a természetes személy alkalmazott. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) az államigazgatási jogkörben okozott károkat az alkalmazott, szövetkezeti tag, képviselő és megbízott károkozása cím alatt, az alkalmazottként való felelősség egyik különleges eseteként szabályozta, míg az új Ptk. önálló fejezetben szabályozza a közhatalommal okozott károkért való felelősséget. A Ptk. régi Ptk.-tól eltérő szerkezete szintén arra enged következtetni, hogy a jogalkotó önálló felelősségi alakzatként, nem pedig a másért való felelősség egy különös eseteként kívánja szabályozni a kérdést.

A közhatalom gyakorlása során alkalmazott mesterséges intelligencia károkozó jellegű működése – főképp akkor, ha az algoritmust esetleg a közhatalmat gyakorló jogi szervtől eltérő személy szolgáltatja – felvet bizonyos kérdéseket a felelősségi alakzat dogmatikai megítélésé,

és a felróhatóság alapú kimentéssel kapcsolatosan. Ahogy említettük, az öntanuláson alapuló mesterséges intelligencia „magatartása” és a programozó, valamint a felhasználó magatartása között elképzelhető, hogy nincsen összefüggés: adott esetben a még csak fel sem deríthető a black box hatás miatt, hogy pontosan mi vezetett a kárral járó gépi működéshez.

Ha nem egy természetes személy tisztviselő, hanem az MI hoz egy hatósági döntést, akkor feltételezhetően az új Ptk. szabályai alapján ugyanúgy a közhatalmat gyakorló jogi személy kártérítési felelőssége állapítható meg, mint más esetekben. A kimentés során ugyanakkor felmerülhet az a kérdés, hogy miként vizsgálendő az MI-rendszer esetén a „nyilvánvalóan és kirívóan súlyos jogalkalmazási, jogértelmezési tévedés, a tények kirívóan okszerűtlen értékelése” (Fuglinszky, 2015, 524). Természetesen maga a gépi rendszer nem képes tényleges jogalkalmazási tevékenységre, a tények értékelésére és mérlegelésére. Az öntanuláson alapuló MI kizárólag a meglévő adatokban fellelhető mintázatokat rendszerezi, a gép számára ismert adatok alapján további következtetéseket von le. Ez a jelenség azonban alapjaiban különbözik az emberi jogalkalmazási és mérlegelési tevékenységtől, és mindössze egy – adott esetben nehezen, vagy egyáltalán nem megismerhető – intuitív adatkezelési, mintázatkeresési folyamatként írható le.

Az ismertetett MI felelősség irányelv az emberi magatartás és a gépi döntés közötti összefüggés hiányát vélelmek felállításával kívánja áthidalni. Ez a felelősségi helyzetet némileg a kimentést nem tűrő, szigorú felelősségi modellhez közelíti. A felróhatóság vizsgálata így másodlagossá válik, és elsősorban az MI-rendszer fejlesztése és felhasználása során érvényesülő előírások betartására korlátozódik. Ez azt jelentené, hogy az MI-vel megvalósított közhatalom-gyakorlás esetén a kirívóan súlyos jogértelmezési vagy mérlegelési hiba mellett elsősorban valószínűleg annak a vizsgálata lenne szükséges, hogy mennyiben tartotta be az eljáró tisztviselő az MI felhasználására vonatkozó jogszabályi előírásokat, illetőleg az MI fejlesztése során mennyiben alkalmazták helyesen ezeket. Magát az MI által hozott hatósági döntést is szükséges lenne azonban vizsgálni, hogy az formailag mennyiben igazodik a jogszabály tartalmához, az uralkodó jogalkalmazási gyakorlathoz. Ez elsősorban a fentebb kifejtettek miatt egy formai vizsgálatot jelentene, de ebben a körben alkalmazhatóak lennének a bírói gyakorlatban kialakult értékelési módszerek,<sup>13</sup> ami a hatósági döntések felróhatóságát illetik.

Álláspontom szerint – feltéve, hogy az európai jogalkotást is figyelembe véve „valódi” MI-rendszer hozna közhatalom körébe tartozó döntéseket – a bíróságnak először azt kell megvizsgálnia, hogy a közigazgatási határozat formailag kirívóan jogellenes-e, esetleg a felmerült bizonyítékokkal összefüggésben áll-e a határozat tartalma. Ezt a formai vizsgálatot követi az MI felhasználásával (fejlesztésével) kapcsolatos szabályok betartásának vizsgálata, mellyel kapcsolatban az alábbi kérdések merülnek fel.

Amennyiben a klasszikus dogmatikai megközelítés, azaz a más által okozott károkért való felelősség rendszerében kezeli a bíróság a közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősséget, akkor a felróhatóságot elméletileg kizárhatja az a körülmény, hogy a közhatalom gyakorlója az MI felhasználása és fejlesztése során az adott helyzetben általában elvárható magatartást tanúsítva követte az MI-re vonatkozó jogszabályi előírásokat. Ebben az esetben elképzelhető az a helyzet, hogy az MI egy kifejezetten és látványosan jogsértő határozatot hoz valamilyen hatósági ügyben, azonban az MI-t üzemeltető közigazgatási szerv kártérítési felelőssége nem lesz megállapítható, mivel bizonyíthatóan magas technológiai színvonalon került sor a rendszer alkalmazására. Ez következne az MI felelősség irányelv rendelkezéseiből,

<sup>13</sup> A vonatkozó bírói gyakorlat közel teljes körű összegyűjtését lásd Fuglinszky (2015, 525–533) és Tőkey (2020, 114–115).

amely a kártérítési felelősséget kifejezetten a fejlesztés, vagy üzemeltetés körében fennálló hiányosságok esetén tartja megállapíthatónak. Megjegyezzük, hogy várhatóan szakértői bizonyítás kérdése lehet ennek a feltételnek az igazolása, és az MI fejlesztésére és üzemeltetésére vonatkozó előírások – az európai jogalkotás irányára való tekintettel<sup>14</sup> – meglehetősen szigorú standardokat fognak felállítani ebben a körben. Az álláspontom szerint ez várhatóan szűk körben fog lehetőséget adni a kimentésre, és a felelősség objektivizálódását fogja eredményezni a gyakorlatban, a legtöbb esetben megállapítható lesz a károkozó közigazgatási szerv felelőssége az MI-vel kapcsolatos mulasztása miatt.

További érdekes adalékot jelenthet az a helyzet, ha – hasonlóan egyes az Egyesült Államokban<sup>15</sup> és az Egyesült Királyságban megvalósult esethez – nem a közigazgatási szerv, hanem egy más személy fejleszti a hatósági ügyek elbírálására szolgáló mesterséges intelligenciát. Ekkor egy további károkozó szereplő jelenik meg a kötelmi jogviszonyban: ez feltehetően a közhatalmat gyakorló és az MI-rendszert fejlesztő egyetemleges felelősségét eredményezné a Ptk. 6:524. §-ban foglalt szabályok szerint. Felmerülhet azonban az a megoldás is, hogy a közigazgatási szerv kimenti saját magatartását, ha kizárólag az MI fejlesztése során mulasztották el a jogszabályi előírások betartását, és a közigazgatási szerv magatartása az MI felhasználása során nem volt felróható. Ekkor azonban az MI-t fejlesztő személy nem a közhatalom gyakorlásával, hanem az általános felelősségi szabályok alapján – figyelembe véve az MI felelősség irányelv rendelkezéseit – kötelezhető kártérítésre.

Az alternatíva a fenti dogmatikai megítéléssel szemben a közhatalom gyakorlásával okozott kárért való felelősség önálló alakzatként való értelmezése, mely esetben a közhatalmat gyakorló szerv nem hivatkozhat megalapozottan felróhatóságának hiányára olyan körülményekre, mint pl. az MI nem megfelelő alkalmazása, vagy nem megfelelő fejlesztése, akár akkor is, ha a közigazgatáson kívüli személy fejlesztette az algoritmust. Ebben az esetben akként képzelhető el az MI felelősség irányelvben foglaltak és a közhatalom gyakorlásával okozott kártérítési felelősség összeegyeztetése, hogy a közigazgatási szerv magatartása az MI fejlesztése és felhasználása körében nem vizsgálható, és a közigazgatási szerv jogszabálykövető magatartás esetén is kártérítési felelősséggel tartozik. Ha más személy fejlesztette a károkozóan működő rendszert, akkor a közigazgatási szerv szerződésszegéssel okozott kártérítés címen a fejlesztővel szemben visszkeresetként érvényesítheti a közhatalmi károkozás miatt felmerült kártérítési igényét. Ha azonban az MI a közigazgatási szerv saját fejlesztése, az irányelv rendelkezésétől függetlenül viselnie kell a kártérítési felelősséget.

<sup>14</sup> A Bizottság – az EP felhívására – létrehozott egy mesterséges intelligenciával foglalkozó független szakértői csoportot is, amely az MI fejlesztésekre vonatkozó etikai irányelveket fogalmazott meg. A szakértői csoport a „megbízható” MI követelményét fogalmazta meg ajánlásaiban. Az etikai iránymutatás szerint a megbízható MI-nek három alapvető követelménye van: jogszerűen működik, etikusan működik, műszaki és társadalmi szempontból stabilan működik, még a jóhiszeműen, gondatlanul okozott károkat is igyekeznie kell elkerülni. A szakértői csoport összesen négy dokumentumot készített, melyek a Bizottság honlapjáról elérhetőek: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/expert-group-ai>

<sup>15</sup> Hasonló helyzet volt megfigyelhető az Egyesült Államokban a COMPAS rendszer tekintetében (Fortes, 2020, 455).

## A közhatalmi tevékenység tartalma és az MI téves tájékoztatásával okozott kár

A közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősség szempontjából alapvető jelentősége van annak a kérdésnek, hogy pontosan mely potenciálisan károkozó magatartások tartoznak a közhatalmi tevékenység körébe. A kérdés azért is jelentős, mert egyes esetekben nem triviális, hogy mely mesterséges intelligencia technológiák működése tekinthető „közhatalmi jellegűnek”: ennek eldöntéséhez meg kell vizsgálni azt, hogy a bírói gyakorlat mely tevékenységeket minősítette közhatalom gyakorlásának, és melyeket az általános szerződésen kívül okozott károkért való felelősségi alakzat alapján elbírálnak.

A téma szempontjából megkerülhetetlen a PK 42. számú állásfoglalás. Az állásfoglalás a régi Ptk. alapján, az akkori jogszabályi környezet alapulvételével készült, és az 1/2014. Polgári jogegységi határozat indokolása szerint a Ptk. eltérő rendelkezése miatt azt már nem tartotta irányadónak a Kúria Polgári Kollégiuma. Annak, hogy az állásfoglalást a Kúria meghaladottnak tekintette, az uralkodó jogirodalmi álláspont szerint az az oka, hogy a Ptk. a PK 42. sz. állásfoglalás lényegi tartalmát inkorporálta a jogszabály szövegébe (Tőkey, 2020, 111; Vékás, 2022).

A fentiek alapján az állásfoglalás tartalma továbbra is irányadónak minősül a közhatalmi tevékenység meghatározását illetően. Elsősorban – a régi Ptk. nyelvhasználata szerint – „államigazgatási” jellegű cselekmények, „tehát a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységgel, illetőleg ennek elmulasztásával”<sup>16</sup> okozott károk minősülnek közhatalom gyakorlásával okozott kárnak. A tevékenység közhatalmi jellege nem attól függ, hogy az eljáró tisztviselő államigazgatási szervnek az alkalmazottja, hanem attól, hogy maga a tevékenység államigazgatási jellegű-e, így álláspontom szerint elméletileg akár egy nem közhatalmi szervnek minősülő személy is gyakorolhat olyan államhatalmi tevékenységet, ami indokolhatja a közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősségi szabály alkalmazását. Így például a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 34. § (3) bekezdése alapján a magyar felségjelzésű légi jármű vagy úszó létesítmény parancsnoka jogosult a nyomozó hatóságra vonatkozó rendelkezések alkalmazására, miközben ezek a személyek értelemszerűen nem minősülnek közhatalmi szervnek. A bírói gyakorlatban ennek az esetnek a fordítottja is ismert: önmagában attól, hogy egy szerv rendeltetésénél fogva államhatalmat gyakorol, még nem minősül minden esetleges károkozó magatartása közhatalom gyakorlásával okozott kárnak.<sup>17</sup>

Elsősorban tehát közhatalmi tevékenységnek a közhatalmat gyakorló szerv alkalmazottja által „a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenység” minősül.<sup>18</sup>

Nem minősülnek azonban közhatalom gyakorlásának (államigazgatási jellegű tevékenységnek) az államigazgatási szervek belső gazdasági és technikai jellegű szükségleteinek a ki-elégítésére irányuló tevékenységek, illetve a műszaki jellegű intézkedések. A PK 42. sz. állásfoglalás ilyenként említi pl. az épületek karbantartásának hiányából eredő károkat. A bírói gyakorlat ilyen, gazdasági, technikai, műszaki jellegű, nem közhatalmi magatartásként említi meg pl. a rendőrök lögyakorlatát, a közigazgatási szerv magánjogi jogalanyként kötött szerződéseit, az önkormányzat csatornázási feladatait, és az adatkezeléssel kapcsolatos jogsértéseket (Fuglinszky, 2015, 502).

Rixer Ádám – a vörösiszap katasztrófa kapcsán – hangsúlyozza, hogy az állami felelősség négy, egymástól nehezen elválasztható összefüggésben vethető fel. Ide tartozik a közigazga-

<sup>16</sup> PK 42. sz. állásfoglalás.

<sup>17</sup> BDT 2011.2585.

<sup>18</sup> PK 42. sz. állásfoglalás.



tási szervek nem megfelelően teljesített ellenőrzési, engedélyezési tevékenysége, az elmaradt jogalkotásért való felelősség, az államhatalmat gyakorló intézmények és személyek erkölcsi, morális felelőssége, továbbá – a katasztrófa bekövetkeztének vonatkozásában – az államnak a veszélyes üzemi felelősséggel összefüggésben felmerülő, mögöttes helytállási kötelezettsége (Rixer, 2011, 1–2).

A fentiek alapján tehát kérdéses, hogy adott esetben a mesterséges intelligencia működtetése a közigazgatási szerv tevékenységével kapcsolatban gazdasági, technikai, műszaki jellegű, vagyis nem közhatalmi jellegű vagy tényleges szervező-intézkedő, közhatalom körébe tartozó tevékenységként értékeli-e a jogalkalmazó. Leszögezendő, hogy jelenleg nem ismert olyan bírói joggyakorlat, amely az MI-rendszerek működését ilyen vonatkozásban mérlegelte volna, és ahogy fentebb kifejtettük, „valódi” MI egyelőre álláspontom szerint nem működik a magyar közigazgatásban. Álláspontom szerint azonban a kérdés differenciált megítélése indokolt: az MI-nek a közigazgatási szerv tevékenységében betöltött szerepe határozza meg, hogy az közhatalom gyakorlásának, vagy egyéb tevékenységnek minősíthető-e. Amennyiben az MI a belső szervezeti struktúra irányítását látja el, és annak nem közvetlen rendeltetése az állampolgárokkal való kapcsolatfelvétel, hatósági ügyek elintézése, úgy nem indokolt a közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősség szabályrendszerének alkalmazása a károkozásra. Ha az MI viszont kifejezetten hatósági ügyek intézését látja el, így az Ákr. meghatározása szerinti közigazgatási hatósági ügyet<sup>19</sup> intéz, akkor indokolt az MI-rendszer tevékenységét közhatalom gyakorlásának tekinteni. Ugyanígy ítélandó meg akkor is a mesterséges intelligencia működése, ha nem az Ákr., hanem más jogszabály szabályozza a közhatalmat gyakorló szerv eljárását, pl. szabálysértési eljárások, adóigazgatási eljárások, menekültügyi eljárások stb.

További kérdés, hogy ha a mesterséges intelligencia közhatalmi jogkör gyakorlásában működik közre, akkor az MI felelősség irányelv szabályai alapján csak az MI-rendszer üzemeltetése (vagyis a közigazgatási szerv keretében történő működésre), vagy annak előállítása, fejlesztése is közhatalmi tevékenységnek tekintendő-e. Álláspontom szerint az MI felelősség irányelv jelenlegi formájában elkülöníti e két károkozási módot, így magának az MI-rendszernek a fejlesztése (az irányelv szóhasználatában: szolgáltatása) feltehetően nem közhatalmi szervező-intézkedő, hanem technikai, műszaki jellegű tevékenységnek minősül. Ebből a megfontolásból az következik, hogy kizárólag akkor lehet a közigazgatási szervet közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősség címén felelősségre vonni, ha kifejezetten a felhasználással, üzemeltetéssel kapcsolatosan mulasztotta el a károkozó a működtetésre vonatkozó jogszabályi rendelkezések betartását és természetesen megállapítható a határozat tekintetében a kirívóan súlyos jogalkalmazási hiba. Ha az MI-rendszerre vonatkozó jogszabályi előírások megszegése nem az MI működtetésében, hanem a rendszer fejlesztése során mutatható ki, akkor álláspontom szerint az általános szerződésen kívüli károkozásért való felelősség szabályai alapján keletkezik kártérítési igénye a károsultnak a közigazgatási szervvel, vagy az MI-rendszert fejlesztő egyéb személlyel szemben.

Egy sajátos és érdekes közhatalom-gyakorlási forma a közigazgatási szervnek az ügyfél részére nyújtott tájékoztatása a hatáskörébe tartozó eljárásokra, jogszabályokra vonatkozóan. A bírói gyakorlatban régebben megfigyelhető volt egyfajta idegenkedés a tájékoztatás közhatal-

<sup>19</sup> Ákr. 7. § (2) bekezdés: E törvény alkalmazásában ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.



mi jellegét illetően,<sup>20</sup> azonban a jogirodalmi álláspontokat (Fuglinszky, 2015, 499; Tókey, 2020, 113) is figyelembe véve megállapítható, hogy a közigazgatási szerv tájékoztatása közhatalom gyakorlásának minősül, és a felelősségi alakzat egyéb feltételeinek fennállása esetén a téves tájékoztatás bizonyos esetekben megalapozhatja kártérítési felelősségét (Uttó, 2010, 602).<sup>21</sup>

Ahogy említettük, a közigazgatásban jelenleg működő, Korm. r.-ben meghatározott „mesterséges intelligenciával támogatott szolgáltatások” körébe tartozó rendszerek még nem feltétlenül minősülnek olyan szintű algoritmusnak, amelyeket a felelősségi kérdések szintjén is ilyenként értékelhetünk. Azonban az Ügyfélkapu szolgáltatás kiegészítéseként működő MIA hibrid chatrobot tekintetében felmerülhet, hogy a rendszer által nyújtott egyes automatikus tájékoztatások elérhetik a „valódi” mesterséges intelligencia szintjét, egyben közhatalmi tevékenységként is minősíthetőek.

A jelenleg működő közigazgatási hibrid chatrobot azonban mégsem tekinthető teljesen autonóm rendszernek. A hibrid jelző arra utal, hogy a kérdések egy részében valójában nem az MI-rendszer, hanem egy tisztviselő adja meg az ügyfélnek a válaszokat – ebből kifolyólag nem tekinthető valós MI-nek a szolgáltatás.

A chatrobot továbbá nem feltétlenül nyújt tájékoztatást olyan kérdésekben, amelyek esetén a tájékoztatás közhatalmi tevékenységnek minősülne. Jelen tanulmány szerzője kipróbálta a chatrobot működését, mely a ténylegesen nem közigazgatási eljárásjogi vagy anyagi jogi tartalmú kérdésekre (pl. „Miért jó az ügyfélkapu?”; „Hol tudok regisztrálni az ügyfélkapura?”) teljes választ ad (pl. „Az ügyfélkapu szolgáltatás egyike a Magyarországon elérhető azonosítási szolgáltatások egyikének, melynek segítségével elektronikus ügyintézés során azonosíthatja Önmagát.” és „Ügyfélkaput regisztrálhat Arcképes Azonosítási szolgáltatással, videóhívásban. Ehhez először regisztráljon Arcképes Azonosítót érvényes, személyazonosításra alkalmas okmánnal, kamerával és mikrofonnal rendelkező eszközzel a <https://videochat.gov.hu/registration> felületen keresztül. Sikeres regisztrációt követően az Ügyfélkapu regisztrációt itt érheti el: <https://videochat.gov.hu/welcome?caseType=UkapuReg>”). Ugyanígy választ ad a chatrobot az Ákr. jogszabályi rendelkezéseit érintő kérdésekre (pl. „Hány nap alatt intézi el a hatóság teljes eljárásban az ügyeket?” „Az általános ügyintézési idő 8 nap.”) Azonban pl. az adójogi kérdésekre (pl. „Mennyi a személyi jövedelemadó mértéke?”) a chatrobot továbbbírányít a Nemzeti Adó- és Vámhivatal weblapjára („Kérdésében a Nemzeti Adó- és Vámhivatallal célszerű egyeztetnie a következő elérhetőségek valamelyikén: [https://nav.gov.hu/ugyfeliranytu/keressen\\_minket](https://nav.gov.hu/ugyfeliranytu/keressen_minket)”).

A fentiek alapján elképzelhető lehet bizonyos esetekben az, hogy egyrészt a chatrobot „automatikus”, emberi közrehatás nélküli üzemmódban működik, és mellette tényleges, közhatalmi tevékenységnek tekinthető tájékoztatást nyújt pl. az Ákr. rendelkezései alapján egy eljárási cselekménnyel kapcsolatban. Egy ilyen esetben – akár a mai technológiák mellett is – felmerülhet a közhatalom gyakorlásával okozott kártérítési felelősségi szabályok alkalmazása. Tekintettel arra, hogy az MI felelősség irányelv egyelőre csak tervezeti állapotban van az európai jogalkotásban, a fentebb kifejtettek egy mai kártérítési igény esetén nem lennének irányadók. Álláspontom szerint nehezen képzelhető el, hogy a MIA chatrobot téves tájékoztatása olyan

<sup>20</sup> BH2002. 12. A Legfelsőbb Bíróság úgy ítélte meg, hogy a felperesnek nyújtott adóhatósági tájékoztatás „nem érte el azt az igazgató jellegű, közhatalmi erővel bíró tartalmat, amely az ilyen tevékenységet jellemzi”, ezért az nem minősül közhatalmi tevékenységnek.

<sup>21</sup> A hatóság téves tájékoztatásának közhatalmi jellegét több közzétett eseti döntés alapján is elismerték az eljáró bíróságok, pl. BH2003. 454.; BH2009. 325.; Debreceni Ítéletábla Pf. 20.382/2020/4.; BH2021. 256.

kárt okozzon, melyért – bár maga a téves tájékoztatás közhatalom gyakorlásának minősül – végül a kártérítési tényállás egyéb elemei is bizonyítást nyerjenek, és ez alapján kártérítési felelősségre köteleznék a közigazgatási szervet.

### Záró gondolatok

A fentiekben kísérletet tettünk a közigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség megítéléséhez szükséges támpontokat keresésére azokban az esetekben, amikor az MI működött a károkozó közigazgatási szervnél. Elsődleges megállapításként leszögezhető, hogy – figyelembe véve a tudomány jelenlegi állapotát, valamint a jogszabályi környezetet – a jelenleg a magyar közigazgatásban alkalmazott rendszerek még nem tekinthetők autonóm MI-nek, így ezek esetén nincs jelentősége a felelősség mesterséges intelligenciával összevetett vizsgálatának. Kivételt képez ez alól az ügyfélkapu keretében működő, az ügyfelek számára tájékoztatást nyújtó chatrobot. Az ilyen típusú chatrobotok olyan MI-rendszerek, amelyek – a kártérítési felelősség egyéb feltételeinek fennállása esetén – esetleg képesek lehetnek olyan közhatalom gyakorlására, melyért akár kártérítési felelősség is terhelheti a közigazgatási szervet. Végül megemlítendő, hogy amennyiben „valódi” MI-rendszereket alkalmaznának a közigazgatásban úgy, hogy az MI felelősség irányelv is megalkotásra, majd átültetésre kerül a magyar jogrendszerbe, akkor a bíróságnak feltehetően kétféle vizsgálat során kell vizsgálnia a kártérítési felelősség fennálltát.

Álláspontom szerint a magyar közigazgatás fejlődési iránya, továbbá az uniós csatlakozást követő évektől kezdődően megvalósult folyamatos digitalizáció azt vetíti előre, hogy hamarosan sor kerülhet az ismertetteknél önállóbb MI-rendszerek bevezetésére. Amennyiben az Unió a korábbiakhoz hasonló ütemben és irányban folytatja jogalkotási tevékenységét, akkor a jogszabály megfelelő átültetésével a jogalkotó megfelelően rendezheti a mesterséges intelligencia és a közhatalom gyakorlásával okozott kár megállapítására vonatkozó szabályokat.

### Hivatkozások

- Álló G., Csákó M., Futó I., Gáspár M., Gerencsér B., Juhász A., Kleinheincz G., Molnár Sz., Nyíry G., Papp Z., Sántha Gy., Sikolya Zs., Simon P., Süveges D., Varga L., Wetzel T., & Z. Karvalics L. (2014). *A „hiteles helyektől” az elektronikus közigazgatásig*. Primaware. Online: <https://mek.oszk.hu/14600/14683/14683.pdf>
- Bicskei T., & Rideg G. (2020). Mesterséges intelligencia és a drónok: szabályozási és felelősségi kérdések. In Miskolczi-Bodnár P. (Ed.), *Jog és Állam* 32. szám. XVIII. Jogász Doktoranduszok Szakmai Találkozója (pp. 21–41). KRE-ÁJK. Online: <https://bit.ly/3qToRvJ>
- Boóc Á. (2013). Észrevételek az állam kárfelelősségéről a jogszabályban történt ármegállapítási kötelezettség elmulasztása vonatkozásában. *Jogtudományi Közlöny*, 68(10), 507–512.
- Borbás B. (2011). Az állam és a köz kárfelelősségéről a vétkességi elvtől való eltávolodás tükrében. *JURA*, 17(1), 151–159.
- Czékmann Zs., Cseh G., & Ritó E. (2022). Az automatikus döntéshozatal helye és szerepe a hatósági eljárásban. *KözigazgatásTudomány*, 2(2), 35–47. <https://doi.org/10.54200/kt.v2i2.34>
- Fortes, P. R. B. (2020). Paths to digital justice: Judicial robots, algorithmic decision-making, and due process. *Asian Journal of Law and Society*, 7(3), 453–469. <https://doi.org/10.1017/als.2020.12>

- Fuglinszky Á. (2015). *Kártérítési jog*. HVG-ORAC.
- Idomsoft. (2022. augusztus 25.) *Mesterséges intelligenciával támogatott hangképzés szolgáltatás (MIA TextToSpeech- TTS) Mesterséges intelligenciával támogatott hangleiratozás szolgáltatás (MIA SpeechToText-STT) Mesterséges intelligenciával támogatott kommunikációs asszisztens (MIA ChatRobot-CHB) Csatlakozási és szolgáltatási szabályzat*. Online: <https://bit.ly/3NFw1fJ>
- Joshi, N. (2019. június 10.). *How Far Are We From Achieving Artificial General Intelligence?*. Forbes. Online: <https://bit.ly/3XlO11S>
- Kertészné Princzinger M. (2004). A közigazgatási jogkörben okozott károk megtérítése iránt indított perek egyes kérdései I. *Céghírnök*, 14(7), 12–14.
- Kristóf T. (2002). *Jövőelméletek 9. A mesterséges neurális hálók a jövő kutatás szolgálatában*. BKÁE Jövőkutatási Kutatóközpont. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2835.6562>
- Miniszterelnökség. (2022. szeptember 27.). *Önkiszolgáló pontok támogatják a gyors ügyintézés a kormányablakokban*. Online: <https://bit.ly/3Jpr2F>
- NISZ. (2021a. március 26.). *Arcképes azonosítás az online ügyintézés során? – Már a közigazgatásban is lehetséges*. Online: <https://bit.ly/3JNonOn>
- NISZ. (2021b. augusztus 9.). *MIA – ismerje meg a 1818 új kollégáját*. Online: <https://bit.ly/3CHXeIG>
- Rainer L. (2016). A felróhatóság megítélése a bírósági jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény elbírálása során. *Jogtudományi közlöny*, 71(11), 565–575.
- Rideg G. (2021). A mesterséges intelligencia használatával járó kockázatok szabályozási kérdései: A magas kockázatú MI-alkalmazások. In Miskolczi-Bodnár P. (Ed.), *Jog és Állam 34. szám. XIX. Jogász Doktoranduszok Országos Konferenciája* (pp. 253–261). KRE-ÁJK.
- Rixer Á. (2011). Az állam felelősségének egyes kérdései. *De iurisprudencia et iure publico*, 5(1), 124–147.
- Rudin, C. (2019). Stop explaining black box machine learning models for high stakes decisions and use interpretable models instead. *Nature machine intelligence*, 1(5), 206–215. <https://doi.org/10.1038/s42256-019-0048-x>
- Samu Nagy D. (2021). *Mesterséges intelligencia a közigazgatásban* [Infojegyzet]. Országgyűlés Hivatala. Online: <https://bit.ly/468suhg>
- Torma A., & Szabó B. (2022). Egy közigazgatási sci-fi, vagy a jövő valósága? Úton 2030 felé. Hipotézisek a holnap közigazgatási hatósági eljárása általános szabályainak gyakorlatához. *Közigazgatás Tudomány*, 2(2), 118–137. <https://doi.org/10.54200/kt.v2i2.39>
- Tőkey B. (2020). *Szerződésen kívüli kötelmek*. HVG-ORAC.
- Uttó Gy. (2010). Közhatalmi kárfelelősség a három Polgári Törvénykönyv tükrében. *Magyar jog*, 57(10), 597–607.
- Vékás L., & Gárdos P. (Eds.). (2022). *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. Wolters Kluwer.
- Wade, A. (2017. március 15.). *DeepMind research brings strong AI one step closer. The Engineer*. Online: <https://bit.ly/3JqNDtc>
- Zódi Zs. (2021). Az Európai Bizottság mesterséges intelligencia kódexének tervezete. *Gazdaság és jog*, 29(5), 1–3.



# AZ ÉGHAJLATVÁLTOZÁSSAL KAPCSOLATOS PEREK JELENE ÉS JÖVŐJÉNEK LEHETSÉGES IRÁNYAI

BÖGÖS FRUZZSINA\* 

\* A Kúria bírása, az Aarhusi Egyezmény Megfelelési Bizottságának (Aarhus Convention Compliance Committee) tagja, a Környezetvédelmi Ügyeket Tárgyaló Unió Bírák Fórumának (European Union Forum of Judges for the Environment) főtárgyalója. E-mail: [bogosfruzsina@gmail.com](mailto:bogosfruzsina@gmail.com)

## Absztrakt

A klímaváltozás elvitathatatlanul napjaink legnagyobb környezeti kihívása. E kihívásra nemzetközi, regionális és nemzeti szinten, illetve politikai, tudományos és társadalmi szinten is születnek válaszok. Az éghajlatváltozással kapcsolatos pereskedés a társadalom egyik válaszlépése az éghajlatváltozásra, amelynek segítségével a politikai döntéshozókat bizonyos lépésekre, illetve ambiciózusabb intézkedések megtételére próbálják kényszeríteni. Az éghajlat védelme érdekében indított perek a polgári jog területéről, a vállalatokkal szemben kezdeményezett perekből indultak, mára azonban – leginkább a döntéshozók elégtelen lépései miatt – többek között az államokkal szembeni, több különböző jogterületet felölelő jogvitákká fejlődtek. Az Európában folyó éghajlatvédelmi peres ügyek tekintetében a kép szinte napról napra változik, ennek ellenére mégis megfigyelhetők olyan irányok, amelyek megjelenésére számíthatunk a közeljövőben vagy már megjelentek, de nagyobb teret fognak nyerni a jövőben az éghajlatvédelmi ítélezésben. Az alábbi tanulmány először az éghajlat védelme érdekében indított perek rövid történetét mutatja be, majd részletesen foglalkozik ezen perek jelenével és lehetséges jövőbeli irányjaival.

## Kulcsszavak

éghajlatváltozás, klímaperes, Párizsi Megállapodás, bíróságok

## Abstract

Climate change is arguably the greatest environmental challenge of our time. Responses to this challenge are being developed at international, regional and national levels, as well as at political, scientific and societal levels. Climate change litigation is one of society's responses to climate change, aimed at pushing policymakers to take action or to take more ambitious measures. Climate litigation started with civil lawsuits against companies but has by now evolved into multi-jurisdictional disputes – among others – against states, mainly due to insufficient action by policymakers. The picture of climate litigation in Europe changes almost from day to day, but there are nevertheless some trends that we can expect to emerge shortly or have already

emerged but will gain more ground in climate litigation soon. The paper first presents the brief history of climate litigation, followed by a detailed discussion of the present and possible future directions of climate litigation.

### Keywords

climate change, climate litigation, Paris Agreement, courts

## 1. Az éghajlatvédelmi per fogalma és történetének rövid áttekintése

### 1.1. Az éghajlatvédelmi per fogalma

Ahhoz, hogy az éghajlatvédelmi perek múltjából és jelenéből kiindulva vizsgálni tudjuk e per-típus lehetséges jövőbeli irányait, meg kell határozni, hogy egyáltalán mit tekintünk éghajlatvédelmi pernek, e tekintetben a szakirodalom ugyanis eléggé szerteágazó álláspontot képvisel. Az éghajlatváltozással kapcsolatos perek tág fogalma magában foglal minden olyan, közigazgatási vagy rendes bíróság előtt indított pert, amely az éghajlatváltozás mérséklésére és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásra irányuló erőfeszítésekkel vagy az éghajlatváltozás tudományával kapcsolatos jogi vagy ténybeli kérdéseket érint (Markell & Ruhl, 2011; UNEP, 2017; UNEP, 2021). Néhányan amellet érvelnek, hogy még az olyan jogi eljárásokat is az éghajlatvédelemmel kapcsolatos perek közé kell sorolni, amelyek nem tartalmazznak kifejezett utalást az éghajlatváltozásra, ennek ellenére jelentős hatással lehetnek az éghajlatváltozásra (Bouwer, 2018). Például ilyenek a nagy forgalmú vagy ipari tevékenységgel érintett területeken a levegőminőség javítására irányuló peres eljárások, amelyek hatással lehetnek az üvegházhatású gázok (a továbbiakban: ÜHG) kibocsátásának mértékére is, annak ellenére, hogy az adott peres eljárás nem kifejezetten ennek céljából indult. Más szakirodalmi álláspont szerint az éghajlatváltozással kapcsolatos jogvita gyűjtőfogalom, amely magában foglalja egyrészt az éghajlatváltozás mérséklésére és az alkalmazkodásra irányuló intézkedésekkel kapcsolatos jogvitákat, másrészt valamennyi, az éghajlatváltozással kapcsolatos jogi, politikai és társadalmi változás katalizálására irányuló jogvitát (Mallett & Nagra, 2020). Megint más szakirodalmi álláspont szerint az éghajlatvédelemmel kapcsolatos peres ügyek olyan ügyek, amelyeket közigazgatási, bírósági és egyéb szervek, pénzügyi felügyeleti hatóságok, az ombudsman, illetve nemzeti vagy nemzetközi bíróságok és szervezetek előtt indítanak, és amelyek az éghajlatváltozással és az éghajlatváltozás tudományos mérséklésére és az ahhoz való alkalmazkodásra irányuló erőfeszítésekkel kapcsolatos jogi vagy ténybeli kérdéseket vetnek fel.<sup>1</sup> Jelen tanulmány az éghajlat védelme érdekében indított peres ügyeknek kizárólag azokat tekinti, amelyeket bíróság előtt indítanak.

### 1.2. Az éghajlatvédelmi perek korszakai

#### 1.2.1. Az éghajlatvédelmi perek első korszaka

A szakirodalomban elterjedt álláspont a klímavédelmi perek három nagy korszakát különbözteti meg (Golnaraghi et al., 2021). E szerint az első korszak kezdete a legkorábban feljegyzett

---

<sup>1</sup> Sabin Center For Climate Change Law.



éghajlati peres ügyekig nyúlik vissza, az 1980-as évek végére és az 1990-es évek elejére. Az éghajlatváltozással kapcsolatos peres ügyeknek ezen első korszaka 2007-ig tartott. Ebben az időszakban az ügyek száma alacsony maradt, összesen mindössze 84 keresetet nyújtottak be, nagyrészt az Egyesült Államokban, kisebb számban pedig Ausztráliában (Setzer et al., 2021). Az éghajlatváltozással kapcsolatos peres eljárások legkorábbi példái az 1980-as években az Egyesült Államokban a nemzeti kormányok és az állami szervek ellen indított perek voltak. Az ilyen peres eljárások elsősorban arra szolgáltak, hogy nyomást gyakoroljanak a jogalkotókra, hogy szigorúbb szabályozást vezessenek be az éghajlatváltozással kapcsolatos kérdésekben. A perek legnagyobb részében a felperesek a Nemzeti Környezetpolitikai Törvényben<sup>2</sup> foglaltakat vitatták. E törvény megköveteli a szövetségi hivataloktól, hogy döntéseik meghozatala előtt értékeljék a tervezett intézkedések környezeti hatásait. A keresetek egy másik része a környezetvédelmi határértékek emelésére irányult.<sup>3</sup> Ebben az időszakban olyan perekkel is találkozhatunk, amelyeket a kormányok ellen a klímapolitika megvalósításának felgyorsítása érdekében indítottak. Erre példa a Massachusetts per, amely a Legfelsőbb Bíróságig eljutott peres ügy, amelyet az Egyesült Államok tizenkét állama, három városa, és számos környezetvédelmi szervezet indított a Szövetségi Környezetvédelmi Hivatal, mint alperes, valamint tíz állam és több szakmai szövetség, mint beavatkozó ellen annak érdekében, hogy a bíróság kötelezze az alperesi hivatalt a szén-dioxid és más ÜHG-k szennyező anyagként való szabályozására. A peres ügy legnagyobb vívmánya az volt, hogy a bíróság elismerte az amerikai szövetségi államok és a városok jogképességét arra, hogy a szövetségi államok kormányait bíróság elé állítsák.<sup>4</sup> Egy másik jelentős és erre az időre jellemző kereseti kérelem Amerikában a gazdasági társaságok vezetői ellen indított perek voltak, amelyekben a felperesek azt kifogásolták, hogy a gazdasági társaságok vezetői nem vették kellő mértékben figyelembe a kibocsátást.<sup>5</sup> Jellemzőek még azok a kártérítési perek, amelyeket a felperesek a gazdasági társaságok ellen arra hivatkozva indítottak, hogy azok ok-okozatilag hozzájárultak az éghajlatváltozáshoz.<sup>6</sup>

### 1.2.2. Az éghajlatvédelmi perek második korszaka

A 2007-ben kezdődő második korszak során az éghajlatváltozással kapcsolatos peres ügyek Európában is megjelentek, emellett az Ausztráliában benyújtott keresetek száma is megnőtt. Mivel az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény Részes Felei Konferenciájának 2009. decemberi 15. ülészakán folytatott nemzetközi tárgyalások kudarcot vallottak, az éghajlatváltozással kapcsolatos nemzeti peres eljárások száma – egyfajta hiánypótló eszközként – növekedni kezdett (Nachmany et al., 2017). Ezzel párhuzamosan megnőtt az éghajlatváltozás iránti közérdeklődés is. 2014-ig több mint 800 peres ügyet kezdeményeztek. Erre az időszakra továbbra is jellemzőek a gazdasági társaságok ellen indított kártérítési perek az éghajlatváltozáshoz való állítólagos okozati hozzájárulás miatt. A Native Village of Kivalina által az ExxonMobil ellen indított

<sup>2</sup> National Environmental Policy Act, <https://www.epa.gov/nepa/what-national-environmental-policy-act>

<sup>3</sup> Például City of Los Angeles and City of New York v. U.S. National Highway Traffic Safety Administration, 86–1649; 86–1651; 86–1652; 89–1277; 89–1403

<sup>4</sup> Massachusetts v. EPA 549 U.S. 526.

<sup>5</sup> Például Friends of the Earth, Inc., et al. v. Spinelli, et al., Civ. No. 02–4106, N.D. Cal.

<sup>6</sup> Például Comer v. Murphy Oil USA, Inc., No. 05–436 (S.D. Miss. Aug. 30, 2007), 585 F.3d 855 (5th Cir. 2009), 598 F.3d 208 (5th Cir. 2010), No. 07–60756, 2010 WL 2136658 (5th Cir. May 28, 2010), No. 10–294 (U.S. Jan. 10, 2011)

ügyben a 2008. február 26-án benyújtott kártérítésre irányuló keresetben a felperes, az alaszakai Kivalina település az ExxonMobilt és további 23, olaj-, energia- és közműszolgáltató társaságot perelt be, azt állítva, hogy az alperesek ÜHG-kibocsátása globális felmelegedést okozott, ami a viharhullámok okozta erózió miatt pusztulással fenyegeti azt a földterületet, amelyen Kivalina városa fekszik. A Kalifornia Északi Körzetének Amerikai Kerületi Bírósága a politikai kérdés doktrínájára és a perbeli jogképesség hiányára hivatkozva 2009-ben elutasította a keresetet.<sup>7</sup> 2012-ben a Kilencedik Kerületi Bíróság elutasította Kivalina e határozat ellen benyújtott fellebbezését,<sup>8</sup> megállapítva, hogy a Levegőtisztasági Törvény és a Szövetségi Környezetvédelmi Hivatal által e törvény alapján meghozott intézkedésekre tekintettel Kivalina követelései nem teljesíthetők.

Az éghajlatvédelmi perek második korszakára jellemzőek továbbá azon keresetek, amelyeket a gazdasági társaságok vezetői ellen nyújtottak be, arra hivatkozva, hogy elmulasztottak befektetési stratégiát készíteni. Erre példa a Harvard Climate Justice Coalition által indított per, amelyet azért indítottak, mert a Harvard a széles körű hallgatói támogatás ellenére sem volt hajlandó megválni a fosszilis tüzelőanyagoktól (az egyetem hallgatóinak 72%-a, a jogi karon pedig 67%-a szavazott a fosszilis tüzelőanyagoktól való megválás mellett). A Massachusetts Superior Court 2015-ben elutasította a keresetet, megállapítva, hogy a hallgatók nem rendelkeznek keresetindítási joggal, mivel a jogaik hallgatóként „széles körben megosztottak” több ezer másik harvardi hallgatóval, így azok nem voltak eléggé konkrétak és személyesek.<sup>9</sup> Bár a Massachusetts Appellate Court 2016-ban helybenhagyta az elsőfokú döntést, megjegyezte, „a felperesek olyan fórum elé vitték heves, határozott és csodálatra méltó érdekérvényesítő tevékenységüket, amely nem tudja megadni az általuk kért enyhítést”.<sup>10</sup>

### 1.2.3. Az éghajlatvédelmi perek harmadik korszaka: a jelen

Az éghajlatváltozással kapcsolatos peres ügyek 2015-ben, a Párizsi Megállapodás<sup>11</sup> aláírásának évében kezdtek igazán globális jelenséggé válni. A Párizsi Megállapodás fő célja, a globális átlaghőmérséklet emelkedésének „jóval” 2 °C alatt tartása az iparosodás előtti szinthez képest, majd az erőfeszítések folytatásaként a hőmérséklet emelkedés 1,5 °C alatt tartása az iparosodás előtti szinthez képest, a harmadik korszak legtöbb éghajlatvédelmi perében megjelent. 2015 óta a peres ügyek száma több mint kétszeresére nőtt, több mint 1000 keresetet nyújtottak be a peres

<sup>7</sup> US District Court for the Northern District of California, *Kivalina v Exxon Mobil* (15 October 2009) No. 4:08-cv-01138 (N.D. Cal.)

<sup>8</sup> US Court of Appeals for the Ninth Circuit, *Kivalina v ExxonMobil* (21 September 2012); 09-17490

<sup>9</sup> *Harvard Climate Justice Coalition and others v. President and Fellows of Harvard College (Harvard Corporation) and others, Commonwealth of Massachusetts, Superior Court, Civil action No. 2014-3620-H.* és *Harvard Climate Justice Coalition & others vs. President and Fellows of Harvard College & others, Appeals Court No. 15-P-905.*

<sup>10</sup> *Harvard Climate Justice Coalition and others vs. President and Fellows of Harvard College (Harvard Corporation) and others, Commonwealth of Massachusetts, Superior Court, Civil action No. 2014-3620-H.*

<sup>11</sup> A párizsi éghajlatvédelmi egyezmény egy, az Egyesült Nemzetek Éghajlatváltozási Keretegyezménye (UNFCCC) tagjai által kötött egyezmény, amely az ÜHG kibocsátásának mérséklésével, a globális felmelegedéshez történő alkalmazkodással, valamint annak pénzügyi következményeivel foglalkozik. A megállapodás 2015. december 12-én került elfogadásra, 2018. szeptemberéig 195 UNFCCC tagállam írta alá a megállapodást, melyek közül 185 lett tagja.

eljárások harmadik korszakában. Jellemző továbbá, hogy a peres eljárások egyre több országra terjednek ki, így Ázsia, Latin-Amerika és Afrika országaira is, és a keresetek az alperesek szélesebb körével szemben indulnak. A harmadik korszak fontos jellemzője, hogy megjelentek a klímavédelmi perek az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) és az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) előtt is. Ebben a korszakban került előtérbe az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület, amely az Egyesült Nemzetek Szövetsége (a továbbiakban: ENSZ) Környezetvédelmi Programja és a Meteorológiai Világszervezet kezdeményezésére 1988-ban alakult meg. A Testület működésének célja, hogy értékelje és összefoglalja az emberi tevékenység által kiváltott (ún. antropogén) klímaváltozással kapcsolatos kutatási eredményeket. A Testület saját kutatást nem végez, hanem referált tudományos publikációkat dolgoz fel, és ezek tartalmát jelentéseiben foglalja össze. Az éghajlatvédelmi perek harmadik korszakában az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület jelentéseinek hitelessége megszilárdult, a Testület megállapításaira számos éghajlatvédelmi ügyben hozott ítélet bizonyítékként hivatkozik (Pánovics, 2022).

E korszakban még inkább világossá vált, hogy a bíróságok rendkívül fontos szerepet játszanak az éghajlatvédelem elősegítése és a Párizsi Megállapodás nemzeti átültetése tekintetében (Preston, 2021a). Az éghajlatvédelmi perek harmadik korszakának kezdete egybeesett az Urgenda és társai felpereseknek Hollandia elleni, a klímavédelmi perek egyik mérföldkövének számító ügyében az elsőfokú ítélet meghozatalával, amelyben egy nemzeti bíróság először kötelezett egy államot a kibocsátás csökkentésére (Sulyok, 2020). Ilyen jellegű per korábban a tengerentúlon sem volt, aminek alapvető oka álláspontom szerint az, hogy az ún. politikai kérdés doktrínája (Harrison, 2017) miatt a bíróságok szakpolitikai kérdésekben az Egyesült Államokban nem jogosultak döntést hozni, így Urgenda-jellegű döntés a tengerentúlon nem születhetett.

A harmadik korszak peres ügyei között találunk birtokháborítási pereket (tort of nuisance), gazdasági társaságok vezetői ellen indított pereket és a részvény-csalásokkal kapcsolatos csoportos kereseteket. A perekre jellemző a gondossági kötelem (duty of care), az emberi jogokra és az alkotmányos jogokra való hivatkozás. A gazdasági társaságok vezetőivel szemben indított perekben a felperesek hivatkoznak például a kibocsátás figyelmen kívül hagyására, az átmeneti kockázatok közzétételének elmaradására, a beruházási stratégia kidolgozásának elmulasztására és megjelennek az ún. zöldre mosást (greenwashing) vitató keresetek is. Az ehhez a korszakhoz tartozó ügyek a múlt tanulságaira építenek, és megragadják a közvélemény egyre növekvő érdeklődését. A tanulmány a továbbiakban e pertípusok közül a legjelentősebbeket tekinti röviden át.

## 2. A jelenleg alkalmazott fő pertípusok

### 2.1. A klímapolitika megvalósításának felgyorsítása érdekében indított perek

A harmadik korszakban a klímapolitika megvalósításának felgyorsítása érdekében indított perek legékeesebb példái Európában az Urgenda Alapítvány által Hollandia ellen és a Friends of the Irish Environment Írország ellen indított – már említett – per. Az Urgenda ügyben a felperesek keresete arra irányult, hogy a bíróság kötelezze a holland államot arra, hogy 2020 végéig 40%-kal, de legalább 25%-kal csökkentse az ÜHG-k hollandiai kibocsátását az 1990-es szinthez képest. Az ír klímavédelmi ügyben a felperes 2017 októberében benyújtott keresetében az ír kormány 2017. évi Ír Nemzeti Csökkentési Tervet (National Mitigation Plan) jóváhagyó

döntésével szemben élt bírósági felülvizsgálattal és a kormány Nemzeti Csökkentési Tervének jóváhagyásáról rendelkező döntésének megsemmisítését kérte, továbbá a kormány új terv készítésére történő kötelezését. Mindkét per a felperesek győzelmével zárult.<sup>12</sup>

Az éghajlatváltozás szuper-gonosz problémaként történő aposztrofálása (Levin et al., 2012) szintén ebbe a korszakba esik, és az is, ahogyan válaszul erre – és az állami döntéshozók tétlenségére – a felperesek a klímavédelmi perekben az államok intézményvédelmi kötelezettségére és az emberi jogokra kezdenek hivatkozni. A legelső éghajlatvédelmi per, amelyben az emberi jogi hivatkozások előfordultak – és sikerre is vitték azt –, az Urgenda ügy volt, amit ennek okán emberi jogi fordulatként (human rights turn) is számon tartanak.<sup>13</sup>

Az állami tétlenség elleni fellépés egy másik formája a Notre Affaire à Tous és mások kontra Franciaország ügyben indított mulasztási per, amelyben a civil szervezet felperesek arra kérték a közigazgatási bíróságot, hogy kötelezze a francia államot, hogy orvosolja az éghajlatváltozással kapcsolatos nem megfelelő intézkedéseket. A Párizsi Közigazgatási Bíróság (Tribunal Administratif de Paris) 2021. február 3-án meghozott döntésében<sup>14</sup> elismerte, hogy Franciaország tétlensége ökológiai károkat okozott az éghajlatváltozás miatt, és megítélte a felpereseknek az e tétlenség által okozott erkölcsi kárért kért egy eurót. A bíróság elhalasztotta a döntést arról, hogy kiadjon-e olyan végzést, amely a francia kormányt szigorúbb éghajlatvédelmi intézkedések meghozatalára kötelezi. 2021. október 14-én meghozott ítéletében a Párizsi Közigazgatási Bíróság végül arra kötelezte az államot,<sup>15</sup> hogy 2022. december 31-ig tegyen azonnali és konkrét lépéseket a szén-dioxid-kibocsátás csökkentésére vonatkozó kötelezettségvállalásainak teljesítésére és a tétlenségből eredő károk helyreállítására.

## 2.2. Perek a gazdasági társaságok ellen a klímaváltozáshoz való hozzájárulásuk miatt

A gazdasági társaságok ellen a klímaváltozáshoz való hozzájárulásuk miatt indított perek egyik példája az új-zélandi fellebbviteli bíróság 2021. október 21-én hozott ítélete a Smith kontra Fonterra ügyben, amelyben a bíróság azt vizsgálta, hogy be kell-e vezetni egy új, deliktuális gondossági kötelezettségen alapuló keresetindítási okot, amely az éghajlat károsításának abahagyására vonatkozik. Erre a pertípusra egy másik példa a harmadik korszakban a Saúl Luciano Lliuya perui felperes által az RWE ellen indított per. 2015 novemberében Saúl Luciano Lliuya, a perui Huarazban élő gazdálkodó megállapítási és kártérítési keresetet nyújtott be a németországi Esseni Kerületi Bíróságon az RWE, Németország legnagyobb áramtermelője ellen. A felperes azt állította, hogy az RWE, mivel tudatosan hozzájárult az éghajlatváltozáshoz azáltal,

<sup>12</sup> Rechtbank Den Haag C/09/456689/HA ZA 13–1396, 2015. június 24., Gerechtshof Den Haag 200.178.245/01, 2018. október 9. Hoge Raad 19/00135, 2019. december 20. és High Court, Friends of the Irish Environment CLG v. The Irish Government [2019] IEHC 747, The Supreme Court [Appeal No: 205/19], Between Friends of the Irish Environment CLG Applicants/Appellants and the Government of Ireland and the Attorney General Respondents Judgment of Mr. Justice Clarke, Chief Justice, delivered the 31st of July, 2020. Sulyok Kata

<sup>13</sup> Lásd például Rogríguez-Garavito (2022); Peel & Osofsky (2018).

<sup>14</sup> Association Oxfam France, Association Notre Affaire à Tous Fondation Pour la Nature et L’homme, Association Greenpeace France v. République Française, Tribunal Administratif de Paris (4ème section – 1ère chambre) N°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1

<sup>15</sup> Association Oxfam France, Association Notre Affaire à Tous Fondation Pour la Nature et L’homme, Association Greenpeace France v. République Française, Tribunal Administratif de Paris (4ème section – 1ère chambre) N°s 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1

hogy jelentős mennyiségű ÜHG-t bocsátott ki, bizonyos mértékig felelős a Huaraz városához közeli hegyi gleccserek olvadásiért. Luciano Lliuya azt kérte a bíróságtól, hogy kötelezze az RWE-t az általa és a Huaraz-i hatóságok által az árvízvédelmi intézkedések kiépítésével várhatóan felmerülő költségek egy részének megtérítésére. A kerületi bíróság elutasította a felperes megállapításra és jogsértés megszüntetésére irányuló, valamint a kártérítés iránti keresetét.<sup>16</sup> A bíróság megállapította, hogy nem tudna a felperes számára hatékony jogorvoslatot nyújtani, tekintettel arra, hogy helyzete nem változna, még akkor sem, ha az RWE megszüntetné a kibocsátást. Kitért arra is, hogy az éghajlatváltozással kapcsolatban az ok-okozati lánc összetett, többpólusú, ezért tisztázatlan, és tudományosan is vitatott. Az egyes ÜHG-k kibocsátása és az éghajlatváltozás egyes hatásai közötti okozati összefüggés komplex összetevői között továbbá nem lehet „lineáris oksági láncot” kimutatni. 2017. november 30-án a fellebbviteli bíróság – a Hamm-i Tartományi Felsőbíróság – a fellebbezés befogadhatóságáról döntött, lehetővé téve, hogy az ügy a bizonyítási szakaszba lépjen.<sup>17</sup> 2022 májusában helyszíni látogatásra került sor az andoki Huaraz városában, amelyen a Hamm-i Tartományi Bíróság bírái, a bíróság által kijelölt szakértők és mindkét fél ügyvédjei vettek részt. A helyszíni látogatás célja annak vizsgálata, hogy a felperes házáat fenyegeti-e a város fölött található Palcacocha gleccsertő esetleges árhulláma. A szakvélemények benyújtását követően azok megvitatására fog sor kerülni.

### **2.3. A gazdasági társaságok vezetői elleni, az átmeneti kockázat közzétételének elmulasztása miatti perek**

A harmadik korszakban a gazdasági társaságok vezetői ellen az átmeneti kockázat közzétételének elmulasztása miatt indított egyik jelentős per az Exxon Mobil részvényekkel rendelkező Ramirez és társai felpereseknek egy másik, az Exxon Mobil elleni pere. A felperesek a keresetben azt állították, hogy az Exxon akkori nyilvános nyilatkozatai lényeges körülmények tekintetében hamisak és félrevezetőek voltak, mivel nem hozták nyilvánosságra, hogy az éghajlatváltozással kapcsolatos belső jelentések elismerték egyrészt a globális felmelegedés és az éghajlatváltozás okozta környezeti kockázatokat, és azt, hogy az éghajlatváltozással kapcsolatos kockázatok miatt az Exxon nem lesz képes kitermelni a meglévő szénhidrogénkészleteket, amelyekről azt állította, hogy azokkal rendelkeznek. 2018-ban a bíróság megtagadta az Exxon kereset visszautasítására irányuló kérelmét, a per jelenleg is folyamatban van.

### **2.4. A kibocsátás figyelmen kívül hagyása miatt indított perek**

A londoni Heathrow harmadik futópályájának ügyében benyújtott keresetekben a felperesek (a Friends of the Earth Limited, a Plan B Earth, valamint nyolc másik felperes, köztük London polgármestere és néhány londoni kerület) ellenezték a harmadik futópálya építését a londoni Heathrow repülőtéren. Az alperes, a közlekedési miniszter 2018. június 26-án a 2008. évi Tervezési törvény 5. szakasza alapján kijelölési határozatot hozott, amely támogatja a Heathrow repülőtér harmadik kifutópályájának megépítését. A per tárgyát e kijelölési határozat képezi [„Airports National Policy Statement: New runway capacity and infrastructure at airports in the South East of England” (a továbbiakban: ANPS)]. A felperesek sérelmezték, hogy az alperes

<sup>16</sup> Saúl Lliuya gegen RWE AG, Landgericht Essen, 2 O 285/15

<sup>17</sup> Der 5. Zivilsenat des Oberlandesgerichts Hamm, Saúl Lliuya gegen RWE AG, Az. 5 U 15/17 OLG Hamm



nem vette figyelembe az Egyesült Királyság Párizsi Megállapodásban vállalt kötelezettségeit, a légi közlekedésnek a szén-dioxid kibocsátáson kívüli felmelegedést okozó hatásairól. Továbbá, a 2008-as éghajlatváltozási törvényben meghatározott, 2050-re vonatkozó brit csökkentési célon túli bővítés éghajlati hatásait, végül pedig, hogy a határozat nem felelt meg az Európai Parlament és a Tanács bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42/EK irányelvének (2001. június 27.). Azzal is érveltek, hogy a kormánynak a Párizsi Megállapodás melletti elkötelezettsége már a kormányzati politika részét képezte, és ezért a kormány megsértette a Tervezési törvény 5. szakaszának (8) bekezdését, amelynek értelmében az államtitkárnak számot kell adnia arról, hogy az ANPS-ben meghatározott politika hogyan veszi figyelembe az éghajlatváltozás mérséklésére és az ahhoz való alkalmazkodásra vonatkozó kormányzati politikát. A Divisional Court ítéletével<sup>18</sup> valamennyi keresetet elutasította. A felperesek fellebbezése folytán eljáró Fellebbviteli Bíróság 2020 februárjában meghozott ítéletével<sup>19</sup> hatályon kívül helyezte a Divisional Court döntését, és igazat adott a Friends of the Earth és a Plan B-nek. A többi fél, így a helyi hatóságok által benyújtott fellebbezéseket elutasította. A bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Párizsi Megállapodással kapcsolatos kormányzati kötelezettségvállalások az ANPS elkészítésének időpontjában már a kormányzati politika részét képezték. Az államtitkárnak ezért az ANPS elfogadásakor kifejezetten figyelembe kellett vennie és foglalkoznia kellett a Párizsi Megállapodással. A Legfelsőbb Bíróság a Heathrow Airport Limited jogorvoslati kérelmére 2020 decemberében meghozott ítéletében<sup>20</sup> teljes egészében hatályon kívül helyezte a fellebbviteli bíróság döntését. Megállapította, az államtitkár széles mérlegelési jogkörrel rendelkezett abban a tekintetben, hogy mit kell figyelembe venni az éghajlatváltozás hatásainak a fenntartható fejlődés révén történő enyhítése érdekében. Rámutatott, hogy az államtitkár jogszerűen járt el, és amennyiben figyelembe kellett vennie a Párizsi Megállapodást, ezt a 2008. évi éghajlatváltozási törvényben foglalt kibocsátás-csökkentési kötelezettségvállalások figyelembevételével tette.

## 2.5. A gazdasági társaságok vezetői ellen a beruházási stratégia elkészítésének elmaradása miatt indított perek

A harmadik korszakra jellemző, a gazdasági társaságok vezetői ellen a beruházási stratégia elkészítésének elmaradása miatt indított perek példája a Lynn v. Peabody per, amelyben a felperesek három Peabody munkavállalói rész tulajdonosi program (Employee Stock Ownership Plan, ESOP) résztvevői és kedvezményezettjei nevében 2015-ben nyújtottak be keresetet a gazdasági társaság ellen. Az ESOP-ok részeként a résztvevők úgy döntöttek, hogy nyugdíjuk egy részét a Peabody Energy részvényalapba helyezik, mivel a társaság szerint a részvény stabil és jó opció. A Peabody azonban elmulasztotta nyilvánosságra hozni az éghajlatváltozás hatásait, illetve azoknak a gazdasági társaságra és részvényeire gyakorolt közelgő változásait. A végleges döntés előtt a Peabody csődöt jelentett, így a gazdasági társaság elleni keresetet elutasították, de az igazgatótanács elleni keresetek függőben maradtak. Az amerikai kerületi bíróság elutasította

<sup>18</sup> The High Court of Justice Queen's bench Division Planning Court, Divisional Court, [2019] EWHC 1070 (Admin), Case Nos CO/2760/2018, CO/3089/2018, CO/3147/2018 and CO/3149/2018.

<sup>19</sup> The Court of Appeal (Civil Division) [2020] EWCA Civ 214 Case Nos: C1/2019/1053, C1/2019/1056 and C1/2019/1145.

<sup>20</sup> R (on the application of Friends of the Earth Ltd and others) (Respondents) v Heathrow Airport Ltd (Appellant) The Supreme Court, [2020] UKSC 52

a keresetet, mert úgy ítélte meg, hogy a Peabody részvények vásárlása nem minősül a bizalmi kötelezettség megszegésének.<sup>21</sup>

## 2.6. Greenwashing – a zöldre mosás

A greenwashing-gal szembeni fellépés az éghajlatvédelemmel kapcsolatos perek harmadik korszakában kezdődött meg.<sup>22</sup> A greenwashing, vagy magyarul zöldre mosás, vagy zöldmosás az a folyamat, amelynek során egy gazdasági társaság hamis benyomást kelt, vagy félrevezető információkat adva megtéveszti a fogyasztókat azzal, hogy termékei környezetbarátabbnak tűnnek, mint valójában. A harmadik korszakban e körben példaként a 2019 decemberében a ClientEarth jogászai által benyújtott, a peres eljárást megelőző panaszt lehet megemlíteni, amelyben azt állították, hogy a BP „Keep Advancing” és „Possibilities Everywhere” reklámkampányai félrevezetik a nyilvánosságot azzal, hogy a BP alacsony szén-dioxid kibocsátású energiatermékeire összpontosítanak, holott a BP éves kiadásainak több mint 96%-a olajra és gázra megy el. A panasz eredményeképpen 2020 februárjában a BP visszavonta a hirdetéseket, és a társaság arra is kötelezettséget vállalt, hogy a BP reklámforrásait az éghajlat-politika támogatására fordítja.<sup>23</sup>

## 3. Egy új szint: az európai bíróságok előtti ügyek

A harmadik korszak fontos jelmezője, hogy megjelentek az EJEB és az EUB előtt is az éghajlatvédelmi ügyek. Mivel az EJEE nem rendelkezik az egészséges környezethez való konkrét jogról, az EJEB előtti ügyek az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 2. és 8. cikkeire támaszkodnak és azzal érvelnek, hogy az államoknak bizonyos pozitív kötelezettségei vannak az éghajlatváltozás okozta károk megelőzésére és az azokkal szembeni védelemre (Sulyok, 2021; Kecskés, 2021).

### 3.1. Az EJEB előtt folyamatban lévő perek

Az EJEB előtt több ügy is folyamatban van, amelyek közvetlenül az éghajlatváltozás kérdésével kapcsolatosak,<sup>24</sup> e tanulmány írásának időpontjában azonban az EJEB még nem hozott dön-

---

<sup>21</sup> Lynn v. Peabody Energy Corp., United States District Court, E.D. Missouri, Eastern Division, 250 F. Supp. 3d 372 (E.D. Mo. 2017)

<sup>22</sup> E kifejezést először 1986-ban Jay Westerveld amerikai környezetvédő és kutató használta és eredetileg egy szamoai tengerparti üdülőhely által elfogadott gyakorlat leírására használták, ahol a környezetvédelem jegyében újrafelhasználható törölközőket biztosítottak, eközben azonban az üdülőhely egyre jobban terjeszkedett a helyi földeken.

<sup>23</sup> <https://www.clientearth.org/latest/latest-updates/news/bp-greenwashing-complaint-sets-precedent-for-action-on-misleading-ad-campaigns/>

<sup>24</sup> Duarte Agostinho és társai Portugália és 32 másik állam elleni ügye (benyújtás: 2020. szeptember 7., a kérelem száma: 39371/20.), a Klímaszeniorok Egyesületének Svájc elleni ügye (benyújtás: 2020. november 26., a kérelem száma: 53600/20.), Carême Franciaország elleni ügye (benyújtás: 2021. január 28., a kérelem száma: 7189/21.), Greenpeace Nordic Norvégia elleni ügye (benyújtás: 2021. június 15., kérelem száma: 34068/21.), ugyanerre a hazai eljárásra vonatkozó, A Norvég Nagyszülők Klímakampánya és mások kontra Norvégia ügye (benyújtás:

tést ilyen ügyben, bár a Nagytanács már két éghajlatvédelmi ügyben is tartott meghallgatást.<sup>25</sup> Az ügyek részletes ismertetése meghaladja ezen tanulmány kereteit, így csak a főbb kérelmeket ismertetem röviden az alábbiakban.

A legnagyobb közérdeklődés kétségkívül a Duarte Agostinho és társai által indított ügyet érinti, amelyet hat portugál fiatal indított 33 ország, így az Európai Unió tagállamai, valamint Norvégia, Oroszország, Svájc, Törökország, Ukrajna és az Egyesült Királyság ellen. Keresetükben azt állították, hogy az alperesek megsértették az emberi jogokat azzal, hogy nem fogantatosítottak megfelelő intézkedéseket az éghajlatváltozással kapcsolatban. Kérelmük arra irányul, hogy a bíróság kötelezze az egyes országokat ambiciózusabb intézkedések meghozatalára. A kérelmezők keresetükben az EJEE) 2., 8. és 14. cikkeinek megsértésére, így az élethez való jogra, a magán- és családi élethez való jogra és a diszkrimináció tilalmára hivatkoztak. Azzal érveltek, hogy az élethez való jogukat veszélyeztetik az éghajlatváltozás portugál hatásai, például az erdőtüzek, továbbá, hogy a magánélethez való joguk magában foglalja a fizikai és mentális jólétüket, amelyet a hőhullámok veszélyeztetnek, azok ugyanis arra kényszerítik őket, hogy több időt töltsenek zárt térben, végül pedig, hogy fiatalokként az éghajlatváltozás legsúlyosabb hatásait ők fogják megtapasztalni.

Egy másik EJEB előtti ügyet idősebb korú nők indítottak Svájc ellen. A kérelmező Svájci Klímaszeniorok még 2016-ban indítottak pert a svájci kormány ellen, azt állítva, hogy a kormány nem tartotta be a Svájci Alkotmányból és az EJEE-ből eredő kötelezettségeit, mert nem hozott olyan kibocsátáscsökkentési intézkedéseket, amelyek összhangban vannak azzal a céllal, hogy a globális hőmérséklet-emelkedés az iparosodás előtti szinthez képest 2 °C alatt maradjon. A felperesek azt állították, hogy a kormány megsértette a Svájci Alkotmány 10. cikkét (élethez való jog), 73. cikkét (fenntarthatóság elve) és 74. cikkét (elővigyázatosság elve), valamint az EJEE 2. és 8. cikkeit. Kérelmük arra irányult, hogy a törvényhozást és a közlekedésért, a környezetvédelemért és az energiáért felelős szövetségi hatóságokat kötelezzék arra, hogy több ágazatra vonatkozóan dolgozzanak ki olyan szabályozást, amely 2020-ra az 1990-es szinthez képest legalább 25%-kal, 2050-re pedig az 1990-es szinthez képest legalább 50%-kal csökkenti az ÜHG-k kibocsátását. A kérelmet a Környezetvédelmi, Közlekedési, Energiaügyi és Hírközlési Minisztérium 2017. április 25-én a keresetjogi jog hiánya miatt elutasította.<sup>26</sup> A felperesek fellebbezése folytán eljáró Svájci Közigazgatási Bíróság elutasította a keresetet,<sup>27</sup> arra hivatkozva, hogy nem a 75 év feletti svájci nők az egyetlen olyan demográfiai csoport, amelyet az éghajlatváltozás hatásai érintenek. Az ítélettel szemben benyújtott fellebbezést a Legfelsőbb Bíróság elutasította.<sup>28</sup> Arra a következtetésre jutott, hogy a felperesek állított jogait nem érintette közvetlenül a jogsérelem, továbbá, hogy az általuk kért jogorvoslatot nem jogi, hanem politikai eszközökkel kell elérni. 2020. november 26-án a svájci Klímaszenior nők kérelmet nyújtottak be az EJEB-hez.

---

2021. március; a kérelem száma: 19026/21.), Müllner Ausztria elleni ügye (benyújtás: 2021. április 8., kérelem száma: 18859/21.), Soubeste és társai Ausztria és 11 másik állam elleni ügye (benyújtás: 2021. április 8.; a kérelem számai: 31925/22., 31932/22., 31938/22., 31943/22. és 31947/22.), Uricchiov és De Conte 33 ország elleni ügye (benyújtás: 2021. március 3., kérelem száma: 14620/21.), Engels kontra Németország ügy (benyújtás: 2022. szeptember, a kérelem száma: 46906/22.).

<sup>25</sup> 2023. március 29-én a Klímaszeniorok Egyesülete kontra Svájc ügyében és a Carême kontra Franciaország ügyben.

<sup>26</sup> Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK 161022 04

<sup>27</sup> Bundesverwaltungsgericht Abteilung I. Urteil vom 27. November 2018, A-2992/2017

<sup>28</sup> Schweizerisches Bundesgericht 1C\_37/2019 05.05.2020.

A Norvégia elleni EJEB előtti ügy előzményeként a kérelmezőként eljáró két szervezet (Greenpeace Nordic Association and Nature és a Young Friends of the Earth), valamint hat magánszemély, mint felperes az olaj- és gázipari társaságokat a Barents-tengerben történő kőolaj-kutatásra jogosító engedélyt támadták meg a norvég közigazgatási bíróság előtt. Azt állították keresetükben, hogy az engedély valós és közvetlen veszélyt jelent a környezetre, sérti az egészséges környezethez való alkotmányos jogot (Norvég Alkotmány 112. cikke), a Párizsi Megállapodást, valamint az élethez, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot (Norvég Alkotmány 93. és 102. cikke, valamint az EJEE 2. és 8. cikke). Az elsőfokú bírósággal eljáró Oslói Kerületi Bíróság ítéletében<sup>29</sup> elutasította a keresetet azzal, hogy a Norvég Alkotmány 112. cikke a helyi környezeti károkról és az ÜHG-k norvégiai kibocsátására vonatkozik, de a külföldön történő égetésből származó kibocsátásra nem. A felperesek fellebbezése nyomán eljáró Borgartingi Fellebbviteli Bíróság helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét.<sup>30</sup> Norvégia Legfelsőbb Bírósága (15:11 arányban) elutasította a fellebbezést és fenntartotta a mélytengeri kitermelési engedélyt.<sup>31</sup> Döntésében elismerte, lehet a bíróságok előtt az egészséges környezethez való jogra hivatkozni olyan esetekben, amelyek nem érintik a norvég parlament jogalkotási aktusait. Megállapította azonban, hogy e jog nem használható fel parlamenti döntések megtámadására, kivéve, ha a parlament bizonyíthatóan súlyosan elhanyagolta a Norvég Alkotmány 112. cikk (3) bekezdése szerinti feladatait. E rendelkezés lényege szerint az állami hatóságok intézkedéseket tesznek az egészséges környezet, a biológiai sokféleség és a természeti környezet termelékenységének megőrzésének megvalósítása érdekében. Az ügyben a norvég Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a parlament a kitermelési engedély jóváhagyásával nem hanyagolta el súlyosan az egészséges környezethez való jog védelmére vonatkozó kötelezettségeit, és rámutatott, hogy a kormány széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a környezetvédelmi politikák meghatározásában és az éghajlatváltozás enyhítését célzó különböző intézkedések mérlegelésében. Ítéletében arra is hivatkozott, hogy bár Norvégia Alkotmánya védi a polgárokat a környezeti és éghajlati károktól, az exportált kőolaj jövőbeli kibocsátása túlságosan bizonytalan ahhoz, hogy kizárja ezen kőolaj-kitermelési engedélyek kiadását. Az EJEB-hez benyújtott kérelmükben a kérelmezők az EJEE 2. és 8. cikkeinek, a 2. és 8. cikkekkal összefüggésben értelmezett 13. cikkének, valamint a 2. és 8. cikkekkal összefüggésben értelmezett 14. cikkének megsértésére hivatkoznak.

Az EJEB előtt folyamatban lévő Damien Carême ügy kérelmezője a La Manche-csatorna partján fekvő Grande-Synthe település lakosa és 2001. március 23. és 2019. július 3. között polgármestere. Azt állítja, hogy Franciaország nem tett megfelelő lépéseket az éghajlatváltozás megelőzése érdekében, és hogy e mulasztás az élethez való jog, valamint a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog megsértését vonja maga után. Carême úr 2018. november 19-én saját nevében és Grande-Synthe település polgármestereként különböző kéréseket intézett a francia elnökhöz, a miniszterelnökhöz és az ökológiai átmenetért és szolidaritásért felelős miniszterhez. 2019. január 23-án Carême úr és Grande-Synthe önkormányzata kérelmet nyújtott be a Conseil d'État-hoz a hallgatólágos elutasító határozatok megsemmisítése iránt, miután a korábbi kérelmekre nem kapott választ. A Conseil d'État 2020. november 19-én megállapította, hogy Carême úr nem tudta bizonyítani, hogy érdeke fűződik a hallgatólágos elutasító határozatok megsemmisítése iránti kereset benyújtásához, de megállapította, hogy ezzel szemben

<sup>29</sup> Oslo Tingrett case no: 16-166674TVI-OTIR/06, 04.01.2018

<sup>30</sup> Borgarting Lagmannsrett case no: 18-060499ASD-BORG/03, 23.01.2020

<sup>31</sup> Supreme Court of Norway, HR-2020-2472-P, case no. 20-051052SIV-HRET) 22.12.2020.

Grande-Synthe önkormányzatának van ilyen érdeke, és 2021. július 11-én a Conseil d'État a település tekintetében érdemi döntést hozott. Az EJEB előtti ügy kérelmezője azt állítja, az, hogy a hatóságok nem hoztak meg minden megfelelő intézkedést annak érdekében, hogy Franciaország képes legyen betartani az ÜHG-k kibocsátásának általa meghatározott maximális szintjét, ami az EJEE 2. cikkében foglalt, az élethez való jog, valamint a 8. cikk szerinti magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog biztosítására vonatkozó kötelezettség megsértését jelenti.

A Soubeste és társainak az Egyesült Királyság, Svájc, Franciaország, Hollandia, Németország, Ausztria, Görögország, Belgium, Ciprus, Dánia, Luxemburg, Svédország és Svédország ellen 2022. június 21-én benyújtott kérelmére indult ügy annyiban különbözik az előbbiektől, hogy egy nemzetközi egyezményben, nevezetesen az Energia Charta Egyezményben (a továbbiakban: ECT) való állami tagságot vitatja, azzal az indokkal, hogy az igazságtalanul védi a fosszilis tüzelőanyag-befektetőket. Ez az ügy az első az EJEB előtt, amely kapcsolatot teremt az emberi jogok, a befektetési jog és az éghajlatváltozás között. A kérelmezők az államokat azon az alapon választották ki, hogy ezek az országok „olyan gazdasági társaságoknak adnak otthont, amelyek aktív felhasználói az ECT-nek.”<sup>32</sup> A kérelmezők az élethez, illetve a magán- és családi élethez való jogok megsértését állítják, az EJEE 2., illetve 8. cikke alapján.

### 3.2. Az EJEB előtt folyamatban lévő perek főbb jogi kérdései

Az EJEB előtt folyamatban lévő valamennyi ügy rendkívül fontos és releváns kérdéseket vet fel az EJEE értelmezésével kapcsolatban, mind eljárásjogi, mind az érintett emberi jogok tekintetében. E kérdések részletes elemzése messzemenően meghaladja ezen dolgozat kereteit, ezért az alábbiakban csak azon legjelentősebb kérdéseket foglalom össze, rövid magyarázat mellett, amik alapvetően határozhatják meg az ügyek érdemi eldöntését.<sup>33</sup>

Az első ilyen kérdés a kérelmezők „áldozati” státuszára vonatkozik. A kérelmezők valamennyi ügyben az éghajlatváltozás miatti jövőbeni kár veszélyére hivatkoztak, a nem megfelelő állami intézkedések miatt. Az EJEB az „áldozati” státusszal kapcsolatban esetjogában kifejtette, hogy a nem kormányzati szervezetnek vagy egyének csoportjának ahhoz, hogy kérelmet nyújthasson be, azt kell állítania, hogy az EJEE-ben foglalt jogok megsértésének áldozata. Az EJEE megköveteli, hogy az egyéni kérelmező azt állítsa, hogy az általa állított jogsértés ténylegesen érintette.<sup>34</sup> Az EJEB előtt folyamatban lévő éghajlatvédelmi ügyekben a kulcskérdés e körben az, hogy a kár még nem következett be, a kérelmezők ugyanis valamennyien jövőbeli károokra hivatkoznak. Az is elképzelhető, hogy azok a károk, amiket az egyes kérelmezők kérelmeikben állítanak, egyáltalán nem, vagy nem olyan módon fognak bekövetkezni, mint amelyekre és ahogyan a kérelmezők hivatkoznak. Ebből azonban az a felvetés is következik, hogy az éghajlatvédelmi ügyek kérelmezői státuszának megállapítása közelít az actio popularis jogintézményéhez, amit az EJEB eddigi esetjogában nem ismert el, mert az kívül esik az EJEE 34. cikke szerinti egyéni kérelmek körén. A környezetvédelem, és azon belül is az éghajlatvédelem esetében azonban az egyéni érdek és a közérdek elválasztása nehéz kérdés. Ugyanakkor

<sup>32</sup> <https://www.theguardian.com/environment/2022/jun/21/young-people-go-to-european-court-to-stop-treaty-that-aids-fossil-fuel-investors>

<sup>33</sup> E kérdések részletesebb tárgyalását lásd: Keller & Heri (2022); Feria-Tinta (2021); Sulyok (2022b).

<sup>34</sup> Klass and Others v. Germany ügye, 1978. szeptember 6-i ítélet, 33. bekezdés, Johnston and Others v. Ireland ügye, 1986. december 18-i ítélet, 41. és 42. bekezdések és Open Door and Dublin Weel Woman v. Ireland ügye, 1992. október 29-i ítélet, 43. és 44. bekezdések.



figyelemre méltó e körben, hogy az EJEB korábban már helyt adott olyan környezetvédelemre vonatkozó kérelemnek, amelyben az egyéni és a közérdek együtt jelent meg.<sup>35</sup>

A következő eljárási jogi akadály a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítése lehet. A Duarte Agostinho és társai ügyben a kérelmezők nem merítették ki a hazai jogorvoslati lehetőségeket, és az ezen szabály alóli kivételre próbálnak hivatkozni. Azzal érvelnek, hogy ez a szabály nem alkalmazható a megfelelő hazai jogorvoslat hiánya miatt. Megjegyzendő azonban, hogy a kérelem átment az előzetes elfogadhatósági vizsgálaton, ami megelőzi az ügy EJEB elé terjesztését. Az e körben felmerülő probléma az, hogy azok a kérelmek, amelyekben a hazai jogorvoslati lehetőségeket nem merítették ki, vagyis a nemzeti hatóságok nem kaptak lehetőséget arra, hogy a sérelmezett problémákat orvosolják, az EJEB-et helyezik az elsőfokú bíróság helyébe. Ez azonban az Egyezmény alapvető elképzelésével szemben megfosztja az EJEB-et attól, hogy az adott ügy nemzeti megítélését vizsgálja és értékelje, és így sérti az Egyezmény rendszerének szubszidiaritását. Nem minden éghajlatvédelmi kérdést felvető, folyamatban lévő ügyben merül fel azonban a hazai jogorvoslati jogok ki nem merítése, mert például a Svájci Klímasenior Nők Egyesülete által kezdeményezett ügyben vagy akár a norvég olaj ügyében a kérelmezők valamennyi hazai jogorvoslati lehetőséget kimerítették, ezekben az ügyekben tehát ez az eljárási akadály nem merül fel.

Eljárási jogi akadályként merülhet fel még a joghatóság(on kívüliség) kérdése, mert például a norvég kérelem a fosszilis tüzelőanyagok exportjával kapcsolatos állításokat is tartalmaz. A Duarte Agostinho ügy különlegessége pedig e szempontból, hogy a kérelmezők az államoknak a határokon átnyúló emberi jogi hatásokért való felelősségét állítják. Az ügyben ugyanis a Portugáliában élő felperesek az Európa Tanács 33 nagy kibocsátású tagállama ellen benyújtott keresetükben arra hivatkoznak, hogy ezek az államok mindannyian felelősek a Portugáliában elszenvedett éghajlati hatásokért, vagyis az egyes nemzeti kibocsátások határon átnyúló hatásait kell értékelni. E kérdés megítélése során lényeges lehet, hogy valamennyi kérelmezett ország az Európa Tanács tagja, vagyis az EJEB joghatósága valamennyi felett fennáll.

Természetesen az egyik legjelentősebb eldöntésre váró kérdés az ügy érdemében az, hogy az EJEE részes államait az éghajlatváltozás tekintetében milyen kötelezettségek terhelik az EJEE 2. és 8. cikkei alapján. Hogyan kell megközelíteni az állam tevőleges és tartózkodási kötelezettségét, e két magatartás között az éghajlatvédelmi ügyekben hol a határ. Ehhez kapcsolódik az, hogy az államok az EJEE 8. cikke körében rendelkeznek bizonyos mérlegelési jogkörrel a jogvédelmi eszközök megválasztásában. Kérdés, hogy ez az éghajlatvédelem körében hogyan érvényesül, és vajon az EJEE megsértését jelenti-e, ha egy állam nem választ kellően ambiciózus intézkedést. Ezzel kapcsolatban a következő kérdés, hogy az EJEB hogyan választja meg, hogy mit fogad el ambiciózus intézkedésnek, és ennek körében milyen bizonyítási mércét alkalmaz. Azon perekben, amelyet a felperesek több állammal szemben is megindítottak, például a Duarte Agostinho-ügyben kérdés az is, hogy az EJEB hogyan, milyen módszerrel határozza meg az egyes államokra eső méltányos mitigációs terhet (ún. fair share). Végül, amennyiben az EJEB a felperesek javára dönt, felmerül a jogorvoslat kérdése, amely a bíróság számára a döntési lehetőségek széles skáláját kínálja.

Az éghajlatváltozással kapcsolatos jogviták másik fontos kérdése a valós és közvetlen veszély megállapíthatósága. A strasbourgi ítélkezési gyakorlat szerint ahhoz, hogy az állam pozitív kötelezettsége felmerüljön, bizonyítani kell, hogy a hatóságok tudtak vagy tudniuk kellett volna a joghatóságuk alá tartozó személyek jogait fenyegető valós és közvetlen veszély fenn-

<sup>35</sup> Cordella v. Italy 2019. június 24-i végleges ítélet, 100., 101., 105. és 107. bekezdések.

állásáról, és hogy nem hoztak olyan intézkedéseket a hatáskörükön belül, amelyek észszerűen mérlegelve elvárhatóak lettek volna e veszély elkerülése érdekében.<sup>36</sup> A „közvetlen fenyegetettség”-ről az EJEB az Oneryildiz kontra Törökország ügyben<sup>37</sup> hozott ítéletben foglalt állást. Az EJEE 2. cikkkel kapcsolatban a Bíróság megjegyezte: „(...) a török hatóságok több szinten tudták vagy tudniuk kellett volna, hogy az Ümraniye városi szeméttelp közelében élő számos személyt valós és közvetlen veszély fenyeget. Következésképpen az Egyezmény 2. cikke alapján pozitív kötelezettségük volt arra, hogy meghozzák az e személyek védelméhez szükséges és elégséges megelőző operatív intézkedéseket (...)”.

### 3.3. Az uniós bíróságok előtti perek

Az unió bíróságai előtt folyt „Emberek Klíma-ügye” (People’s Climate Case) névvel emlegetett peres eljárást összesen 10, nemzetiségében portugál, német, francia, olasz, román, kenyai, fidzsi-szigeteki család (köztük gyermekek), valamint a svéd Saami Ifjúsági Szövetség Sáminuorra nevű szervezetéből kezdeményezték. Állításuk szerint otthonukat, megélhetésüket, hagyományos családi foglalkozásukat és kultúrájukat érinti az éghajlatváltozás, és azért perelték be az uniós intézményeket, hogy megvédjék alapvető jogaikat és megakadályozzák a veszélyes éghajlatváltozást. A felperesek az Európai Unió Törvényszékéhez nyújtottak be keresetet, amelyben az Európai Parlamentet és a Tanácsot az üvegházhatású gázok kibocsátásának szigorúbb csökkentésére kérték kötelezni. Azt állították, hogy az Európai Unió jelenlegi célkitűzése, amely szerint 2030-ig az 1990-es szinthez képest 40%-kal kell csökkenteni a hazai üvegházhatásúgáz-kibocsátást, nem elegendő a veszélyes éghajlatváltozás elkerülésére, és az veszélyezteti a felperesek élethez, egészséghez, foglalkozáshoz és tulajdonhoz való alapvető jogait.

Az Európai Unió Törvényszéke végzésében eljárási okból utasította el a felperesek keresetét,<sup>38</sup> megállapítva, hogy a kereset érdemi vizsgálatra nem alkalmas, mert a felperesek nem rendelkeznek keresetőségi joggal, mert az unió vitatott politikái nem érintik őket közvetlenül (locus standi hiánya<sup>39</sup>). A bíróság kifejtette, hogy az éghajlatváltozás így vagy úgy mindenkit érint, és az ítélezési gyakorlat megköveteli, hogy a felpereseket a megtámadott jogi aktus olyan módon érintse, amely „sajátos számukra, vagy olyan körülmények miatt, amelyekben különböznek minden más személytől, és e tényezők alapján egyénileg megkülönböztetik őket”.<sup>40</sup> A bíróság elutasította a felperesek azon érvelését is, amely szerint az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 263. cikk negyedik bekezdésében említett egyéni érintettség fogalmának értelmezése nem egyeztethető össze az Alapjogi Charta 47. cikke szerinti hatékony bírói jogvédelemhez való alapjoggal.

A felperesek fellebbezést nyújtottak be az Európai Unió Bíróságához, arra hivatkozva, hogy az Európai Unió Törvényszéke tévesen állapította meg, hogy nem rendelkeznek keresetőségi joggal, ahogyan azt is, hogy közvetlen jogi érdeket kell igazolniuk ahhoz, hogy szerződésen

<sup>36</sup> Lásd például EJEB *Mastromatteo v Italy*, (Application no.37703/97), 2002. október 24-i ítélet 68. bekezdése; *Paul and Audrey Edwards v. the United Kingdom* (Application no.46477/99), 2002. március 14-i ítélet 55. bekezdése.

<sup>37</sup> EJEB *Öneryildiz v. Turkey*, Application No 48939/99, 2004. november 30.

<sup>38</sup> 2019. május 8-i *Carvalho és társai kontra Parlament és Tanács* végzés, T-330/18, EU:T:2019:324.

<sup>39</sup> Az Európai Unió Törvényszéke végzésének 70. bekezdése.

<sup>40</sup> Az Európai Unió Törvényszéke végzésének 49. bekezdése.

kívüli felelősségre vonatkozó keresetet nyújtsanak be. Az Európai Unió Bírósága 2021. március 25-én meghozott ítéletében<sup>41</sup> elutasította a felperesek fellebbezését és helybenhagyta a Törvényszék végzését. Rámutatott, a felperesek nem bizonyították, hogy az európai éghajlat-politika egyénileg érintette őket. A másodfokú bíróság elfogadta a Törvényszék azon érvelését, amely szerint „az a tény, hogy az éghajlatváltozás hatásai az egyik személyt másképp érinthetik, mint a másikat, nem jelenti azt, hogy emiatt fennáll az általános hatályú intézkedés elleni keresetindítási jog”.<sup>42</sup> Az Európai Unió Bírósága továbbá elutasította azt az érvet, hogy a felperesek azzal, hogy az alapvető jogok megsértésére hivatkoztak, megalapozták a kereshetőségi jogot. Kiemelte, hogy „a felperesek ezen érvelésének elfogadása oda vezetne, hogy bármely felperes esetében fennáll a kereshetőségi jog, mivel az olyan általános hatályú intézkedések, mint a jelen ügyben vitatottak, így vagy úgy mindig érinthetnek egy alapjogot”.<sup>43</sup>

#### 4. Az éghajlat védelmével kapcsolatos európai ítélkezés lehetséges jövőbeli irányai

Az éghajlatváltozással kapcsolatos peres ügyek száma az utóbbi években, gyakorlatilag a harmadik hullám kezdete óta folyamatosan nő. Emellett a perek jellege diverzifikálódik: egyre több államban jelennek meg és egyre több jogterületre terjednek ki. A növekedés és sokszínűség oka és következménye is egyben, hogy a közvélemény világszerte egyre sürgetőbbnek és aggasztóbbnak tartja az éghajlati válságot. Mindezen körülmények miatt az éghajlatvédelmi perek jellemzői folyamatosan változnak, és változni fognak a jövőben is. Az alábbiakban a változások várható tendenciáit és a változások lehetséges irányait tárom fel.

##### 4.1. A gazdasági társaságok (igazgatóinak) és tulajdonosainak felelőssége

Érdekes tendenciaként figyelhető meg, hogy az emberi, illetve az alkotmányos jogokra alapított éghajlatvédelmi peres ügyeket a harmadik hullámban döntő többségében az államok, és nem a gazdasági társaságok ellen indították. Ennek nyilvánvaló oka az, hogy hagyományosan az államok az emberi jogi és alkotmányos jogok kötelezettségének alanyai, és továbbra is vitatott, hogy a gazdasági társaságoknak vannak-e hasonló kötelezettségei. Mindemellett a gazdasági társaságok ellen indított éghajlati peres ügyek is egyre gyakoribbak. Az ítélkezési gyakorlat elfogadta a felpereseknek a gazdasági társaságokkal szembeni kereshetőségi jogát is. Eddig a Shell-ítélet egyike azon peres ügyeknek, ahol a felperesek sikerrel jártak gazdasági társasággal szemben. Ebben az ügyben a Hágai Kerületi Bíróság 2021 májusában meghozott ítéletében<sup>44</sup> arra kötelezte a Shell-t, hogy 2030-ig a 2019-es szinthez képest 45%-kal csökkentse kibocsátását mind a saját tevékenységéből származó, mind az általa termelt olaj felhasználásából származó kibocsátások tekintetében. Mindez természetesen kihatással van más gazdasági társaságokra is: a Shell-ítéletet követően például az egyik felperes, a Friends of the Earth Netherlands bejelentette, hogy fontolóra veszi hasonló eljárások indítását más, Hollandiában működő nagy szén-dioxid-kibocsátók ellen.

<sup>41</sup> 2021. március 25-i Armando Carvalho és társai kontra Európai Parlament és Az Európai Unió Tanácsa ítélet, C-565/19, EU:C:2021:252.

<sup>42</sup> Az Európai Unió Bírósága ítéletének 40. bekezdése.

<sup>43</sup> Az Európai Unió Bírósága ítéletének 47. bekezdése.

<sup>44</sup> Rechtbank Den Haag C/09/571932 / HA ZA 19–379. ECLI:NL:RBDHA:2021:5339

Eközben az Egyesült Királyságban a ClientEarth környezetvédelmi jogi szervezet úgynevezett „származékos keresetet” nyújtott be az Egyesült Királyságban a Shell igazgatótanácsa ellen, állítva, hogy a Shell nem készült fel megfelelően az éghajlatváltozás hatásaira. A ClientEarth keresete azt állítja, hogy a Shell „nem készült fel megfelelően a nettó nullára való átállásra”, és arra kívánja kötelezni a Shell-t, hogy „a következő 3, 5 és 10 évben elegendő célt tűzzön ki a kibocsátás csökkentésére, hogy elérje a nettó nullát, [annak érdekében, hogy] biztosítsa a társaság hosszú távú értékét, miközben védi a befektetők tőkéjét és az éghajlatot.”<sup>45</sup> Meg kell azonban jegyezni, hogy ez a kereset nem környezetvédelmi és/vagy éghajlatvédelmi rendelkezéseken, hanem társasági jogon alapul, és a bíróságok értelmezésének kérdése lesz, hogy az éghajlatvédelmi célok be nem tartásával kapcsolatos felelősséget az igazgatókra vonatkozó általános (társasági) felelősségi szabályokra lehet-e alapozni.

Az egyes államok a gazdasági társaságok emberi jogi felelősségét egyre gyakrabban alakítják kötelező jogi kötelezettséggé a gazdasági társaságok emberi jogi átvilágítását előíró hazai jogszabályok révén. Számos kormány a közelmúltban olyan törvényeket hozott vagy hoz, amelyek előírják a gazdasági társaságok számára az emberi jogok és a környezet védelmét, többek között a globális ellátási láncban végzett tevékenységeik során (pl. Ausztráliában, Franciaországban, Németországban és az EU-ban).<sup>46</sup> Ezek a kötelező érvényű kötelezettségek aztán a bíróságokon jogi hivatkozási alapot képezhetnek, ahogyan azt a Notre Affaire à Tous és társai kontra Total ügyben is történt. A felperesek ebben a perben azt kérték, hogy a bíróság kötelezze a Total-t olyan vállalati stratégia kiadására, amely meghatározza az ÜHG-k kibocsátásából eredő kockázatokat, az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület 2018. októberi külön-jelentésében felvázolt, a Total által elkövetett súlyos éghajlati károk kockázatát, valamint azt, hogy a gazdasági társaság milyen intézkedéseket fog tenni annak érdekében, hogy tevékenységei összhangban legyenek a Párizsi Megállapodás éghajlatvédelmi céljaival.

Az ellátási láncok szén-dioxid-mentessé tétele kulcsfontosságú az ambiciózus éghajlati célok eléréséhez.<sup>47</sup> Az erdőirtás okai és az ellene való küzdelem módja például mélyen összefüggenek a marhahús-, pálmaolaj- és szójaüzletek ellátási láncjaival (Lambin et al., 2018). Erre példa a brazil és kolumbiai amazóniai őslakosok, valamint francia és amerikai civil szervezetek által a Casino francia szupermarketlánc ellen indított per.<sup>48</sup> Az ügyben a Center for Climate Crime Analysis bizonyítékait használták fel, amelyek szerint a Casino három olyan vágóhídról szerezte be a marhahúst, amelyek 592 olyan elsődleges beszállítótól vették a húst, amelyek legalább 50.000 hektár erdőirtásért felelősek 2008 és 2020 között. Az ügy jogalapja kifejezetten a francia Kereskedelmi törvénykönyvben szereplő gondossági kötelelem, amely előírja a gazdasági társaság számára, hogy tevékenységük és ellátási láncuk során emberi jogi és környezetvédelmi átvilágítást végezzenek. A kártérítési igény viszonylag csekély (3,7 millió USD, miközben a Casino latin-amerikai bevételei 2020-ban meghaladták a 15 milliárd USD-t). Mindazonáltal lehetséges, hogy a per új fejezetet nyit az erdőirtási törvényeket megsértő gazdasági társaságok elleni fellépés történetében.

<sup>45</sup> <https://bit.ly/3NvkVtE>

<sup>46</sup> Ilyen például az Európai Parlament és a Tanács irányelvére irányuló javaslat a fenntarthatósággal kapcsolatos vállalati átvilágításról és az (EU) 2019/1937 irányelv módosításáról (COM(2022) 71 final 2022/0051(COD)).

<sup>47</sup> CDP (2020) Global Supply Chain Report. [www.cdp.net/en/research/global-reports/transparency-to-transformation](http://www.cdp.net/en/research/global-reports/transparency-to-transformation)

<sup>48</sup> A per a Tribuna Judiciaire de Saint-Etienne előtt van folyamatban, a kereset elérhető: [http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210302\\_13435\\_complaint.pdf](http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210302_13435_complaint.pdf)

## 4.2. Az állami támogatások és kormányzati ösztönzők jelentősége

A következő évek során újabb peres eljárások tárgyát képezheti a nagy kibocsátású iparágaknak, például az olaj- és gázágazatnak nyújtott állami támogatások és kormányzati ösztönzők kérdése (Bándi, 2011; Hoffman, 2020). Az elmúlt 12 hónapban jelentős változás történt a fosszilis tüzelőanyagok termelésének visszafogása és a szénhidrogén-készletek feltárásának szigorú korlátozása iránti globális konszenzusban. Az ENSZ Környezetvédelmi Programja és vezető nemzetközi kutatóintézetek által 2020 decemberében közzétett jelentés becslése szerint jelentős szakadék tátong a fosszilis tüzelőanyag-termelés évi 6%-os csökkenése között, amely a globális felmelegedés 1,5°C-ra való korlátozásának céljához szükséges, és az országok jelenlegi tervei között, amelyek átlagosan évi 2%-os növekedést eredményeznének.<sup>49</sup> Ezt a jelentést követte a Nemzetközi Energiaügynökség mérföldkőnek számító jelentése, a Net-zero 2050, amely a 2050-re elérendő nettó nulla kibocsátás eléréséhez vezető úttervet határozza meg, amelyben nincs szükség új beruházásokra a fosszilis tüzelőanyag-ellátási projektek esetében. Az e jelentéseknek megfelelő cselekvés világszerte gyors politikai változást igényel a kormányoktól, amelyek 2019-ben becslések szerint 320 milliárd USD fosszilis tüzelőanyag-támogatást nyújtottak (IEA, 2021).

Bár számos kormány ellen indult eljárás az új szénhidrogén-projektek engedélyezési és jóváhagyási folyamatait támadva, viszonylag kevés ügy összpontosított a fosszilis tüzelőanyagokkal kapcsolatos kormányzati ösztönzőkre. Egy nemrégiben az Egyesült Királyságban közigazgatási bíróság előtt indult, nagy visszhangot kiváltó ügy azonban azt mutatja, hogy ez a trend kezd megváltozni. 2021. május 12-én jogi kifogást emeltek az állami tulajdonú Olaj- és Gázipari Hatóság (Oil and Gas Authority, mint szabályozó hatóság) új stratégiája ellen, amely az északi-tengeri olaj- és gázkészletek kiaknázására irányuló folyamatos erőfeszítések támogatására vonatkozó terveket tartalmazza. A felperesek azzal érveltek, hogy ezek a tervek irracionálisak és összeegyeztethetetlenek az Egyesült Királyság kormányának nettó nullás célkitűzésével, mivel több olaj és gáz kitermeléséhez vezetnek, mint amennyit egyébként kitermelnének. 2022. január 18-án a High Court ítéletet<sup>50</sup> hozott, amelyben elutasította a felperesek keresetét. A bíróság ítéletében kijelentette, hogy „jelentős tiszteletet” tanúsít az Olaj- és Gázipari Hatóság, mint szabályozó hatóság szakértői álláspontja iránt, továbbá, hogy a Parlament a jogszabály megalkotásakor nem azt kívánta, hogy a bíróság (és ne a szakértő szabályozó hatóság) határozza meg a gazdasági értékelés legjobb módszerét. Vagyis a bíróság egyetértett a jogszabályi rendelkezések hatóság általi értelmezésével.<sup>51</sup> A felperesek nem fellebbeztek a döntés ellen.<sup>52</sup>

Bár az első ügyben a kereset nem vezetett sikerre, feltehető, hogy a következő években több olyan keresetet fogunk látni, amelyek a nettó nullás célokkal összeegyeztethetetlen konkrét kormányzati politikákat veszik célba.

## 4.3. A gyermekek és a fiatalok előtérbe kerülése

A fiatalok napjainkban erőteljes politikai, erkölcsi és társadalmi befolyást gyakorolnak az éghajlatváltozás kezelésére irányuló globális erőfeszítésekben. Ezt jól szemlélteti, hogy 2019

<sup>49</sup> SEI, IISD, ODI, E3G and UNEP (2020) The Production Gap Report: 2020 Special Report. <https://production-gap.org/2020report/>

<sup>50</sup> England and Wales High Court (Administrative Court)[2022] EWHC 75 (Admin) Case No: CO/1624/2021.

<sup>51</sup> High Court ítélet, 55–114. pontok.

<sup>52</sup> <https://paidtopollute.org.uk/news/next-steps/>



szeptemberében az iskolások világszintű mozgalma globális sztrájkot szervezett a Fridays For Future (FFF) kampány keretében, amely 7,6 millió résztvevőt mozgósított 185 ország 6000 tiltakozó rendezvényén (Zamponi et al., 2020). Az ifjúsági klímamozgalom mellett a gyerekek és a fiatalok éghajlatvédelmi perekben történő részvétele is kezd előtérbe kerülni, a fiatalok (vagy éppen kifejezetten gyerekek) által indított éghajlatvédelmi ügyek száma növekszik. Erre példa Neubauer és társai Németország elleni ügye,<sup>53</sup> vagy a Duaerte Augostinho és társai EU tagállamai és társai elleni, EJEJ előtt folyamatban lévő ügye vagy a norvég sarkvidéki olaj ügy is. Harminchárom olyan éghajlati ügyben, amelyben a felperesek emberi jogi jogsérelmekre hivatkoznak – ami egyébként a 2021 előtt világszerte benyújtott ügyek 26%-a – olyan felperesek vettek részt, akik 18 év alatti gyermekek, gyermekeket képviselő nem kormányzati szervezetek vagy gyermekek egy csoportja (Yona et al., 2020). A fiatalok bírósági úton próbálják a kormányokat felelősségre vonni az éghajlatváltozás hatásaiért, a mostani és a jövő nemzedékek számára egyaránt.

A fiatal felperesek (kérelmezők) számára az emberi jogi alapok lehetővé teszik, hogy rávilágítsanak az éghajlatváltozás kezelésének elmulasztása által a kiszolgáltatott csoportokra, köztük a gyermekekre, a fiatalokra és a jövő generációira gyakorolt aránytalan hatásokra. Fontos ezen perek esetében az is, hogy a gyerekek kifejezetten a kiszolgáltatott és sebezhető csoportok közé tartoznak, hiszen az éghajlatváltozás negatív hatásait ők már egész életükben érezni és szenvedni fogják, jelenleg azonban még nehezebb a hangjukat hallatni. A Párizsi Megállapodás ezt felismerve preambulumban<sup>54</sup> külön felhívta a figyelmet a gyermekek jogai megerősítésének fontosságára. Éppen ezen okból a gyerekek és a fiatalok által indított peres eljárásokban közreműködő szervezetek egyre inkább bevonják a nyilvánosságot a peres eljárásokba, aminek a jogi részen túl a figyelemfelhívás is fontos célja. A fiatal felperesek által kezdeményezett perek a jelenhez kapcsolják a jövőbeli emberi jogi jogsértéseket (Rodríguez-Garavito, 2020). A fiatalok és a gyerekek mindemellett azon okból is kiszolgáltatottak, mert igényérvényesítésük, így a bíróságok előtti fellépésük is egyértelműen nehezebb vagy legalábbis áttételesebb, mint a felnőttkorúaké. Ennek ellenére a gyermekek és a fiatalok fellépése stratégiai jellegű. A gyermekek és a fiatalok ugyanis egyszerre képesek arra, hogy több jelentős érdeket képviseljenek: az éghajlat védelmének érdekét, a jelen és a jövő nemzedékeinek érdekét, a nemzedékek közötti egyenlőség érdekét<sup>55</sup> és a kiszolgáltatott helyzetben lévők érdekeit. Nincs még egy olyan, az éghajlatváltozással érintett csoport, amely ennyi különböző érdeket tud felmutatni az igényérvényesítés során. Éppen a fent hivatkozott Neubauer és társai ügy világított rá arra, hogy a 2050-es célok érvényesítésére a mostani fiatalok rendelkeznek bizonyosan „kereshető-ségi joggal”: ők azok ugyanis, akik ekkor még élni fognak, szemben a jelen generáció és a jelen felperesek egy részével.

A fiatalok, mint jövő generáció helyzete még egy fontos szempontra hívja fel a figyelmet, a generációk közötti egyenlőség és méltányosság kérdéseire. Ez az elv, együtt a generációk között igazságosság és szolidaritás elvével együtt „abból a felismerésből fakad, hogy a jelen és a jövő nemzedékek között alapvető érdekkonfliktus feszül. Ennek oka, hogy a jelen döntéshozóinak alapvetően rövid távú, a jelen generációk érdekeit szem előtt tartó döntései hosszú távú megfontolások hiányában kényszerpályára állítják a jövő generációkat, hiszen a felélt erőforrások

<sup>53</sup> Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 – 1 BvR 78/20 – 1 BvR 96/20 – 1 BvR 288/20.

<sup>54</sup> Párizsi Megállapodás 11 preambulumbékezdés.

<sup>55</sup> Részletesen lásd: Sulyok (2022a).

miatt utódaink választási lehetőségei radikálisan csökkenek” (Sulyok, 2019). E szempont a Neubauer és társai ítéletben fontos szerepet játszott, és a német Alkotmánybíróság részletesen ki is fejtette annak jelentőségét, bevezetve a jövő nemzedékek védelmét és a generációk közötti méltányosság elvét a német alkotmányba. Az éghajlatváltozás előrehaladtával az éghajlatvédelmi intézkedések alkotmányos kötelezettséggé válnak, amelyek több egyéni szabadságjogba is beleavatkoznak. Ezt a terhet nem lehet aránytalanul nagy mértékben a jövő nemzedékekre hárítani. Bár a jövőben szükséges konkrét intézkedések a bíróság számára nem előreláthatóak, mégis olyan súlyos terhek jelentős kockázatát feltételezik, amelyek megoldásához a jelenben meghozott elővigyázatossági intézkedések szükségesek. E feltétel teljesüléséhez nem elegendő pusztán az a kormányzati kötelezettség, hogy az éghajlatvédelmi törvényben előírtak szerint 2025-ig és azt követően rendeletek útján aktualizálják a klímacélokat (Saiger, 2021).

A fiatalok és némely esetben a kifejezetten gyermekkorú felperesek pereskedésén keresztül látnunk kell a jövő nemzedéke és a fenntartható fejlődés szoros kapcsolatát is, a jövő nemzedékek jogvédelme ugyanis elengedhetetlen a fenntartható fejlődés megvalósulása szempontjából. A jövő nemzedékek védelme „a jelen nemzedékek kötelezettségeinek meghatározásával, a jelen nemzedékek jogi keretek között tételezett önkorlátozásával közelíthető meg legjobban” (Bándi, 2022).

#### **4.4. A szélsőséges időjárási eseményekkel kapcsolatos peres ügyek számának növekedése**

A fentiekben túl a szélsőséges időjárási események súlyosságának növekedésével és gyakoribbá válásával valószínűleg mind a nemzeti, mind a regionális peres ügyek száma valószínűleg növekedni fog a közeljövőben, ami egyrészt a kormányzati, másrészt a magánfelekkel szemben indított különböző típusú ügyek számának emelkedésével jár majd. A tudomány azon előrelépése, hogy a szélsőséges időjárási eseményeket az éghajlatváltozásnak tulajdonítja, megnövelte e keresetek életképességét az éghajlati károk miatt elszenvedett veszteségek és károk megtérítése érdekében. Erre jelenlegi példa a fentiekben már hivatkozott Luciano Lliuya RWE elleni pere vagy a Four Islands of Pari kontra Holcim ügye (amelyben az indonéziai Pari szigetének négy lakója perelte be a svájci székhelyű Holcim építőanyag-gyártó vállalatot)<sup>56</sup>, mely pereket az éghajlatváltozás által veszélyeztetett országok felperesei indították a világ minden tájáról európai alperesekkel szemben. A szélsőséges időjárási események áldozatai számának növekedésével a csoportos peres eljárások valószínűsége is megnő, mint például a Bushfire Survivors for Climate Action Incorporated kontra Environmental Protection Authority ügyben, ahol az erdőtüzek áldozatai polgári végrehajtási eljárást indítottak a környezetvédelmi hatóság ellen.

#### **4.5. A szén-dioxidon kívüli ÜHG-k szerepével kapcsolatos ügyek számának növekedése**

A legújabb tanulmányok megállapították, hogy a szén-dioxid-kibocsátás csökkentése önmagában nem fogja tudni megfékezni az éghajlatváltozást és a globális hőmérsékletet 2°C alatt tartani (McKenna, 2022). Az ÜHG-k közül ugyan a szén-dioxid a legfontosabb, amely az összes kibocsátás több mint 70%-át teszi ki, amellet azonban a metán, a dinitrogén-oxid, a fluorozott szénhidrogének, a perfluorozott szénhidrogének és a kén-hexafluorid olyan ÜHG-k,

<sup>56</sup> Asmania et al. vs Holcim, Justice of the Peace of the Canton of Zug, Svájc

amelyek károsító hatása sokszorososa a szén-dioxidénak. Ezért sürgősen szükség van olyan szakpolitikákra, amelyek a szén-dioxid-kibocsátás mellett az ún. rövid élettartamú éghajlat-szennyezők (például a metán, a fluorozott szénhidrogének és a feketeszén) csökkentésére is összpontosítanak, hogy az országok elérjék kibocsátáscsökkentési céljaikat (McKenna, 2022). A metánkibocsátás csökkentésére már elindultak globális kezdeményezések, így például az Egyesült Államok és az Európai Unió által 2021-ben indított Global Methane Pledge, ami a metánkibocsátás 2020-as szinthez képest 30%-os csökkentését célzó partnerség, valamint a Világbank Global Gas Flaring Reduction és Zero Routine Flaring by 2030 kezdeményezései, amelyekhez az Európai Bizottság támogatását ígerte. Emellett az Európai Bizottság elfogadott egy rendeletjavaslatot is,<sup>57</sup> amelynek célja az energiaágazatban a metánkibocsátás csökkentése, többek között a szivárgásérzékelés, a fáklyázás tilalma és a metánkibocsátás hatékonyabb bejelentése révén.

#### 4.6. További lehetséges jövőbeli trendek

A jövő várható iránya a fentiek mellett az EJEB által bevezetett „közös alapon” nyugvó megközelítés, amely szerint az alperes államnak nem kell ratifikálnia az alkalmazandó jogi eszközök teljes gyűjteményét. Elegendő ezzel szemben az, ha az érintett jogi eszközök „a nemzetközi jogban vagy az Európa Tanács tagállamai többségének belső jogában alkalmazott normák és elvek folyamatos fejlődését jelentik, és egy adott területen azt mutatják, hogy a modern társadalmak közös alapokon nyugszanak.”<sup>58</sup> Ezen megközelítést alkalmazta az Urgenda ügyben végső fokon eljáró holland Legfelsőbb Bíróság is. A közös alap (common ground) megközelítést egyre gyakrabban alkalmazzák az éghajlatváltozás mérséklésével kapcsolatos ügyekben, lehetővé téve a bíróságok számára, hogy az éghajlati jogokkal kapcsolatban a „normák alapvonalára” támaszkodjanak, ami mind a kötelező erejű jogi szerződésekből, mind a nem kötelező erejű jogi eszközökből, például a Párizsi Megállapodásból és az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület jelentéseiből ered (Rodríguez-Garavito, 2022). Ha az Urgenda ítélet által elindított közös alap alkalmazására vonatkozó folyamat megerősödne az éghajlatvédelmi ítélkezési gyakorlatban, az mindenképpen elősegítené az emberi jogok, a környezetvédelem és az éghajlatvédelem együttes érvényre juttatását.

A fentiek mellett, az éghajlatvédelmi ítélkezés pereskedő és ítélkező oldal felőli megközelítésekor látnunk kell, hogy egyre nagyobb szükség van olyan jogászokra, akik az éghajlatvédelem területén jártasak, nemcsak nemzeti, de nemzetközi szinten is. Az éghajlatvédelem- és változás területe megköveteli az ügyvédektől és a bíróktól is a nemzeti jog, a nemzetközi kötelezettségvállalások, az ítélkezési gyakorlat fejlődésének naprakész ismeretét, ahogyan azt is, hogy felmérjék és átlássák az egyes döntések éghajlatváltozással kapcsolatos következményeit is. Az „éghajlat-tudatos jogi tevékenység” és az „éghajlat-tudatos bíróságok” kifejezéseket használják azoknak a készségeknek a leírására, amelyekre az ügyvédeknek az ügyfeleknek nyújtott jogi tanácsadás során, a bírácoknak pedig az ügyek elbírálásakor van szükségük (Preston, 2021; Carnwath, 2022). Carnwath szerint a bírácoknak el kell ismerniük, hogy mivel az éghajlatváltozás összetett és globális jelenség, nem tartja tiszteletben a meglévő jogi határokat. Ezért a bírácoknak az éghajlattal kapcsolatos jogviták elbírálásához a jogelvek széles köréből kell meríteniük, más jogterületekről inspirálódva és a régi jogot új módon alkalmazva (Carnwath, 2022).

<sup>57</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2022/869 rendelete (2022 május 30.) a 2019/942 rendelet módosításáról.

<sup>58</sup> Demir és Baykara/Törökország (2008. november 12. no. 34503/97.) ítélet 85–86. bekezdések.

Preston kifejti továbbá, hogy a hazai döntéseknek globális hatása lesz, és befolyásolhatják a bírúk döntéseit a világ más részein. Bár az összetett ügyeket továbbra is szigorúan kell értékelni, a bírúknak törekedniük kell arra, hogy tudatában legyenek az éghajlatváltozás sürgősségének, és ahol csak lehetséges, elősegítsék a gyors reagálást. A bíróságok felelőssége, hogy már most cselekedjenek, és figyelembe vegyék azoknak a jogait, akiket az éghajlatváltozás és a bíróság döntése a leginkább érint a jelenben és a jövőben (Preston, 2021).

Az éghajlatváltozás sürgős fellépést igényel, amit az a tudományos konszenzus is tükröz, hogy az ÜHG-k kibocsátását 2030-ig legalább 45%-kal kell csökkenteni a 2010-es szinthez képest. Nem vitásan a bírósági eljárások hosszadalmas és költséges jellege befolyásolhatja, hogy a bíróságok milyen módon nyújthatnak hatékony segítséget azoknak, akiket közvetlenül érint az éghajlatváltozással kapcsolatos tétlenség. Egy felmérés szerint az Európai Unióban az éghajlatvédelmi peres eljárások átlagosan közel három évig tartottak, azonban egyes joghatóságokban, például Szerbiában a becslések szerint egy átlagos ügy lezárása több mint hat évig is eltarthat (Setzer et al., 2022). Mivel pedig az éghajlatváltozással kapcsolatos hatékony fellépések és jogvédelem megtételére nyitva álló idő egyre rövidebb, a klímavédelmi peres eljárások időtartama fontos szempont, különösen a stratégiai pereket indító felperesek számára. Ez pedig a gyorsan elbíráható ügytípusok irányába történő elmozduláshoz vezethet, vagyis a forum shopping-hoz a gyorsabb bírósági eljárásokkal rendelkező joghatóságok felé.

## 5. Kitekintés a jövőre

Ha az éghajlatvédelmi perek európai ítélkezésének jövőbeli irányait vizsgáljuk, nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt, hogy az EJEB előtt több mint tíz klímavédelemmel kapcsolatos eljárás indult, amelyek eredménye nemcsak az éghajlatvédelmi keresetek európai megítélését, de a felperesek jövőbeli érvelését és pereskedési kedvét is erősen befolyásolni fogja. Ismeretes, hogy az EJEB, bár számos környezetvédelemmel kapcsolatos döntést hozott már, éghajlatvédelmi ügyben még nem döntött.

Az EJEB döntése(i) feltehetőleg fontos következményekkel jár(nak) majd az éghajlatváltozással kapcsolatos jogi érvelésű peres ügyekre. Amennyiben a felperesek számára kedvező döntés születik, az valószínűleg arra ösztönzi majd a jog iránt érzékenyeket, hogy Európában (és adott azon kívül is) újabb emberi jogok védelmére hivatkozó keresetet nyújtsanak be. Mind-ebből azonban ennek ellenkezője nem valószínű, hogy következik: ha az EJEB nem a felperesek javára dönt, vagy eljárási akadályok miatt nem jut el az érdemi döntésig, az valószínűleg nem fogja elriasztani a pereskedőket az emberi jogokon alapuló érvek alkalmazásától. Arról nem is beszélve, hogy ha az EJEB eljárási okok miatt utasítja el a keresetet, a kérelmezők valószínűleg újabb ügyeket nyújtanak majd be az eljárási akadályok leküzdése és érdemi döntés meghozatala érdekében. Másik feltevés, hogy ha az EJEB az ügy érdemében elutasító döntést hoz, az arra ösztönözheti a kérelmezőket, hogy olyan joghatóságokban indítsanak pereket, ahol az egészséges környezethez való jogot a nemzeti alkotmányok kifejezetten elismerik. (Ezen a ponton visszautalok az előbbi pontban tárgyalt forum shoppingra.)

Az éghajlatvédelem szempontjából jelentős és kedvező ítéletek megszületése azonban csak az első lépés. Ezzel egyidejűleg egyre jelentősebb hangsúly helyeződik majd a döntések végrehajtási fázisára is, hiszen a legkedvezőbb ügy hatása is attól függ, hogy a bírósági jogorvoslatot a kormány vagy a gazdasági társaság megfelelően végrehajtja-e. Egyes ügyek közvetlen szabályozási hatást eredményeznek, például jogszabályváltozást vagy a kormányzat döntését, hogy szigorúbb célokat fogadjanak el.

Az Urgenda nyomán például a holland kormány az Urgenda éghajlatváltozási megoldási terében szereplő 54 javaslat közül 30-at elfogadott, amelyet 800 civil társadalmi csoport és más szervezet együttműködésével dolgoztak ki. A bírósági döntésnek való megfelelés érdekében a kormány terve tartalmazta az ország három, az elmúlt öt évben megnyitott széntüzelésű erőművében a kapacitás 75%-os csökkentését, valamint egy 3 milliárd eurós intézkedéscsomagot a holland kibocsátások 2020-ig történő csökkentésére. A német parlament válasza a Neubauer és társai ügyére hasonlóan gyors volt: 2021 júniusában a Bundestag olyan törvénymódosítást fogadott el, amely kötelezi Németországot arra, hogy 2045-re – öt évvel a korábbi cél előtt – ÜHG-semlegessé váljon. Az ÜHG-k kibocsátásának 65%-os csökkentését is előírják 2030-ig.

Michelle Bachelet, az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa 2019-ben kijelentette, hogy „[a] világ még soha nem látott ilyen mértékű emberi jogi fenyegetést” (The Guardian, 2019), míg Laurent Fabius, a francia Alkotmánytanács elnöke megjegyezte: „Meg kell felelnünk korunk kulcsfontosságú kihívásainak, vagy azt kockáztatjuk, hogy elpusztulunk általuk” (ECtHR, 2019).

Az éghajlatvédelem, mint jogterület, mint kormányzati politika és mint a bíróságok előtti új hadszíntér a szemünk előtt született meg az utóbbi évtizedben. Naponta változó, fejlődő, új megoldásokat kereső jogterületről van szó. Mivel Magyarországon az elérhető nemzetközi adatbázisok szerint<sup>59</sup> eddig nem volt és e tanulmány írásakor sincs folyamatban kifejezetten az éghajlat védelmére irányuló per, a fentieknek azért is van jelentősége, mert az európai lezárt és folyamatban lévő perekből már előre is sokat tanulhatunk.

### Hivatkozások

- Bándi Gy. (2022). A tervszerűség alapvető jelentősége a környezetvédelemben. *Acta Humana*, 10(2), 7–26. <https://doi.org/10.32566/ah.2022.2.1>
- Bándi Gy. (2011). *Környezetjog*. Szent István Társulat.
- Bouwer, K. A. (2018). The unsexy future of climate change litigation. *Journal of environmental law*, 30(3), 483–506. <https://doi.org/10.1093/jel/eqy017>
- Carnwath, R. (2022, január 19). *Climate-conscious courts: reflections on the role of the judge in addressing climate change*. LSE. Online: <https://bit.ly/463TSNv>
- ECtHR. (2019, January 25). *Solemn Hearing of the European Court of Human Rights. Speech by Mr Laurent Fabius*. Online: <https://bit.ly/3CxzZke>
- Feria-Tinta, M. (2021). Climate Change Litigation in the European Court of Human Rights: Causation, Imminence and other Key Underlying Notions. *Europe of Rights & Liberties/ Europe des Droits & Libertés*, 2(1), 52–71.
- Golnaraghi, M., Setzer, J., Brooke, N., Lawrence, W., & Williams, L. (2021). *Climate Change Litigation – Insights into the evolving global landscape*. The Geneva Association.
- Harrison, J. C. (2017). The Political Question Doctrines. *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 59*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2668374>
- Hoffman I. (2020). A közigazgatási reform és az állami beavatkozás eszközeinek módosulása. *Közjogi Szemle*, 13(2), 22–27.
- International Energy Agency (IEA). (2021). *Net Zero by 2050*. Online: <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>

<sup>59</sup> <https://climate-laws.org>, <http://climatecasechart.com>



- Kecskés G. (2021). A környezeti jogok értelmezése az Emberi Jogok Európai Egyezményébe foglalt jogok körében. *Acta Humana*, 9(2), 207–220. <https://doi.org/10.32566/ah.2021.2.9>
- Keller, H., & Heri, C. (2022). The Future is Now: Climate Cases Before the ECtHR. *Nordic Journal of Human Rights*, 40(1), 153–174. <https://doi.org/10.1080/18918131.2022.2064074>
- Lambin, E. F., Gibbs, H. K., & Heilmayr, R. (2018). The role of supply-chain initiatives in reducing deforestation. *Nature Climate Change*, 8(2), 109–116. <https://doi.org/10.1038/s41558-017-0061-1>
- Levin, K., Cashore, B., & Bernstein, S. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Science*, 45(2), 123–152. <https://doi.org/10.1007/s11077-012-9151-0>
- Mallett, D., & Nagra, S. (2020, February 27). *Climate change litigation – What is it and what to expect*. Online: <https://bit.ly/3NyArVX>
- Markell, D., & Ruhl, J. B. (2011). *An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual?*. *Florida Law Review*, Vol. 64. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1762886>
- McKenna, P. (2022, May 23). *New Study Says World Must Cut Short-Lived Climate Pollutants as Well as Carbon Dioxide to Meet Paris Agreement Goals*. Inside Climate News. Online: <https://bit.ly/43F04tJ>
- Nachmany, M., Fankhauser, F., Setzer, J., & Averchenkova, A. (2017). *Global Trends in Climate Change Legislation and Litigation*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Online: <http://archive.ipu.org/pdf/publications/global.pdf>
- Pánovics A. (2022). Klímaválság az IPCC-jelentések tükrében. In Barcsi T., & Diósi Sz. (Eds.), *A válság elméleti vonatkozásai* (pp. 73–82). Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Peel, J., & Osofsky, H. (2018). A Rights Turn in Climate Change Litigation? *Transnational Environmental Law*, 7(1), 37–67. <https://doi.org/10.1017/S2047102517000292>
- Preston, B. J. (2021a). The Influence of the Paris Agreement on Climate Litigation: Legal Obligations and Norms. *Journal of Environmental Law*, 33(1), 1–32, <https://doi.org/10.1093/jel/eqaa020>
- Preston, B. (2021b). Climate Conscious Lawyering. *95 Australian Law Journal* 51. Online: <https://ssrn.com/abstract=3949080>
- Rodríguez-Garavito, C. (2020). Human Rights: The Global South’s Route to Climate Litigation, *AJIL Unbound*, 114, 40–44. <https://doi.org/10.1017/aju.2020.4>
- Rodríguez-Garavito, C. (2022). Litigating the Climate Emergency: The Global Rise of Human Rights–Based Litigation for Climate Action. In C. Rodríguez-Garavito (Ed.), *Litigating the Climate Emergency: How Human Rights, Courts and Legal Mobilization Can Bolster Climate Action* (pp. 9–83). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009106214.003>
- Saiger, A-J. (2021, April 29). *The Constitution Speaks in the Future Tense: On the Constitutional Complaints Against the Federal Climate Change Act*. *Verfassungsblog*. <https://doi.org/10.17176/20210429-221250-0>
- Setzer, J., Higham, C, Jackson, A., & Solana J. (2021). Climate Change Litigation and Central Banks. *European Central Bank Legal Working Paper Series*, 21. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3977335>
- Setzer, J., Narulla, H., Higham, C., & Bradeen, E. (2022). *Climate litigation in Europe: A summary report for the European Union Forum of Judges for the Environment*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and the European Union Forum of Judges for the Environment. Online: <https://bit.ly/3JfiJnC>

- Sulyok K. (2019). A környezet védelme és az Alaptörvény P) cikke az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2019/1., 20–31.
- Sulyok K. (2020). A Klímaperek kihívásai és sikerei – az Urgenda-ítélet tanulságai. *Közjogi szemle*, 13(1), 1–7.
- Sulyok K. (2021). A magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog, 8. cikk. In Sonnevend P., & Bodnár E. (Eds.), *Az Emberi Jogok Európai Egyezményének kommentárja*. HVG-ORAC.
- Sulyok K. (2022a). Intergenerational Equity. In C. Binder, M. Nowak, J. A. Hofbauer, & P. Janig (Eds.), *Elgar Encyclopedia of Human Rights* (pp. 112–119). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781789903621.intergenerational.equity>
- Sulyok K. (2022b). *Klímaperek trendjei nemzeti bíróságok és a nemzetközi bírói fórumok gyakorlatában*. Társadalmi Reflexió Intézet. Online: <https://bit.ly/3NxOj2o>
- Szegedi L. (2022): Felesleges füstölgés? A dízelbotrányra adott uniós és tagállami válaszok. Gombos K. (Ed.), *Az európai jog 21. századi kihívásai* (pp. 97–116). Ludovika Egyetemi Kiadó.
- The Guardian. (2019, szeptember 9). *Climate change is greatest ever threat to human rights, UN warns*. Online: <https://bit.ly/3X6lGwB>
- United Nations Environment Programme (UNEP), & Columbia University, Sabin Center for Climate Change Law. (2017). *The Status of Climate Change Litigation: A Global Review*. Online: <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/20767>
- United Nations Environment Programme (UNEP), & Columbia University, Sabin Center for Climate Change Law. (2021). *Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review*.
- Yona, L., Dixon, M. D., Howarth, R. B., Kapuscinski, A. R., & Virginia, R. A. (2020). Applying a leverage points framework to the United Nations climate negotiations: The (dis)empowerment of youth participants. *Elementa: Science of the Anthropocene*, 8(36). <https://doi.org/10.1525/elementa.433>
- Zamponi, L., Ylä-Anttila, T., Vrablikova, K., Teune, S., Svenberg, S., Stykkes, A., Savolainen, S., Rammelt, H., Portos, M., Oross, D., Olesen, T., Mjøset, L., Mikecz, D., Matthews, I., Neuber, M., Navratil, J., Lukianow, M., Luhtakallio, E., Lorenzini, J., & Gravante, T. (2020). *Protest for a future II: Composition, mobilization and motives of the participants in Fridays For Future climate protests on 20-27 September, 2019, in 19 cities around the world*. <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/ASRUW>



# AHÁNY TANÁCS, ANNYI SZOKÁS A KÚRIA AZONNALI JOGVÉDELEMMEL KAPCSOLATOS GYAKORLATÁBAN

*Az alperesi hatóság által kérelmezett  
azonnali jogvédelem a felülvizsgálati eljárásban*

KIS KRISZTIÁN\* 

\* PhD hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.  
E-mail: [kiskrisztian@student.elte.hu](mailto:kiskrisztian@student.elte.hu)

## Absztrakt

Az önálló közigazgatási perrendtartás hatálybalépésével az azonnali jogvédelem keretein belül biztosított a jogalkotó lehetőséget a bíróságoknak, hogy a közigazgatási per során végzésükkel ideiglenesen rendezzék a jogvitára okot adó helyzetet, ezáltal biztosítva a hatékony jogvédelmet. Az azonnali jogvédelem ugyanakkor nemcsak az elsőfokú per során alkalmazható, hanem a Kúria előtt zajló felülvizsgálati eljárásokban is. A törvény egy utalószabállyal rendezte a rendkívüli perorvoslatra vonatkozó azonnali jogvédelem kereteit, amely értelmezésekor azonban a Kúria több problémával is szembesült. Jelen tanulmányban elsődlegesen azt a kérdéskört vizsgálom, hogy az alperes hatóság által a felülvizsgálati eljárásban előterjesztett azonnali jogvédelem iránti kérelem alapján a Kúria elrendelheti-e a felülvizsgálati kérelem halasztó hatályát a jogerős ítéletre. Ebben a fogalmi kérdésben ugyanis a Kúria eltérő tanácsai eltérő álláspontot képviselnek. Ennek bemutatására elemzem a Kúria gyakorlatát és dogmatikai érvekkel támasztom alá, hogy miért helyes a fenti kérdésre adott igenlő válasz. A tanulmány kitér arra is, hogy a Kúria széttartó gyakorlata egyúttal hátrányos a jogegység megvalósulására.

## Kulcsszavak

azonnali jogvédelem, felülvizsgálati eljárás, jogerős ítéletre gyakorolt halasztó hatály

## Abstract

By the promulgation of the autonomous Code of Administrative Court Procedure, the legislator created the instrument of immediate legal protection (*azonnali jogvédelem*) and allowed administrative courts to temporarily settle the problematic situation at the heart of a legal dispute, thus ensuring effective legal protection. At the same time, immediate legal protection can be used not only in the course of a first-instance trial, but also in extraordinary review proceedings before the Supreme Court of Hungary, Kúria. The legislator applied a reference-rule technique when creating the framework of immediate legal protection in the proceedings mentioned

above. When interpreting it, the Kúria faced several problems. In this paper, I will primarily examine whether the Kúria can order the suspensory effect of the petition for extraordinary review to the final judgement based on the motion for immediate legal protection submitted by the defendant authority. In this conceptual issue, different panels of the Kúria took different positions. To demonstrate the problem, I will analyse the case-law of the Kúria and I will use dogmatic arguments to support why the Kúria has indeed the power to order the suspensory effect also to the final judgements.

### **Keywords**

immediate legal protection, extraordinary judicial review before the Kúria,  
suspensory effect to final judgements

## **1. Bevezetés**

A Kúria a Kfv.VI.35.206/2022/3. számú végzésével eltért az eddigi gyakorlatától, és az adóügyi tárgyú felülvizsgálati eljárásban azon az alapon utasította el az alperes adóhatóság azonnali jogvédelem iránti kérelmét, hogy fogalmilag lehetetlen az adóhatóság határozatát megsemmisítő és őt új eljárásra utasító jogerős ítélet ellen olyan kérelmet benyújtani, amelynek célja, hogy a felülvizsgálati eljárás befejezéséig a Kúria azonnali jogvédelem keretében mentesítse az alperest, illetve az elsőfokú hatóságot az új eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól. A Kúria idézett végzése számos kérdést felvet, ezért az alábbiakban azt tekintem át, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) és az ennek alapján kialakult kúriai gyakorlat miként értékeli az alperes közigazgatási szerv által benyújtott azonnali jogvédelem iránti kérelem intézményét a felülvizsgálati eljárásban, különös tekintettel arra az esetre, amikor a jogerős ítélet a közigazgatási döntés megsemmisítését és a hatóság új eljárásra kötelezését tartalmazza. Tanulmányomban feltárom, hogy elméletileg milyen lehetséges álláspontok azonosíthatók és ezek a kúriai gyakorlatban hogyan jelennek meg, valamint milyen érvekészletet használnak.

## **2. A Kúria Kfv.VI.35.206/2022/3. sz. végzése**

A Kfv.VI.35.206/2022/3. számú végzés irányadó tényállása szerint a felperes behajthatatlan követeléshez kapcsolódó általános forgalmi adó visszatérítése iránt kérelmet nyújtott be, amelynek alapján az elsőfokú adóhatóság a visszatérítendő áfa összegének megállapítása mellett a felperes javára késedelmi kamatot is megállapított. A felperes fellebbezésében, illetve a peres eljárás során a késedelmi kamat összegszerűségét vitatta. A közigazgatási pert az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével akként döntötte el, hogy az alperes másodfokú adóhatóság döntését az elsőfokú határozatra is kiterjedően megsemmisítette, és az elsőfokú adóhatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Az ítéletben a bíróság iránymutatást adott az új eljárás lefolytatására.

Az ítélettel szemben az alperes felülvizsgálati kérelemmel élt, amelyet a Kúria befogadott. A felülvizsgálati kérelemben az alperes egyúttal azonnali jogvédelem iránti kérelmet is előterjesztett, amelyben halasztó hatály elrendelését kérte a jogerős ítélet tekintetében. Az alperes kérelme indokául előadta, hogy a halasztó hatály elrendelésének elmaradása esetén előállhat olyan helyzet, hogy a felülvizsgálati eljárás során a Kúria a jogerős ítélettel ellentétes tartalmú

döntést hoz, így pedig a megismételt eljárásban hozott határozat visszavonása és az annak alapján kiutalt összeg visszakövetelése válik szükségessé.

A Kúria az alperes azonnali jogvédelem iránti kérelmét elutasította, és végzésének indokolásában kifejtette, hogy az azonnali jogvédelem intézményének célja a közigazgatási cselekménnyel szembeni hatékony és hézagmentes jogvédelem megteremtése, a hatósági eljárás során alárendelt helyzetben lévő ügyfél helyzetének a kiegyenlítése, és így a felek közötti mellérendeltségi viszony megteremtése a közigazgatási perben. Ennek következtében „*azonnali jogvédelem iránti kérelmet elsősorban a felperes nyújthat be*”.<sup>1</sup> A végzés egyúttal azt is kimondja, hogy a közigazgatási szerv kizárólag akkor jogosult azonnali jogvédelem iránti kérelmet benyújtani, ha felperesi vagy érdekelti pozícióban áll a perben, mivel az eljáró közigazgatási szervnek nem kapcsolódik semmilyen joga vagy jogos érdeke az általa közhatalmi jogkörben hozott döntéséhez. A felülvizsgálati eljárásban, utalószabály révén, az azonnali jogvédelem elsőfokú eljárásban szabályozott rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. A Kp. 50. § (1) bekezdése alapján azonnali jogvédelem akkor kérhető, ha valakinek a jogát, jogos érdekét a közigazgatási tevékenység, vagy az azzal előidézett helyzet fenntartása sérti. A Kúria értelmezésében a Kp. felülvizsgálati eljárásra vonatkozó szabályai nem tartalmazzak olyan rendelkezést, amely alapján az azonnali jogvédelem rendeltetése a felülvizsgálati eljárásban megváltozna, és így nemcsak a közigazgatási tevékenységgel, hanem a bírósági ítélettel szemben is alappal kérhető volna. Az alperesi kérelem célja tehát ellentétes az azonnali jogvédelem rendeltetésével, ami a közigazgatási cselekménnyel okozott jog, illetve jogos érdek sérelmének az időleges elhárítása. A Kúria egyúttal az alperes kérelmét a tartalma alapján a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 416. § szerinti végrehajthatóság felfüggesztésére irányuló kérelemmel azonosította, amely elrendelésére azonban a Kp. felülvizsgálati szabályai nem adnak törvényes lehetőséget, így az alperes kérelmét elutasította.

### 3. A végrehajtás felfüggesztése és az azonnali jogvédelem

A végzésben felmerülő probléma mindennapos dilemma elé állítja a jogalkalmazót. A Kp. által hozott koncepcionális változás révén ugyanis sem az elméleti irodalom,<sup>2</sup> sem a joggyakorlat nem egységes abban a kérdésben, hogy az azonnali jogvédelem szabályai miként alkalmazandók a felülvizsgálati eljárásban. Ennek keretében eltérő válaszok születtek arra a kérdésre, hogy vajon a vitatott közigazgatási tevékenységet megvalósító alperes élhet-e azonnali jogvédelem iránti kérelemmel, és ennek keretében kérheti-e a felülvizsgálati kérelemmel támadott jogerős ítéletre a halasztó hatály elrendelését a Kúriától. Abban az esetben ugyanis, ha az ítélet a jogsértő közigazgatási tevékenységet megsemmisíti, és az alperest, illetve többfokú eljárás esetén az elsőfokon eljáró hatóságot új eljárásra kötelezi, akkor joggal merül fel az, hogy amennyiben a folyamatban lévő felülvizsgálati eljárással párhuzamosan folytatják le a megismételt eljárást, akkor egymással ellentétes tartalmú döntések születhetnek. Ez további jogorvoslati eljárásokat generál, egyúttal indokolatlanul megnyújtva a jogsértő döntések jogrendszerből történő kiiktatásához szükséges időt. Az állam számára nagyobb költséggel jár ezen új eljárások lefolytatása, valamint a szükségessé váló utólagos reparáció, azaz sérül az időbeli és gazdasági hatékonyság.

<sup>1</sup> Kúria Kfv.VI.35.206/2022/3. sz. határozata, [11] bekezdés.

<sup>2</sup> Vö. Papp (2022b) és Horváth (2022), valamint Winklerné (2020).



A probléma megértéséhez szükséges egy rövid kitekintést tenni a szabályozási előzményekre, mivel a jogalkalmazói bizonytalanság a közigazgatási peres eljárásokra korábban alkalmazandó, a polgári perrendtartás szabályairól szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 273. § (3) bekezdésében<sup>3</sup> szabályozott végrehajtás felfüggesztés jogintézménynek az eltűnésére vezethető vissza. A régi Pp. – és polgári ügyekben a Pp. továbbra is – lehetővé tette, hogy a jogerős ítélettel szemben benyújtott felülvizsgálati kérelemmel egyidejűleg a fél kivételesen kérhesse az ítélet végrehajtásának felfüggesztését, azaz a perorvoslati kérelem ítéletre gyakorolt részbeni halasztó hatályát. A törvény szövegében is megjelent a végrehajtás felfüggesztésnek a célja: a felülvizsgálati bíróságnak azt kellett mérlegelnie, hogy az ítélet végrehajtását követően az eredeti állapot helyreállítható-e, illetve annak elrendelése nem okoz-e nagyobb érdekérelmet, mint az ítélet végrehajtása. Mind a törvény szövege, mind a törvényhelyhez fűződő kommentárirodalom (Kiss & Németh, 2007) hangsúlyozta, hogy a végrehajtás felfüggesztése kivételes jellegű jogintézmény, azt csak rendkívüli esetben rendeli el a bíróság.

A végrehajtás felfüggesztésén kívül a régi Pp. rendszerében a polgári – azaz nem a közigazgatási – ügyekben lehetőség volt az elsőfokú eljárásban ún. ideiglenes intézkedésre, amely alapján a bíróság garantálni tudta az időbeli hatékonyságot, és még a keresetről való érdemi döntést megelőzően biztosította azt, hogy az érdemi határozatig eltelő idő ne hiúsítsa meg a jogérvényesítés célját. A régi Pp. az ideiglenes intézkedést a 156. §-ban, a felülvizsgálati eljárásra vonatkozó végrehajtás felfüggesztését pedig a 273. § (3) bekezdésében szabályozta. A két jogintézmény célja és rendeltetése hasonló, ugyanis mindkettő az időszerűség követelményét elégíti ki, azonban egymástól elkülönülnek, a végrehajtás felfüggesztést *sui generis* jogintézményként alkalmazta a bíróság.

A közigazgatási perekre a régi Pp. az ideiglenes intézkedés helyett a 332. §-ban egy külön jogintézményt rendelt alkalmazni, amely szintén a végrehajtás felfüggesztés elnevezést kapta (Papp, 2022b). Ez az általános részben foglalt, azonos nevű jogintézménytől eltérően az ideiglenes intézkedés közigazgatási perekre történő speciális alkalmazásaként került be a kódexbe és arra adott lehetőséget, hogy a felperes keresetlevelében kérhesse a támadott közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztését. A felülvizsgálati eljárásban azonban a Kúria, illetve korábban a Legfelsőbb Bíróság a régi Pp. 324. § utalószabálya révén az általános rész 273. §-ban szabályozott végrehajtás felfüggesztését alkalmazta,<sup>4</sup> azaz a közigazgatási perekben két azonos nevű, de különböző jogintézmény alkalmazására volt lehetősége a bíróságoknak, attól függően, hogy első- vagy másodfokú perről, illetve felülvizsgálati eljárásról, és ennek megfelelően, hogy a közigazgatási határozat vagy a jogerős ítélet végrehajtásának felfüggesztéséről volt-e szó.

A 2018. januárja előtt induló közigazgatási perekben tehát nem volt kérdés, hogy a jogerős ítélet végrehajtásának felfüggesztésére az eljárási törvény lehetőséget biztosít a felülvizsgálati bíróságnak, illetve a joggyakorlat is egyértelmű volt abban, hogy az ideiglenes intézkedés szabályait a közigazgatási perekben közvetlenül nem alkalmazza a bíróság.

A felülvizsgálati eljárás rendkívüli perorvoslati jellege korábban is, és a Kp.-ban is természetesen hordozta magával az eljárást megindító kérelem automatikus halasztó hatályának hiányát. Az új Pp. a végrehajtás felfüggesztését megőrizte, így a polgári perekben a továbbiakban is biztosított a jogerős ítélet végrehajthatóságának felfüggesztése, amelynek során a Kúria változatlan szempontokat mérlegel. A Kp. azonban azon megoldás mellett foglalt állást, hogy a felülvizsgálati eljárást mint sajátképi szabályt kifejezetten rögzíti a törvényszövegben, és ebben

<sup>3</sup> A tanulmány során a régi Pp. legutolsó időállapotára hivatkozom, amely 2017. november 19. napjától 2017. december 31-ig volt hatályban.

<sup>4</sup> Ld. pl. a Kúria Kfv.I.35.011/2020/7. sz. végzését.

a körben nem rendeli alkalmazhatónak a Pp.-ben foglalt szabályokat. Ebből adódóan nem vitás, hogy a bíróság a régi Pp. szabályaitól eltérően a jövőben már nem alkalmazhatja a polgári perjogi kódexben szereplő végrehajthatóság felfüggesztését közigazgatási perekben, hiszen erre a Kp. utalószabály hiányában nem ad lehetőséget.

A felülvizsgálati kérelem halasztó hatályának hiányáról a Kp. 119. §-a rendelkezik, amelynek (2) bekezdése kifejezetten megengedi a felülvizsgálati kérelemmel együtt az azonnali jogvédelem iránti kérelem előterjesztését. Ezenfelül azonban más rendelkezést az azonnali jogvédelem körében a törvény nem tesz, csupán a speciális eljárási határidőket rögzíti. A kérdés tehát adott: a Kúriának továbbra is lehetősége van-e a felülvizsgálati kérelem ítéletre gyakorolt halasztó hatályát elrendelni, avagy a Kp. hatálybalépésével ez a jogköre megszűnt és a jogerőhatás olyan erőteljesen érvényesül, hogy még a legfőbb bírói fórum sem képes azt megakasztani?

#### 4. A Kúria eddigi gyakorlata az azonnali jogvédelem körében

A feltett kérdésre a Kúria eltérő válaszokat adott, azaz a Kp. hatálybalépése óta nem alakult ki egy ellentétes döntésektől mentes gyakorlat, azonban egy bizonyos csapásirány nyomon követhető volt.

A Kúria kezdeti határozatai azt az álláspontot képviselték, hogy azonnali jogvédelem keretében halasztó hatály nem csupán a közigazgatási tevékenységre, hanem a felülvizsgálattal támadott jogerős ítéletre is elrendelhető (Horváth, 2022). A Kúria a felperes által előterjesztett halasztó hatály iránti kérelem vonatkozásában, a Bírósági Határozatok Gyűjteményében Kfv.X.37.953/2019/5. számon közzétett ítéletben rögzítette, hogy „a Kp. 52. § (1) bekezdés második mondata alapján a jogerős ítélet és az abban elbírált közigazgatási cselekmény a felülvizsgálati eljárás időtartama alatt nem hajtható végre és nem hatályosulhat, ha a felülvizsgálati kérelem halasztó hatályát a Kúria elrendeli”.<sup>5</sup> Az a megfogalmazás, hogy a jogerős ítélet az azonnali jogvédelem esetén nem hajtható végre, implicit módon azt is elismeri, hogy a Kúriának jogában áll a jogerős ítéletre halasztó hatályt elrendelni. Erre az értelmezésre a Kp. 119. § (2) bekezdésében foglalt utalószabály ad alapot, amelyben tehát a „megfelelően alkalmazandó” kifejezést a bíróság kiterjesztően értelmezte. Ez a jogalkalmazói attitűd az utalószabályok szabályozástechnikai tulajdonságait szem előtt tartva közelíti meg a perrendet. A felülvizsgálati eljárás sajátosságaként azonosítja azt, hogy a bíróság nem közvetlenül közigazgatási tevékenységet, hanem bírói határozatot vizsgál felül, és ennek jogszerűségéről dönt. Ebben a tekintetben a megfelelő alkalmazás mint utalószabályi előírás pedig nem jelenthet mást, minthogy az adott kölcsönvett szabályt, azaz a halasztó hatály elrendelését, a felülvizsgálati eljárás sajátos jellemzőire tekintettel, az egyéb eljárási szabályokkal összhangban kell alkalmazni. A Kúria korai döntései ezért egyértelműnek találták, hogy a jogerős ítélet végrehajtását meg lehet akasztani az azonnali jogvédelem szabályainak megfelelő alkalmazásával.

Az alperes által kért azonnali jogvédelem esetében tömegével találunk olyan végzéseket, ahol a Kúria elrendeli a felülvizsgálati kérelem halasztó hatályát a jogerős ítéletre vonatkozóan.<sup>6</sup> A Kúria következetes álláspontot képviselt abban, hogy az alperes határozatát megsem-

<sup>5</sup> Kfv.X.37.953/2019/5. sz. ítélet [38] bekezdés.

<sup>6</sup> Kfv.V.35.663/2019/3., Kfv.V.35.615/2019/5., Kfv.V.35.663/2019/3., Kfv.V.35.167/2020/3., Kfv.V.35.177/2020/3., Kfv.I.35.215/2020/3., Kfv.I.35.305/2020/5., Kfv.I.35.419/2020/3., Kfv.I.35.329/2021/3., Kfv.V.35.595/2021/3., Kfv.V.35.207/2022/3., Kfv.V.35.299/2022/3., Kfv.V.35.389/2022/3.

misítő és öt új eljárásra kötelező ítélet végrehajtása nagyobb közérdeksérellemmel jár, mint az, hogy ha az alperes bevárja a felülvizsgálati eljárásban hozott határozatot, így a halasztó hatályt ezekben az esetekben a Kúria rendszerint elrendelte. Ezek a határozatok az utalószabály alkalmazása körében a fenti álláspontot képviselik anélkül azonban, hogy egyáltalán problémaként kezelnék és megválaszolnák a jogerős ítélet végrehajtása felfüggesztésének dilemmáját. Ez talán nem is véletlen, ha figyelembe vesszük azt, hogy az ítélkező bírák a Kp. kezdeti idejében még erőteljesen a régi Pp. hatása alatt álltak; a végrehajtás felfüggesztés számukra megszokott dolog volt. Annál is inkább, mivel arról sincs tudomásunk, hogy maguk a felek – tipikusan a felperesi jogi képviselők – kifogásolták volna ennek a jogintézménynek az alkalmazását. Ezt az időszakot tehát egy hallgatólagos közmegegyezés övezte, amelyben a végrehajtás felfüggesztésének jogintézménye továbbélt.

A közigazgatási pereket az azonnali jogvédelem szempontjából későbbiekben kialakult kúriai gyakorlat alapján két csoportra oszthatjuk: vannak egyrészt az általános közigazgatási ügyek, ahol a megelőző eljárás az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) hatálya alá tartozik, vagy ahol az alkalmazandó eljárási törvény az eljárás felfüggesztésének szabályozásánál kölcsönveszi az Ákr. vonatkozó rendelkezéseit. Másfelől vannak a pénzügyi tárgyú ügyek, ahol a megelőző hatósági eljárást nem az Ákr., hanem az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.) szerint folytatták le (Fazekas, 2017). A különbségtétel abból adódik, hogy míg az Ákr. 48. § (1) bekezdés a) pontja lehetővé teszi a hatósági eljárás felfüggesztését abban az esetben, ha előkérdés eldöntése bíróság hatáskörébe tartozik, addig az Air. ugyanerre az esetre a felfüggesztés lehetőségét nem biztosítja az adóhatóságnak, csupán harminc napos határidő-hosszabbítással élhet az adóhatóság vezetője az előkérdésre tekintettel.<sup>7</sup>

Az Air. hatálybalépésével tehát tisztázni kellett, hogy az adóigazgatási ügyekben a hatóságnak nincsen lehetősége arra, hogy új eljárásra kötelező ítélet esetén az eljárás felfüggesztésével bevárja a Kúria felülvizsgálati döntését. Ezt, a törvényből egyébként egyértelműen következő álláspontot a Kúria is megerősítette.<sup>8</sup> A jogszabályváltozás tette még inkább hangsúlyossá az azonnali jogvédelem szabályait, ugyanis az adóhatóságnak így ez az egyetlen lehetősége maradt arra, hogy a jogerős ítélet közlésének másnapján ne kelljen megindítania és lefolytatnia a megismételt eljárást. A Kúria ennek a hatósági ügycsoportnak a sajátosságaira tekintettel alakította ki sajátos gyakorlatát, és választotta ketté a közigazgatási pereket.

A Kúria a vizsgált végzés jogi indokolásával – az adóigazgatási ügyre vonatkozó fél bekezdés kivételével – egyező szövegezést korábban már földforgalmi ügygel kapcsolatos közigazgatási jogvitában is alkalmazta.<sup>9</sup> Ha megvizsgáljuk a végzés szövegezését, akkor láthatjuk, hogy a Kúria földforgalmi tárgyú közigazgatási jogvitában eljáró tanácsa – az alapul fekvő hatósági eljárás miatt nagyon helyesen – döntése meghozatala során az Ákr. szabályaiból indult ki, hiszen a határozatban kifejezetten megjegyzi, hogy a hatósági eljárás felfüggesztésére „*az Ákr. 48. § (1) bekezdés a) pontja ad megoldást*”. Ehhez képest viszonyítja aztán a Kúria a Kfv. VI.35.206/2022/3. és Kfv.VI.35.616/2021/3. sz. végzéseiben a közigazgatási per alapját képező adóeljárások specialitását és jut határozatában arra a következtetésre, hogy „*önmagában az, hogy a jogalkotó az adóigazgatási eljárás felfüggesztését nem teszi lehetővé, nem ad alapot arra, hogy a Kúria az azonnali jogvédelem szabályozásának olyan tartalmat adjon, ami abból*

<sup>7</sup> Air. 50. § (2) bekezdés a) pont.

<sup>8</sup> Kfv.I.35.124/2020/9.

<sup>9</sup> Kfv.II.38.200/2021/3.

*egyébként nem következik*”.<sup>10</sup> A vizsgált végzés tartalma a Kúria számos azonnali jogvédelmet elutasító határozatában ugyanazon szövegezéssel megjelenik. E körben azonban a Kúria arra nincs figyelemmel, hogy pénzügyi tárgyú és általános közigazgatási ügyekben eltérő eljárási törvényt kell a hatóságnak alkalmazni, ezt a különbséget elintézi azzal, hogy az Ákr. szabályaiból levezetett következtetéshez hozzátoldja az utóbb idézett félbekezdést. Az adóügyekben alkalmazott érvrendszer tehát az Ákr. szabályaiból indul ki, ahhoz képest határozza meg a differentia specificát.

Az imént vizsgált döntéseiben a Kúria tagadja azt a lehetőséget, hogy az azonnali jogvédelem alkalmas jogintézmény a jogerős ítélet végrehajtásának felfüggesztésére. A Kúria azonban nem áll meg itt, hanem annak az elvi lehetőségét is kizárja, hogy az alperesnek egyáltalán a saját maga által megvalósított közigazgatási tevékenységhez joga, illetve jogos érdeke kapcsolódjon. Ezzel az azonnali jogvédelem fogalmi elemei körében a következő logikai lépcsőt is értékeli, azaz a Kúria értelmezésében az alperes közigazgatási szerv még akkor sem kérheti alappal a halasztó hatály elrendelését, ha az egyébként a jogerős ítéletre vonatkozóan biztosítható volna, hiszen állítása szerint ezen túl is hiányzik az elrendeléshez szükséges egyik jogszabályi előfeltétel (Papp, 2022b).

A Kúria a fentiekben hivatkozott, kialakuló gyakorlatával párhuzamosan azonban a korábbi álláspontját is fenntartotta, és sorra találunk olyan döntéseket, ahol a felülvizsgálati kérelem halasztó hatályát az új eljárásra kötelező ítéletekre elrendeli.<sup>11</sup> A két ellentétes nézőpont határvonala az általános közigazgatási tárgyú és az adóperek köré csoportosul azzal, hogy ez utóbbiaknál is van olyan kúriai tanács, amely az azonnali jogvédelem lehetőségét elvi érveléssel kizárja. A Kúria legújabban pedig olyan döntést is hozott, ahol annak ellenére rendeli el a felülvizsgálati kérelem halasztó hatályát az új eljárásra kötelező ítéletre, hogy az alperesnek rendelkezésére áll az Ákr. 48. § (1) bekezdés a) pontja alapján az eljárás felfüggesztésének lehetősége.<sup>12</sup>

A két pertípus – általános közigazgatási és adóperek – közötti különbségtétel az eljárás felfüggesztés eltérő szabályai miatt indokolt lehet, azonban ez semmiképp nem magyarázhatja a Kp. 119. § (2) bekezdésének gyökeresen eltérő értelmezését. Az ugyanis, hogy a jogerős ítéletre fogalmilag adható-e azonnali jogvédelem kizárólag a Kp. szabályai és dogmatikája alapján dönthető el, erre befolyással a hatósági eljárási törvények nem lehetnek. A hatósági eljárási törvény és a perrend együttes értelmezése abban a körben vezethet eredményre, hogy az azonnali jogvédelmet benyújtó alperesi hatóságnak kapcsolódhat-e joga, jogos érdeke az általa közhatalmi jogkörében meghozott egyedi döntéséhez. Az azonnali jogvédelem szabályainak helyes értelmezése esetén ugyanis itt kell feltenni azt a kérdést, hogy az Ákr. és Air. eljárás felfüggesztő rendelkezéseinek különbsége hogyan befolyásolja a bíróság halasztó hatály elrendelése körében hozott döntését. Arra a kérdésre a választ, hogy a Kp. 119. § (2) bekezdésében foglalt „megfelelően alkalmazandó” kifejezésre hivatkozással a jogerős ítélet és a közigazgatási tevékenység fogalmak felcserélhetőek-e, a felülvizsgálat és az általános peres szabályok egymáshoz való viszonyának megvizsgálásával találhatjuk meg a választ. Elsőkörben tehát ezzel a jogalkalmazási problémával kell foglalkozni. Csak ennek a fogalmi keretnek a tisztázása után juthatunk el a következő logikai lépcsőig, ahol az általános közigazgatási ügyekben létező eljárás felfüggesztés intézményének az azonnali jogvédelem iránti kérelem eredményességére gyakorolt hatását vizsgáljuk.

<sup>10</sup> Kfv.VI.35.206/2022/3. [17] bekezdés.

<sup>11</sup> Ld. Pl. Kfv.V.35.395/2022/3., Kfv.V.35.435/2022/3.

<sup>12</sup> Kfv.V.37.135/2023/3.



Ez utóbbi vizsgálat tekintetében azonban nem vitatom a vizsgált végzésben szereplő álláspontot és egyetértek azzal, hogy az alperes saját maga képes elhárítani a jogerős ítéletből fakadó hátrányokat, az eljárási törvény a halasztó hatály elrendelésével egyenértékű eszközt ad a kezébe, így nehéz lenne a Kp. 51. § (3) bekezdésében foglalt mérlegelés eredményeképpen arra jutni, hogy az azonnali jogvédelem elmaradása súlyosabb hátrányt okozna, mint annak biztosítása. Természetesen adódhat olyan helyzet, ahol csak azonnali jogvédelem keretében biztosítható a jogvitára okot adó állapot ideiglenes rendezése – kiemelten a reálfölíum elvét követő közhiteles nyilvántartások esetében (például földhasználati nyilvántartás), hiszen ott a nyilvántartásba történő bejegyzés harmadik személy jogait és kötelezettségeit is érinti, amely helyzetet az eljárás felfüggesztése nem tud kellően kezelni. Ilyenkor azonban az alperesnek az ítélet megsemmisítő része vonatkozásában is elő kellene adnia érveit, és a halasztó hatály szükségességét indokolnia, nem kizárólag – mint ahogy ezt jelenleg teszik a közigazgatási szervek – az új eljárás lefolytatásának a meghozandó kúriai határozattal majdan lehetséges ellentétére hivatkozással alátámasztani az azonnali jogvédelem elrendelésének helytállóságát. Mivel ezzel kapcsolatban a vizsgált döntéssel egyező álláspontra helyezkedem, ezért tanulmányomban elsősorban azt a logikai előfeltételt vizsgálom, hogy a jogerős ítéletre a halasztó hatály per definitionem elrendelhető-e.

## 5. Az azonnali jogvédelem rendeltetése

Ahhoz, hogy a Kp. 50. §-ban szabályozott azonnali jogvédelmi szabályokat a felülvizsgálati eljárásban megfelelően lehessen alkalmazni szükséges áttekinteni a jogintézmény célját és rendeltetését. Az értelmezés során elengedhetetlen továbbá a Kp.-ban megjelenő alapelvek figyelembevétele is, amely a több lehetséges értelmezés közül segít kiválasztani azt, amelyik leginkább szolgálja a kitűzött jogpolitikai célok érvényesülését.

Az azonnali jogvédelem a hatékony jogvédelem időbeli síkjának egyik garanciális eszköze, ami a jogirodalomban széles körben ismert és elismert (F. Rozsnyai, 2018, 209–218; Baranyi & Aszalós, 2022; Barabás & Forgács, 2022; Horváth, 2022). Az azonnali jogvédelem legfőbb rendeltetése az, hogy előzetes jogvédelmet nyújtson azokban az esetekben, amikor a per lezárultáig eltelt idő aránytalanul súlyos vagy akár visszafordíthatatlan hátrányokat okozna az egyik félnek (Barabás & Forgács, 2022). A jogalkotó tehát e jogintézmény biztosításával kívánta a *periculum in morat* kezelni (F. Rozsnyai, 2018, 209–218). A megfelelő időben megvalósuló jogvédelem ezáltal a Kp. 2. § (1) bekezdésében is deklarált hatékony jogvédelem egyik szükséges velejárója (F. Rozsnyai, 2018, 209–218).

A jogalkotó az azonnali jogvédelem kodifikálásával növelni kívánta az időbeli hatékonyság szintjét a korábbiakhoz képest, kiszélesítette a bíróság által alkalmazható jogvédelmi eszközöket.<sup>13</sup> Ennek legékezebb példája az, hogy a halasztó hatály elrendelésén kívül is léteznek azonnali jogvédelmi eszközök, nevezetesen a halasztó hatály feloldása, az ideiglenes intézkedés és az előzetes bizonyítás.<sup>14</sup> Az azonnali jogvédelem megteremtését tehát a közigazgatási bíróság által biztosított jogvédelem szintjének megemlése indokolta, az új szabályozás megalkotása a hatékony jogvédelem körében előrelépésnek tekinthető. Amint azt a törvény indokolása is

<sup>13</sup> Ld. a 6. pontban írtakat.

<sup>14</sup> Ehhez részletesen ld. F. Rozsnyai (2018, 209–218).



kiemeli,<sup>15</sup> a szabályok megalkotásával a már rendelkezésre álló eszközöket bővíteni, valamint a korábban elért jogvédelmi vívmányokat kifejezetten megtartani kívánta a jogalkotó. Ez következik tehát nemcsak a jogalkotói szándékból, hanem a törvény logikájából, a szabályozás dogmatikájából, valamint a történeti kontextusból is. A Kp. nyilvánvalóan a régi Pp. szabályozására adott reakció, a benne foglalt jogintézmények szerepét úgy lehet megérteni, ha ismerjük, hogy milyen irányú változást és milyen okokból hoz létre.

Ha a fentiek szerint abból indulunk ki, hogy az azonnali jogvédelem megalkotásával nagyobb eszköztárt biztosít a Kp. a bíróságok számára, akkor ezt a bírósági eljárás minden szakaszára értenünk kell. A felülvizsgálati eljárásokban az tekinthető a korábbi szabályozással egyszintűnek, ha a Kúria továbbra is elrendelheti a közigazgatási tevékenységre a halasztó hatályt, illetve a jogerős ítélet végrehajtásának felfüggesztését. Ezzel szemben az az értelmezés, amely szerint a felülvizsgálati bíróságnak nincs lehetősége a bírósági határozat végrehajtásának felfüggesztésére, hatályosulásának megakadályozására, visszalépés a garantált jogvédelem szintjében.

Amint arra a Kúria is rámutat, az azonnali jogvédelemnek az időbeli hatékonyságon túl abban is fontos szerepe van, hogy megteremtse a felek közötti mellérendeltséget, a fegyverek egyenlőségének elvét.<sup>16</sup> Nem kérdés, hogy a hatósági eljárási szakaszban a közigazgatási szerv tipikusan egyoldalúan dönt, amelynek következményeit az ügyfélnek – a jogi szabályozástól függően, de főszabály szerint – azonnal le kell vonnia, ezáltal a végrehajthatóságra és a jogorvoslat gyakorolhatóságának időbeli alakulására is meghatározó befolyást gyakorol a közigazgatás. A szuprematív jogviszony eme aspektusát valóban feloldani hivatott az azonnali jogvédelem, amelyet a felperes kérhet, és amelyet a bíróság rendel el. Ebben a körben is előrelépésnek tekinthető a Kp., mivel elszakad a korábban kivételes jellegű végrehajtás felfüggesztésétől, és immár egyenértékűnek tekinti az azonnali jogvédelem biztosítását és elmaradását, azaz a bíróság nem egyfajta kedvezményt gyakorol a halasztó hatály elrendelésekor, hanem az automatikus halasztó hatály hátrányait kivédve egyediesítve dönt arról, hogy mi szolgálja jobban az adott ügyben az objektív és szubjektív jogvédelem közötti egyensúlyi pont megtalálását, és ezáltal a hatékony jogvédelem megvalósulását (Baranyi & Aszalós, 2022).

## 6. A döntés kritikája

Az alábbiakban azt mutatom be, hogy a Kúria döntése, vagy még inkább, a mögötte húzódó jogértelmezés milyen problémákat vet fel.

Annak következtében, hogy a jogerős ítélet halasztó hatályát a legfelsőbb bíróság nem tudja elrendelni, elsősorban a hatékonysági szempontok szenvednek csorbát: mind az időbeli, mind a költséghatékonyság. A perbelihez hasonló esetekben ugyanis arról van szó, hogy a jogerős ítélet azelőtt hatályosul, hogy a Kúria kifejtette volna róla jogi álláspontját. Azokban az esetekben, amikor a Kúria a jogerős ítéletet hozó bíróság ítéletével ellentétesen dönt, vagyis a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezi, egyértelmű, hogy az ítélet által addig kifejtett joghatások, így par excellence a végrehajtására tett cselekmények egyúttal feleslegessé, a kúriai jogértelmezéssel ellentétessé válnak. Ezáltal olyan cselekmények megtétele lehet szükséges, amelyek többeltérő költséggel járnak, és egyben alkalmasak arra, hogy időben is elhúzzák a jogvita végleges

<sup>15</sup> A Kp. 50. §-hoz fűzött részletes miniszteri indoklás.

<sup>16</sup> Kfv.VI.35.206/2022/3. sz. végzés [10] bekezdés.

lezárását. Ezt tapasztaljuk a közigazgatási szervet új eljárásra kötelező ítélet esetében is. Egy új eljárás lefolytatása ugyanis mindenképpen pénzügyi költségekkel jár, ami nemcsak feleslegessé teszi a jogerős ítélet által elrendelt megismételt eljárásra költött adóforintokat, de a kúriai döntés folytán jogszabálysértővé vált megismételt eljárásban hozott egyedi döntés kiiktatása is újabb eljárás lefolytatását kívánja, annak finanszírozásával együtt. Az pedig, hogy a bírósági ítélet nyomán a perbeli esetben nemcsak egy, hanem legalább kettő újabb közigazgatási eljárás lefolytatása válik szükségessé, egyben időbeli késlekedéssel is jár, ami hátrányos a közigazgatási perben szereplő valamennyi résztvevő számára. Ezen érveléssel szemben jogosan merül fel, hogy abban az esetben, ha az ítéletet felülvizsgálati kérelemmel támadják, akkor az eljárás befejezéséig értelemszerűen nem tesznek lépéseket a felek annak végrehajtására. Ez azonban csak akkor van így, ha a rendelkezés hatályosulásának időbeli elhalasztására van jogszabályi lehetőségük, de ekkor is a felek döntésétől tesszük függővé azt, hogy önmérsékletet tanúsítsanak és az ítélet végrehajtásával bevárják a Kúria határozatát.

A közgazdasági értelemben vett hatékonyságon túl a hatékony jogvédelem elvét is sértheti a megfelelő hatáskör hiánya. A Kp. kodifikációs koncepciójában kiemelt figyelmet kapott (Rozsnyai, 2015), valamint a törvény preambulumban és a 2. §-ban is megjelenő objektív jogvédelem (Barabás, 2022) ugyanis csorbát szenved akkor, ha a jogrendszert jogsértő egyedi aktusokkal terheljük. Más szóval: sérül a tárgyi jogrend abban az esetben, ha teret engedünk annak, hogy a jogsértő közigazgatási aktusokat érintetlenül hagyó ítéletek a jogrendszer részévé és élő szövetévé váljanak. A helytelen jogértelmezést képviselő bírói döntés már önmagában is probléma; az ennek alapján az adott ügyben lefolytatandó megismételt közigazgatási eljárás még tovább rontja a tárgyi jogrendet, halmozza a hibás aktusokat. Ezt tetézi a közigazgatási bírói ítéletek regulatív funkciójának (F. Rozsnyai, 2010) következményeként az, hogy a közigazgatási szervek a hasonló jogkérdéseket mindaddig a jogerős ítéletnek megfelelő jogértelmezéssel fogják eldönteni, amíg ezzel ellentétes felsőbb bírósági álláspont ki nem alakul, így az egyedi ügyön túlmutató jogsértés is bekövetkezhet. Mindezekkel szemben a másik oldalon a tárgyi jogrend sérelme kisebb azokban az esetekben, amikor a folyamatban lévő felülvizsgálati eljárás ideje alatt a helytelen jogértelmezést tükröző jogerős ítélet nem hatályosul, hiszen ebben az esetben az ítélet ténylegesen nem érvényesül, nincs kihatással sem az egyedi ügy menetére, sem pedig egyéb közigazgatási eljárásokra. Ezért állásponatom szerint – az egyedi ügyben felmerülő körülmények függvényében – a perek egy jelentős részében az szolgálja jobban az objektív jogvédelem érvényesülését, ha a jogerős ítélet a felülvizsgálati döntésig nem hatályosul. Mivel nem elhanyagolható mennyiségű ezen esetek száma és jelentősége, ezért mindenképpen kell, hogy rendelkezzen a Kúria a halasztó hatály elrendelésének jogkörével, hiszen ennek hiányában eszköztelen lenne az objektív jogvédelem hatékonyabb megvalósítására ott, ahol ez ilyen módon biztosítható.

Másrészről a kérdés eldöntéséhez a jogerő fogalmából adódó jellemzők vizsgálata is szükséges. A jogerő immanens jelentése az alaki jogerő, vagyis az, hogy az ítéletnek relatív megátámadhatatlanságot kölcsönöz (Kovács, 2022). Főszabály szerint a jogerős ítéletet és az annak alapjául fekvő jogviszonyt már nem lehet megbolygatni. Ezzel szemben beszélhetünk rendkívüli perorvoslatokról, amikor az alaki jogerő ellenére meghatározott jogorvoslati eljárással a feleket kötő bírói döntést egy fellebbviteli fórum megváltoztathatja (Kovács, 2007, 298–305). A jogalkotó rendszerint ennek a rendkívüli helyzetnek a korrigálására alkotja meg a felülvizsgálati bíróság azon hatáskörét, hogy végzésével az ítélet hatályosulását megakadályozza. Itt tulajdonképpen nincs másról szó, mint, hogy a jogalkalmazó egyedileg dönti el, hogy az anyagi jogerőhatás és a jogerőhöz kapcsolódó rokonjelenségek mennyiben érvényesülnek az adott ügy tekintetében. Mi indokolhatja ennek a jogkörnek a felülvizsgálati bíróságra telepítését? A fe-

lülvizsgálati eljárás időtartama alatt egy függő jogi helyzettel állnak szemben a felek, ilyenkor adott esetben csak növeli a bizonytalanságot az, ha az ítéletben foglaltakat tekinti irányadónak a közigazgatási szerv és annak alapján alakítja magatartását. Ez egyúttal éppen a jogerő és a közigazgatási bírói ítélet stabilizáló funkciója ellen hathat, hiszen utólag kell majd reparálni az ítélettel okozott jogsérelmet. Persze ez a dilemma a rendkívüli perorvoslati jellegből fakadó sajátosság, azonban, ha a jogerős ítélet hatályosulásáról, a jogerő részbeni feloldásáról a Kúria esetről esetre dönthet, egyúttal lehetősége nyílik arra is, hogy mérlegelje azt, hogyan érvényesül jobban a kiszámíthatóság kívánalma. A jogerő ugyanis nem önmagáért való konstrukció, annak mind az alaki oldala, mind pedig az anyagi jogerőhatása végsősoron a bírói döntések stabilitását és a közigazgatási tevékenység jogszerűségének végső deklarációját, a vitára okot adó helyzet megkérdőjelezhetetlen megoldását kívánja biztosítani. Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában „*a jogerő intézménye – alapvetően a jogállamiság követelményéből eredeztethetően – annak biztosítékát szolgálja, hogy valamely jogalkalmazó szerv döntése véglegessé váljon, vagyis a benne foglalt rendelkezések végrehajthatók legyenek, az ne legyen megtámadható rendes jogorvoslattal és a benne eldöntött tény- és jogkérdések ne – avagy csak szigorú kivételek alapján – válhassanak újabb vita tárgyává. Az a közérdek nyilvánul meg benne, hogy a jogviszonyok idővel lezártnak minősüljenek, és azok védve legyenek mindennemű beavatkozástól. Erre egyrészt azért van szükség, hogy a jogvitában érintett személyek viszonyai ne maradjanak függő helyzetben, másrészt pedig azért, hogy az eldöntött kérdés utólag ne legyen módosítható.*”<sup>17</sup> Ez a véglegesség iránti igény tekinthető tehát a jogerő rendeltetésének, amely éppen a perbeli ügghöz hasonló esetekben nem teljesül: a bíróság által elrendelt megismételt eljárásnál egy folyamatban lévő üggyről van szó, amely természetében tér el a keresetet elutasító, illetve a közigazgatási tevékenységet megváltoztató, vagy új eljárásra utasítás nélküli megsemmisítő ítéletektől. Míg utóbbiakban a bírói döntés hatására létrejön valamilyen időleges rendezése a jogvitának, addig megismételt eljárás esetén továbbra sem lehet maximális pontossággal megállapítani az ügy kimenetelét. Az új eljárásra kötelező ítéletek esetében a stabilitás éppen az azonnali jogvédelemmel érhető el, tipikusan pedig a bírói határozat halasztó hatályának elrendelésével.

A jogerő közigazgatási perjogi sajátossága szerint visszahat a közigazgatási tevékenységre (Nagy, 2021). Ezért ellentmondásos a vizsgált végzésben megjelenő álláspont, mely szerint azonnali jogvédelmet a felülvizsgálati eljárásban csak a közigazgatási tevékenységre, illetve az abból eredő jogsérelem okán lehet elrendelni. Ahhoz, hogy a kúriai végzéssel a közigazgatási tevékenységből eredő hátrányokat elhárítani lehessen, szükségszerűen át kell törni a bírói ítélet által a közigazgatási cselekménynek kölcsönzött jogerőhatást. Ebből a jogértelmezésből egyúttal az is következik, hogy abban az esetben, ha a jogerős ítélet hatályosulását azért kívánják elhalasztani, mert maga a közigazgatási tevékenység is sérti valamelyik fél érdekét, akkor az azonnali jogvédelem elrendelésére minden további nélkül van lehetőség. Vagyis azt, hogy a Kúria a jogerős ítélet halasztó hatályát elrendeli-e – illetve azzal egyenértékű azonnali jogvédelem biztosítását például azzal, hogy a halasztó hatályt nem az ítéletre, hanem a közigazgatási döntésre rendeli el – a jogerős ítélet tartalmától teszi függővé. Másképpen: abban az esetben, ha az azonnali jogvédelem iránti kérelmet a felperes terjeszti elő, azt sérelmezve, hogy a közigazgatási tevékenységből eredő joghátrány azonnali jogvédelemre ad okot, akkor a bíróság csak úgy képes ezt a helyzetet orvosolni, ha egyúttal a keresetet elutasító jogerős ítélet hatályosulását is érinti, hiszen a perrel érintett onerózus közigazgatási döntést a jogerős bírói ítélet már elbíráltta. Álláspontom szerint ezért a jogerő szempontjából nem tárható fel olyan lényegi különbség,

<sup>17</sup> 3133/2017. (VI. 8.) AB határozat [29] bekezdés.

ami ezt a fajta különbségtételt indokolná, hiszen az előbb tárgyalt mindkét esetben szükséges a jogerő áttörése, így az azonnali jogvédelem elvi élű kizárása nem változtat ezen a helyzeten.

A jogerő körében elmondottak már előrevetítették a felek mellérendeltségét érintő problémát is. A Kfv.VI.35.206/2022/3. sz. végzésben a Kúria érvelésének egyik kiindulópontja az volt, hogy az azonnali jogvédelem a felek mellérendeltségét, a fegyverek egyenlőségének elvét kívánja megteremteni. Amint ezt láttuk, az azonnali jogvédelemnek valóban van egy ilyen rendeltetése. Azt kell tehát megvizsgálni, hogy a felek helyzete megváltozik-e a felülvizsgálati eljárásban. Nem vitás, hogy a felek egyenjogúságát nem a formálisan azonos jogintézmények biztosításával lehet megteremteni, hanem az alárendelt felet segítő kiegyenlítő mechanizmusok létrehozásával. Éppen ezért egyetértünk azzal, hogy az azonnali jogvédelem elsősorban az ügyfél alávetett helyzetét orvosolja. Mindazonáltal a kúriai végzés ezen a ponton nem veszi figyelembe a felülvizsgálati eljárás sajátosságát, vagyis azt, hogy az elsőfokú közigazgatási perben immáron a felek mellérendeltsége dominál, a bíróság hatékony jogorvoslati fórumként a korábban fennálló szuprematív közhatalmi jogviszonyból fakadó ügyféli alávetettséget kiegyensúlyozta. A felvetett probléma is ebből ered; a közigazgatási bíróság jogerős döntésével éppen a felperes javára és a közigazgatást kötelezve döntött, azaz a korábban fennállt hierarchia megfordult, a hatóság számára hátrányos döntés az egyik legerősebb bizonyíték arra, hogy megfelelő pervezetés mellett a közigazgatási bírói eljárásban már nem „lejt a pálya” a közigazgatási szerv felé. Ebben az esetben arra a következtetésre juthatunk, hogy az alperes közigazgatási szerv által kért azonnali jogvédelem biztosítása nem mond ellent a jogintézmény mellérendeltség megteremtésében betöltött szerepének, hiszen amennyiben hátrányos döntés esetén ezzel a felperes is élhet, úgy az alperesnek biztosított azonos lehetőség felel meg a fegyverek egyenlőségének. Az alperes közigazgatási szerv elzárása az azonnali jogvédelem intézményétől indokolatlan és felveti a fennálló mellérendeltség megbomlását.

Széles konszenzus van abban, hogy az azonnali jogvédelem megerősítette a bíróság eszköztárát és a garantált jogvédelem szintjét a korábbi perjogi szabályokhoz képest (Bajusz, 2018; Horváth, 2022). A jogalkotó az azonnali jogvédelem létrehozásakor maga is ezt a jogpolitikai célt jelölte meg a szabályozás indokául (Rozsnyai et al., 2015, 21–25).<sup>18</sup> Ugyanakkor a bíróság eszköztárának bővítéséről csak akkor beszélhetünk, ha az azonnali jogvédelem felülvizsgálati eljárásban való alkalmazhatóságát kiterjesztő módon értelmezzük. A Kúria vizsgált végzése ellentmond az azonnali jogvédelemről alkotott fogalmainknak, mivel egy eddig rendelkezésre álló hatáskört von el a bíróságtól. Ez olyan visszalépés a korábbi perjogi szabályokhoz képest, amely bizonyosan nem állt a jogalkotó szándékában.

A Kp. 119. § (2) bekezdésében foglalt utalószabály értelmezésekor a jogalkalmazónak figyelemmel kell lennie a törvény szerkezetére is. A közigazgatási perrendtartás megalkotásakor a jogalkotó azt a kodifikációs megoldást választotta, hogy csak a közigazgatási perrend sajátképi szabályait szövegezi meg, és az úgynevezett eljárássemleges jogintézményeket a polgári perrendtartásra visszautaló szabályokkal teszi a perjog részévé (Pátyi, 2019). A törvény másik fontos szabályozási jellegzetessége, hogy alapelvek és dogmatikai fogalmak sokaságát emeli be a tételes jogi szabályok közé (Kovács, 2017). Ennek megfelelően a Kp. egy utalószabályokban gazdag, tömör jogi normákkal felépített kódex. Ebben a törvényi környezetben tehát nem idegen az azonnali jogvédelem szabályozási módja. Az utalószabály révén történő jogalkotói rendezés éppen a bírói jogértelmezésnek kívánt teret engedni, amely jogpolitikai cél az egész eljárási törvényt áthatja. A felülvizsgálati kérelem jogerős ítéletre gyakorolt halasztó hatályának

<sup>18</sup> Ld. még a Kp. 50. §-hoz fűzött részletes miniszteri indokolást.



elrendelhetősége tehát illeszkedik a törvényi koncepcióhoz, hiszen a Kp. szerkezetére tekintettel nem lehet azt állítani, hogy amennyiben a jogalkotó továbbra is fenn kívánta volna tartani a régi Pp. végrehajtás felfüggesztésének szabályait, akkor ezt kifejezett törvényi rendelkezéssel a szabályok közé beiktatta volna, mivel ez a jogértelmezés nem konform a perrendtartás megvalósításának technikai módszereivel. Természetesen más lenne a helyzet akkor, ha egy sokkal részletesebb, az eljárás legkisebb mozzanatát is elejétől a végéig külön törvényhelyekkel szabályozó jogszabály keretében kellene a 119. § (2) bekezdését értelmezni, de jelen esetben éppen ennek ellenkezőjéről van szó.

A Kúria a jogértelmezése kialakításakor ezt a körülményt nem vehette figyelembe, de megjegyzendő, hogy a Kfv.VI.35.206/2022/3. számú végzésében foglalt irányváltás azért is hátrányos a jogrendszer egészére, mert nincs tekintettel a közigazgatási perorvoslati rendszer átalakulására, nem ad megfelelő választ az ebből eredő problémákra. A közigazgatási peres eljárás az esetek többségében egyfokú, az elsőfokú ítélet rendes perorvoslattal nem támadható. Ezt tetézi, hogy az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Ejhet.) elfogadásával a jogalkotó 2020. áprilisától megszüntette a korábbi elsőfokú törvényszéki ítélet elleni fellebbezés lehetőségét. Bár korábban is csak törvény kifejezett rendelkezése esetén volt lehetőség az ítélet elleni fellebbezésre, azonban maga a Kp. adott ezen főszabály alól kivételt. Ez a szabály azokra az ügyekre engedett fellebbezést – az egyszerűsített perek kivételével –, amelyeket a hatályos törvényben úgy ismerünk, mint a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességébe tartozó perek. Az Ejhet. a hatósági, illetve közigazgatási bírósági fórumrendszerben is jelentős változást hozott, és csökkentette az igénybevehető jogorvoslatok számát. A jogszabályváltozás még jobban szűkíti a rendes perorvoslatok szerepét a közigazgatási ügyekben, így természetesen növekszik a rendkívüli perorvoslatnak számító felülvizsgálati eljárás jelentősége. Még számottevőbb a változás, ha a Kp. közlönyállapotát vesszük figyelembe, amikor még a törvény az ugró fellebbezés jogintézményét is ismerte, vagy egyenesen a Kp. koncepciójához nyúlunk vissza.<sup>19</sup> A felülvizsgálati eljárás ezen átértékelődő szerepére tekintettel is indokolt az azonnali jogvédelem szabályainak kiterjesztő értelmezése, ugyanis a peres felek tipikusan nincsenek olyan helyzetben, hogy birtokon belüli perorvoslattal élhessenek. Más ugyanis akkor az alperes közigazgatási szerv helyzete, ha egy halasztó hatállyal rendelkező fellebbezés után másodfokon hozott jogerős ítéletben kötelezi őt a bíróság az eljárás megismétlésére, mint amikor a per egy szinten zajlik. Ebben az esetben ugyanis már két bírói fórum is állást foglalt a közigazgatási jogvitáról, valamint legalább egyszer biztosított volt a birtokon belüli perorvoslat igénybevételenek lehetősége. A felülvizsgálati eljárás tehát részben pótolja a rendes perorvoslat hiányát, másrésztől azonban rendkívüli jellegét megőrzi, sőt a korábbihoz képest meg is erősíti a befogadás intézményének fenntartásával.<sup>20</sup>

## 7. Konklúzió

A joggyakorlat szemügyre vétele után láthatjuk, hogy a Kúria gyakorlata széttartó abban a kérdésben, hogy az alperes hatóság fogalmilag egyáltalán terjeszthet-e elő olyan kérelmet, amelynek célja, hogy a felülvizsgálati kérelem halasztó hatályát a bíróság rendelje el a jog-

<sup>19</sup> Ehhez ld. F. Rozsnyai (2021, 186–199).

<sup>20</sup> Ehhez ld. Papp (2022a) és F. Rozsnyai (2021).



erős ítéletre, illetve, hogy amennyiben igen, akkor az új eljárásra utasító ítélet és az alperes által alkalmazandó eljárási törvényben szabályozott eljárás felfüggesztés jogintézménye hogyan viszonyul egymáshoz. A Kúria határozatait az azokban megjelenő jogértelmezés alapján három csoportra oszthatjuk: azokra a határozatokra, amelyek nem kezelik problémaként az alperes azonnali jogvédelem iránti kérelmét és minden további nélkül elrendelik a halasztó hatályt a jogerős ítéletre, valamint az ezzel gyökeresen szembenálló határozatokra, amelyek alapján a jogerős ítéletre halasztó hatály elrendelése fogalmilag kizárt. Emellett létező – és általam is helyesnek tartott – álláspont, hogy a Kp. utalószabályának megfelelő alkalmazása révén a halasztó hatály nemcsak közigazgatási tevékenységre, de a felülvizsgálattal támadott ítéletre is elrendelhető, így az adóügyekben a halasztó hatály elrendelése alapvetően indokolt, de az Ákr. hatálya alá tartozó ügyekben nem, mivel az eljárási törvény lehetővé teszi az eljárás felfüggesztését, így erre való alperesi hivatkozás esetén főszabály szerint nem állnak fenn az azonnali jogvédelem elrendelésének feltételei.<sup>21</sup> Ezt a megkülönböztetést a kivett eljárások esetén is érdemes elvégezni; azaz az eljáró bíró feladata megvizsgálni, hogy az irányadó eljárási törvény lehetőséget ad-e a hatósági eljárás felfüggesztésére, vagy ez csak a bíróság közbelépésével érhető el.

A Kúria gyakorlata e kérdésben nem egységes, amelyen mindenképpen változtatni szükséges, különös figyelemmel a Kúria jogegység biztosításában betöltött alkotmányos funkciójára. Az egységes joggyakorlat kialakításának célja ugyanis a kiszámíthatóság és a jogbiztonság garantálása. Nem segíti a jogalkotó által oly kívánatosnak tartott jogegység teljesülését az sem, hogy a bírói fórumok elzárkóznak az azonnali jogvédelem körében hozott döntések közzétételétől.<sup>22</sup> A jelen írásban felsorolt értelmezési lehetőségekből adódóan megállapítható, hogy a Kp. 119. §-ban foglalt szabályozás nem kellően egyértelmű. A jogszabály megfogalmazásbeli hiányosságaira tekintettel a Kúria a három párhuzamosan jelenlévő jogértelmezés közül bármelyik, de nem mindegyik mellett érvényesen állást foglalhat. Az, hogy végül melyik változat kerül többségbe, és így mely döntések tekintendők irányadónak, nagyban függ a Kúria szerepfelfogásától, a bírói aktivizmus mértékétől. Tanulmányomban bemutattam, hogy a halasztó hatály elrendelésének fogalmi kizárása miért mond ellent a törvény logikájának és miért megalapozottabb az általam harmadik csoportba sorolt jogértelmezés. Ez az értelmezés bevallottan kiterjesztő, ugyanis a jogalkotói mulasztás jogalkalmazással történő orvoslását szolgálja, amely elismerten a bírói jogértelmezés határait feszegeti, de annak keretein belül marad. Mindazonáltal egy felsőbbbíróságnak rendelkeznie kell hatáskörrel arra, hogy az általa felülvizsgált ítélet „végrehajthatóságát” felfüggeszse. A jelen tanulmányban felhozott érvek összességében történő értékelésével arra juthatunk, hogy ez az eszköz a Kúriának is rendelkezésére áll.

<sup>21</sup> Ld. a 4. pontban írtakat.

<sup>22</sup> A Kúria a Bírósági Határozatok Gyűjteményében nem teszi közé az azonnali jogvédelemről szóló döntéseit, és külön kutatási kérelem, valamint közérdekű adatigénylés ellenére sem bocsátotta annak anonimizált formáit a rendelkezésemre, ezért a tanulmányban szereplő döntésekre nem tudtam olyan formában hivatkozni, hogy az alapul fekvő döntéseket internetes tárhelyre elhelyezzem, így a kutatás ellenőrizhetősége ebből a szempontból nem teljeskörű. A gyakorlat megismerhetőségének problémájához ld. még Baranyi & Aszalós (2022, 80–82).

### Hivatkozások

- Bajusz D. (2018). A közigazgatási pereskedési „játékszabályok” változásai. *Adó*, 32(5), 27–31.
- Barabás G., & Forgács A. (2022). Kommentár a Kp. 50. §-hoz. In Barabás G., F. Rozsnyai K., & Kovács A. (Eds.), *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer.
- Barabás G. (2022). Kommentár a Kp. 2. §-hoz. In Barabás G., F. Rozsnyai K., & Kovács A. (Eds.), *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer.
- Baranyi B., & Aszalós D. (2022). Az azonnali jogvédelem: azonnali? jogvédelem? In Bodzási B. (Ed.), *Jogászegyleti Értekezések 2022* (pp. 77–109). Magyar Jogász Egylet.
- F. Rozsnyai K. (2018). *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben*. ELTE Eötvös.
- F. Rozsnyai K. (2021). Gyógyítható-e a közigazgatási perorvoslati rendszer? In Holé K. & Király E. (Eds.), *Haladás és ellenállás: Erdei Tanár Úr és más szerzők dolgozatai* (pp. 186–199). ELTE Eötvös.
- F. Rozsnyai K. (2010). *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. ELTE Eötvös.
- Fazekas M. (2017). Hatósági ügy - közigazgatási jogvita. *Jogtudományi Közöny*, 72(10), 453–462.
- Horváth E. Í. (2022). Azonnali jogvédelem a Kúria gyakorlatában. *Kúriai döntések: bírósági határozatok*, 70(7), 1144–1149.
- Kiss D., & Németh J. (Eds.). (2007). *Nagykommentár a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. Törvényhez*. Wolters Kluwer.
- Kovács A. Gy. (2017). A Kúria megváltozott szerepköre a közigazgatási perrendtartás rendszerében. *Jogtudományi Közöny*, 72(9), 403–408.
- Kovács A. Gy. (2007). *A szabályozó hatóságok eljárásjogának modellje a határozatok jogerőhatásai és végrehajtása tükrében*. PhD disszertáció.
- Kovács A. Gy. (2022). Kommentár a Kp. 96. §-hoz. Barabás G., F. Rozsnyai K., & Kovács A. (Eds.), *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer.
- Nagy M. (2021). Véglegesség és jogerő a közigazgatási eljárásban. In Fazekas M. (Ed.), *Közigazgatási jog – Általános rész III.* (pp. 294–300). ELTE Eötvös.
- Papp D. (2022a). A Kp. hatályosulásának egyes kérdései a gyakorlatban. In Bodzási B. (Ed.), *Jogászegyleti Értekezések 2022* (pp. 207–212). Magyar Jogász Egylet.
- Papp D. (2022b). Az azonnali jogvédelem szabályainak alkalmazása a felülvizsgálati eljárásban. *Kúriai döntések: bírósági határozatok*, 70(7), 1150–1155.
- Patyi A. (2019). *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története*. Dialóg Campus.
- Rozsnyai K. (2015). A közigazgatási perjog fejlesztésének koncepcionális irányai. *Magyar jog*, 62(9), 485–491.
- Rozsnyai K., Minkó R., Ördög A., Ráth O., & Vincze-Csapó E. (2015). *Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről*. Online: <https://bit.ly/3XaZ4uM>
- Winklerné Növél I. (2020). Azonnali jogvédelem a közigazgatási perben. *Magyar jog*, 67(4), 227–234.



# ÖNKORMÁNYZATI AUTONÓMIA – ALKOTMÁNYOS ALAPJOG VAGY SZEMÉLYISÉGI JOG?

NAGY SÁNDOR\* 

\* PhD hallgató, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: [sanagy90@gmail.com](mailto:sanagy90@gmail.com)

## Absztrakt

A helyi önkormányzatok lényege az autonómiában, önrendelkezésük szabad gyakorlásában rejlik. Elemei kezdetben alkotmányi szinten védett alapjogok voltak, mára azonban csupán hatáskör csoportokká váltak – fókuszban a helyi közfeladatokkal –, amelyet számos alkotmánybíróági döntés is lefektetett, új alapokra helyezve a helyi önkormányzást. Az alkotmányjog mellett a polgári jogi jogviszonyokban is sajátos helye van az önkormányzatoknak, ugyanis kettős szerepet játszanak mind közjogi, mind magánjogi értelemben véve egyaránt. Miként értelmezhető az önkormányzati autonómia? Alkotmányos alapjogként vagy egyfajta különleges személyiségi jogként fogható fel? Noha a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) – ellentétben az Alkotmánnyal – az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlását alkotmánybíróági és bíróági védelemben részesíti, az szinte látszólagos. Az autonómia sérelmének bekövetkezése esetén jelenleg nincs olyan rendszer, ami hatékony védelmet nyújthatna a központi kormányzat ellensúlyaként működő szervezeteknek. Éppen ezért, amennyiben az autonómiát speciális személyiségi jogként interpretáljuk, úgy megnyílhat egy további út a helyi önkormányzatok jogvédelmének biztosítása vonatkozásában. A tanulmányban főként alkotmánybíróági döntéseken keresztül – jogdogmatikai módszert alapul véve – keresem a választ a fenti kérdésekre.

## Kulcsszavak

önkormányzati autonómia, önkormányzáshoz való jog, önkormányzati alapjog, jogi személyek személyiségi joga

## Abstract

The main function of local governments is autonomy. Initially, the elements of this were fundamental rights protected at the constitutional level, but today they have only become groups of powers – with a focus on local public services – which were also laid down by numerous decisions of the Constitutional Court, putting local self-government on a new foundation. In addition to constitutional law, local governments also have a special place in civil legal relationships, as they play a dual role both in terms of public law and private law. How can local government autonomy be interpreted? Can it be understood as a fundamental constitutional right or a kind

of special personal right? Although CLXXXIX of 2011 on the local governments of Hungary the law – in contrast to the Constitution – grants the lawful exercise of the duties and powers defined in Article 32 (1) of the Basic Law to the constitutional court and judicial protection, in the event of an almost apparent violation of autonomy, there is currently no system that could provide effective protection as a counterweight to the central government to operating organizations. That is why, if we interpret autonomy as a special personal right, a further way can be opened in terms of ensuring the legal protection of local governments. In the study, I am looking for the answers to the above mentioned questions mainly through constitutional court decisions – based on the legal dogmatic method.

### Keywords

autonomy of local governments, right of local self-government,  
fundamental rights of local self-government, personal rights of legal person

### Bevezetés

A helyi önkormányzat fogalmához a köznyelv gyakran társítja az autonómia kifejezést. Nem véletlen, ugyanis az önállóság, önrendelkezés az egyik legfontosabb jellemzője ezen szervezeteknek, amit – legyen szó kormányról, egyéb államigazgatási szervről – tiszteletben kell tartani és a jog erejével védelemben kell részesíteni. A rendszerváltozást követő években a központi kormányzat ellensúlyaként létrejött és új alapokra helyezett helyi önkormányzatok nyitották meg az utat az állam decentralizált feladat- és hatásköreinek gyakorlása előtt. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának preambuluma minden demokratikus rendszer alapintézményének tekintette, ennél fogva az Alkotmányban került biztosításra az államszervezetben elfoglalt helyük és jogaik védelme. Az idő előrehaladtával az Alkotmánybíróság több döntésében<sup>1</sup> vette górcső alá, hogy miként értelmezhető ez az alkotmányos, kollektív alapjog, és milyen tartalommal bír. Az 1990-es évektől kezdődően a legmagasabb szinten biztosítottak számukra védelmet, amelyet az alapvető jogokkal azonos megítélés alá esőként határoztak meg,<sup>2</sup> később azonban – az Mötv. és az Alaptörvény hatályba lépésével – mindez átalakult hatáskör csoportokká.<sup>3</sup> Tovább fokozta a helyzetet, hogy az Alaptörvény már nem tartalmazza az önkormányzati alapjogokat, valamint a helyi önkormányzatok alkotmánybírósági és bírósági védelmét is alacsonyabb szintű jogszabály, azaz törvény mondja ki. Ezt többen visszalépésnek tekintették, és voltak, akik „elhízázott konstrukcióként” aposztrofálták a helyi önkormányzathoz való jog kollektív alapjogként való tételezését (Varga, 2021, 2; Balázs, 2012 239).

A helyi önkormányzatok az elmúlt több mint 30 évben számtalan változáson mentek keresztül, melynek során önállóságuk megsértése esetén éltek az Alkotmányban,<sup>4</sup> illetve az Ötv.-ben,<sup>5</sup> majd az Mötv.-ben<sup>6</sup> biztosított jogainak védelmét szolgáló alkotmánybírósági és bírósági

---

<sup>1</sup> Többek között a 4/1993. (II. 12.) AB határozat, 56/1996. (XII. 12.) AB határozat.

<sup>2</sup> 18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH, 167

<sup>3</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH, 71

<sup>4</sup> Alkotmány 43. § (2) bekezdés.

<sup>5</sup> Ötv. 3. §.

<sup>6</sup> Mötv. 5. §.

jogvédelemmel. Hogy megértsük a helyi önkormányzatok működése mögött húzódó folyamatokat, elsőként az autonómia jelentéstartalmát szükséges konkretizálni, ezt követően kerül sor alkotmánybírói döntéseken keresztül tartalmának bemutatására.

A helyi önkormányzatok kettős szerepet játszanak a jogrendszerben, hiszen nemcsak közjogi, hanem magánjogi értelemben véve is fontos helyet töltenek be: szerződéseket kötnek, gyakorolják tulajdonosi jogaikat, gazdálkodnak vagyonukkal. Mindezt polgári jogi jogviszony keretében teszik, így elvitathatatlan ebbéli helyzetük. Tekintve, hogy a helyi önkormányzatok jogi személyek, ezért rájuk is alkalmazandók a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezései, azonban sajátos pozíciójukból adódóan megítélésük ebben a vonatkozásban mutat némi eltérést. A jogirodalom ismeri az ún. közjogi jogi személy fogalmát (Papp, 2014, 158), amelynek meghatározását követően – elméleti síkon – tárom fel az autonómia mint különleges személyiségi jog értelmezését, tekintve, hogy a jogi személyek is rendelkezhetnek személyhez fűződő jogokkal. Noha alapvetően ez a jóhírnévhez való jog és a névhasználat jogának védelmében merül ki, mégis, amennyiben teret engedünk elméletünknek, vajon elképzelhető az ezeken kívüli és a felvázolt autonómiára mint személyiségi jogra fókuszáló bírói jogvédelem?

### 1. Az (önkormányzati) autonómia meghatározása

A közigazgatás rendszere különböző szervezési elvek mentén épül fel: centralizáció, dekoncentráció és hierarchia, decentralizáció és autonómia, integráció, valamint közszolgáltatóság (Fazekas, 2014, 111–119). A különböző közfeladatok hatékony megszervezése, ellátása is hasonlóképpen történik, figyelembe véve, hogy vannak olyanok, amelyek helyi szinten bizonyulnak legmegfelelőbbnek, ezért a decentralizáció elvének alkalmazását teszi szükségessé. A decentralizáció a centralizáció ellentétes fogalompárja, a közigazgatási feladatoknak autonómiával rendelkező szervekre való telepítését jelenti (Józsa, 2014, 10). Ezen elv szoros összefüggésben áll a szubszidiaritással, azaz ott és úgy szükséges ellátni a felmerülő feladatokat, ahol az a lehető legközelebb található az állampolgárokhoz, illetve ahol a legnagyobb hozzáéréssel rendelkeznek (Józsa, 2014, 14). A fentiek mellett az autonómia is velejárója a helyi szinten történő feladatellátásnak, ami a jog értelmezésében valamely intézménynek, szervezetnek, közösségnek az a joga, hogy belső ügyeit más hatóságtól függetlenül, saját törvényei, (szabály) rendeletei, rendtartása stb. szerint választott vezetői útján maga intézi.<sup>7</sup> A három szervezési elv ötvözete nem más mint a helyi önkormányzat, ami a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működik.<sup>8</sup> Hogy miért van szükség rájuk? Mert szükségesek a közigazgatási feladatellátás maradéktalan, színvonalas biztosítása érdekében, és a törvényhozó széleskörű önállóságot biztosít a feladatellátás megszervezésére (Fábián, 2016, 37). Ahhoz tehát, hogy helyi önkormányzatiságról beszéljünk, nélkülözhetetlen az önállóság, azaz az autonómia fogalmának értelmezése.

A szakirodalom nemcsak jogi, közigazgatási, hanem pl. kulturális, intézményi (egyetemi), kisebbségi értelemben is használja a definíciót (Árva, 2022; Dobos, 2018; Miklósné, 2010). Témánk szempontjából értelemszerűen a jogi megközelítést, azon belül pedig a területi és személyi autonómia kérdéskörét veszem alapul, bár utóbbi vonatkozásában elengedhetetlen a jog

<sup>7</sup> A magyar nyelv értelmező szótára. Online: <https://bit.ly/3X3IUoi>

<sup>8</sup> Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés.



tudományán kívüli vizsgálódás. A területi autonómia az önkormányzatiság közösségi önrendelkezési jogként értelmezhető, amely különböző területeken juthat kifejezésre és elsősorban az államtól való relatív különállóságként fogható fel (Siket, 2020, 23). Személyi autonómia esetén egy adott államon belüli csoport és az ahhoz való tartozás bír relevanciával, függetlenül az egyének tartózkodási helyétől, de őket is megilleti a szervezetalakítás, önálló döntési jogosultság (Miklósné, 2010, 82). Mindez létrejöhet közjogi és magánjogi alapon (Dobos, 2018, 4). A személyi elvű autonómia az egyénre fókuszál, úgy határozható meg, mint egy csoportnak biztosított, az autonómia különböző jogait és hatásköreit gyakorló intézményi struktúrákkal ellátott önkormányzat egy formája (Brunner & Krüpper, 2004, 483). A magánjogi személyi autonómia esetén az autonómia jogokat egy magánjogi intézmény gyakorolja, tipikus példája a civil szervezetek. A közjogi személyi autonómia egy adott közösség által létrehozott szervezet, amit felruháznak közjogi személyiséggel (Heintze, 1998, 15). A helyi önkormányzatok fejlődését tekintve a települési autonómia a kiegyezést követő rendezésig magánjogi autonómiaként volt értelmezhető, közjogi autonómiaként az első törvényhatósági, illetőleg községi törvényhez kötődik (Siket, 2020, 69) és ez a felfogás az uralkodó a jelenkor önkormányzatát illetően is, bár kétségtelen, hogy a magánjogi autonómia jellemzőit is magában hordozza.

Ahogy az a bevezetőben már említésre került, a helyi önkormányzatok gyakran lépnek ki a közjog keretéből és a magánjog talajára helyezkednek, ahol jogviszonyukra a Ptk. rendelkezései az irányadók. A törvény által meghatározott kötelező feladatok ellátása (ideértve az önként vállaltakat is) vonatkozásában a helyi önkormányzatok nagyfokú mozgástérrel rendelkeznek, önállóságuk itt a legjelentősebb. Ez magával vonja a közfeladatok „magánjogiasodását”, azaz különböző szerződések megkötését, amiben keveredik a köz- és magánjogi jelleg (Auer, 2021, 47–48). Az önkormányzati autonómia magánjogi vetülete tehát gyakran mutatkozik meg, de az autonómia eltérő felfogása a közjogban és a magánjogban szükségképpen magában hordozza a működés során fellépő feszültségeket (Nagy, 2009, 190). Merre billen az önkormányzati autonómia mérlege? A közjog vagy magánjog jegyeit hordozza a jelen önkormányzatisága? Visszatérhetünk-e a magánjogi autonómiához?

## 2. Autonómia-felfogások a közjog talaján

A helyi önkormányzati autonómiát illetően Magyary Zoltán amellet, hogy az államélet egy darabjának, a végrehajtó hatalom gyakorlási módjának tekintette (Magyary, 1930, 165), kifejtette, hogy az önkormányzat (autonómia) szó szerint az ellentétét képezi annak, hogy valakit más kormányoz (Magyary, 1942, 112). Petrétei József szerint autonómia nélkül nem beszélhetünk önkormányzatról (Petrétei, 1995, 7). Fábrián Adrián az önállósággal azonosítja a fogalmat (Fábrián, 2016, 38), míg Hoffmann István az elkülönültséggel (Hoffmann, 2015, 40). Pálné Kovács Ilona szerint ez egy történelmileg kialakult demokratikus érték, melyet megőriztek a modern demokratikus államok. Több megközelítése is ismeretes, de rendkívül gyakorlatiasan megragadva az elv magját azt állítja, hogy a lokális autonómia a gyakorlatban nem több mint bizonyos kapacitások birtoklása a polgárok helyi ellátásának érdekében (Pálné, 2008, 14). Nagy Marianna szerint semmilyen autonómia nem önmagában érték, hanem akkor és azért érték, mert az autonómia keretein belül jobban, eredményesebben, demokratikusabban, hatékonyabban, olcsóbban stb. lehet egy feladatot ellátni. Ha így van, akkor meg kell őrizni az autonómiát, ha nem így van, akkor korrekciót kell végrehajtani (Nagy, 2017, 26). Tekinthe-tünk rá egyfajta, az önkormányzatiság tartalmát meghatározó alapelveként, valamint – az alapelvek foglalataként – eredményként (Varga, 2020, 92). Az önkormányzati autonómia imént felvázolt megközelítései

arra engednek bennünket következtetni, hogy bár jelentéstartalma folyamatosan változik, de az mindig az önkormányzatok sajátja, meghatározó eleme, amely által a külvilág számára érzékelhetővé válnak és általa nyer értelmet működésük.

## 2.1. Az önkormányzati autonómia alkotmányjogi megközelítésben

A helyi önkormányzatok funkciója kettős: egyrészt azokat az ügyeket, melyeket helyi szinten lehet és kell elintézni, azokat maga szervezi meg és látja el önállóan, másrészt a település választópolgárai érdekének és a helyi viszonyok figyelembevételével döntéseket hoz, hajt végre, illetve önkormányzati rendeleteket alkot – mindezt természetesen törvény keretei között. A helyi önkormányzatok feletti állami beavatkozás kizárólag a törvényes működésre korlátozódhat(na), azonban mozgásterük az elmúlt 30 évben leszűkült, működésük pedig szigorúbb keretek közé szorult. Az Alkotmánybíróság alábbi döntésein keresztül kerül bemutatásra, hogy mit jelentett egykor és mit jelent ma az önkormányzati autonómia.

### 2.1.1. Önkormányzati autonómia régen...

Az Alkotmány 1990. szeptember 30. napján hatályba lépett módosítása<sup>9</sup> a korábbi tanácsok helyett a helyi önkormányzati rendszert vezette be, melynek eredményeként kifejezésre jutatták, hogy a választópolgárok közösségét illeti meg a helyi önkormányzathoz való jog (A helyi önkormányzati hatalom a választópolgárok Alkotmányban meghatározott közösségeinek helyi önkormányzathoz való alapjogán nyugszik. Erre vonatkoztatni kell az Alkotmány 8. § (2) bekezdését is),<sup>10</sup> tehát *kollektív alapjogként* kezelte azt a jogalkotó, amellet, hogy kifejtette, melyek a helyi önkormányzatok *alapjogai* – ezt az Alkotmány 44/A. §-a tartalmazta és a képviselő-testületet jelölte meg letéteményeseként. Ebben a tárgykörben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mind a képviselők útján, mind pedig a helyi népszavazás útján történő hatalomgyakorlás alapjog,<sup>11,12</sup> és a helyi önkormányzás joga tartalmánál fogva az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül.<sup>13</sup> Noha az Alkotmány kimondta, hogy a helyi önkormányzatok jogaik védelmében alkotmánybírósági, hatáskörük jogszerű gyakorlása pedig bírói védelemben részesülnek,<sup>14</sup> előbbi vonatkozásában közvetlenül az Alkotmány alapján az önkormányzatok nem fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz, az Alkotmánybírósághoz fordulás egyes eseteit az önkormányzati jogok védelmében a törvényhozónak kell megalkotnia.<sup>15</sup> Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (1) bekezdés f) pontja alapján ugyan indítványtételi jog illette meg az önkormányzatokat az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetésére, illetve az önkormányzati rendeletalkotással, helyi népszavazással, valamint a képviselő-testület Alkotmánnyal ellentétes működése esetén voltak hatáskörei, további hatásköri szabályt nem alkotott, amelynek alapján az Alkotmánybíróság jogosult volna valamely

<sup>9</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi LXIII. törvény 4. §.

<sup>10</sup> 34/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH, 457

<sup>11</sup> 18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH, 161

<sup>12</sup> 22/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH, 182

<sup>13</sup> 18/1993 (III. 19.) AB határozat, ABH 161

<sup>14</sup> Alkotmány 43. § (2) bekezdés.

<sup>15</sup> 37/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH, 238

megállapító tartalmú határozat hozatalára, amely határozat az önkormányzatok feladatkörének és felelősségének a meghatározására vonatkozik.<sup>16</sup>

Az alkotmánybíróági értelmezésénél érdemes kitérni a helyi önkormányzatok államszervezetben betöltött helyére. Az Alkotmány az önkormányzati autonómiát alkotmányos védelemben részesítette a Kormánnyal és az államigazgatással szemben, továbbá kizárta, hogy a Kormány az Alkotmány 40. §-ában foglalt jogait az önkormányzatokkal szemben alkalmazza.<sup>17</sup> Kifejtette, hogy nincs arra mód, hogy a Kormány vagy a központi közigazgatás szervei akár normatív, akár egyedi döntésükkel beavatkozzanak az önkormányzatokat az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján az önkormányzati ügyekben megillető igazgatási és szabályozási autonómia gyakorlásában.<sup>18</sup>

Az Alkotmánybíróóság fenti döntéseiből kitűnik, hogy azok többsége az önkormányzati autonómia tartalmának meghatározását célozta és iránymutatásként szolgált, nem pedig más (értsd kormány, államigazgatási szervek, egyéb szervezetek) által okozott jogsérelem orvoslását jelentette; végeredményben garanciaként szolgált és stabilitást nyújtott a helyi önkormányzatok számára, mellyel – helyesen – kizárta az önkormányzatokat az államigazgatás rendszeréből, de megteremtette mindkét közigazgatási alrendszer számára azt a keretrendszert, mozgásteret, amit kölcsönösen tiszteletben kellett tartaniuk (és tartottak is). Emellett az Alkotmány rendelkezését ugyan szinte megismételte a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 3. §-a is, amely viszont további szabályozást nem részletezett, így nem alakult ki a helyi önkormányzatok alkotmányos jogának bíróság általi védelmének rendszere (Összefoglaló jelentés, 2013, 1).

### 2.1.2. Önkormányzati autonómia ma

Az önkormányzati autonómia alkotmányos alapjogként történő értelmezésével kapcsolatban a fordulópontot az Alaptörvény hatályba lépése jelentette, ugyanis az már nem tartalmazza az alapjogi meghatározást, csupán deklarálja, hogy a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek helyi önkormányzatok.<sup>19</sup> Ezzel a korábbi, kollektív alapjogi tételezés megszűnt, helyét az Alaptörvényben meghatározott hatáskörök védelme vette át, amit az Alkotmánybíróóság egy korábbi döntésében már lefektetett: az Alkotmány 44/A §-ában felsorolt alapjogok tulajdonképpen hatáskör csoportok, amelyek az önkormányzatok – elsősorban a kormánnyal szembeni – önállóságához elengedhetetlenek. Az Alkotmánybíróóság az egyes ügyek sajátosságai szerint döntötte el, hogy az illető önkormányzati alapjog szenved-e koncepcionális sérelmet a különféle törvények tényleges korlátozó hatása miatt.<sup>20</sup>

A korábbi döntések még a helyi önkormányzatok államszervezetben belüli és a kormány, illetve államigazgatással szembeni önállóságát határozták meg, addig mára mindez a hatáskörök védelmében ölt testet, a különböző közfeladatok ellátására fókuszálva. Azaz a tényleges értelemben vett és alkotmányi szinten lefektetett szervezeti elkülönültség helyébe a működésorientáltság lépett (Patyi, 2013, 385). Legyen szó bármelyikről, az önkormányzati autonómia nem feltétlen és korlátozhatatlan. Az alapjogok szabályozása elsősorban a Kormánnyal és az

<sup>16</sup> 961/E/2000. AB határozat, ABH, 1277

<sup>17</sup> 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH, 296

<sup>18</sup> 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH, 390

<sup>19</sup> Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés

<sup>20</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH, 48

államigazgatással szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára. A törvényhozót az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok annyiban korlátozzák, hogy azokat nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetnek. Így az önkormányzati alapjogok korlátozásával szemben nem alkotmányossági követelmény az, hogy arra valamely alkotmányos jog érvényesítése, valamely alkotmányos cél érdekében szükségszerűen és azzal arányosan kerüljön sor.<sup>21</sup> Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában mondta ki, hogy amennyiben alapjogi sérelem következik be a helyi önkormányzatok életében, úgy nem – az emberi jogoknál megismert és korábban ahhoz hasonlított – a szükségesség-arányosság teszt az alkalmazandó, hanem a kiüresítési mérce.

Hová fordulhattak/fordulhatnak a helyi önkormányzatok autonómiájuk megsértése esetén? Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény hatálybalépése után az alkotmányjogi panasz intézménye bizonyult volna megoldásnak a helyi önkormányzatok jogvédelmének biztosítása érdekében. Akkor az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy az önkormányzatok állami szervek, és mint ilyenek közhatalmat gyakorolnak, ebből következően nincs az alkotmányjogi panasz eljárásokban indítványozói jogosultságuk, az alkotmányjogi panasz az egyedi ügyben a természetes személyek – és kivételesen a közhatalmat nem gyakorló szervezetek – állammal szembeni alapjogvédelmének az eszköze (Potje, 2019, 14). Kezdetben azokat az alkotmányjogi panaszokat, amelyeket hatósági jogkörrel rendelkező állami szervek nyújtottak be, visszautasították,<sup>22</sup> azzal az indokkal, hogy az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmére szolgál, és államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.<sup>23</sup> A végső következtetés az volt, hogy közhatalmi állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő alapvető joga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére.<sup>24</sup> Az Alkotmánybíróság elsődlegesen korábbi döntései mentén vezette le a közhatalmat gyakorló szervek indítványozási jogosultságának tilalmát. Később a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzés megállapította, hogy a közhatalom gyakorlására jogosult állami szervnek vagy annak vezetőjének ebben a minőségében alkotmányos kötelezettsége áll fenn az alapjogok védelmére, ennél fogva a közhatalommal szemben alapjogi sérelem nem érheti, így alkotmányjogi panasz benyújtására sem jogosult. A változást az hozta meg, hogy az teret engedett az önkormányzat alkotmányjogi panasz benyújtásának annak okán, hogy azt nem mint közhatalmat gyakoroló szerv, hanem mint az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvita ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el.<sup>25</sup> A végzéshez fűzött és Pokol Béla alkotmánybíró tollából származó különvélemény megragadta a lényegét és lefektette, hogy a helyi önkormányzatokat tulajdonképpen kirekesztették az alkotmányjogi panasz benyújtásának jogától és megfosztották őket az Alaptörvényben biztosított jogaik alkotmánybírósági védelmétől. Az Alkotmánybíróság később<sup>26</sup> több feltétel fennállása

<sup>21</sup> 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH, 204

<sup>22</sup> 23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH, 174

<sup>23</sup> 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH, 289

<sup>24</sup> 23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH, 174

<sup>25</sup> 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [18]

<sup>26</sup> 3032/2017. (III. 7.) AB végzés, 3048/2017. (III. 20.) AB végzés, 3248/2018. (VII. 11.) AB végzés, 3108/2017. (V. 8.) AB végzés, 3148/2017. (VI. 8.) AB végzés, 3269/2017. (X. 19.) AB végzés, 3013/2018. (I. 22.) AB végzés, 3158/2018. (V. 16.) AB végzés, 3164/2018. (V. 16.) AB végzés.

esetén elismerte az önkormányzatokat mint alkotmányjogi panasz benyújtására jogosult szervezeteket az alábbi vizsgálandó kérdések szerint:

- milyen jogviszonyból ered az igény, abban milyen pozíciót foglal el,
- milyen az Alaptörvényben biztosított jog természete, azaz, hogy az alkotmányos jogvédelem alapjául az önkormányzat által az indítványában felhívott alaptörvényi rendelkezés természeténél fogva megillette-e az önkormányzatot (Potje, 2019, 19).

Az Abtv. nem ismer olyan eljárástípust, ami kifejezetten az önkormányzatokra, esetleg állami szervek egymás közötti fellépésére vonatkozna. Ellenben sem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja, sem az Abtv. 26–27. §-ai nem tartalmaznak olyan rendelkezést, amely korlátozná vagy kizárná a helyi önkormányzatok indítványozói jogosultságát.<sup>27</sup> Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése mindezek alapján olyan hatásköröket tartalmaz, amelyeket a helyi önkormányzatok esetében az alkotmányjogi panaszok szempontjából Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni (számos közülük egyes alapjogok önkormányzatokra vonatkozó átültetése), ugyanis megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát. Ezen hatáskörök sérelmére (további feltételek teljesülése esetén) a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszt alapíthatnak. Ezek a hatáskörök ugyanakkor nem azt jelentik, hogy a helyi önkormányzatok kizárólag ezen hatáskörsoportok sérelmére hivatkozhatnak, hanem ellenkezőleg: ezen hatáskörsoportok sérelmére kizárólag a helyi önkormányzatok hivatkozhatnak, miközben adott esetben más, Alaptörvényben biztosított jogok is megillettek őket, ahogyan ezt az Alkotmánybíróság a fent idézettek szerint több alkalommal meg is állapította.<sup>28</sup> Az alábbi táblázat szemlélteti, hogy mely jogsérelemre hivatkoztak az önkormányzatok.

AB határozat/végzés száma	Alapjog/hatáskörsoport hivatkozása	Alapjog/hatáskörsoport megnevezése
4/1993. (II. 12.) AB hat.	Alkotmány 44/A § (1) bek. b) pont	gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat
56/1996. (XII. 12.) AB hat.	Alkotmány 42. §, 43. § (1)-(2) bek., 44/A §	helyi önkormányzás joga, helyi önkormányzatok alapjai
3149/2016. (VII. 22.) AB végzés	Alaptörvény 33. cikk (1) bek.	a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja
3032/2017. (III. 7.) AB végzés	Alaptörvény 32. cikk (1) bek. h)	dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről
3048/2017. (III. 20.) AB végzés	Alaptörvény 32. cikk (1) bek. a)	rendeletet alkot
3108/2017. (V. 8.) AB végzés	Alaptörvény 32. cikk (6) bek.	a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja
3148/2017. (VI. 8.) AB végzés	Alaptörvény 32. cikk (6) bek.	a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását /szolgálja
3269/2017. (X. 19.) AB hat.	Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bek.	a törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes, diszkrimináció tilalma.
IV/01224/2017.	Alaptörvény 32. cikk (1) bek. d), e) f) pont	meghatározza szervezeti és működési rendjét; gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik
3013/2018. (I. 22.) AB végzés	Alaptörvény 32. cikk (6) bek.	a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja

<sup>27</sup> 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat [33]

<sup>28</sup> 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat [35]



3164/2018. (V. 16.) AB végzés	Alaptörvény 32. cikk (1) és (6) bek.	helyi önkormányzatok feladatai, a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja
3158/2018. (V. 16.) AB végzés	Alaptörvény 31. cikk (2) bek.	a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani
3248/2018. (VII. 11.) AB végzés	Alaptörvény 32. cikk (1) bek. e) pont	gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat
3311/2019. (XI. 21.) AB hat.	Alaptörvény 32. cikk (1) bek. d), e), f), g) pont	meghatározza szervezeti és működési rendjét; gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik; e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat
8/2021. (III. 2.) AB hat.	Alaptörvény 32. cikk (1) bek. e)	gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat

*1. számú táblázat: A helyi önkormányzatok által benyújtott alkotmányjogi panaszok tárgykörei (saját szerkesztés)*

A felvázolt és a helyi önkormányzatok által indítványozott döntésekből levonható következtetés, hogy többségében a tulajdonosi joggyakorlással, az önálló gazdálkodással kapcsolatban éltek alkotmányjogi panasszal. Véleményem szerint ugyanis e vonatkozásban mutatkozik meg legszignifikánsabban a helyi önkormányzatok önrendelkezése és talán ez az a terület, amely érzékenyen érinti a településeket, legyen szó a központi költségvetési támogatások célhoz kötöttségéről, vagy a beérkező helyi adók felhasználásáról, esetleges átcsoportosításáról. A bemutatott esetekben az indítványok mindegyikét elutasította, illetve visszautasította az Alkotmánybíróság, ugyanakkor döntéseivel értelmezte az „önkormányzati jogok” és autonómia fogalmát. Érdemi változás a rendszerben nem következett be, csupán magyarázatot adott a kialakult helyzet orvoslására. Azzal, hogy a jogalkotó lehetőséget teremtett alkotmányjogi panasz benyújtására, csupán látszólagos biztosítékául szolgál az önkormányzati alapjogok biztosításának, tehát nem állítható, hogy a hatékony jogvédelem elve érvényesül.

### 3. Az önkormányzati autonómia polgári jogi megközelítésben

Amennyiben a helyi önkormányzatok autonómiáját más aspektusból szeretnénk megközelíteni, a polgári jog az a terület, ahol az értelmet nyerhet. Figyelembe véve, hogy az önkormányzatok jogi személyek és számos esetben a magánjog szereplőiként is részt vesznek különböző jogügyletekben, így a Ptk. rendelkezései alkalmazandóak az Möt. mellett. Elsődlegesen azonban azt szükséges tisztáznunk, hogy a helyi önkormányzat pontosan milyen helyet foglal el a jogi személyek csoportjában.

#### 3.1. Jogi személy vs. közjogi jogi személy

A szakirodalom megkülönbözteti a polgári jogi értelemben vett jogi személyeket és az ún. közjogi jogi személyeket (Papp, 2014, 158). Az előbbi vonatkozásában saját névvel, székhellyel, tagjaitól, illetve alapítójától elkülönített vagyonnal, valamint az ügyvezetését és képviselését ellátó szervezettel kell rendelkeznie a szervezetnek.<sup>29</sup> Utóbbira nincs jogszabályi definí-

<sup>29</sup> Ptk. 3:1 § (5) bekezdés.

ció, ugyanakkor megállapítható, hogy valamely közfeladat ellátására, teljesítésére hozza létre a közjog, ahogyan az megjelenik Dr. Vörös Imrének, a 63/1994. (XII. 22.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményében.<sup>30</sup> A közjogi jogi személyiség „tudományos segédfogalom”, a polgári jogi értelemben vett jogi személyiség specializációja (Siket, 2014, 3), amely egyrészt kifejezi az államhoz való viszonyt, az államtól való viszonylagos elkülönültséget, az államhoz, a kormányhoz való viszonyában kifejeződő autonómiát, az állam felügyeleti jogának fenntartása mellett. Ezzel egyidejűleg a közjogi személy a magánjog alanyaként teljes körű jogi személyiséggel rendelkezik (Berényi, 1998, 94).

Berényi Sándor álláspontja szerint a közjogi személy tehát ugyanazt jelenti, mint a polgári jogi személy: a jogképesség, a jogalanyiség elismerését, és pedig mind közjogi, mind magánjogi tekintetben (Berényi, 1998, 94).<sup>31</sup> Petrik Ferenc értelmezésében a közjogi személy alatt közhatalmat gyakorló szerv (szervezet) értendő, mely a közjog alanya, és mint ilyen a közjog körébe tartozó kötelező erejű aktusok kibocsátására jogosult (Petrik, 2001, 585). Patyi András elutasítja a közjogi személy kategóriáját, véleménye szerint a jogi személy polgári jogi kategória (Pati, 2009, 65, 75). Kilényi Géza szerint a közjogi jogi személy egy gyűjtőfogalom, több jogágot (alkotmányjog, közigazgatási jog, pénzügyi jog) fog össze, amelyben valamely állami szerv feljogosítja az ebbe a körbe tartozó szerveket közhatalom gyakorlására és az ehhez kapcsolódó állami feladatok létrehozására (Kilényi, 2006, 465). Papp Tekla akként ragadta meg a közjogi jogi személyeket, hogy nem egy külön jogi személy kategóriaként értelmezte, hanem kifejtette: a kifejezés jogági determináltságra utal: a magánjogi jogviszonyokban résztvevő jogi személyek közjogi normák által szabályozott közjogi jogviszonyok alanya is ebben. Azaz a magánjogtól eltérő jogág jogalanyainak jogi személyiséggel rendelkező halmazát jelentik, melyekre alkalmazni kell a Ptk. jogi személyekre vonatkozó általános szabályait (Papp, 2017, 127).

Jómagam azokkal a szerzőkkel értek egyet, akik nem tesznek különbséget a polgári jogi értelemben vett és a közjogi jogi személyek között. Véleményem szerint a jogi személy ugyan magánjogi kategória, de egyfajta összefoglaló neve is a szervezeteknek. Erre ad választ az Möt. is, amikor kimondja, hogy a Ptk. jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit kell a törvényben foglalt eltérésekkel alkalmazni,<sup>32</sup> tehát a Ptk. a keretszabályozását adja a fogalomnak, tartalmát azonban egy másik jogszabály tölti meg, attól függetlenül, hogy a helyi önkormányzatok nem mindig a közjog alanyaként szerepelnek egyes jogviszonyokban.

### 3.2. Önkormányzati autonómia mint „anyajog”

Tudjuk, hogy a Ptk. a magánjogi jogviszonyokat hivatott szabályozni, aminek alanyai éppúgy lehetnek természetes személyek, mint (köz)jogi személyek, tehát helyi önkormányzatok is. Ők szintén jogképesek: jogaik és kötelezettségeik lehetnek, amelyek jellegüknél fogva nem csupán az emberhez fűződnek, illetve személyhez fűződő jogokkal rendelkezhetnek. Ahhoz, hogy beazonosítható legyen és megértsük, miként kezelhető egyfajta személyhez fűződő jogként az autonómia, a fogalmat ebben a vonatkozásban is értelmezni szükséges.

<sup>30</sup> Ekkor ugyanis az Alkotmány 44/A. §-a még deklarálta az önkormányzati alapjogokat, ma már mindezt sem az Alaptörvényben, sem az Möt. expressis verbis már nem találjuk meg.

<sup>31</sup> A közjogi jogi személyek megítélésével kapcsolatban eltérő álláspontok születtek: a komplex jogalanyiságot elfogadók – ld. Sárközy (1985) – és ennek ellenkezőjét – ld. Kilényi (2006) – vallók.

<sup>32</sup> Möt. 41. § (1) bekezdés.

Amennyiben a természetes személyek személyiségi jogának „anyajoga” az emberi méltóság (Koltay, 2017, 268–269),<sup>33</sup> úgy a helyi önkormányzatoké az autonómia. A továbbiakban párhuzamot vonok e két meghatározás között, amin keresztül bizonyítást nyerhet a fenti állítás.

Az emberi méltósághoz való alkotmányos alapjognak Sólyom László szerint két funkciója van: az önrendelkezés és az egyenlőség. Előbbi azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, utóbbi pedig az egyenlő jogképességet, azaz a formálisan egyenlő esélyt jelenti.<sup>34</sup> Mindezt levetítve a helyi önkormányzatokra azt jelenti, hogy az önrendelkezést tiszteletben kell tartania mind az államnak, mind más embereknek (itt szervezeteknek). Az egyenlőség vonatkozásában az Ötv. mondta ki, hogy a törvényben biztosított jogok minden helyi önkormányzat tekintetében egyenlőek,<sup>35</sup> amit már az Mötv. nem tartalmaz, de rendelkezéseiből levonható ugyanez a következtetés. Tovább folytatva fenti analógiát, az emberi méltósághoz való jogot az egyén autonómiájának védelmére lehet felhívni, ha az adott tényállásra a nevesített alapvető jogok egyike sem alkalmazható.<sup>36</sup> Azaz a helyi önkormányzatok életében, amennyiben nem található megfelelő alapvető jog – márpedig ilyenrel jelenleg nem rendelkeznek kifejezetten –, akkor végeredményben az autonómia lehet a válasz.

Az önkormányzatok alapvető hatásköri jogai és az egyén alapjogai között az alábbi alapvető különbségek állapíthatók meg:

- a hatásköri jogokat nemzetközi bíróságnál nem lehet érvényesíteni;
- az önkormányzat nemcsak jogosult, de köteles is élni alapvető hatásköri jogainak egy részével;
- az önkormányzatok alapvető hatásköri jogai alkotmányos eljárásban felfüggeszthetőek, ha az ország biztonságát fenyegető rendkívüli helyzet áll elő;
- az önkormányzati jogok védelmére az ombudsman védelmi fellépése nem terjed ki (Verebélyi, 1996, 65; Varga, 2021, 5).

### 3.3. Önkormányzati autonómia mint személyiségi jog

A Ptk. hatálybalépésével új alapokra helyezték a személyiségi, illetve személyhez fűződő jogok védelmét, függetlenül attól, hogy természetes személyről vagy jogi személyről van szó (Vékás, 2021, 107). Utóbbi vonatkozásában nyilvánvalóan nem beszélhetünk olyan személyhez fűződő jogról, amely természeténél fogva kizárólag a természetes személyeket illetik meg, így magától értetődő, hogy egy jogi személy kapcsán értelmezhetetlen például az élet, a testi épség és egészség megsértése. Noha köztudott, hogy a jogi személyeket természetes személyek alkotják, ők ebben a viszonyban sem utóbbi, hanem előbbi képviseletében, és a hozzá kapcsolódó jogok és kötelezettségek gyakorlójaként, illetve teljesítőiként vesznek részt. A Ptk. példálózó jelleggel határozza meg azokat a személyhez fűződő jogokat, amelyek adott esetben egy jogi személyt is megillethetnek – ilyen például a jóhírnév védelme vagy a névviseléshez való jog. A joggyakorlat többségében ezen személyhez fűződő jogok védelme esetén hozott döntéseket,<sup>37</sup> azonban a Ptk. imént idézett rendelkezéseinek meghatározásánál akként sorolja fel a nevesített szemé-

<sup>33</sup> 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH, 42

<sup>34</sup> 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött különvélemény.

<sup>35</sup> Ötv. 4. §.

<sup>36</sup> 58/2001. (XII. 7.) AB határozat, ABH, 527

<sup>37</sup> Ld.: 3165/2021. (IV. 30.) AB határozat, BH 1993. 294., BH 1993. 22.

lyiségi jogokat, hogy a „különösen” fordulatot alkalmazza, ezzel is utalva arra, hogy a felsorolás nem teljes, tehát a Ptk.-ban egyébként nem nevesített, de természetéből adódó személyhez fűződő jogot is védelemben részesít. A személyiségi jog alapjog, ahogyan azt az Alkotmánybíróság is megállapította<sup>38</sup> a természetes személyek vonatkozásában. Felmerül a kérdés: a jogi személyeknek – helyi önkormányzatoknak – lehet-e ilyen alapjoguk?

Az előző fejezetben már ismertetett önkormányzati alapjog kapcsán (és kiegészítéseképpen) az Alkotmánybíróság korábban rámutatott, hogy a közhatalmat gyakorló állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő alkotmányos alapjoga,<sup>39</sup> még akkor sem, ha jogi személy.<sup>40</sup> Később azonban alaptörvényi szintre emelte a jogalkotó és elismerte, hogy törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.<sup>41</sup> Ezen álláspontot támasztja alá, hogy például a jóhírnévhez való jog megsértésének esetében a jóhírnév védelme, mint személyiségi jog a jogi személy állami szervet is megilleti.<sup>42</sup> Emellett deklarálta, hogy a helyi önkormányzat nem minősül a maga egészében kivettnek a polgári jogi személyiségvédelem köréből, a jó hírnév védelme a helyi önkormányzatot is megilleti.<sup>43</sup>

Értelmezhető-e akkor személyhez fűződő jogként az önkormányzati autonómia? Egy adott szervezet Ptk.-ban nem nevesített személyhez fűződő jogának megjelenéséhez és későbbiekben történő alkalmazásához a társadalmi, gazdasági folyamatok és nem utolsósorban a jogalkalmazó szükségesek. A jóhírnévhez és névviseléshez való jog védelmén túl az önkormányzatok személyhez fűződő jogainak megsértésével és védelmével kapcsolatban kutatásom során nem találtam egyéb döntést. Ennek oka az, hogy az önkormányzatok – tekintettel arra, hogy közhatalmat gyakorolnak – alapjogi jogviszonyok alanyai nem lehetnek, csupán kötelezeti státuszban szerepelhetnek. Ezen túlmenően, amennyiben mégis sérelmet szenvednek, a sérelmet szenvedett szerv jogainak meg kell hajolnia a vele konfliktusba került alapjog előtt, tehát egy személy személyiségi joga elsőbbséget élvez a közhatalmi szerv személyhez fűződő jogaival szemben. Ráadásul, amennyiben valaki más alapjog-gyakorlás folytán szenved sérelmet az önkormányzat az egyébként őt megillető személyiségi jogát illetően, azt a jog nem védi. Ékes példája ennek, ha egy állampolgár folyamatosan közérdekű adatigényléssel fordul a helyi önkormányzathoz, ami nem hivatkozhat személyhez fűződő jogainak – nevezetesen személyes adatainak (közadatainak) – megsértésére, mert a helyi önkormányzatok által törvényben meghatározottak szerint kezelt adat közadat, amelynek megismeréséhez közérdek fűződik.<sup>44</sup> A Kúria továbbá abban foglalt állást, hogy egy költségvetési rendelet elfogadása során nem áll fenn a személyhez fűződő jogok védelme, sőt, a közérdekű adatok megismerhetősége sérült inkább az önkormányzati rendelet illetően történő megalkotásakor.<sup>45</sup>

Görög Márta abban látja a megoldást, hogy a jogi személy személyhez fűződő jogi jogalanyiségének vizsgálatánál a jogi személy jogi elismeréséből, elismertségéből kell kiindulni (Gö-

<sup>38</sup> 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH, 42

<sup>39</sup> 23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH, 174

<sup>40</sup> 3307/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [7]

<sup>41</sup> Alaptörvény I. cikk (4) bekezdés.

<sup>42</sup> 3217/2017. (IX. 13.) AB végzés, Indokolás [17]

<sup>43</sup> 3217/2017. (IX. 13.) AB végzés, Indokolás [15]

<sup>44</sup> Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 3. § 5. pont.

<sup>45</sup> Köf.5.040/2013/4. számú határozat.

rög, 2011, 570). A helyi önkormányzatok jogi személyként történő jogi elismerése az Möt.-ben megtörtént. A személyhez fűződő jogok ”mélysége és terjedelme” – többek között – a jogi személyeket érő jogsértések kapcsán „mérhetőek” és értékelhetőek (Görög, 2011, 570).

Amennyiben az autonómiára mint személyhez fűződő jogra tekintünk, mely jogsérelemre hivatkozhatnának a helyi önkormányzatok? Vitathatatlan, hogy az önkormányzati ügyek kulcsfogalma az autonómia (Sólyom, 2001, 774). A döntési önállóság kérdéskörében azt gondolom, hogy jogsérelem kevés esetben valósulhat meg, ugyanis a képviselő-testület által meghozott normatív, illetve egyedi határozatok, továbbá a megalkotott önkormányzati rendeletek a szervezeten belül keletkeznek egy adott ügy, probléma vagy közfeladat megoldására, megszerzésére és ellátására. A kívülről érkező döntések szabályozott rendben szabnak határt az önkormányzat aktusaival szemben, kiváltképpen az önkormányzati rendeletek Kúria, illetve Alkotmánybíróság általi felülbírálatát illetően. A szervezeti autonómiát érintve a közös önkormányzati hivatalok létrehozása vonatkozásában felmerülhet olyan jogsérelem, amely esetén helye van jogorvoslatnak, ez azonban kíván némi magyarázatot. Az Möt.v. szerinti feltételek<sup>46</sup> fennállásakor kötelező létrehozni a közös önkormányzati hivatalt, csupán a fentiekben már említett kormányhivatal által történő kijelölést tartalmazó döntéssel szemben indítható közigazgatási per, a kötelező szervezeti rendszer kialakításával összefüggésben nem. A korábban működő egy település – egy önkormányzat elve megszűnt és többek között költségvetési (értsd: takarékosági) szempontból kerültek felülvizsgálatra az önkormányzatok és hivatalaik. A funkcionális autonómia, azaz a közfeladatok megszerzésének és biztosításának szabad joga szintén vethet fel kérdéseket. Az elmúlt években tapasztalható recentralizációs törekvések nyomán számos feladat került át egyrészt a 2013-ban létrejött járási hivatalokhoz, másrészt több, egyébként helyben biztosítható és a szubszidiaritás elvét megvalósító feladatok gazdája az állam lett. Ezzel összefüggésben a pénzügyi-gazdálkodási autonómia területén realizálódhat véleményem szerint leginkább jogsérelem. Az önkormányzat számos esetben alanya polgári jogi jogügyleteknek, ahol mellérendelt pozícióban van, kilépve közhatalmat gyakorló funkciójából. A szerződési szabadság, a saját vagyonnal való gazdálkodás olyan, önkormányzathoz tapadó alapjog, amely már túlmutat a közjogi normákon és mindinkább a magánjogi szabályok alkalmazását helyezi kilátásba. Amennyiben tehát ilyen helyzetben van az önkormányzat és észleli önállóságának sérelmét, úgy megnyílhat(na) a bírói jogvédelem egy másik útja, ahol az autonómia speciális személyhez fűződő jog lehetne. A valóság azonban nem ezt tükrözi. A különleges gazdasági övezetek létrehozásával<sup>47</sup> elvontak önkormányzati tulajdonú ingatlanokat, továbbá a helyi iparüzési adó kivetési jogát a bevételekkel együtt. Napjaink problematikáját pedig az önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanok egyház felé történő ingyenes átadása okozza. Az erről szóló törvény ugyanis kimondja, hogy az egyház igényelheti az eredetileg is közvetlenül hitéleti, szakrális célokra épített, állami vagy önkormányzati tulajdonban álló ingatlan vagy ingatlanhányad ingyenes egyházi tulajdonba adását,<sup>48</sup> amiről a képviselő-testületnek döntenie kell. A jogszabály nem ad arra lehetőséget, hogy nemleges válasz szülessen, az pontosan meghatározza, hogy az ingatlan átadásának meg kell történnie. A jelenleg működő vagyonhasznosítás, azaz hogy az önkormányzat tulajdonjoga biztosított, csupán használatra, vagyonkezelésbe adja át az adott szervezetnek vagyonát egy mára már bevált gyakorlattá nőtte ki magát. Ameny-

<sup>46</sup> Möt.v. 85. §.

<sup>47</sup> A veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet.

<sup>48</sup> Az egyházakat érintő egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXVIII. törvény.



nyiben azonban a teljes, érintett vagyonelem átadásra kerül – ráadásul ingyenesen –, azzal az önkormányzatok hatalmas vagyonvesztésnek lehetnek tanúi, amivel – hasonlóan a különleges gazdasági övezetek kijelölésénél – veszélybe kerülhet működésük és a kötelező feladataik ellátása. Jogorvoslati lehetőség természetesen itt sem biztosított.

#### 4. Mi lehet a megoldás?

A helyi önkormányzatok előtt jogaik védelmének biztosítására két út áll: alkotmánybíróági és bírósági. Utóbbi esetén a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 11. cikke is konstataálja, hogy a helyhatóságok jogosultak bíróság előtti jogorvoslatra annak érdekében, hogy szabadon gyakorolhassák a hatásköreiket, és tiszteletben tartsák az alkotmányban vagy nemzeti jogszabályokban lefektetett helyi önkormányzat alapelveit. Ez magában foglalja, hogy a helyi önkormányzatot megilleti a bíróság előtti jogvédelem bármely jogi személyiséggel rendelkező szervezettel szemben, amely megsérti hatáskörét, illetve autonómiáját (Siket, 2020, 177). Az Európa Tanács Helyi és Regionális Kongresszusa 2013-ban elvégzett monitoring eljárását követően ajánlásában lefektette, hogy az önkormányzatok számára csupán korlátozott mértékben biztosított, hogy bírósághoz forduljanak hatásköreik tiszteletben tartása érdekében, valamint nem áll rendelkezésre az önkormányzati alapjogok gyakorlásának hatékony bírói védelme és jogorvoslati lehetőség (Siket, 2020, 163, 164).

A helyi önkormányzatok által indítható bírói úton történő jogvédelem lehetőségeit az Mötv. tartalmazza. Ilyen például a fővárosi/vármegyei kormányhivatal által kiszabott törvényességi felügyeleti bírságot megállapító határozattal szembeni jogorvoslat,<sup>49</sup> ha az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség határideje eredménytelenül telt el, vagy a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye fennáll, a kormány a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósításáról saját hatáskörben gondoskodhat – az erről szóló határozattal szembeni jogorvoslat,<sup>50</sup> közös önkormányzati hivatalok kormányhivatal által történő kijelölése tárgyában született döntésével szembeni jogorvoslat,<sup>51</sup> a területszervezési eljárás kapcsán, ha az önálló község alapítására irányuló kezdeményezés nem kerül felterjesztésre a miniszter által,<sup>52</sup> továbbá ha a lakott terület rész átadására vonatkozó megállapodás megtagadása esetén,<sup>53</sup> illetve a társulás vitás kérdéseinek eldöntésében.<sup>54</sup>

Tekintve, hogy a fent felsoroltakkal bezárult a kör a bírói jogvédelmet illetően, megfontolandó annak kibővítése a személyiségi jogi védelemmel. Jelenleg nem található olyan döntés, amely kimondtan az önkormányzati autonómia valamely eleme ilyen történő megsértésére reagálna, holott számos esetben magánjogi jogviszonyban vannak a felek. A Kúria egy 2017-es döntésében kimondta, hogy nem lehet „hintázni” a köz- és magánjogi jogviszonyok között, azaz mindig onnan kölcsönvenni egy-egy elemet, ahonnan célszerűbbnek látszik(...), ha a köz-

<sup>49</sup> Mötv. 141. § (6) bekezdés.

<sup>50</sup> Mötv. 16. § (2) bekezdés.

<sup>51</sup> Mötv. 85. § (3b) bekezdés.

<sup>52</sup> Mötv. 98. § (5) bekezdés.

<sup>53</sup> Mötv. 102. § (4) bekezdés.

<sup>54</sup> Mötv. 92. §. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az önkormányzat által felvenni kívánt hitelhez vagy egyéb kötelezettségvállaláshoz a Kormány engedélye szükséges, amely elutasító döntéssel szemben nem biztosít a jogalkotó jogorvoslatot, noha az a gazdálkodási autonómia körében merül fel.

hatalmi szereplő diktálni tudja a szerződési feltételeket, akkor a másik megállapodó fél számára közjogi garanciákat kell biztosítani, mindenekelőtt jogorvoslati formában.<sup>55</sup> Ebből véleményem szerint az következik, hogy külön szükséges választani a helyi önkormányzatok közjogban és magánjogban betöltött szerepét. Míg előbbi alapvetően az államszervezetten belüli pozícióját, jogállását és működésének keretrendszerét hivatott szabályozni, közhatalmi jellegét erősítve, addig utóbbi – a működésorientáltság fókuszba helyezésével – a közfeladatok hatékony megszervezésére és ellátására helyezi a hangsúlyt, azaz az önkormányzati autonómia ebben a vonatkozásban új értelmet nyer: a közjogból magánjogi autonómiává alakul át, ahol fokozottan érvényesül a mellérendeltség, a szerződési szabadság, és ahol egyaránt értelmezhető a szervezeti, szabályozási, funkcionális és pénzügyi-gazdálkodási önállóság, ehhez pedig társulhat a személyhez fűződő jogok védelme is.

## 5. Összegzés

A helyi önkormányzatok meghatározó elemei az államszervezetnek, nélkülük a decentralizált feladatellátás, közszolgáltatások megszervezése értelmét vesztené. A helyi önkormányzatok nélkülözhetetlen építőkövei a demokraciának, ahol a lakosság, kifejezésre juttatva akaratát, közvetett módon gyakorolja hatalmát. A helyi önkormányzatok a közigazgatás szerves részei, amiben megtestesül – többek között – az ügyek megfelelő és az állampolgárokhoz legközelebb eső szinten történő ellátása. Hogy miért fontosak a helyi önkormányzatok, arról a sort hosszasan lehetne folytatni. Hogy miért változott meg szerepük az elmúlt években, arról értekezések végeleáthatatlan sora ír. Hogy hogyan valósul meg jogaik védelme, arra jelen tanulmány vállalkozott, felvillantva egy szokatlan, ám megfontolandó lehetőséget. A helyi önkormányzatok jogainak alkotmánybírói és bírósági védelme ugyan biztosított a törvény által, de véleményem szerint egyik sem veszi figyelembe ténylegesen, hogy mekkora jelentőséggel bír egy-egy alapjog/hatáskörsoport tiszteletben tartása. A recentralizáció megvalósulását mutatták az alkotmánybírói döntések, amiben többször a pénzügyi-gazdálkodási autonómia kérdésköre volt meghatározó, védelmet azonban ez sem nyújtott. Egy alternatív megoldás, az autonómia mint a helyi önkormányzatokat megillető különleges személyhez fűződő jogként való értelmezése új irányt vehet e téren. Az Alkotmánybírói döntésében deklarálta, hogy kizárólag akkor vehető igénybe alkotmányjogi panasz, ha az önkormányzat nem mint a közhatalom gyakorolójaként, hanem mint mellérendelt jogalanyként áll az adott védendő hatáskörsoport mögött. Amennyiben tehát ebből a megállapításból indulunk ki, akkor (köz)jogi jogi személyként, mellérendelt jogviszonyban őt is megillettek a személyhez fűződő jogok, ezáltal bírósági védelemben részesülhet, nem csak és kizárólag a törvényben meghatározott esetekben. A természetes személyek emberi méltóságához való alapjoga analógiájára a helyi önkormányzatok „anyajoga” az autonómia lehet, melynek sérelmére hivatkozva akár a Ptk.-ban nevesített szankciók valamelyike alkalmazásra kerülhet. Jogvédelem ide vagy oda, a helyi önkormányzatok nem kívánnak mást: legyen béke, szabadság és egyetértés.

<sup>55</sup> Köf.5.033/2017/4. számú határozat [51]. A köz- és magánjogi jogviszonyok közötti „hintázásról” lásd: Siket (2021).

## Hivatkozások

- Árva Zs. (2022). Adalékok az autonómia fogalom értelmezési lehetőségeihez a magyarországi modellváltás tükrében. *KözigazgatásTudomány*, 2(2), 5–21. <https://doi.org/10.54200/kt.v2i2.40>
- Auer Á. (2021). Hol a határ? Közzolgáltatási szerződések köz- és magánjog határán. In Kis N., & Peres Zs. (Eds.), *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére: Labor est etiam ipse voluptas* (pp. 37–48). Ludovika Egyetemi Kiadó. Online: [http://real.mtak.hu/131157/1/MG80\\_Auer.pdf](http://real.mtak.hu/131157/1/MG80_Auer.pdf)
- Balázs I. (2012). Az autonómia-felfogás változása az új magyar helyi önkormányzati szabályozásban. *Állam- és Jogtudomány*, 53(2–3), 213–241. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/1546314>
- Berényi S. (1998). A közigazgatás intézményrendszere. In Ficzer L. (Ed.), *Magyar közigazgatási jog. Általános rész* (1. kiadás) (pp. 88–128). Osiris.
- Brunner, G., & Küpper, H. (2004). Európai autonómia-megoldások: a kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája. *Magyar Kisebbség*, 9(1–2), 466–496. Online: <https://bit.ly/3JdNoBP>
- Dobos B. (2018). Identitás-meghatározások a közép- és délkelet-európai személyi elvű kisebbségi autonómiában. *Állam- és Jogtudomány*, 59(3), 3–26. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/5301345>
- Fábián A. (2016). A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 9(4), 35–40. Online: <https://bit.ly/3qIntvP>
- Fazekas M. (Ed.). (2014). *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös.
- Görög M. (2011). A jogi személy személyi értéke. *Jogtudományi Közlöny*, 66(11), 569–574.
- Heintze, H–J. (1998). On the Legal Understanding of Autonomy. In M. Suksi (Ed.), *Autonomy: Applications and Implications* (pp. 7–32). Brill.
- Hoffman I. (2015). *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről - A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében.* ELTE Eötvös.
- Józsa Z. (2014). *A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok; a közigazgatási szervezet felépítésének általános elvei.* NKE. Online: <https://bit.ly/3CpFTUq>
- Kilényi G. (2006). A közigazgatási szervek jogi személyiségének problémái. *Magyar Közigazgatás*, 56(8), 449–468.
- Koltay, A. (2017). Az „általános személyiségi jog” azonosítása felé. Alkotmányjogi, magánjogi és büntetőjogi vizsgálódás. In Koltay A., & Török B. (Eds.), *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* (pp. 267–296). Wolters Kluwer. Online: <http://real.mtak.hu/98867/1/Koltay-altalanosszemelyisegijog.pdf>
- Magyary Z. (1930). *A magyar közigazgatás racionalizálása.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Magyary Z. (1942). *Magyar közigazgatás.* Magyar Királyi Egyetemi Nyomda.
- Miklós Zs. (2010). Autonómia: elmélet és gyakorlat. *Tér és társadalom*, 24(3), 75–91. <https://doi.org/10.17649/TET.24.3.1329>
- Nagy M. (2009). Közjogi jogalanyiságról a köztisztviselők körében. *Jogtudományi Közlöny*, 64(4), 190–192. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/6161011>
- Nagy M. (2017). A helyi- területi önkormányzatok és az Alaptörvény. *Közjogi Szemle*, 10(4), 16–27. Online: <https://bit.ly/3qG2qd8>

- Összefoglaló jelentés a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről - Az önkormányzati jogok bírósági védelme 6. melléklet  
 Online: <https://bit.ly/3P7iCOH>
- Papp T. (2014). Vázlatos áttekintés a jogi személyről az új Polgári Törvénykönyv apropóján. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, 2, 150–159. Online: <https://bit.ly/42EppqGR>
- Papp T. (2017). Közjogi személy – jogi személyi kategória? In Szikora V., & Török É. (Eds.), *Ünnepi tanulmányok Csécsy György 65. születésnapja tiszteletére I.-II. kötet* (pp. 121–129). Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Online: <http://real.mtak.hu/83324/1/Cse-csyunnepikotet.pdf>
- Patyi A. (2009). A jogi személyiség egyes kérdései a közigazgatási szervezetben: létezik-e, s ha igen, micsoda a közigazgatási jogi személyiség? In Csefkó F. (Ed.), *A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei* (pp. 58–75). Jövő Közigazgatásáért Alapítvány.
- Patyi A. (2013). Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In Szoboszlai-Kiss K., & Deli G. (Eds.), *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére* (pp. 379–395). Universitas-Győr Nonprofit Kft. Online: <https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/patyi.pdf>
- Pálné Kovács I. (2008). *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus.
- Petrétei J. (1995). Az önkormányzatok fogalmáról, jellegéről és alkotmányi szabályozásáról. *Jura*, 2(1), 6–15.
- Petrik F. (2001). Jogalanyok és jogi személyek az új Polgári Törvénykönyvben. *Magyar Jog*, 48(10), 577–587. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/4445759>
- Potje L. (2019). Az önkormányzatok indítványozói jogosultsága az újabb alkotmánybírósági döntések tükrében. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2, 12–20. Online: <https://bit.ly/3qKE7dY>
- Sárközy T. (1985). *A jogi személy elméletének alakulása. Vizsgálódás a komplex jogalanyiságról*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Siket J. (2014). *A Közigazgatási Szerv Jogalanyisága, közigazgatási szervek tevékenységi típusai, közigazgatási szervezetrendszer, szervezeti igazgatás*. NKE. Online: <https://bit.ly/46f7Xb9>
- Siket J. (2020). *A helyi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon*. Iurisperitus.
- Siket J. (2021). Lehet-e „hintázni” a köz- és magánjogi jogviszonyok között? *A helyi közhatalom gyakorlója tulajdonosi szerepben*. *Forum: Acta Juridica Et Politica*, 11(3), 377–384. Online: <https://bit.ly/3qFPdB5>
- Sólyom L. (2001). *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris.
- Varga Á. (2020). Tűnődések az önkormányzati autonómia jelentéstartalmáról. *Jura*, 3, 89–100. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/4582426>
- Varga Á. (2021). Van-e jelentősége a helyi önkormányzathoz való jog alapjogként való tételezésének? *Alkotmánybírósági Szemle*, 1, 2–9. Online: <https://bit.ly/43EHbXI>
- Vékás L. (2021). A Polgári Törvénykönyv első hét évéről. *Jogtudományi Közöny*, 76(3), 101–112. Online: <https://bit.ly/441FfZn>
- Verebélyi I. (Ed.). (1996). *Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai. A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása*. KJK – MTA AJTI.



# A MAGYAR ENERGIAJOGI SZABÁLYOZÁSBA BEVEZETETT REGULATORY SANDBOX KLAUZULÁK

*A szabályozási tesztkörnyezetek értékelése  
és azok potenciálja*

HOLLÓ RICHÁRD\* 

\* PhD hallgató, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola; ügyvédjelölt, DLA Piper Posztl, Nemescsói, Györfi-Tóth és Társai Ügyvédi Iroda. E-mail: [richard.hollo@dlapiper.com](mailto:richard.hollo@dlapiper.com)

## Absztrakt

A tanulmány egy olyan rugalmassági konfliktus kezelésére adott szabályozói válaszokat vizsgálja, mely – Max Weber nyomán – az ún. valóságigények, és a szabályozási környezet rugalmatlansága között feszül. Az energiajogi szabályozás rendkívül felértékelődött az elmúlt években a COVID-19 világjárvány, majd az orosz-ukrán háború nyomán begyűrűző energiaválság, és a klímaváltozás okán. A megújuló átállás sürgetése és a stabil, de ugyanakkor fenntartható energiaellátás igénye nyomán a jogalkotónak olyan szabályozási modelleket kellett kialakítania, melyek egyidejűleg alkalmasak az innováció ösztönzésére és a biztonságos, kiszámítható szabályozás fenntartására. A kísérleti jogalkotás ezen új típusú modelleket fogja össze. A tanulmány a magyar energiajogi szabályozásba nemrég bevezetett ún. szabályozási tesztkörnyezetekre (*regulatory sandbox*), valamint az azokat intézményesítő kísérleti klauzulákra fókuszál, értékelve és bemutatva a szabályozás jellegét, irányát. A tanulmány az elemzéshez felhasználja a nemzetközi gyakorlat tapasztalatait és tanulságait, rámutatva a magyar szabályozás erősségeire és azonosítható hiányosságaira, továbbá a tesztkörnyezetek potenciálját elemzi, különösen a veszélyhelyzeti jogalkotás energiaszektort jelentősen érintő fejleményeire tekintettel. A tanulmány célja a szabályozás bemutatásán túl a szabályozási tesztkörnyezet alkalmazásának ösztönzése az energetikai innovációk felfuttatása érdekében.

## Kulcsszavak

Innováció, tesztkörnyezet, energiajog, kísérleti klauzula, rugalmasság

## Abstract

The study examines regulatory responses to a flexibility conflict that, following Max Weber, is a tension between the so-called reality requirements and the rigidity of the regulatory environment. Energy regulation has been highly evaluated in recent years due to the COVID-19 pandemic, the energy crisis in the wake of the Russian-Ukrainian war, and climate change. The



urgency of green transition and the need for a stable yet sustainable energy supply have required the legislator to develop regulatory models that can both facilitate innovation and maintain secure and predictable regulation. Experimental legislation captures these new types of models. Within this concept, the study focuses on so-called regulatory sandboxes recently introduced into Hungarian energy legislation and the experimental clauses that institutionalise them, assessing and illustrating the nature and direction of such regulation. The study draws on the experience and lessons of international practice to illustrate the strengths and identifiable weaknesses of Hungarian regulation. The second part of the study assesses the potential of sandboxes, particularly in the light of developments brought by emergency legislation significantly affecting the energy sector. The aim of the study, in addition to presenting the regulatory framework, is to facilitate the application of regulatory sandboxes to make space for energy innovation.

### Keywords

Innovation, regulatory sandbox, energy law, experimental clause, flexibility

## 1. Kísérleti jogalkotás dióhéjban

Az energiajogi szabályozás soha nem látott aktualitást nyert az elmúlt években. A klímaváltság megoldásának sürgetése révén jelentkező fokozott lépéskényszer erősíti a hagyományosan rugalmatlan energiajogi szabályozás és az innováció között feszülő konfliktushelyzetet, amit tovább súlyosbít az orosz-ukrán háború, mely konfliktus fundamentális energetikai válaszlépésekre kényszeríti Európát. A vázolt kihívásokkal – vagy Weber nyomán valóságigényekkel – terhelt helyzetre az elmúlt években számos ország dolgozott ki rokonítható szabályozási megoldásokat, melyeket a kísérleti jogalkotás gyűjtőfogalmával lehet megragadni (Weber, 1992, 7, 8). E fogalmi kör eddigi legjelentősebb elemei az ún. szabályozási tesztkörnyezetek (angol: *regulatory sandbox*, német: *Reallabor*), és az azokat intézményesítő ún. kísérleti klauzulák, amelyek szabályozási modellként, a fent említett kényszerhelyzetben ideális eszköztárat biztosíthatnak a szabályozónak, hogy a szokásos jogalkotási folyamat helyett gyorsabban és rugalmasabban biztosítson még el nem terjedt és/vagy innovatív technológiai, gazdasági megoldásoknak piacra lépést.

A szabályozási tesztkörnyezetre egységesen elfogadott definíció még nem született. Lényegét tekintve egy olyan közigazgatási modelltől van szó, amelynek egyik jellegadó sajátossága, hogy az eljárás ideje alatt felügyeletet ellátó hatóság a meglévő szabályozási környezettől ideiglenes derogációt biztosítva az engedélyes számára piacra lépést tesz lehetővé annak érdekében, hogy különféle innovatív megoldások rendes piaci körülmények között kipróbálásra kerülhessenek (Simon & Holló, 2020). A kísérleti klauzula pedig egy olyan, jellemzően törvényi szinten beiktatott rendelkezés, amely magát a felhatalmazást biztosítja a szabályozási tesztkörnyezetet működtető hatóság számára, hogy eseti jelleggel biztosítson meghatározott szabályozási könnyítést az innovatív megoldást kínáló ügyfélnek.

A szabályozási tesztkörnyezet másik lényeges sajátossága, hogy a tesztüzem időtartama alatt az innovatív megoldásokról hatáskörrel rendelkező hatóság(ok) számos benyomást, tanulságot szerezhetnek a nem megszokott technikai, üzleti, és/vagy jogi megoldások alkalmazhatóságával kapcsolatban (angol: *regulatory learning*). Utóbbi tanulságok fontos előkészítő lépései lehetnek a jogszabályi környezet olyan módosításainak, melyek adott innovatív megoldást már permanensen képesek kezelni. E körülmény különösen fontos az energiaszektorban.

Az ágazatban jelenlévő természetes monopóliumok az Európai Unió liberalizációs törekvései ellenére is velejárási az energiaellátásnak, különösen, ami az átviteli és az elosztó hálózatokat illeti. E körülmény okán a hálózatüzemeltetők és a többi piaci szereplő közti kommunikáció és együttműködés elengedhetetlen, aminek ösztönzésére és fokozására alkalmas eszköz lehet egy szabályozási tesztkörnyezet. Ahogy ezt a nemzetközi gyakorlat egyébként alátámasztja, arra való tekintettel, hogy az egyes államok más-más adottságokkal, stratégiákkal, részletszabályokkal rendelkeznek saját energiaellátásukat illetően, a szabályozási tesztkörnyezetekre vonatkozó szabályok a legtöbbször különbözőek, hisz adott államban más problémakör kerül a szabályozási könnyítések, teszteljárások fókuszába (CEER, 2022, 9).

## **2. Uniós fejlemények a kísérleti jogalkotás ösztönzésére**

Az energetikai kísérleti jogalkotás kapcsán kijelenthető, hogy az egyes tagállamok által kidolgozott megoldások megelőzték az uniós szervek első lépéseit. 3 állam, Olaszország (már 2010-től), Hollandia (2015-től) és az Egyesült Királyság (2016-tól) említendő, melyek a legkorábban tettek konkrét szabályozói lépéseket annak érdekében, hogy a technológiai fejlődés minél kevesebb jogi akadályba ütközzön (Schittekatte et al., 2021). Közösségi szinten 2020 novemberében az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) közölt egy tervezetet, amelyben általánosan összegzi a szabályozói tesztkörnyezetek és kísérleti klauzulák alkalmazásának eddigi tanulságait. A Tanács a kísérleti klauzulákat olyan rendelkezéseként értelmezi, melyek jellemzően szabályozási tesztkörnyezetek jogalapjaként lehetővé teszik, hogy a jogszabályok végrehajtásával és betartásával megbízott hatóságok eseti alapon bizonyos fokú rugalmasságot biztosítsanak az innovatív technológiák, termékek, szolgáltatások és megközelítések tesztelésére. A Tanács továbbá felhívja a figyelmet, hogy e jogalkotási eszközök kizárólag a fogyasztók és a környezet védelmének, valamint a verseny tisztaságának, illetve a jogállamiság kritériumrendszerének szem előtt tartása mellett nyerhetnek alkalmazást (Az Európai Unió Tanácsa, 2021).

## **3. A kísérleti klauzula, mint jogalkotói eszköz**

### **3.1. A kísérleti klauzula funkciója**

A kísérleti klauzula kettős funkciót ellátó jogalkotási eszköz. Egyrészt megteremti annak jogi keretrendszerét, hogy magán, vagy közjogi szereplők innovatív megoldásokat próbáljanak ki ellenőrzött körülmények között – jellemzően szabályozási tesztkörnyezet keretében – olyan esetekben, amikor erre a hatályos szabályozási környezet (még) nem adna lehetőséget. Másrészt a kísérleti klauzulák teszik lehetővé a jogalkotó számára, hogy az innovatív megoldásokat azok korai fejlődési szakaszában megismerje, azok valós körülmények között történő kipróbálásáról és hatásairól közvetlen információhoz jusson, melyek alapján tervezhetővé válik a jogszabályi környezet tartós módosításának iránya. A kísérleti klauzulák jelenléte a szabályozásban továbbá egyfajta fokmérőként is viselkedik, amennyiben általuk mérhetővé válik adott állam szabályozásának nyitottsága az innovációra (BMW, 2020, 5).

## 4. Kísérleti klauzulák a magyar energiaszektorban

### 4.1. A szabályozási tesztkörnyezet megjelenése a magyar energiaszektorban

2022. szeptember 1-jei hatálybalépéssel az egyes energetikai és közlekedési tárgyú, valamint kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXXVI. törvény bevezette a magyar energetikai szabályozásba az első szabályozási tesztkörnyezetet egy kísérleti klauzula útján (2021. évi CXXXVI. törvény, 41., 46. §-ok). Ezzel a módosítással a villamosenergia szektor a magyar szabályozás második olyan területe, ahol sor kerül ilyen jogintézmény bevezetésére. Az első a pénzügyi szabályozás területe volt, ahol a Magyar Nemzeti Bank már 2018 óta működteti az ún. Innovációs Pénzügyi Tesztkörnyezetet (a továbbiakban: MNB IPT) elsősorban különféle fintech innovációk felfuttatása és tesztelése érdekében (47/2018. (XII. 17.) MNB rendelet).

A villamosenergiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: Vet.) új, 114/I. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: MEKH) energetikai szabályozási tesztkörnyezetet (a továbbiakban: ESZT) működtethet, amelynek célja, hogy ösztönözze és támogassa olyan energetikai innovációs teljesítmények elterjedését, piacra lépését, amelyek elősegíthetik a villamosenergia-rendszer fenntarthatóságának, költséghatékony működtetésének, a fogyasztói igények megfelelő ellátásának vagy az ellátásbiztonságnak növelését. A kísérleti klauzula másik jogalapot jelentő rendelkezése a Vet. MEKH feladat- és hatásköreit felsoroló szabályok között került beillesztésre, miszerint a villamosenergia-ellátással, a villamosenergia-ellátás biztonságának és a villamosenergia-piac hatékony működésének felügyeletével, a felhasználók érdekeinek védelmével kapcsolatos feladatai körében, továbbá az energiapolitikai célkitűzések, valamint a fenntartható fejlődés követelményeinek érvényesítésével összefüggő feladatainak a támogatására energetikai szabályozási tesztkörnyezetet működtethet [Vet. 159. § (8) bek.].

Az orosz-ukrán háború okozta energiaválság, és ezáltal az orosz energiahordozóktól való függés mérséklésének szándéka rávezette a jogalkotót arra, hogy a villamosenergia szektoron túl a földgázszektorba is bevezesse az ESZT-t. A Vet., valamint a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény módosításáról szóló 2022. évi LXX. törvény 3. § állapította meg a földgázszektorban működő ESZT törvényi kereteit, melyek a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (a továbbiakban: Get.) 61/J. §-ban kerültek megállapításra.

### 4.2. Az ESZT jellemzése

#### 4.2.1. Általános jellemzés a nemzetközi gyakorlat tükrében

A szabályozás tartalmát tekintve a két törvénybe bevezetett kísérleti klauzula lényegében analóg, azonban a két jogszabályhely szabályozási koncepciója eltér abból a szempontból, hogy a Get. kísérleti klauzulája általános (értsd pl. fenntarthatóság, költséghatékonyosság növelése), és viszonylag absztrakt célkitűzéseken túl konkrét elvárást is megfogalmaz, amennyiben rögzíti, hogy az ESZT célja elősegíteni a hidrogén betáplálását a működő földgáz infrastruktúrába, valamint a tiszta hidrogénhálózatok működő földgáz infrastruktúráján alapuló fejlesztésének, fejlődésének ösztönzése.

Az ESZT a kísérleti jogalkotás európai gyakorlatát figyelembe véve az ún. kontinentális modellt erősíti, amennyiben a szabályozás a holland és a német szabályozási tesztkörnyezetekre vonatkozó rendelkezésekkel analóg módon egy többszintű rezsim keretében intézményesíti az ESZT-t (EnWG 119. §, Elektriciteitswet 7a § 1.). Törvényi szinten – a Vet.-ben és a Get.-ben

is – a kísérleti klauzulák teremtik meg a szabályozási tesztkörnyezet működtetésének jogalapját a hatóság számára a vonatkozó teszteljárás általános rendelkezéseivel együtt, míg a lehetséges szabályozási könnyítésekre vonatkozó részletszabályok alacsonyabb szinten, az ESZT esetében MEKH-rendeletekben (a továbbiakban: Rendeletek) kerülnek majd rögzítésre.

Ugyan maguk a Rendeletek még nem kerültek kihirdetésre, mindazonáltal a Vet. 114/I. §, a Get. 61/J. § rendelkezései, valamint az a tény, hogy a szabályozási könnyítések mibenlétét MEKH-rendelet szintű jogszabályok fogják tartalmazni, számos következtetést enged levonni az ESZT lehetséges alkalmazási körére, valamint potenciáljára vonatkozóan. Az ESZT egy kérelemre induló hatósági eljárásként került meghatározásra, mely kérelmet a MEKH bírálja el a Vet.-ben, a Get.-ben, és a Rendeletekben meghatározott szabályok alapján [Vet. 114/I. § (3) bek., Get. 61/J. § (3) bek.]. A szabályozási tesztkörnyezetek európai gyakorlatával ismét rokonítható módon a Vet. és a Get. széles mérlegelési jogkört biztosít a MEKH számára adott kérelem tényleges innovációs tartalmának megítélését illetően, amennyiben az energetikai innovációs teljesítményt úgy határozza meg, amely olyan műszakilag és üzletileg megalapozott termék, szolgáltatás, technológia, üzleti modell vagy más újítás létrehozására, vagy hazai átvételére irányul, ami Magyarországon még nem terjedt el [Vet. 114/I. § (2) bek., Get. 61/J. § (2) bek.].

A kérelem elbírálásakor a hatóság mérlegelési jogkörét általánosan korlátozza az a körülmény, miszerint az innovációs teljesítmény nem veszélyeztetheti a villamosenergia-, valamint a földgázellátás biztonságát [Vet. 114/I. § (3) bek., Get. 61/J. § (3) bek.]. A kérelem elbírálásának tényezőit természetesen a Rendeletek is erősen árnyalni fogják, hiszen a Vet. és a Get. kiegészített felhatalmazó rendelkezései szerint a Rendeletek többek között a kérelem elbírálásával kapcsolatban is részletes előírásokat fognak tartalmazni [Vet. 170. § (5) bek. 10. pont; Get. 133/A. § 16. pont]. Az ESZT-ben való részvételt a MEKH legfeljebb 24 hónapra engedélyezi a villamosenergia-szektor esetében, ami kérelemre, indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb további 24 hónappal meghosszabbítható, míg 36 hónapra a földgázszektor esetében, mely indokolt esetben egy alkalommal 36 hónapra meghosszabbítható [Vet. 114/I. § (5) bek., Get. 61/J. § (5) bek.].

#### 4.2.2. Az ESZT kísérleti klauzulái, mint közigazgatási jogi normák

Az ESZT-t intézményesítő kísérleti klauzulák normaalkotás szempontjából illeszkednek az európai gyakorlat által kialakított megoldások sorába. A két kísérleti klauzula klasszikus mérlegelést engedő normaként került megfogalmazásra, amennyiben az ESZT működtetését lehetőségként fogalmazza meg a norma diszpozíciója (Fazekas, 2021, 244): „*A Hivatal energetikai szabályozási tesztkörnyezetet működtethet (...)*.” A hipotézis pedig igen szélesre szabja a mérlegelési jogkör határait, amennyiben a feltételrendszert meghatározó definíció, az energetikai innovációs teljesítmény csak kevésbé konkrét mankót ad a MEKH eszköztárába adott kérelem elbírálása kapcsán.

E megoldás rokonítható több, a német szabályozásban ismert kísérleti klauzulával, például a személyszállításról szóló törvény 2. § (7) bekezdésével<sup>1</sup>, azonban annyiban előremutató a magyar jogszabály, hogy ún. kettős ösztönző szabályozásként (BMW, 2020) azon túl, hogy megjeleníti az ESZT elsődleges funkcióját [„(...) amelynek célja, hogy ösztönözze és támogassa olyan energetikai innovációs teljesítmények elterjedését, piacra lépését (...)”], a tesztkörnyezet által elérni kívánt szabályozói cél is konkretizálásra került [„(...) elősegíthetik a villamose-

<sup>1</sup> Personenbeförderungsgesetz (PBefG).

*nergia-rendszer fenntarthatóságának, költséghatékony működtetésének, a fogyasztói igények megfelelő ellátásának vagy az ellátásbiztonság növelését.*”] [PBefG 2. § (7)].

Az ESZT jellegét figyelembe véve a kísérleti klauzula megfogalmazása jobban megjeleníti a tesztkörnyezet majdani működését, mint az MNB IPT példája, mely egy látszólag imperatív normán keresztül intézményesíti a tesztkörnyezetet [„*A Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) Innovációs Pénzügyi Tesztkörnyezetet (a továbbiakban: IPT) működtet (...)*”], majd külön bekezdésben adja meg azokat a jogszabályi határokat (tehát a hatósági mérlegelés keretrendszerét), melyek megtartását az MNB-nek minden kérelem esetében vizsgálnia kell [47/2018. (XII. 17.) MNB rendelet 2. § (1) bek., 3. § (1) bek.].

#### 4.2.3. A szabályozási könnyítés körvonalai

A már említett felhatalmazó rendelkezések értelmében az ESZT-re vonatkozó jelentős részlet-szabályokat, így

- az ESZT által támogatott célokat;
- a kérelem benyújtására jogosultak körét;
- a kérelem benyújtásával kapcsolatos szabályokat;
- az engedélyezhető eltérések részletes tartalmát;
- a tesztkörnyezet résztvevőinek jogait és kötelezettségeit;
- az energetikai innovációs teljesítmények alkalmazásával kapcsolatos felelősségi kérdéseket;
- az energetikai tesztkörnyezetben való részvétel meghosszabbításának a feltételeit;
- és a kötelezettségek megszegésével kapcsolatos jogkövetkezményekkel kapcsolatos részletes szabályokat

a Rendeletek fogják tartalmazni.

Mіндеzen szabályokból számos következtetés levonható az ESZT potenciáljára vonatkozóan. Az a tény, hogy a részlet-szabályokat MEKH rendeleti szinten rögzíti a jogalkotó, előrevetíti, hogy a szabályozási környezet rugalmassá tételének igénye, és az ellátásbiztonság közti konfliktusban az ESZT esetében az utóbbi körülményre kerül a nagyobb hangsúly. A MEKH elnökének rendeletére vonatkozó, a jogforrási hierarchiát megalapozó alaptörvényi szabályból következik ugyanis, hogy az ESZT vonatkozásában kizárólag önálló szabályozó szerv vezetője által kiadott rendeletben (praktikusan MEKH rendeletben), vagy a villamosenergia-ellátási szabályzatokban foglalt rendelkezésektől engedhető meg eltérés, ugyanakkor megjegyzendő, hogy nem zárható ki olyan szabály megalkotása, melyet nem tartalmaz magasabb szintű jogszabály [Alaptörvény 23. cikk (4) bek., Vet. 114/I. § (4) bek. b) pont, Get. 61/J. § (4) bek. b) pont].

A fenti körülmény a nemzetközi gyakorlat fényében szűkebb lehetőséget kínál az energetikai innovációs teljesítmények kipróbálására, hiszen pl. a korábbi holland szabályozási tesztkörnyezet esetében a szabályozási könnyítések tárgyát képező rendelkezések körét törvényi szinten maga a kísérleti klauzula állapította meg, míg egy kormányrendeletnek megfeleltethető szintű jogszabály rögzítette a részlet-szabályokat (van der Waal et al., 2020, 3). Ez a megoldás nagyszabású projektek számára is lehetővé tette a tesztkörnyezet kiszámítható alkalmazását, így pl. teret adott olyan decentralizáltan működő helyi hálózatok működésének, ahol a párszáz résztvevő szereplő maga építette ki és üzemeltette azt a hálózati infrastruktúrát, mely egy csatlakozási ponton keresztül kapcsolódott a közcélú hálózathoz) (EDSEP rendelet, Artikel 2<sup>2</sup>).

---

<sup>2</sup> Besluit van 28 februari 2015, houdende het bij wege van experiment afwijken van de Elektriciteitswet 1998 voor decentrale opwekking van duurzame elektriciteit.



A jogalkotó ezen döntése az MNB IPT fényében is szűkítő, hisz az előbbi esetben a Teszt-környezetet intézményesítő jogszabály<sup>3</sup> a kormányrendelettel áll azonos jogforrási szinten. Ugyanakkor az energetikai szabályozás merevsége mellett felsorolható nyomós indokok (kiemelten az ellátásbiztonság) fényében érthető az a jogalkotói akarat, amely nem kíván túlzottan széles derogációs lehetőséget kínálni az innovatív piaci megoldást kínáló ügyfeleknek. Azonban nem lenne megalapozatlan, és a nemzetközi gyakorlat fényében példátlan egy magasabb szintű jogszabályban részletezett, szélesebb körű derogációt biztosító szabályozási teszt-környezet intézményesítése sem, amennyiben a részletszabályok pontos meghatározást adnának azon jogszabályhelyekről, melyektől indokolt és arányos lenne a derogáció lehetőségének biztosítása, a holland teszt-környezet ún. „menübe foglalt” megoldását alapul véve. Utóbbi körülmény a legjobb nemzetközi gyakorlatok átvételén túl a veszélyhelyzeti jogalkotás fejleményeire tekintettel is kifejezetten pozitív hatást lenne képes gyakorolni (Schittekatte et al. 2021, 8).

#### 4.2.4. A magyar szabályozás iránya az ESZT fényében

Az ESZT kísérleti klauzulái abból a szempontból is jelzik a szabályozás fejlődését, hogy az innovációs teljesítmény leírására egy kellően széleskörű – és emiatt absztrakt – definíció került elfogadásra, míg az MNB IPT esetében a jogalkotó a teszt-környezet tárgyába tartozó két speciális terület (vagyis a pénzügyi szervezetek szolgáltatásai igénybevételi módjának megújítása és hatékonyságának növelése) kiemelésén túl nem adott iránymutatást a hatóság számára a tényleges innovatív tartalom azonosításához.

Az ESZT kísérleti klauzulái jelzik a jogalkotó igényét egy permanensen rendelkezésre álló innovációs szabályozás megteremtésére, ugyanis az ESZT működése – elvileg – nincs nyilvános pályázati felhívásokhoz, tendereljárásokhoz kötve, hanem az ügyfél bármikor benyújthatja erre irányuló kérelmét a MEKH-hez. Az előbbi megoldás sem ismeretlen a nemzetközi gyakorlatban, pl. az angol teszt-környezet, az *Innovation Link* esetében az illetékes hatóság (*Office of Gas and Electricity markets - Ofgem*) 2017-ben egy meghatározott időablakban fogadta be az innovatív megoldásokat tartalmazó pályázatokat (Pék, 2022, 632). Ugyanígy nem volt ismeretlen a pályázati rendszer a német gyakorlattól sem, hiszen a *Schaufenster Intelligente Energie* (SINTEG) program projektrégióit is pályázati felhívás útján állították fel (Pék, 2022, 634). Természetesen a jövőben várható, hogy a hatályos jogszabályi kereteken túl a MEKH pályázatokon keresztül is ösztönözni próbálja majd az ESZT igénybevételét innovatív energetikai projektek esetén. Utóbbi sejtést erősíti, hogy szándék a szabályozó oldalán már korábban, az ESZT intézményesítése előtt is megjelent az energiaközösségek vonatkozásában (lásd jelen tanulmány 5.2.2 pontját).

<sup>3</sup> 47/2018. (XII. 17.) MNB rendelet egyes MNB rendeletek szerinti kötelezettségeknek való megfelelés eltérő szabályairól.

## 5. A szabályozási tesztkörnyezet potenciálja a veszélyhelyzeti jogalkotás fejleményeire tekintettel

### 5.1. Gyakori változások – gyakori bizonytalanságok

Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel kihirdetett negyedik veszélyhelyzet kihirdetése<sup>4</sup> (2022. május 25.) óta megközelítőleg 30 olyan jogszabály került elfogadásra, mely a villamosenergia-, vagy a földgáz-szektor szabályozását érinti. A villamosenergia-szektorban külön fokozta a szabályozási bizonytalanságokat a 2022. május 2. napján az átviteli rendszerirányító és az elosztói engedélyesek által a Vet. 35. § (8) bekezdése alapján elsőként kihirdetett, a hálózati csatlakozás megszerzésére irányuló ciklikus kapacitáskiosztási eljárásra (a továbbiakban: Kapacitáskiosztási Eljárás) vonatkozó szabályozás többszöri módosítása [kihirdette a 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet].<sup>5</sup> A Kapacitáskiosztási Eljárás bevezetésével a jogalkotó célja egyértelműen a magyar villamosenergia-rendszer telítettségéből eredő nehézségek, így kiváltképp az ingadozó termelésű időjárásfüggő termelők kezelése volt.

Az átviteli rendszerirányító és az elosztói engedélyesek azonban a kapacitások szűkösségét és a hálózat kiegyenlítetlenségét olyan fokúnak látták, hogy az elsőként közzétett tájékoztatóban mind az időjárásfüggő, mind a hagyományos termelőkre nézve 0 MW szabad kapacitás került kihirdetésre, amivel főszabály szerint ellhetetlenült az új erőművi kapacitások hálózatra csatlakoztatása, kivéve az ún. egyedi eljárás esetét, mely keretében az igénybejelentőnek vállalnia kellett egy új hálózati csomópont kiépítését (MAVIR, 2022). Jól látható rugalmassági konfliktus feszül a Kapacitáskiosztási Eljárás bevezetése mögötti jogalkotói indok, valamint a megújuló kapacitások terjedését sürgető globális és geopolitikai kihívások, befektetői szándék, valamint uniós követelményrendszer között. A már hivatkozott módosítások ugyanis több olyan innovatív követelményt támasztottak a fejlesztők felé, melyek Magyarországon még nem terjedtek el, s melyek megkövetelése súlyos bizonytalanságokat eredményezett befektetői oldalról.

A Kapacitáskiosztási Eljárás részletszabályai szerint az átviteli rendszerirányító a kapacitások kiosztása keretében meghatározza a befogadható időjárásfüggő termelői kapacitások mértékét a villamosenergiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 273/2007. (X. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vet. Vhr.) [Vet. Vhr. 9/D. § (1) bek.]. Ez alól az üzembiztonsági korlát alól többek között az jelenthet mentesülést, ha az igénybejelentő vállalja az Üzemi Szabályzatban meghatározott, a hálózat kiegyenlítettségét elősegítő műszaki többletkövetelmények teljesítését. E többletkövetelmények az Üzemi Szabályzat 28. és 29. módosításaival annak 5.1.9. (B) (2) bf) (1)–(2) alpontjaiban kerültek elfogadásra. Az eredeti koncepció szerint a Kapacitáskiosztási Eljárás keretében a hálózatra való csatlakozás

<sup>4</sup> Kihirdette a 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról.

<sup>5</sup> Lásd kiemelten a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 526/2022. (XII. 16.) Korm. rendeletet, melyet jelen tanulmány publikálásának napjáig két ízben módosított a Kormány (a 31/2023. (II. 8.) Korm. rendelet, és a 94/2023. (III. 29.) Korm. rendelet útján), valamint a MAVIR Zrt. Üzemi Szabályzata 28. és 29. számú módosításait. Online: <https://www.mavir.hu/web/mavir/uzemi-szabalyzat>

erősebb kontrollja mellett a hálózati engedélyesek a kiegyenlítetlenségek kezelésére alkalmas ún. rugalmassági szolgáltatások térnyerését is erősíteni próbálták (hiszen minél több időjárásfüggő kapacitás létesül, annál sürgetőbbé válik a kiegyenlítetlenségek kezelése, hisz fokozódik a termelés ingadozása). Ennek megfelelően időjárásfüggő termelőegység esetében az üzembiztonsági korlát alól az ad felmentést, ha az igénybejelentő vállalja, hogy aFRR rugalmassági szolgáltatás nyújtására alkalmas termelőegységet telepít,<sup>6</sup> továbbá újonnan létesít a beépített névleges teljesítőképesség 30 százalékának megfelelő, nem időjárásfüggő berendezést (praktikusan gáztüzelésű erőművet, vagy villamosenergia-tárolót).

A 0 MW kihirdetett szabad kapacításra való tekintettel e módosítások azt jelentették, hogy kizárólag az az igénybejelentő juthat hálózati csatlakozáshoz, aki amellet, hogy egyedi eljárásban vállalta új hálózati csomópont kiépítését, a fenti aFRR szolgáltatásokhoz kapcsolódó követelményeket is teljesíti. A hálózatokhoz való hozzáférés ily módon történő megnehezítése jelentős turbulenciát okozott a magyar megújuló szektorban érdekelt befektetők oldalán, ami azt eredményezte, hogy a Kormány 2022. december 17. napján a névleges kapacitás 30 százalékának megfelelő aFRR berendezés létesítésének követelményét a szabályozási többletkapacításra és a saját célra termelő egységekre vonatkozó veszélyhelyzeti szabályokról szóló 527/2022. (XII. 16.) Korm. rendelet 2. § által a veszélyhelyzet idejére felfüggesztette, azzal, hogy a 3. § alapján az az igénybejelentő, aki ennek ellenére vállalja a többletkövetelmény teljesítését, csatlakozási díjkedvezményre jogosult.

## 5.2. Szabályozási tesztkörnyezet mint alternatíva

### 5.2.1. Az aFRR tartalékok ösztönzése szabályozási tesztkörnyezeten keresztül

A fenti, bizonytalanságokkal terhelt folyamat tanulsága, hogy a szabályozónak a kihívások kezelésére gyors válaszokat kell adnia, ugyanakkor a jogszabályi környezet ily módon való hektikus változása rontja az ország versenyképességét, és a feléje irányuló befektetői bizalmat (Major, 2023). Az ilyen, és ehhez hasonló kihívások kezelésének egy lehetséges alternatív eszköze lehet a szabályozási tesztkörnyezet. Az olyan, a hálózatok decentralizálásával, és a megújuló energiára való átállással nagyban összefüggő, jelenleg is fejlődő terület, mint a rugalmassági szolgáltatások, kiemelt terepe lehet olyan projekteknek, melyek egy teszteljárás tárgyát képezhetik. A fenti példánál maradva, a jelenleg felfüggesztett, bizonytalan kimenetelű, a beépített kapacitás 30 százalékának megfelelő teljesítményű aFRR berendezés létesítésére vonatkozó követelmény gyakorlati kipróbálását a jogalkotó szabályozási tesztkörnyezeten belül is elérhette volna, akár nyilvános pályázati felhívás útján anélkül, hogy a jogszabályi környezet többszöri megváltoztatásával bizonytalanságok közzé szorítja a befektetőket.

Az aFRR szolgáltatások fejlődő piacára, valamint a villamosenergia-tároló, mint új piaci szereplő működéséből adódó kihívásokra tekintettel érvelhető, hogy egy ilyen műszaki többlet-

<sup>6</sup> A magyar váltóáramú villamosenergia-rendszer, mint szinkronzóna azonos frekvencián üzemel, névleges értékét hierarchikus rendszerrel állítják be, melynek részei az ún. primer, szekunder, és terciér szabályozások. Magyarországon ezeket az átviteli rendszerirányító ún. rendszerirányítói tartalékjai képzik. Az Európai Unió terminológiájával összhangban a primer szabályozás körébe tartoznak az ún. FCR (frequency restoration reserve); a szekunder szabályozás körébe az aFRR (automatic frequency restoration reserve); a terciér szabályozás körébe az mFRR (manual frequency restoration reserve) tartalékok (Forrás: mavir.hu; felkeresve: 2023.04.06.). Az aFRR kapacitások bővítése a magyar villamosenergia-rendszer fejlesztésének egyik kiemelt célja.

követelmény megfeleltethető a Vet. 114/I. § (2) bekezdése szerinti energetikai innovációs teljesítménynek. Utóbbi feltételezést erősíti, hogy a villamosenergia-tárolókra vonatkozó részletes szabályozás még nem került elfogadásra, holott azok működése egyfajta *sui generis* jelleget hordoz, mivel egyszerre képesek a hálózatra betáplálni, és villamosenergiát eltárolni. Egyrészt, a jelenleg kormányrendeleti szinten biztosított csatlakozási díjkedvezmény az ESZT jelenlegi szabályozása mellett is elérhető lenne, hiszen a csatlakozási díjak megfizetésének vonatkozó szabályait a villamosenergia rendszerhasználati díjak, csatlakozási díjak és külön díjak alkalmazási szabályairól szóló 10/2016. (XI. 14.) MEKH rendelet 27–28. §-ai határozzák meg, tehát a Vet. 114/I. § (3) bekezdés alapján elviekben megengedhető lenne az attól való derogáció egy tesztkörnyezeten belül.

Ezt a megközelítést a nemzetközi gyakorlat is erősíti, mivel pl. Németországban (de Hollandiában is) a rendszerhasználati díjkedvezmények biztosítása bevett ösztönző a teszteljárások során [EnWG 119. § (1)–(3) bek.]. Másrészt, az így létesülő tárolói kapacitások alkalmazhatóságáról a szabályozási tesztkörnyezeten keresztül a jogalkotó is számos fontos tanulságot szerezhetne, hangsúlyozva, hogy ezek a projektek hatósági felügyelet mellett valósulnának meg. Efféle újszerű megoldások tesztkörnyezetbe terelésével elérhetővé válna, hogy a jogszabályi környezet módosítása, és az aFRR követelmények kollektív előírása helyett ösztönző szabályozás (ld. pénzügyi előny biztosítása) útján, átmeneti jelleggel tesztelésre kerüljenek ilyen projektek, mely az előszobája lehet egy átgondolt, kidolgozott jogszabálymódosításnak.

### 5.2.2. Energiaközösségek tényleges ösztönzőkkel való feltöltése

A villamosenergia-tárolókon túl más, az Európai Unió Negyedik Energiacsomagja (*Clean Energy for all Europeans – CEP*) által bevezetett, a tagállamok által implementált innovatív piaci szereplőkre vonatkozó szabályok esetében is azonosítható probléma, hogy a fogalmi átültetésen túl hiányzik ezeknek az innovatív szereplőknek a tényleges előnyökkel, ösztönzőkkel (pl. adó-, vagy rendszerhasználati díj-kedvezmények) való feltöltése. Ilyen szereplő az ún. (megújuló) energiaközösség is, mely 2021. május 22. napi hatállyal került be a Vet. rendelkezései közé [2019/944 (EU) irányelv 2. cikk 11. pont, Vet. 66/B. § (1)–(2) bek.]. A Vet. 66/B. § rendelkezése szerint az energiaközösség egy olyan szövetkezet vagy nonprofit gazdasági társaság formájában működő jogalany, mely számos, a Vet. szerinti engedélyes tevékenység közül (villamosenergia-termelés, tárolás, elektromobilitás szolgáltatás stb.) legalább egyet végez úgy, hogy célja nem a pénzügyi haszonszerzés, hanem hogy működési területén és/vagy a tagja számára gazdasági, szociális vagy környezeti előnyöket biztosítson. Az energiaközösség az Európai Unió decentralizációs törekvéseinek tipikus konstrukciója, hiszen már a fogalom is valamelyest önjáró, önmagában kis piaci erővel rendelkező szereplők kooperációjára utal. A már többször hivatkozott holland gyakorlat esetében is több olyan korábbi teszteljárás ment végbe, melynek alanya fogalmilag energiaközösségre emlékeztető működést kifejtő piaci szereplők voltak (pl. decentralizált, megújuló termelőkapacitásokat alkalmazó hálózatok esetében, ahol a hálózatot magát is a felhasználók tulajdonolták és építették ki). Ezen projektek esetében az elsődleges ösztönző szabályozások dinamikus díjszabásban, valamint egyes hálózatüzemeltetői feladatkörök átruházásban öltöttek testet, amennyiben az elosztói engedélyes helyett egyes feladatokat maguk a teszteljárás résztvevői láttak el (Schittekatte et al., 2021, 6). A magyar implementáció defektusa, hogy nincs ösztönző szabályozás mely elősegítené a piaci szereplők érdekeltségét egy ilyen konstrukció iránt, holott az uniós szabályozás kifejezetten előírja a megfelelő támogató keretrendszer biztosítását [944/2019 (EU) irányelv 16. cikk]. A jogalkotó felismerte e hiányosságot és az új piaci szereplőben rejlő lehetőségeket, ezért pályázatot hir-

detett energiaközösségi projektek megvalósítására. Az “Energiaközösségek kialakítását és működését támogató mintaprojekt megvalósítása” (2020-3.1.4-ZFR-EKM) pályázatban 2 milliárd forint támogatás került kiosztásra összesen 148 projekt számára úgy, hogy a pályázat keretében már akkor említésre került a szabályozási tesztkörnyezet, mint ösztönző szabályozás lehetősége, amikor az ESZT még nem került bevezetésre (MTVSZ-SZGK, 2021, 39).

Az energiaközösségek tekintetében a nemzetközi példákból is kiindulva adódik annak lehetősége, hogy a teszteljárás idejére a projektek kedvezményes rendszerhasználati díjszabás mellett működhessenek, mely derogáció elviekben az ESZT jelenlegi konstrukciója mellett is biztosítható volna, de lehetséges mezsgye az ellátási szabályzatok szintjén rögzített, hálózati engedélyesekkel folytatott feladatmegosztás és együttműködés tekintetében is támogató keretrendszer kialakítása tesztkörnyezet keretében (MTVSZ-SZGK, 2021, 17) A fent említett pályázatra is hivatkozással látható, hogy az ilyen piaci lehetőségek jogszabályi körvonalainak megteremtése nem elég, az ösztönző szabályozás mellett hatósági aktivizmus is szükséges ahhoz, hogy kellő kereslet alakuljon.

Az efféle piaci szereplők térnyerése abból a szempontból is üdvözlendő tény, hogy a jelentős ütemben növekedő, a hálózat kiegyenlítetlenségei okán egyre nehezebben kezelhető háztartási-méretű napelemes erőművek (a továbbiakban: HMKE) számára is alternatív működési módot kínálhatna az energiaközösség tagjai közötti villamosenergia-megosztás által.<sup>7</sup> A HMKE körül jelenleg is fokozott turbulenciát okoz az ilyen egységek közcélú hálózatra való betáplálása, melyre 2022 októberében a Kormány bizonytalan kifutású moratóriumot vezetett be, valamint az újonnan üzembe helyezendő HMKE esetében 2022.10.31. napjától felszámolta a betáplálás lehetőségét [413/2022. (X. 26.) Korm. rendelet, 1. §]. Mindezen túl, a legutóbbi jogszabálmódosítások már annak lehetőségét is felvillantják, hogy az elosztói engedélyesek az Elosztói Szabályzatban meghatározandó műszaki megoldások által azon HMKE betáplálását is korlátozhatják, melyek 2022.10.31. napja előtt kerültek üzembe helyezésre [112/2023. (III. 31.) Korm. rendelet, 1. § (2)–(3) bek.].

A HMKE piacán ugyanaz a rugalmassági konfliktus okozza a turbulenciát, mely a rugalmassági szolgáltatások kapcsán is felmerült. A villamosenergia-rendszer jelenlegi kapacitása és az ellátásbiztonság követelménye nem engedi meg, hogy a HMKE vagy más hasonló, felhasználói aktivizmuson is alapuló szereplők akár termelői oldalon is aktív résztvevői legyenek a szektornak, dacára a jogszabályi környezetbe bevezetett innovatív fogalmi kereteknek. Azonban a jelenleg hiányzó részletszabályok kidolgozásáig hangsúlyozandó, hogy az olyan, kifejezetten az átmeneti bizonytalanságok kezelésében hatékony szabályozói eszközök, mint a szabályozási tesztkörnyezet, alkalmas lehet, hogy ezeket a nehézségeket, kihívásokat legalább részben kezelje.

### 5.2.3. Hibrid erőművi projektek ösztönzése szabályozási tesztkörnyezeten keresztül

A fent tárgyalt példán túl érdemes rávilágítani olyan jogszabályhelyekre, melyek amellet, hogy az energetikai innovációnak jelenleg gátját képezik (és a jelenlegi magyar energiapolitikai cé-

<sup>7</sup> A Vet. 3. § 69a. pontjával bevezetett fogalom kifejezetten az aktív felhasználók és energiaközösségek villamosenergia transzferének kezelését szolgálja, azonban más, jelen tanulmányban érintett jogszabályhelyhez hasonlóan a vonatkozó részletszabályok e tekintetben sem kerültek elfogadásra. Az uniós joganyag implementációjának defektusa továbbá, hogy a definíció – többek között – energiaközösségek közötti villamosenergia-megosztásról szól, holott a koncepció tényleges potenciálja adott energiaközösség tagjainak egymás közötti villamosenergia transzferében lenne kiaknázható pl. egy társasház esetében.



lokkal sem állnak összhangban), rámutatnak arra, hogy miért lehetne előnyös egy nagyobb derogációs potenciált hordozó szabályozási tesztkörnyezet implementálása a szektorban. A Kapacitáskiosztási Eljárás részletszabályait többek között a Vet. Vhr. vezette be 2022. április 30-ai hatállyal, mely új szabályok közül a Vet. Vhr. 9/D. § emelendő ki. E szakasz szövegszerű értelmezése alapján főszabály szerint a hálózati engedélyes minden olyan, korábbiakban tárgyalt aFRR többletkövetelményt nem vállaló hálózati csatlakozásra vonatkozó igénybejelentést elutasít, mely meghaladja a nagy- és középfeszültségű hálózatra vonatkozó, a befogadható nap- és szélenergia teljesítőképesség-korlátot, kivéve, ha olyan már meglévő hálózati csatlakozási szerződés (a továbbiakban: HCSSZ) módosításáról van szó, mely módosítás nem jár

- a csatlakozási pont módosításával;
- a betáplálási teljesítmény növekedésével; vagy
- az elsődleges energiaforrás változásával.

Értelmezésem szerint a Vet. Vhr. 9/D. §-ból az következik, hogy olyan csatlakozási igénybejelentések esetében, melyek ugyan nem haladják meg a teljesítőképesség-korlátot, de olyan HCSSZ módosítással kívánnak élni, mellyel más primer energiaforrásra kívánnak áttérni, ugyan nem kerülnek ex lege elutasításra, viszont a módosítás kizárólag Kapacitáskiosztási Eljárás keretében valósítható meg, mindennemű adminisztratív vagy anyagi könnyítés biztosítása nélkül. Következésképp, jelenleg egyrészt a meglévő, de pl. használaton kívüli (korábban fosszilis termelő által kihasznált) kiépített csatlakozási pontot felhasználni kívánó barnamezős megújuló beruházások esetében a primer energiaforrás megváltoztatásával járó HCSSZ módosítás miatt a beruházás csak a jelentős adminisztratív és anyagi többletköltségekkel járó Kapacitáskiosztási Eljáráson keresztül valósítható meg. Másrészt, ugyanezen rendelkezés terelné Kapacitáskiosztási Eljárásba azokat a már működő (nap-, vagy szélenergiát alkalmazó) megújuló projekteket, melyek a termelés ingadozását több megújuló forrás kombinálásával kívánnák elérni (ún. hibrid erőművek), hisz a HCSSZ módosítás itt is a primer energiaforrás megváltoztatásával járna.

Mint az köztudott, Magyarországon nagy várakozás övezi a szélenergia projektekre vonatkozó korlátozó rendelkezések felszámolását, az Európai Unió által jóváhagyott<sup>8</sup> helyreállítási és ellenállóképességi tervben foglaltak szerint (Magyarország Kormánya, 2022, 231–232). A szél- és napenergia kombinált alkalmazása ugyanis szintén alkalmas eszköze a kiegyenlítetlenségek mérséklésének, hisz a két technológia egymás jó kiegészítője. A naperőművek napi átlagos kapacitásfaktora jellemzően 20%, téli 10% körüli minimummal. A magyarországi termelési adatokból kiderül, hogy a szélenergia esetében a téli időszak a kedvezőbb, ekkor átlagosan 30% a kapacitásfaktor (de gyakoriak a 70% feletti napi adatok is), míg a nyári időszakban jellemzően 15%-os átlagos kapacitásfaktort produkálnak (Energiaklub, 2021, 14). Azon túl, hogy a jelenleg meglévő, ~330 MW szélenergia kapacitás esetében is adott a lehetőség a technológia napelemekkel való kombinálására, amennyiben ténylegesen felszámolásra kerülnek a jelenleg hatályos korlátozó rendelkezések,<sup>9</sup> úgy anticipálható a hibrid erőművek iránti növekvő befektetői érdeklődés.

Visszautalva a korábban említett, szabályozási bizonytalanságok okozta versenyképességi deficitre, az ilyen lehetőségek kiaknázásához szükséges a jogszabályi környezet finomítá-

<sup>8</sup> Ld. az Európai Unió Tanácsa 15447/2022. számú végrehajtási határozatát Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról.

<sup>9</sup> Kiemelten az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. § (4) bekezdését, mely alapján építési övezetben és annak határától számított 12 000 méteren belül – a háztartási méretű kiserőműnek számító szélenergia kivételével – szélenergia, szélenergia park nem helyezhető el.

sa, hiszen a Vet. Vhr. 9/D. § módosítása nélkül hibrid erőművek is csak jelentős anyagi és adminisztratív többletteleher mellett valószínűsíthetőek meg. A módosítás lehetséges iránya lehet a megújuló technológiára átváltó beruházások HCSSZ módosításainak kiemelése a Kapacitáskioldási Eljárás hatálya alól, ehhez azonban szükséges a megfelelő kiegyensúlyozó szabályozás megteremtése üzembiztonsági oldalról. A szabályozási tesztkörnyezet ebben a tekintetben is alkalmas eszköz lehet, hisz egy hibrid erőmű kapcsán ugyancsak megalapozottan érvelhető az energetikai innovációs teljesítmény megléte, és egy ilyen projekt számára lehetséges ösztönző lehet az Üzemi Szabályzat 5.1.9. (B) (2) bf) (1) alpontja által az időjárásfüggő erőműegységektől megkövetelt aFRR képességre vonatkozó követelmény alóli felmentés.

## 6. A hidrogén, mint a földgázszektor tesztkörnyezetének kifejezett célterülete

Ahogy a 4.2.1 pontban is említésre került a villamosenergia szektoron túl a jogalkotó a földgázszektorba is bevezette az ESZT-t intézményesítő kísérleti klauzulát, mely a teszteljárások kifejezett céljaként hivatkozik a hidrogén betáplálására a meglévő földgáz infrastruktúrába. E kísérleti klauzula az innovációs szabályozások élvonalába emeli Magyarországot, hiszen a földgáz szektorban is explicit szabályozás útján megjelenő tesztkörnyezet nem számít sztenderdnek Európában: a hagyományosan előremutató holland gyakorlat a tesztkörnyezeti szabályozás második inkarnációján keresztül teszi lehetővé a földgáz törvénytől való derogációt (RVO, 2019), illetve az osztrák *Energie.Frei.Raum* elnevezésű, tesztkörnyezet fókuszú innovációs program kínál lehetőséget a földgáz szektorban alkalmazandó rendszerhasználati díjaktól való eltérés, kedvezmény biztosítására (ISGAN, 2021, 11).

A földgázszektor ösztönző szabályozása összhangban van a magyar policy dokumentumokkal. Magyarország Nemzeti Energiastratégiája célként tűzte ki az új *power-to-gas* (P2G) alapú technológiák térnyerését, melyhez előírta a kellően támogató szabályozási környezetet, mint előfeltételt (NFM, 2012, 60). Ehhez képest többletnóvum, hogy a kísérleti klauzula már kifejezetten megjeleníti a hidrogénalapú termelés kiterjesztését is, mint célt. Fontos megjegyezni, hogy a rugalmassági konfliktus aspektusában a szektor valóságigényei itt is megelőzték a jogszabályi környezet adekvát változását. A Magyar Földgáztároló Zrt. által fejlesztett, kifejezett innovációs tartalmat hordozó Akvamarin projekt alapkötetetele ugyanis már 2021-ben megtörtént (MFGT Zrt., 2021). Az Akvamarin projekt hangsúlyosan olyan fejlesztés, mely rámutat az energiaszektorban megjelenő új technológiák potenciáljára, és ezzel párhuzamosan a jogszabályi környezet határainak feszegetésére. A projekt alap gondolata ugyanis, hogy egy megújuló energiából üzemeltetett elektrolízis rendszer állítana elő hidrogént vízbontás útján, mely hidrogén aztán eltárolásra kerülne, és a későbbiekben felhasználható lenne. Fontos adalék, hogy a tervek szerint az megújuló energiát olyan forrásból vonná el a rendszer, melynek termelésére aktuálisan éppen nincs szükség, tehát az Akvamarin projekt rugalmassági szolgáltatásként a hálózat kiegyenlítő szerepeinek megszüntetésében is szerepet kapna (B. H. L., 2023).

Az efféle, a villamosenergia és a földgáz szektorok összekapcsolásában érdekelt, kifejezetten újszerű technológiákat (hidrogénalapú tárolás, rugalmassági szolgáltatások stb.) alkalmazó projektek kiemelt célterületei lehetnek a földgázszektorba bevezetett ESZT-nek, hiszen a korábban vázolt, jelenlegi struktúrában is megvalósítható ösztönzők (rendszerhasználati díjkezdvezmény pl.) lehetőségén túl olyan előremutató teszteljárások alapjai lehetnek, melyek szektoron átívelő innovációs tartalmat hordoznak.

## 7. Összegzés

### 7.1. Magyarország naprakész innovációs szabályozást vezetett be

Az ESZT kísérleti klauzulái alapján kijelenthető, hogy Magyarország egy, a nemzetközi gyakorlat tanulságait és tapasztalatát szintetizáló, korszerű tesztkörnyezeti szabályozást vezetett be az ESZT keretében. Üdvözölendő tény, hogy a villamosenergia szektorban egyáltalán nem, de a földgáz szektorban is csak iránymutatás szintjén került lehatárolásra az ESZT-be vonható projektek köre, ezáltal a jogalkotó nem szűkítette le az innováció térnyerésére nyíló potenciált. Az ESZT struktúrája szintén prosperáló abból a szempontból, hogy megadja – egyelőre csak elvi szinten – az egyes rendszerhasználati díjaktól való derogáció, így a pénzügyi ösztönzők alkalmazásának lehetőségét, mely a befektetők oldalán anyagi szempontból is vonzó lehetőséggé tudja tenni az innovatív, fenntartható technikai, gazdasági megoldások alkalmazását. A szabályozónak kiemelten kell kezelnie az ESZT alkalmazásának propagálását, mivel az – összhangban az 5. pontban kifejtettekkel – hatékony alternatívát jelenthet az ellátás biztonsága, valamint a zöld és fenntartható technológiák iránti kereslet közötti rugalmassági konfliktus enyhítésére. Emellett a vázolt versenyképességi deficit kezelésének is szükséges – de nem feltétlenül elégséges – átmeneti eszköze lehet a sokszor nehezen követhető, bizonytalanságokat és diszkrepanciákat okozó veszélyhelyzeti, rendeleti jogalkotás alternatívájaként.

### 7.2. Nagyobb vállalás sem lenne példa nélküli

Az ESZT kifejezett hiányosságaként a derogáció relatíve szűkre szabott lehetősége említhető. Ahogy jelen tanulmány is rávilágít, a nemzetközi térben nem példa nélküli, hogy az energiaszektorban dogmaként kezelt struktúrák megbontásával is kísérletezik a szabályozó tesztkörnyezeteken keresztül, pl. a többször hivatkozott holland gyakorlat elosztói feladatok átruházásán keresztül. A magasabb szintű jogszabályoktól is eltérést biztosító kísérleti klauzula előnyeként említhető továbbá, hogy a rendkívül töredezett, nagyfokú jogalkotási dömpingnek kitett energiaszabályozás kevesebb jogszabálymódosítás mellett is rugalmasabbá, versenyképesebbé tehető lenne. Természetesen az utóbbi körülmény mindenképpen csak átmeneti megoldást jelenthetne – ahogy az átmenetiség hozzátartozik a tesztkörnyezet *modus operandijához* – hisz jelen tanulmány is mutat példát olyan hatályos jogszabályhelyekre, melyek a jogalkotó eredeti akaratával sem feltétlen összhangban gátló hatást gyakorolnak egyes energetikai innovációk térnyerésére. A jogszabályi környezet módosításának szükségességét tehát az ESZT sem lenne képes a végtelenségig elodázní, azonban a teszteljárások révén nyerhető kiterjedt tapasztalatok nagyban hozzájárulhatnak (i) akár általában véve a szabályozási környezet fenntarthatóságának elősegítéséhez; (ii) akár az uniós joganyag adekvát implementálásához.

## Hivatkozások

- Az Európai Unió Tanácsa. (2021). *A Tanács következtetései a szabályozói tesztkörnyezetekről és a kísérleti záradékokról mint a digitális kor gyökeres változtatást igénylő kihívásainak kezelését szolgáló innovációbarát, időtálló és reziliens szabályozási keret eszközeiről*. Online: <https://bit.ly/44rwKGS>
- B. H. L. (2023. január 29.). Hidrogén kerülhet a földgáztárolóba. Világgazdaság. Online: <https://bit.ly/3pnrHZZ>

- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). (2020). *Recht flexibel – Arbeitshilfe zur Formulierung von Experimentierklauseln*. Online: <https://bit.ly/44pbYYF>
- Council of European Energy Regulators asbl. (2022. május 22.). *Paper on Regulatory Sandboxes in Incentive Regulation – Distribution Systems Working Group*. Online: <https://bit.ly/46w414E>
- Energiaklub Szakpolitikai Intézet Módszertani Központ. (2021. december 18.). *Csak nappal! Csak nappal? - avagy a napelemes áramtermelés jövője Magyarországon a területhasználat nézőpontjából*. Online: <https://bit.ly/3PCYncb>
- International Energy Agency, International Smart Grid Action Network. (2021. október). *Innovative Regulatory Approaches with Focus on Experimental Sandboxes 2.0 – Casebook*. Online: <https://bit.ly/46sCMJm>
- Fazekas M. (Ed.). (2021). *Közigazgatási Jog – Általános Rész III*. ELTE Eötvös.
- Magyarország Kormánya. (2022). *Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve*. Online: <https://bit.ly/3Nzw3V9>
- Major A. (2023. április 3.). *Éveket is csúszhatnak a napelempark-csatlakozások a hálózati problémák miatt*. Portfolio. Online: <https://bit.ly/3JCQqPM>
- MAVIR Zrt. (2022. május 2.). *Közlemény a 2022. május 2-i szabad kapacitások publikálásához kapcsolódóan*. Online: <https://bit.ly/3NU36ox>
- MFGT Zrt. (2021). *Akvamarin projekt alapkövetel*. Online: <https://mfgt.hu/Akvamarin/Akvamarin-projekt-alapkoletetel>
- MTVSZ-SZGK (2021. augusztus). *Megújulóenergia-közösségek akadályai és lehetőségei Magyarországon - Értékelő tanulmány*. Online: <https://bit.ly/434Vvb8>
- Nemzeti Fejlesztési Minisztérium. (2012). *Nemzeti Energiastratégia 2030*. Online: <https://bit.ly/3JEIsWG>
- Pék Z. (2022). Szabályozási tesztkörnyezet az energetikában: innováció és szabályozás. *Közgazdasági Szemle*, 69(5), 625–642. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2022.5.625>
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). (2019. május 31.). *Experimenten Elektriciteit en Gaswet*. Online: <https://bit.ly/3PxmNDO>
- Schittekatte, T., Jamasb, T., Llorca, M., & Meeus, L. (2021). Regulatory Experimentation in Energy: Three Pioneer Countries and Lessons for the Green Transition. *Danish utility regulator's anthology project series on better regulation in the energy sector*, 1(1), 74–84. <https://doi.org/10.51138/eaho9911>
- Simon G., & Holló R. (2020. december 9.). *Szabályozás a fenntarthatóság jegyében – mozaikok a kísérleti klauzulák nemzetközi gyakorlatából*. Advocatus, a DLA Piper Hungary Jogi Blogja. Online: <https://bit.ly/3Nzwqz1>
- van der Waal, E. C., Das, A. M., & van der Schoor, T. (2020). Participatory Experimentation with Energy Law: Digging in a 'Regulatory Sandbox' for Local Energy Initiatives in the Netherlands. *Energies*, 13(2), 458. <https://doi.org/10.3390/en13020458>
- Weber, M. (1992). *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai 2/1*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.



# KRITIKUS TÖMEG<sup>1</sup>

## *Az ügyvédség és a szakmai kamarák szerepe az elektronikus közigazgatás hazai elterjedésében*

BARANYI BERTOLD\* 

\*Egyetemi tanársegéd, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar; ügyvéd; a Magyar Jogász Egylet Közigazgatási Eljárásjogi Szakágának vezetője. E-mail: [bertold.baranyi@ajk.elte.hu](mailto:bertold.baranyi@ajk.elte.hu), [drbb@drbb.hu](mailto:drbb@drbb.hu)

### Absztrakt

Több mint húsz év telt el azóta, hogy a magyar jog a papír alapú okiratokkal egyenértékűnek ismerte el a megfelelő elektronikus aláírással ellátott elektronikus dokumentumokat. Ez elvileg utat nyitott nem csupán a polgári jogi jogviszonyokban, hanem a közhatalmi eljárásokban is az elektronikus ügyintézésnek. Ennek ellenére több mint tizenöt évet kellett várni arra, hogy az infokommunikációs eszközök alkalmazása általános gyakorlattá váljon a közigazgatásban is. Pedig jogi szabályozásban és költségvetési forrásban nem volt hiány. Ebben a tanulmányban – elsősorban a jogi háttér és a statisztikai adatok elemzésével – azt vizsgálom, hogy hosszú évek részben vagy egészében meddő próbálkozásait követően 2018 után hogyan vált az elektronikus kommunikáció mindennapi szokássá a jogi eljárásokban. Ezen belül különösen arra a kérdésre keresem a választ, hogy ebben az ügyvédek, illetve az igazságszolgáltatás körében működő szakmai kamarák – a szó szoros és átvitt értelmében is – kritikus tömeget képeztek-e.

### Kulcsszavak

elektronikus ügyintézés, ügyvédek, kamarák, kritikus tömeg

### Abstract

More than twenty years have passed since Hungarian law recognised electronic documents with appropriate electronic signatures as equivalent to paper documents. In principle, this opened the way for electronic administration not only in civil law relationships but also in public authority procedures. Nevertheless, it took more than 15 years before the use of ICT tools became common practice in public administrations. Yet there was no shortage of legislation and budgetary resources. In this paper, I will examine – mainly by analysing the legal background

<sup>1</sup> Ezúton szeretnék köszönetet mondani a Magyar Ügyvédi Kamara, a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt., a Microsec Számítástechnikai Fejlesztő Zrt., a Digitális Magyarország Ügynökség, valamint az ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszéke munkatársai számára a tanulmányban felhasznált statisztikai adatok biztosításáért, illetve konstruktív szakmai segítségükért.



and statistical data – how, after many years of partially or entirely fruitless attempts, electronic communication has become commonplace in legal procedures after 2018. In particular, I am looking for an answer to the question of whether lawyers and the professional chambers of the judiciary have constituted a critical mass in this, both literally and figuratively.

### **Keywords**

e-Administration, attorneys, chambers, critical mass

## **1. Bevezetés**

Jövőre lesz 60 éve, hogy Nobel-díjat kapott Wigner Jenő, az atommagok és az elemi részek elméletének fejlesztéséért, kiváltképpen pedig az alapvető szimmetriaelvek felfedezéséért és alkalmazásáért. Wigner volt az, aki Gregory Breit-tel együtt kiszámolta az atombomba működéséhez szükséges kritikus tömeget (Varga, 2014, 157). Kritikus tömegnek az atombombában vagy precízebben nukleáris vagy hasadóanyag-bombában az önfenntartó nukleáris láncreakció beindulásához szükséges hasadóanyag tömegét nevezzük (Csanád, 2018, 201).

A fizikában használatos fogalmat gyakran kölcsönveszik a társadalomtudományokban, és a fentiekkel összhangban a jelentéstartalma lényegében az, hogy ha egy társadalomban egy vagy több tényező együttesen elér egy kritikus tömeget, illetve egy vagy több társadalmi csoporton belül kialakul bizonyos magatartási minták követésének bizonyos szintje, akkor a társadalmon belül egyre több ember kezd el – látszólag vagy ténylegesen koordinálatlanul – hasonló módon viselkedni.

A kritikus tömeg fogalmát eredetileg a játékelméletet kutató Thomas C. Schelling (1971) és Mark Granovetter (1978) szociológus használta, hogy megmagyarázza az emberek és jelenségek széles körének cselekvéseit és viselkedését. De a fogalomnak más néven vannak korábbi gyökerei is. Így például Max Weber A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme című művének egyik fő gondolata némileg leegyszerűsítve az, hogy azáltal, hogy a protestáns etika a társadalom egy meghatározott rétegét (a protestánsokat és különösen a kálvinistákat) „rávette” arra, hogy saját vállalkozásokat alakítsanak ki, kereskedelmet folytassanak és vagyont halmozzanak fel befektetési céllal, egyenesen vezetett a kapitalista gazdasági rendszer kialakulásához nem csupán a protestáns lakosság körében, nem csupán Észak-Európában, hanem az egész világon (McKinnon, 2010, 23).

Ebben a tanulmányban azt vizsgálom, hogy hosszú évek részben vagy egészében meddő próbálkozásait követően 2018 után hogyan vált az elektronikus kommunikáció mindennapi szokássá Magyarországon a jogi eljárásokban, és azt a felvetést, hogy ebben valóban – a szó szoros és átvitt értelmében is – kritikus tömeg szerepét töltötték-e be a kamarai jogtanácsosokkal kiegészülő ügyvédség, illetve az igazságszolgáltatás körében működő szakmai kamarák.

## **2. Előzmények**

### **2.1. A kezdetek: az elektronikus dokumentumok egyenértékűsége (2001)**

Az elektronikus ügyintézés lehetősége jogi értelemben Magyarországon 2001. szeptember 1-jén indult el azzal, hogy az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény (a továbbiakban: Eat.) az elektronikus dokumentumokat a hagyományos dokumentumokkal egyenértékűnek nyilvánította.

Az Eat. 3. § (1) bekezdése alapján az elektronikus aláírás, illetve elektronikus irat vagy dokumentum elfogadását – beleértve a bizonyítási eszközként történő alkalmazást – megtagadni, jognyilatkozat tételére, illetve joghatás kiváltására való alkalmasságát kétségbe vonni – törvényben meghatározott korlátozásokkal – nem lehetett kizárólag amiatt, hogy az aláírás, illetve az irat vagy dokumentum elektronikus formában létezik.

Az Eat. 4. § (1) bekezdése pedig egyenesen az írásba foglalással tette egyenértékűvé az elektronikus irat legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírással történő ellátását.

Azt gondolhatnánk, hogy ezzel a közhatalmi eljárásokban is lebontották az elektronikus kommunikáció legfőbb jogi akadályait, és megnyílt az út az elektronikus ügyintézés előtt. Nem így volt.

Még öt évvel később, 2006-ban is csak a 16–74 éves lakosság mintegy 14,4 százaléka kereste meg elektronikus úton a *közhivatalokat*,<sup>2</sup> és ennek mindössze 4,5 százaléka nyújtott be elektronikus úton kérelmet.<sup>3</sup>

Az okok többrétűek voltak.

Egyrészt az Eat. 4. § (3) és (4) bekezdése – a bizonyítékként való felhasználáson túl – úgy bírósági, mint hatósági eljárásokban az eljárási cselekmények teljesítését elektronikus irat, dokumentum, illetve aláírás használatával csak akkor tette lehetővé, ha azt az ágazati jogszabály (önkormányzati hatáskörbe tartozó ügyben pedig az érintett önkormányzat rendelete) lehetővé tette. Ilyen eljárások elvétve voltak.

Az Eat. úgy módosította a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvényt, hogy a bejegyzési kérelem és mellékletei elektronikus okirat formájában, számítógépes hálózat útján is továbbíthatóvá váltak a cégbírósághoz, mely esetben a cégbíróság az okiratokat elektronikus okirat formájában volt köteles nyilvántartani.

A gyakorlatban azonban ez a rendelkezés nem hatályosult. Nem csupán amiatt, mert nem alakult ki ennek a kultúrája (nem terjedt el a digitális írástudás), hanem azért sem, mert túl drága és túl bonyolult volt a mindennapi használatra, a költségeihez képest aránytalanul ritkán, kevés közhatalmi eljárásban, jognyilatkozat megtételéhez lehetett érdemben használni. Ugyancsak gátolta a terjedését az, hogy az Eat. által módosított, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: 1952. évi Pp.)<sup>4</sup> kizárólag a minősített elektronikus aláíráshoz fűzte a teljes bizonyító erő joghatását, amely joghatás viszont számos esetben jogszabályi vagy gyakorlati elvárás volt. Így aztán a gazdasági szereplők zöme számára nem érte meg az egyébként is körülményes eszköz igénybevétele.

De az elektronikus írástudás és a jogi akadályok lebontása is csak egy része volt a problémának. Hiába állt ugyanis rendelkezésre a nyilatkozattevő azonosítását és a dokumentum változatlanóságának az ellenőrizhetőségét lehetővé tevő technológia és szabályozás a megbízható, papír alapú dokumentumokkal legalább egyenértékű elektronikus dokumentumok előállításához, ha nem állt rendelkezésre egy olyan biztonságos csatorna, amelyen keresztül ezen iratokat

---

<sup>2</sup> A Központi Statisztikai Hivatal meglehetősen pongyola szóhasználata. Az alkalmazott módszertanból arra lehet következtetni, hogy ez valamennyi közhatalmat gyakorló szervet és közintézetet magában foglalt. Lásd: [https://www.ksh.hu/docs/hun/modsz/ikt\\_modsz.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/modsz/ikt_modsz.html)

<sup>3</sup> KSH - E-közigazgatási portálok igénybevétele az e-ügyintézés szintjei szerint. Lásd: [https://www.ksh.hu/statdat\\_files/ikt/hu/ikt0020.html](https://www.ksh.hu/statdat_files/ikt/hu/ikt0020.html)

<sup>4</sup> Egészen 2012. április 1-ig, amikortól e joghatás már a minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláíráshoz is fűződött.

olyan módon lehetett volna elküldeni és érkeztetni, hogy az elküldés megtörténte, a kézbesítés, illetve annak a fikciója alapjául szolgáló tények utólag igazolhatóak lettek volna.

Az Eat. tehát – miközben a magánjogi jogviszonyok zömében lebontotta a jognyilatkozatok elektronikus megtételének jogi akadályait – a közhatalmi eljárásokban elsősorban a bizonyítékok körében tette lehetővé az elektronikus dokumentumok használatát.

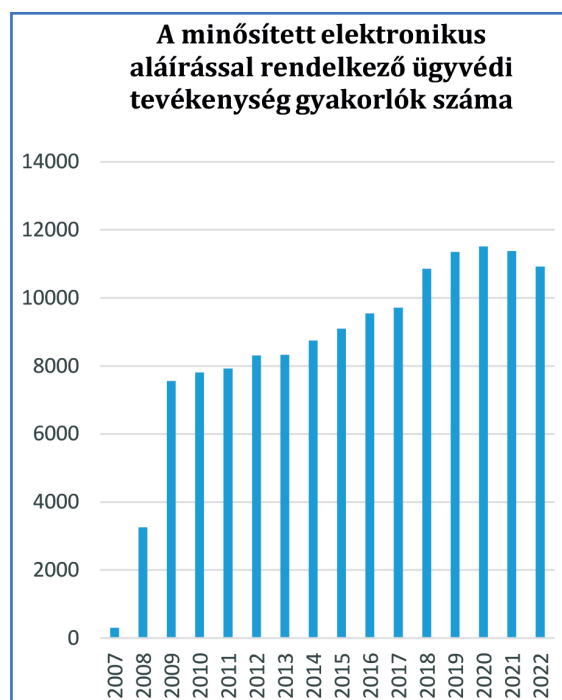
Ezzel ugyanakkor áttételesen megnyitotta az utat az ügyvédi tevékenység gyakorlói előtt. Az 1952. évi Pp. és az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény módosításával<sup>5</sup> ugyanis lehetővé vált, hogy az ügyvéd, illetve a jogtanácsos elektronikus ellenjegyzés segítségével teljes bizonyító erejű elektronikus okiratot állítson elő.

Ezzel szemben, különösen az ügyvédek számára, már értelme lehetett volna a minősített elektronikus aláírás beszerzésének (amelyhez szükséges feltételeknek eleve meg kellett felelniük), hiszen nagyobb számú ügyfél esetén már az évi kis esetszám mellett is megérhette. Az igazi áttörésre azonban ebben a körben is várni kellett, hiszen még 2007 végén is csupán 299 ügyvéd rendelkezett minősített elektronikus aláírással, de ez a következő évektől ugrásszerűen emelkedett.<sup>6</sup>

1. ábra (saját szerkesztés)

*A minősített elektronikus aláírással rendelkező ügyvédi tevékenység gyakorlók számának alakulása<sup>7</sup>*

Év	A minősített elektronikus aláírással rendelkező ügyvédi tevékenység gyakorlók száma
2007	299
2008	3256
2009	7555
2010	7809
2011	7926
2012	8309
2013	8328
2014	8748
2015	9093
2016	9544
2017	9716
2018	10858
2019	11349
2020	11509
2021	11373
2022	10917



<sup>5</sup> Eat. 29. §, 33. §.

<sup>6</sup> A Magyar Ügyvédi Kamara adatszolgáltatása az ügyvédi kamarai nyilvántartásból, valamint a Microsec Számítástechnikai Fejlesztő Zártkörűen Működő Részvénytársaság adatszolgáltatása. Lásd: 1. ábra.

<sup>7</sup> A Magyar Ügyvédi Kamara adatszolgáltatása az ügyvédi kamarai nyilvántartásból, valamint a Microsec Számítástechnikai Fejlesztő Zártkörűen Működő Részvénytársaság adatszolgáltatása alapján.

## 2.2. Az elektronikus ügyintézés jogi akadályainak lebontása a közigazgatási hatósági eljárásokban (2005)

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 2005. szeptember 1-jén lépett hatályba, és 8. §-a egyenesen úgy rendelkezett, hogy közigazgatási hatósági eljárásban az egyes eljárási cselekmények törvény, kormányrendelet és önkormányzati rendelet eltérő rendelkezése hiányában, jogszabályban meghatározott módon, elektronikus úton is gyakorolhatók. A Ket. eredeti szövege szerint az elektronikus ügyintézés kötelezővé tenni és megtiltani egyaránt csak törvényben lehetett volna. A Ket. X. fejezete, valamint a Ket. felhatalmazása alapján kiadott végrehajtási rendeletek részletesen szabályozták az elektronikus ügyintézés, az elektronikus kapcsolattartást.<sup>8</sup>

Látszólag tehát 2005 végére a Ket. lebontotta a közigazgatási hatósági eljárásokban az elektronikus kapcsolattartás jogi akadályait. Még ezt megelőzően 2005 áprilisában a kormányzati portálon ([www.magyarorszag.hu](http://www.magyarorszag.hu)) elindult az ügyfélkapu,<sup>9</sup> amely végre biztosította a hiteles elektronikus dokumentumok biztonságos továbbításához szükséges csatornát a hivatali kapuval rendelkező közhatalmi szervek és az ügyfélkapuval rendelkező természetes személyek között, és így tényleg megnyílt az út az elektronikus ügyintézés előtt.

Nem így történt.

Ennek a legfontosabb oka nem is az volt, hogy az ágazati törvények sorra zárták ki az elektronikus út alkalmazását, miközben kormányzati elvárás volt, hogy ezt csak kivételesen tegyék meg. Az elsődleges ok az volt, hogy a közigazgatási hatóságok zöme – amelyek nem voltak felkészülve az elektronikus kapcsolattartás biztosítására – hol aktívan, de többnyire passzívan szabotálták az elektronikus ügyintézés megvalósulását. Vagy kötetlen formában közölték az ügyfelekkel, hogy ne elektronikus úton küldjék be beadványaikat, vagy nem biztosítottak megfelelő elektronikus csatornát ezek beküldésére. 2007 végére csupán öt, 2008 végére pedig csupán kilenc hivatali kapu működött az országban, de 2008-ban is csak két önkormányzati (és ebből egy többcélú kistérségi társulási) és kettő, a Magyar Közlöny kiadásához kapcsolódó hivatali kapu létesült,<sup>10</sup> melyek értelemszerűen nem generálhattak valódi hatósági eljárási ügyforgalmat. Ha pedig a beadványt valahogy mégis eljuttatták elektronikus úton a hatóságokhoz, azok egyszerűen nem foglalkoztak ezekkel az indítványokkal, vagy – ha kivételesen igen –, akkor is papír alapon intézték tovább az ügyet.

Hiába született számos módosítás és indult számos program e problémakör megoldására, igazi áttörés csak közel egy évtizeddel később következett be. Addig egyes ágazatokban – így különösen az adóeljárásban és az építésügyi igazgatás körében – születtek eredmények, amelyek közvetetten hozzájárultak az elektronikus írásbeliség terjedéséhez és hozzájárultak az elektronikus ügyintézés főszabállyá válásához, de önmagukban nem voltak képesek kritikus tömeg képzésére.

<sup>8</sup> Lásd részletesebben: Baranyi et al. (2018, 19–20).

<sup>9</sup> Lásd: <https://hirlevel.egov.hu/2015/04/14/tiz-eves-az-ugyfelkapu/>

<sup>10</sup> Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, a Vám- és Pénzügyőrség, Magyar Államkincstár, valamint az Önkormányzati Minisztérium Építésügyi és Építészeti Főosztálya, valamint a rendszert üzemeltető Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala hivatali kapuja. Forrás: Hivatali kapuval rendelkező szervezetek listája (xml) [https://mo.hu/szuf\\_ugyleiras?id=75a6a3b1-530f-4523-87df-b277beae72c4](https://mo.hu/szuf_ugyleiras?id=75a6a3b1-530f-4523-87df-b277beae72c4)

### 2.3. Az elektronikus cégeljárás (2006)

A Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján 2007-ben látható érdemi ugrás az elektronikus ügyintézés tekintetében. Ebben az évben az internethasználók közel fele (47,2%-a), míg a 16–74 év közötti lakosság közel negyede (24,9 %-a) választotta legalább egyszer a *közhivatalokkal* való elektronikus kapcsolatfelvétel, míg az internethasználók több mint negyede és a 16–74 év közötti lakosság több mint 13 %-a indított elektronikus úton ügyet.<sup>11</sup>

Nem nehéz összefüggést találni azzal, hogy 2006. július 1-től a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: 2006. évi Ctv.) lehetővé tette, és 2007. január 1-től valamennyi cégformára kiterjesztette a cégbejegyzési és változásbejegyzési kérelmek elektronikus úton történő benyújtását,<sup>12</sup> ráadásul bevezette az egyszerűsített cégeljárást is. Az egyszerűsített cégeljárás egyik legfontosabb feltétele a kérelem és mellékletei elektronikus úton történő benyújtása volt, legnagyobb előnye pedig, hogy szemben az általános 30 napos, valamint a szerződésminta alkalmazásával történő eljárás 8 munkanapos határidejével, az egyszerűsített eljárásban a kérelmet 2 munkanapon belül kellett elbírálni (később pedig ezért még közzétételi költségtérítést sem kellett fizetni).

Az eljárásban a jogi képviselőt már ekkor is kötelező, az elektronikus kapcsolattartás azonban még csak lehetőség volt. Az eljárásban az ügyvédek jogosulttá váltak a papír alapú okiratok elektronikus okirattá alakítására. Ehhez és a benyújtáshoz azonban immár egyértelműen minősített elektronikus aláírást kellett használniuk. Az illetéket és a közzétételi költségtérítést elektronikus úton kellett megfizetni, annak megfizetését a Magyar Államkincstár által kiállított elektronikus dokumentummal igazolni.<sup>13</sup>

A fentiek alapján immár elsősorban a jogi képviselők kezében volt a lehetőség, hogy ügyfeleik érdekeinek szem előtt tartása mellett az egyszerűsített cégeljárást és ezzel az elektronikus utat vagy a hagyományos, papír alapú cégeljárást válasszák.

A statisztika alapján ugyanakkor a jogi képviselőkkel szembeni várakozások nem teljes mértékben váltották be a hozzájuk fűzött reményeket. A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény és egyéb törvények módosításáról szóló 2007. évi LXI. törvény (a továbbiakban: 2007. évi Ctv.-novella) indokolása nem tartalmaz információt arról, hogy a cégbejegyzési és változásbejegyzési ügyek mekkora része volt egyszerűsített eljárás, és erre a bírósági ügyforgalmi statisztikák sem terjednek ki. Az indokolás kitér ugyanakkor arra, hogy 2006-ban a hiánypótlás nélküli eljárásokban 9,9 nap, míg a hiánypótlásokkal érintett eljárásokban 39 nap volt az átlagos bejegyzési idő, addig ez 2007-ben sem változott számottevően, csupán 8,7, illetve 37,3 napra csökkent országos átlagban. Ezzel az is összhangban van, hogy a Magyar Ügyvédi Kamara nyilvántartásai szerint 2007 végén még csupán 299 ügyvéd rendelkezett ügyvédi elektronikus aláírással.<sup>14</sup>

A 2007. évi Ctv.-novella ezzel összefüggésben számos egyszerűsítés bevezetése mellett kötelezővé tette a cégbejegyzési és a változásbejegyzési eljárásokban az elektronikus ügyintézés, és 2008. július 1-től az ügyintézési határidőt két munkanapról egy munkaóraóra csökkentette.

<sup>11</sup> KSH - E-közigazgatási portálok igénybevétele az e-ügyintézés szintjei szerint. Lásd: [https://www.ksh.hu/stadat\\_files/ikt/hu/ikt0020.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/ikt/hu/ikt0020.html)

<sup>12</sup> 2006. évi Ctv. IV. fejezet 2. cím.

<sup>13</sup> 2006. évi Ctv. 37–38. §.

<sup>14</sup> A Magyar Ügyvédi Kamara adatszolgáltatása az ügyvédi kamarai nyilvántartásból, valamint a Microsec Számítástechnikai Fejlesztő Zártkörűen Működő Részvénytársaság adatszolgáltatása. Lásd: 1. ábra.



Innentől kezdve a cégeljárással foglalkozó ügyvédeknek valóban nem maradt más választásuk, mint minősített elektronikus aláírást igénybe véve áttérni az elektronikus cégeljárásra, vagy megszüntetni e szolgáltatási portfóliójukat.

Ez nagyságrendi ugrást eredményezett az ügyvédi minősített elektronikus aláírások számának, és ennek megfelelően az ügyvédi elektronikus ügyintézésnek az alakulásában. 2008 végére az előző évhez képest több mint tízszeresére, 3256-ra emelkedett a minősített elektronikus aláírással rendelkező ügyvédek száma,<sup>15</sup> de a 2008. évi, rekordszámú, mintegy 410 347 érdemi cégügyhöz<sup>16</sup> képest ez a szám is alacsonynak tűnik (hiszen ez ügyvédenként átlagosan évi több mint százharminc érdemi cégügyet jelent).

#### 2.4. Az elektronikus fizetési meghagyás (2010)

A fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény (a továbbiakban: Fmhtv.) 11. § (3) bekezdése 2010. július 1-től a jogi személyek és a jogi képviselő számára – szűk kivételtől eltekintve – kötelezővé tette, hogy fizetési meghagyásos eljárásban a beadványát elektronikus úton terjesszék elő. Ez a gyakorlatban kizárólag minősített (később minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú) elektronikus aláírás segítségével volt lehetséges.

Tekintettel arra, hogy a jogi személyek jó részének az alacsony ügyszám miatt továbbra sem érte meg az elektronikus eljáráshoz gyakorlatilag elengedhetetlen elektronikus aláírás beszerzése, ezért ez a gyakorlatban szinte kötelező jogi képviselőt jelentett. Ráadásul az egymillió forintot meg nem haladó pénzbeli követelések érvényesítésére lényegében nem volt más út.<sup>17</sup>

Feltehetőleg részben ezzel is összefüggésben az ügyvédi elektronikus aláírások száma 2010-re 7800-ra növekedett.<sup>18</sup>

#### 2.5. Elektronikus pereskedés (2010–2016)

Az 1952. évi Pp. 2010. január 1-jén egy önálló hatodik résszel egészült ki, amely a polgári (és ezáltal a közigazgatási) perekben való elektronikus kommunikáció szabályait rögzítette.<sup>19</sup> A szabályozás 2010. július 1-től több ütemben vezette volna be részben a fakultatív, részben a kötelező elektronikus kapcsolattartást a polgári és közigazgatási perekben. A szabályozás alkalmazásának kezdő időpontját az utolsó pillanatban 2010. június 29-én,<sup>20</sup> majd 2011. június 29-én<sup>21</sup> és végül 2013. július 28-án<sup>22</sup> ismételten elhalasztották. A halasztás indoka az volt, hogy

<sup>15</sup> A Magyar Ügyvédi Kamara adatszolgáltatása az ügyvédi kamarai nyilvántartásból, valamint a Microsec Számítástechnikai Fejlesztő Zártkörűen Működő Részvénytársaság adatszolgáltatása. Lásd: 1. ábra.

<sup>16</sup> A megyei bíróságok ügyforgalmi adatai - Elsőfokú ügyek. (2006). Lásd: <https://bit.ly/3NX4gzK>

<sup>17</sup> Fmhtv. 2010. július 1-jén hatályos 3. § (2) bekezdése.

<sup>18</sup> A Magyar Ügyvédi Kamara adatszolgáltatása az ügyvédi kamarai nyilvántartásból, valamint a Microsec Számítástechnikai Fejlesztő Zártkörűen Működő Részvénytársaság adatszolgáltatása. Lásd: 1. ábra.

<sup>19</sup> Lásd a hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus térítvevényről szóló 2009. évi LII. törvény 11. §-át.

<sup>20</sup> Lásd az egyes elektronikus eljárások módosításáról szóló 2010. évi LIX. törvény 3. §-át.

<sup>21</sup> Lásd a határon átnyúló tartási ügyekben a központi hatósági feladatok ellátásáról szóló 2011. évi LXVII. törvény 35. §-át.

<sup>22</sup> Lásd a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi XXXVIII. törvény 55. §-át.

ezen elektronikus eljárások bevezetésével kapcsolatos szükséges és elégséges feltételek részben vagy egészben több helyütt is hiányoznak, mivel a tervezett elektronikus kapcsolattartás technikai rendszere nem működik, és az igazságügyi igazgatás szervezetei sincsenek felkészülve a használatára, forrásuk sincs rá.<sup>23</sup>

A 2013. január 1-től hatályos, és végül végre alkalmazhatóvá vált szabályozás<sup>24</sup> szakítva a korábbi logikával, átmenetileg elvetette a kötelező elektronikus perlekedést, és csupán lehetővé tette a törvényszék elsőfokú hatáskörébe tartozó ügyekben – pontosabban azok egy részében – az elektronikus kapcsolattartást a fél és képviselője részére.

Emögött ugyanaz a logika állt, mint a Ket. által bevezetett szabály mögött. Nevezetesen az, hogy az ügyfelek, illetve a felek tudják a legjobban, milyen módon tudnak a leghatékonyabban kommunikálni a hatóságokkal, illetve bíróságokkal, az ő felelősségük és lehetőségük kiválasztani a számukra leghatékonyabb, legkényelmesebb kapcsolattartási formát.

A bírósági statisztikák azonban egyértelműen arra mutatnak, hogy az érintettek töredéke élt csak a törvény biztosította új lehetőséggel. A polgári ügyszakban

- 2013-ban összesen 306 (ebből 92 eljárást megindító),
- 2014-ben összesen 597 (ebből 108 eljárást megindító), míg
- 2015-ben összesen 1 600 (ebből 244 eljárást megindító)

beadvány érkezett elektronikus úton.<sup>25</sup>

A kötelező elektronikus perlekedést ezután ismét több alkalommal (lényegében évente) elhalasztva, végül 2016. január 1-jével vezették be általános jelleggel a gazdálkodó szervezetek, valamint a jogi képviselők számára.<sup>26</sup>

Ahogy ez várható volt, az elektronikus beadványok száma több nagyságrenddel megnőtt. 2016-ban több mint 100 000 elektronikus beadvány érkezett, melynek közel harmada eljárást megindító irat volt. Az elektronikus beadványok száma 2017-re közel az ötszörösére emelkedett, míg az elektronikus kezdő iratok száma közel a háromszorosára. Ezek a számok nagyjából 2019-2020-ra körülbelül 100 000 eljárást kezdeményező iratszámban és összesen körülbelül 600 000 beadványszámban stabilizálódtak.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> A 2010. évi LIX. törvény indokolása.

<sup>24</sup> Ezt az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXI. törvény 1. §-a vezette be.

<sup>25</sup> Az Országos Bírósági Hivatal Elnökének 2018. évi beszámolója 138. oldal. Lásd: [https://birosag.hu/sites/default/files/2019-10/evés\\_beszamolo\\_2018\\_0.pdf](https://birosag.hu/sites/default/files/2019-10/evés_beszamolo_2018_0.pdf) Lásd még: 2. ábra.

<sup>26</sup> A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, valamint egyéb eljárásjogi és igazságügyi törvények módosításáról szóló 2015. évi CLXXX. törvény 12. §.

<sup>27</sup> Az Országos Bírósági Hivatal elnöke 2016-2022. évi beszámolója. Lásd: 3. ábra.

2. ábra (saját szerkesztés)  
Bírósági elektronikus iratforgalom alakulása 2013 és 2020 között<sup>28</sup>

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Polgári peres	Civilisztikai peres	92	108	244	33 582	91 080	100 295	100 536	99 459
	Összes beadvány	306	597	1 600	102 232	490 508	680 433	588 209	592 401
Elektronikus beadványok	Kezdőirat						21 679	88 162	149 031
	Összes beadvány			969	11 893	57 728	95 112	89 571	176 643
	Kezdőirat					11 832			
	Összes beadvány			23 763	33 839	17 069			
Polgári nemperes	Civil szervezetek					29 983	29 441	34 021	36 792
	Cégljárás					373 760			
	Egyéb nemperes eljárások					708 716			
	Összes beadvány						18 883	27 090	1 916
Büntető- és szabálysértési	Büntetőeljárás								
	Összes beadvány					33	198 959	363 235	391 750
	Kezdőirat						223 613	216 474	232 051
	Összes beadvány						252 451	256 054	278 122
Papír alapú beadványok	Civil szervezetek nyilvántartási eljárása			111 537	101 516				
	Összes irat					90 425	77 676	70 933	58 689
<b>Jelmagyarázat</b>									
	OBH elnök 2015. évi beszámolója								
	OBH elnök 2016. évi beszámolója								
	OBH elnök 2017. évi beszámolója								
	OBH elnök 2018. évi beszámolója								
	OBH elnök 2019. évi beszámolója								
	OBH elnök 2020. évi beszámolója								

<sup>28</sup> Az Országos Bírósági Hivatal Elnökének beszámolója. Lásd: <https://birosag.hu/birosagokrol/birosagi-szervezet/obh/obh-elnoknek-beszamoloi>

### 3. A fordulópont (2018)

#### 3.1. Az elektronikus ügyintézés robbanásszerű növekedése

A Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján 2018-ban 2017-hez képest több mint 7%-kal nőtt a közhivatalokkal való elektronikus kapcsolatfelvételt és közel ennyivel a közhivatalok honlapjairól való információszerzést választók aránya. Ennél is beszédesebb, hogy az űrlapok letöltésére az előző évinél több mint 8 %-kal többen használták az e-közigazgatási portálokat, kitöltött űrlapok benyújtására pedig majdnem 10 %-kal többen.<sup>29</sup>

A 2018-ban bevezetett e-papíron zajló ügyforgalom 2018 januárjában a hétköznapi átlag 150 alattiról egy hónap alatt hétköznapi átlag ezerre, 2018 februárjában a januári ötszörösére, kevesebb mint ezerről több mint 25 000-re nőtt, majd ezután folyamatosan növekedve csak 2020 közepén állt be a mai napig átlagosnak tekinthető, havi 250–300 000 körülire.

A hivatali kapuk száma 2018-ban közel a duplájára, 5560-ról 10 894-re nőtt. A hivatali kapuk száma 2017 decemberében több mint 600-zal, 2018 januárjában 1400-zal, februárjában közel 2000-rel, márciusban ismét valamivel több mint 600-zal. Közel ekkora ugrás csak 2019 januárjában volt még tapasztalható, amikor ismét közel 600-zal nőtt a hivatali kapuk száma,<sup>30</sup> de ekkor az új hivatali kapuk zömét – a Magyar Államkincstáron és szervezeti egységein kívül – óvodák, bölcsődék, szociális intézmények és önkormányzati konyhák tették ki.

3. ábra (saját szerkesztés)  
Hivatali kapuk számának alakulása<sup>31</sup>



<sup>29</sup> Ugyanez a 16–74 éves lakosság számához viszonyítva valamivel alacsonyabb növekedést utat. KSH – E-közigazgatási portálok igénybevétele az e-ügyintézés szintjei szerint. Lásd: [https://www.ksh.hu/stadat\\_files/ikt/hu/ikt0020.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/ikt/hu/ikt0020.html)

<sup>30</sup> A NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. adatszolgáltatása alapján. Lásd: 3. ábra.

<sup>31</sup> A NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. adatszolgáltatása alapján.

Ehhez tartozik még, hogy a minősített elektronikus aláírással rendelkező ügyvédi tevékenységet gyakorlók száma 2018-ban 10%-kal 10 858-ra nőtt, és azóta számottevő változás nem következett be<sup>32</sup>.

A bírósági ügyforgalmat elemezve is hasonló tendencia figyelhető meg:<sup>33</sup>

- 2018-ban az előző évihez képest 10%-kal százezer fölé emelkedett az elektronikus úton előterjesztett civilisztikai peres kezdőiratok száma, majd ezt követően lényegében stagnált,
- 2018-ban az előző évihez képest majdnem 40%-kal több mint 680 ezerre emelkedett az összes elektronikus úton benyújtott civilisztikai peres beadvány száma, majd ezt követően 2019-ben jelentős csökkenést követően szintén stagnálásról beszélhetünk,
- 2018 második felében lényegében a semmiből 64 ezer fölé emelkedett az elektronikus büntetőeljárású peres kezdőiratok és 200 ezer fölé emelkedett a büntetőeljárású összes elektronikus peres iratforgalom, ezt követően némi csökkenés után szintén stagnálás figyelhető meg éves szinten,
- 2018-ban a semmiből 200 ezer fölötti szabálysértési eljárású kezdőirat érkezett be elektronikus úton a bíróságokhoz, amelyet szintén némi csökkenés után stagnálás követett, ráadásul ez az ilyen iratok 94%-át tette ki.

Azt mondhatjuk, hogy egy csapásra igencsak jelentősen nőtt, átfordult az elektronikusán intézett közigazgatási ügyek aránya a papír alapon indított ügyekhez képest, a semmiből főszabállyá vált az elektronikus ügyintézés a büntető- és szabálysértési eljárásokban, és még azon bírósági eljárások esetében is, ahol eddig is jellemző volt az elektronikus út, jelentősen nőtt az elektronikus kapcsolattartás aránya. Mindez ráadásul úgy, hogy hasonló intenzitású növekedésre azóta sem igen volt példa Magyarországon, a legjellemzőbb egy kis mértékű csökkenés utáni stagnálás.

### 3.2. A változás jogi háttere

2018 kifejezetten nehéz év volt az ügyvédek számára. Ugyanabban az évben négy különböző új eljárású kódex lépett hatályba: az új polgári perrendtartás, az általános közigazgatási rendtartás és a közigazgatási perrendtartás 2018. január 1-jén, az új büntetőeljárású törvény pedig 2018. július 1-jén.

Emellett 2018. január 1-jével hatályba lépett az új hivatásrendi törvény, az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Üttv.). Az Üttv. többek között a jogtanácsosok jelentős részét az ügyvédi kamarákba integrálta, újraszabályozta az ügyvédi tevékenység gyakorlásának feltételeit és gyakorlati kérdéseit – az azonosítástól az ellenjegyzésen át az ügyvédi nyilvántartások vezetéséig –, és fokozatosan kötelezővé tette az elektronikus kapcsolattartást az ügyvédi kamarákkal kamarai hatósági, fegyelmi és egyéb ügyekben is.<sup>34</sup> Ezzel párhuzamosan jelentősen változtak a pénzmossa és a terrorizmus finanszírozása megelőzésére vonatkozó, az ügyvédi tevékenység gyakorlóit is terhelő követelmények.

<sup>32</sup> A Magyar Ügyvédi Kamara adatszolgáltatása az ügyvédi kamarai nyilvántartásból, valamint a Microsec Számítástechnikai Fejlesztő Zártkörűen Működő Részvénytársaság adatszolgáltatása. Lásd: 1. ábra.

<sup>33</sup> Az Országos Bírósági Hivatal Elnökének 2018. évi beszámolója 138. oldal. Lásd: [https://birosag.hu/sites/default/files/2019-10/evés\\_beszamolo\\_2018\\_0.pdf](https://birosag.hu/sites/default/files/2019-10/evés_beszamolo_2018_0.pdf) Lásd még: 2. ábra.

<sup>34</sup> 2018. január 1-től a Budapesti Ügyvédi Kamara és a Magyar Ügyvédi Kamara, 2019-től Magyarország valamennyi ügyvédi kamarája előtti valamennyi eljárásban kötelező az elektronikus ügyintézés. Lásd az Üttv. 173. § (1) bekezdését és a kamarai hatósági eljárásokról szóló 12/2017. (XI. 20.) MÜK szabályzat 1.1.1. pontját.



A témánk szempontjából legfontosabb változást ugyanakkor nem ez, hanem a már 2015-ben elfogadott, az elektronikus ügyintézés és az azt biztosító szervek közötti informatikai együttműködés szabályait rögzítő, az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szabályok általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: Eüsztv.) általánosan alkalmazhatóvá válása jelentette.

Az Eüsztv. 8. § (1) bekezdése alapelvei szinten rögzítette, hogy Magyarországon mindenkinek joga van ahhoz, hogy az állami és önkormányzati szervek, valamint a közszolgáltatók előtt az ügyeit a lehető legszélesebb körben elektronikusan intézze. Ez azonban, ha megnézzük a korábbi szabályokat, – kis túlzással a büntetőeljárások kivételével – nem jelentett különösebb újdonságot, hiszen eddigre már az elektronikus ügyintézés kizáró szabályok deregulációja és az elektronikus kapcsolattartás lehetőségét biztosító szabályok hatályba léptek. Ennek ellenére az áttörés nem következett be az elektronikus ügyintézés általános elterjedésében.

Az igazi változást az Eüsztv. 9. § (1) bekezdésének hatályba lépése jelentette. Ez ugyanis leegyszerűsítve az állami, önkormányzati szerveket, valamint a gazdálkodó szervezeteket, és az ügyfelek jogi képviseletében eljáró jogi képviselőket is elektronikus ügyintézésre kötelezte.

#### 4. A változás mozgatói: kritikus tömeg?

A fenti jogszabályi változások elindítottak, illetve katalizáltak egy láncolatot, ami végső soron – 2018 és 2020 között – az elektronikus ügyintézés intenzív, eleinte robbanásszerű, majd szép lassan lecsillapodó, de mára egyértelműen visszafordíthatatlan növekedéséhez vezetett, nem csupán a tág értelemben vett ügyvédség körében, hanem az egész társadalomban.

Az alábbiakban azt vizsgáljuk, mik voltak ennek az elektronikus ügyintézés terjedését visszafordíthatatlanul beindító „kis magyar tömeghatásnak” a kritikus tényezői.

##### 4.1. Az első tényező: a félelem

Ahogy az a fentiekben kifejtettem, 2018-tól az elektronikus ügyintézés szinte minden jogi eljárásban kötelezővé vált a gazdálkodó szervezetek, az állami és önkormányzati szervek, közjegyzők, közttestületek, de különösen a jogi képviseletet ellátó ügyvédek és kamarai jogtanácsosok számára.

A kamarai jogtanácsos nélkül működő gazdálkodó szervezetek, akik nagy tömegben továbbra sem voltak felkészültek az elektronikus kapcsolattartásra – az adóeljárások kivételével, ahol a könyvelőjüket hatalmazták meg – azokban az ügyekben is ügyvédnek adtak meghatalmazást, ahol korábban papír alapon maguk jártak el.

2018 elején éppen külföldi szabadságunkat töltöttük, de minden hajnalban – a napi kirándulások előtt – elektronikus űrlapokat készítettem az ügyvédi kamarai hatósági eljárások megkönnyítéséhez. A Budapesti Ügyvédi Kamara ekkorra már rég rendelkezett az elektronikus beadványok fogadásához és küldéséhez szükséges informatikai feltételekkel, de a hatóságok zöme nemhogy elektronikus űrlapokkal, hanem hivatali kapuval sem rendelkezett, vagy ha azzal rendelkezett is, jogszabályi kötelezettség<sup>35</sup> ellenére nem csatlakozott még az e-Papír szol-

<sup>35</sup> Az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 68. §-a alapján valamennyi elektronikus ügyintézés biztosító szerv már 2017. január 1-től köteles lett volna biztosítani az e-Papír szolgáltatás útján előterjesztett beadványok befogadását, ha az adott ügytípus elektronikus űrlappal nem támogatott.

gáltatáshoz sem, amely az általános célú – értsd szabadszövegesen kitölthető – elektronikus kéreleműrlap benyújtását szolgálta volna.

Az, hogy 2017 decemberében több mint 600-zal nőtt a hivatali kapuk száma azt mutatja, hogy egyes hivatalok még időben elkezdtek a felkészülést, de a 2018 január-márciusában megnyitott közel 4 000 hivatali kapu rávilágít arra, hogy a korábban tapasztaltakkal összhangban a közigazgatás egy jelentős része az eredeti határidőre – tudatosan vagy gondatlan mulasztásból eredően – minimális szinten sem készült fel az elektronikus beadványok fogadására, az elektronikus ügyintézésre.

Úgy tűnt tehát, hogy a közigazgatás (egy része) ismét elszabotálja az elektronikus ügyintézés általánosságá tételét. Egy dolgot azonban nem vettek figyelembe: a félelem-faktort.

Az ügyvédek és a kamarai jogtanácsosok (a továbbiakban együtt: ügyvédek), akik a polgári peres, adó- és cégeljárások miatt már jórészt rendelkeztek az elektronikus ügyintézéshez szükséges technikai feltételekkel – az ügyvédi kamarákhoz beérkezett és a belső fórumokon egymás között megtárgyalt panaszjaikból egyértelműen kitűnő módon, és jogilag teljes mértékben megalapozottan – attól tartottak, hogy ha a keresetleveleiket, kérelmeiket, egyéb beadványaikat nem elektronikus úton juttatják el a hatóságokhoz, bíróságokhoz, azok hatálytalanok lesznek, illetve azok visszautasításra kerülnek.<sup>36</sup> Ha pedig ezeket a beadványokat a bíróságok, hatóságok nem veszik figyelembe, illetve visszautasítják, az az ügyvédi megbízási szerződések olyan megszegését jelenti, amely miatt az ügyvédnek kártérítési és fegyelmi felelősséggel, sőt – ami még talán ezeknél is súlyosabb – akár az ügyfelei elvesztésével kellett volna szembenéznie.

Az ügyvédek a fent vázolt jól felfogott érdeükben tehát minden egyes beadványt megkíséreltek elektronikus úton előterjeszteni. Ehhez a fiatalabb ügyvéd generáció, valamint az ügyvédjelöltek, gyakornokok és frissen megjelent ügyvédasszisztensek már rendelkeztek a megfelelő digitális kompetenciákkal, az idősebb ügyvédek, pedig vagy beletanultak, vagy igénybe vették fiatalabb kollégák segítségét, vagy felhagytak ügyvédi tevékenységükkel. A beadványok elektronikus előterjesztése azonban a korábban még be nem járatott ügyeket leszámítva, az esetek zömében nem járt sikerrel, ami miatt egyszerre fordultak – jobb híján telefonon – az érintett közhatalmi szervekhez, azok felügyeleti szervéhez, illetve az ügyvédi kamarákhoz a helyzet kezelése érdekében. Szórványosan előfordult, hogy egyes hatóságok – a saját szempontjukból törvényellenesen – a hagyományos kapcsolattartásra vagy szabályszerűnek nem tekinthető elektronikus levélben történő előterjesztésre hívták fel az ügyvédeket.<sup>37</sup> Ugyanakkor szép fokozatosan az ügyvédség ezen az úton kikényszerítette, hogy – a törvényben és kormányrendeletben meghatározott kivételektől eltekintve – a bíróságok után a közigazgatás egyéb szereplői és más elektronikus ügyintézés biztosítására köteles szervek megteremtsék az elektronikus ügyintézés minimális feltételeit, azaz a beadványokat legalább az e-Papír szolgáltatás segítségével benyújthassák.

Ezzel a kritikus ügyvédi hozzáállással szoros összefüggésben 2018 első – büntetőügyekben a harmadik – negyedének a végére lényegében mindennapossá vált az elektronikus kommunikáció a jogi eljárásokban. Az ugyanis, hogy az ügyvédek számára biztosítani kellett az elektronikus ügyintézés lehetőségét, egyfajta spillover hatásként magával hozta azt is, hogy az elektronikus ügyintézés lehetősége megnyílt lényegében bárki előtt. Ráadásul mivel ezt az

<sup>36</sup> Az Eüsztv. 9. § (5) bekezdése alapján 2018. január 1-től, ha a jogi képviselő nem elektronikus úton terjeszti elő a nyilatkozatát, az – a törvényben meghatározott kivétellel – hatálytalan.

<sup>37</sup> Amire az Eüsztv. 9. § (4) bekezdése alapján elektronikus út hiányában az ügyvédeknek egyébként jogszerű lehetősége lett volna.

eljáró szervek részéről a legegyszerűbben az – elektronikus aláírást nem, csupán ügyfélkapus azonosítást igénylő és rendkívül egyszerű – e-Papír szolgáltatással lehetett biztosítani, így az elektronikus ügyintézés lehetősége nem csupán elvi, hanem gyakorlati szinten is lehetővé vált a széles tömegek számára.

#### 4.2. A második tényező: a kényelem

A jogi tanácsadás kivételével az ügyvédi megbízási szerződés megkötésére<sup>38</sup> és az ügyvédi ellenjegyzésre<sup>39</sup> vonatkozó, valamint a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása megelőzését szolgáló követelményeknek<sup>40</sup> közös eleme, hogy az ügyvédnek kell azonosítania kell az ügyfelet, illetve a releváns körben meg kell győződnie az ügyfél akaratáról. Ehhez az ügyfélnek főszabályként praktikusán meg kellett jelennie az ügyvéd előtt.

Az elektronikus ügyintézés terjedésével 2018-ban az ügyvédekben felmerült a kérdés: mit jelent az, hogy „előtt”. Azt jelenti-e, hogy az ügyfeleknek személyesen és fizikailag meg kell jelenniük az ügyvéd előtt, vagy a már 2018 előtt is évek óta terjedő videotelefonos megoldások<sup>41</sup> segítségével is találkozhatnak? Az ügyvédek a jogi szabályozást úgy értelmezték, hogy bizonyos garanciák mellett ez utóbbi a helyes értelmezés.

Ebből az értelmezésből két, az ügyvédek és ügyfelek kényelmét is szolgáló vívmány is következett. Az egyik, hogy inntől online, személyes találkozás nélkül is intézhetővé vált az ügyvédi tevékenységek jelentős része. A másik, az Üttv. által 2018. január 1-jével bevezetett újítással állt összefüggésben, miszerint az ügyvéd által ellenjegyzett, de a felek által külföldön aláírt okirat teljes bizonyító erejéhez diplomáciai hitelesítés vagy felülhitelesítés, illetve Apostille tanúsítvány immár nem szükséges.<sup>42</sup> Ennek megfelelően a külföldön tartózkodó ügyfélnek magyarországi jogi ügyei nagy részének intézéséhez elegendő lett online felvennie a kapcsolatot az ügyvédjével.

Erre tekintettel a Budapesti Ügyvédi Kamara Elnöksége 2018. október 1-jén határozatot adott ki a távazonosításról,<sup>43</sup> ami – a határozatban meghatározott feltételeknek megfelelő és auditált – elektronikus hírközlő eszköz segítségével lehetővé tette a személyesen meg nem jelent ügyfél videotelefonos távazonosítását és személyazonosságának igazoló ellenőrzését a budapesti ügyvédek és kamarai jogtanácsosok számára. Ezt a szabályozást ezután több területi ügyvédi kamara is átvette. Átmenetileg a Pmt. hatálya alá tartozó ügyekben csak e területi ügyvédi kamarák tagjai voltak jogosultak távazonosítást végezni, míg az ezen kívüli ügyekben valamennyi ügyvéd és kamarai jogtanácsos.

Egyes hatóságok eleinte vonakodtak elfogadni,<sup>44</sup> de végül – törvénymódosítás nélkül – ez lett az általánosan elfogadott értelmezés. Majd a Pmt. módosítását követően a Magyar Ügyvé-

<sup>38</sup> Üttv. 32. § (1) és (2) bekezdés.

<sup>39</sup> Üttv. 44. § (1) bekezdés d) pont.

<sup>40</sup> A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Pmt.) 7. § (1) bekezdés.

<sup>41</sup> Például: Skype, MS Teams, Google (Hangouts) Meet.

<sup>42</sup> Üttv. 44. § (7) bekezdés.

<sup>43</sup> A távazonosítás egyes kérdéseiről szóló 2018. ELN. 470/11/01. számú határozat. Lásd: <https://bit.ly/3JDeJh9>

<sup>44</sup> Még 2019-ben is előfordult, hogy ingatlanügyi eljárásban csak másodfokon ismerték el az ilyen módon ellenjegyzett okiratot ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzésre alkalmasnak felülhitelesítés és Apostille nélkül.

di Kamara küldöttgyűlése országosan egységesen szabályozta a kérdést,<sup>45</sup> a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke pedig határozatban auditálta az alkalmazható eszközöket.<sup>46</sup> Így 2019. augusztus 1-től országosan lehetővé vált a távazonosítás és távellenjegyzés.

### 4.3. A harmadik tényező: a centralizáció

A 2010-es évek közepétől nem csupán az államigazgatás, hanem a szakmai kamarák tekintetében is megjelentek a centralizációs tendenciák (arról nem is beszélve, hogy például a végrehajtók szakmai köztestületét a jogalkotó meg is szüntette). Így például a korábban kétszintű igazságügyi szakértői önkormányzat helyett egyetlen egységes, országos kamarát hoztak létre, a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamarát.<sup>47</sup> De még a hagyományoknak megfelelően továbbra is alapvetően területi alapon szerveződő ügyvédi kamarák esetében is látható, hogy az Üttv. alapján a Magyar Ügyvédi Kamara, illetve a regionális fegyelmi bizottságok számos feladatot átvettek a területi kamaráktól, illetve az új feladatokat eleve országos szinten rendelték megszervezni. Ehhez kapcsolódik, hogy az államigazgatás karcsúsításának jegyében egyre többször merült fel – az államigazgatás számára a felügyeleti jogkörök fenntartása mellett – a közfeladatok szakmai kamarákhoz történő kiszervezése.<sup>48</sup>

Ezek a tendenciák azzal a következménnyel jártak, hogy a szakmai kamaráknak egyre gyakrabban és egyre több döntést kell hoznia, ráadásul az országos kamaráknak ezt olyan testületi döntéshozatal keretében, ahol a testület tagjai az ország különböző pontjain élnek és tevékenykednek. Ez rengeteg utazást követelt volna meg, ami eleve alacsony részvételt eredményezett úgy a hagyományos módon lezajló országos kamarai választásokon, mint a testületi szervek személyes jelenléti ülésein. Az utóbbiak esetében ez nemegyszer határozatképtelenséggel járt, amelyet ugyan praktikus megoldott az, hogy a megismételt ülés a megjelentek számára tekintet nélkül határozatképes, de nem oldotta meg azt, hogy az így meghozott döntések legitimitációja jelentősen gyengült. Jellemző adat, hogy a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara 2016 és 2019 között egyetlen első alkalommal teljes mértékben határozatképes küldöttgyűlést sem tudott tartani.<sup>49</sup>

A fenti problémák hatására fordultak a köztestületek az elektronikus döntéshozatali megoldások irányába. Számos szakmai kamaránál hoztak létre elektronikus döntéshozatali rendszereket.

Így a Magyar Ügyvédi Kamara és a területi ügyvédi kamarák számára ügyfélkapus azonosításon alapuló nyílt szavazórendszer működik, és a kamarai jogtanácsosok, illetve az alkalmazott ügyvédek 2017 óta elektronikus úton választják meg az ügyvédi kamarai szervekbe

<sup>45</sup> Lásd a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvényben és az Európai Unió és az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról szóló 2017. évi LII. törvényben meghatározott kötelezettségek teljesítéséről szóló 10/2019. (VI. 24.) MÜK szabályzat 5. pontját.

<sup>46</sup> Lásd az azonosítás során használható egyes elektronikus hírközlő eszközök auditációjáról szóló 1/2019. (VII. 31.) MÜK elnöki határozatot.

<sup>47</sup> Lásd az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Szaktv.) 144. § (1) bekezdését.

<sup>48</sup> Lásd például a kirendelt ügyvédek kijelölésének kamarai hatáskörbe utalását, mely bár területi kamarai hatáskör, de ténylegesen a Magyar Ügyvédi Kamara működteti annak az országosan egységes rendszerét.

(Üttv. 37. §)

<sup>49</sup> Lásd: <https://miszk.hu/index.php/tudastar/kuldottgyulesi-jegyzokonyvek>

delegált tisztségviselőiket,<sup>50</sup> automatizált elektronikus rendszerben jelöli ki a kirendelt ügyvédek,<sup>51</sup> elektronikus továbbképzési rendszert működtetnek<sup>52</sup> stb.

A Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara elnöksége már 2017 óta ülésezett online is, és szintén rendelkezik nyílt döntéshozatalt biztosító, szintén ügyfélkapus azonosítás segítségével működő szavazórendszerrel, és – még a koronavírus-járvány begyűrűzése előtt meghozott törvénymódosítás alapján – Magyarországon egyedülként auditált elektronikus hírközlő rendszer segítségével 2020 óta kizárólagosan elektronikus úton, titkos szavazással választja meg országos szinten elnökét, elnökhelyetteseit, valamint küldöttjeit.<sup>53</sup> 2020 óta ugyancsak elektronikus úton bonyolítja le küldöttgyűléseit, melyek azóta kivétel nélkül határozatképesek, megismételt küldöttgyűlést egyetlen alkalommal sem kellett azóta tartani.<sup>54</sup>

A szakmai kamarák – kényszerűségből – úttörő szerepet vállaltak tehát a digitális megoldásoknak a hétköznapi működésbe történő bevezetésében.

## 5. Zárszó helyett: COVID19

Azt mondják, hogy a puding próbája az evés. Sajnos erre rendkívül korán, már 2020 márciusától sor került. Ekkor érkezett meg hazánkba is a COVID19 járvány, és azzal együtt a veszélyhelyzet, a lezárások és a fizikai távolságtartás.

Ebben az időszakban nyilvánvalóan kiemelt jelentőséghez jutott az elektronikus eszközök alkalmazása a jogi eljárásokban, valamint a távollévők közötti tranzakciók biztonságos lebonyolítása.

A mindössze egy-kétéves vívmányok is jól vizsgáztak.

A statisztikák egyértelműen azt mutatják, hogy a COVID19 időszakában sem esett vissza érdemben az elektronikusan intézett ügyek száma, sőt a lakosság körében növekedni tudott az elektronikusan ügyet intézők aránya, ami a járvány lecsengésével sem esett vissza.<sup>55</sup>

A jogi eljárások során, de az üzleti életben is felértékelődött – a közjegyzők mellett – az ügyvédek szerepe a távollévők közötti tranzakciók hiteles, megbízható dokumentálására való képességük miatt. A megvalósított fejlesztések ugyanakkor nem csupán az ügyvédek, hanem értelemszerűen a széles közönség számára is megnyitotta az elektronikus ügyintézés lehetőségét, mellyel a lezárások alatt a lakosság kénytelen volt élni, a lezárásokat követően pedig az esetek zömében már nem volt értelme visszatérni a nehezkesebb, papír alapú hagyományos ügyintézéshez.

Az, hogy az ügyvédek immár rendelkeztek az elektronikus ügyintézéshez, kommunikációhoz szükséges infrastruktúrával és informatikai tudással, illetve készséggel, megkönnyítette az igazságszolgáltatás és a közigazgatás működését is a járvány időszakában.

---

<sup>50</sup> Lásd az országos kamarai jogtanácsosi és az országos alkalmazott ügyvédi tagozat tagjainak, valamint a területi kamarai jogtanácsosi és a területi alkalmazott ügyvédi tagozatok tisztségviselőinek delegálásáról szóló 10/2018. (VI. 25.) MÜK szabályzatot.

<sup>51</sup> Üttv. 37. §.

<sup>52</sup> Az ügyvédi tevékenységet folytatók továbbképzési kötelezettségéről szóló 8/2018. (XI.26.) MÜK szabályzat.

<sup>53</sup> Szaktv. 71. § (2) bekezdés és 75. § (2) bekezdés.

<sup>54</sup> Lásd: <https://miszk.hu/index.php/tudastar/kuldottgyulesi-jegyzokonyvek>

<sup>55</sup> KSH – E-közigazgatási portálok igénybevétele az e-ügyintézés szintjei szerint.

Lásd: [https://www.ksh.hu/stadat\\_files/ikt/hu/ikt0020.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/ikt/hu/ikt0020.html)



A szakmai kamarák elektronikus döntéshozatal kapcsán szerzett tapasztalatai segítséget nyújthattak a civil- és gazdasági élet szereplői elektronikus döntéshozatala megszervezésében, illetve ennek a szabályozásában. Ugyancsak e kamarák komoly szerepet vállaltak abban, hogy közvetítsenek a hivatásrendek, a központi államigazgatás és az igazságszolgáltatás állami szervei között a veszélyhelyzetben a mindennapi működés során felmerülő problémák becsatornázásában és megoldásában.

Összefoglalóan tehát talán nem túlzás azt állítani, hogy az elektronikus ügyintézés lehetőségének a jogszabályi biztosítása önmagában nem volt alkalmas arra, hogy akár a jogi képviselők, akár a lakosság körében elterjedjen az elektronikus ügyintézés. Az is megállapítható ugyanakkor, hogy amint azt kötelezően előírták, az ügyvédség és a szakmai kamarák, – bár kétségkívül kényszerből vagy elemi szükségszerűség folytán, és kétségtelenül gyakran jobb meggyőződésük ellenére, de legalábbis rendkívül kritikus hozzáállás mellett – jelentősen hozzájárultak ahhoz, illetve kikényszerítették azt, hogy sok évnyi csak részben sikeres próbálkozás után Magyarországon általánosan elterjedté váljon az elektronikus ügyintézés.

### Hivatkozások

- Baranyi B., Homoki P., & Kovács A. T. (2018). *Magyarázat az elektronikus ügyintézésről*. Wolters-Kluwer.
- Csanád M. (2018). *Bevezetés a klasszikus és a modern fizikába*. Eötvös. Online: <https://bit.ly/46mvGWG>
- Granovetter, M. (1978). Threshold Models of Collective Behavior. *American Journal of Sociology*, 83(6), 1420–1443. <https://doi.org/10.1086/226707>
- McKinnon, A. M. (2010). Elective Affinities of the Protestant Ethic: Weber and the Chemistry of Capitalism. *Sociological Theory*, 28(1), 108–126. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9558.2009.01367.x>
- Schelling, T. C. (1971). Dynamic models of segregation. *The Journal of Mathematical Sociology*, 1(2), 143–186. <https://doi.org/10.1080/0022250x.1971.9989794>
- Varga J. (2014). 50 évvel ezelőtt kapott Nobel-díjat Wigner Jenő fizikus. *Nukleon*, 7(1), 1–4. Online: <https://bit.ly/444O4Sx>



# ÖNKORMÁNYZATI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI ASPEKTUSAI<sup>1</sup>

CSEH-ZELINA GERGELY\* , CZIBRIK ESZTER\*\* 

\* Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: [gergely.cseh-zelina@uni-miskolc.hu](mailto:gergely.cseh-zelina@uni-miskolc.hu)

\*\* PhD hallgató, Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. E-mail: [eszter.marc-zisne@uni-miskolc.hu](mailto:eszter.marc-zisne@uni-miskolc.hu)

## Absztrakt

Ma már azt mondhatjuk, hogy sok tekintetben háttérbe szorulnak a helyi önkormányzatok, számos feladat- és hatáskör szépen lassan átvándorolt az államigazgatás alrendszerébe, gondolva itt például a 2020-as jogszabályi módosításokra, amely az építésügy területén hurrikánként forgatta fel az addigi évtizedes gyakorlatot. Mindazonáltal a közzolgáltatások ellátásával kapcsolatos kérdések még mind a mai napig szoros összefüggésben állnak a helyi önkormányzatokkal. Tanulmányunkban két irányból közelítjük meg a fenti témát, kezdve fogalmi összevetésekkel, elméleti majd pedig gyakorlati kérdésekkel.

Hoffman István 2010-ben azt írta, hogy a közzolgáltatások nyújtása vonatkozásában meghatározó szerepe van a helyi önkormányzatoknak. Bár 2010-hez képest a helyi önkormányzati közzolgáltatások köre szűkült, mégis azt mondhatjuk, hogy a helyi önkormányzatok még napjainkban is jelentős tényezők. A témához kapcsolódóan tanulmányunkban átfogó képet szeretnénk adni a közzolgáltatások ellátásáról, ennek formáiról. Egy elméleti bevezetőt követően, melyben a közzolgáltatások alapfogalmait és a hazai stratégia alapot vizsgáljuk meg, áttérünk a szűkebb témánkra, a közzolgáltatások ellátásának különböző formáira, külön figyelmet szentelve az önkormányzati módozatoknak. Ezt követően a közzolgáltatási szerződés különböző aspektusait taglaljuk. A tanulmányban nemcsak elméleti szempontból közelítünk a vizsgált témához, hanem gyakorlati kérdésekkel is foglalkozunk.

## Kulcsszavak

közzolgáltatás, közzolgáltatás ellátás, közzolgáltatási szerződés, helyi önkormányzat

<sup>1</sup> Készült az RRF-2.3.1-21-2022-00013 azonosítószámú „Társadalmi Innovációs Nemzeti Laboratórium” elnevezésű projektben, Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervének keretében, az Európai Unió Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközének támogatásával.

## Abstract

By now, we can say that local governments are being pushed into the background in many respects; numerous tasks and responsibilities have slowly migrated to the subsystem of state administration. This is exemplified by the 2020 legislative amendments, which brought about a hurricane-like upheaval in the long-standing practices of the construction industry. Nevertheless, issues related to the provision of public services are still closely connected to local governments. In our study, we approach the above-mentioned topic from two perspectives, starting with conceptual comparisons, followed by theoretical and practical questions.

In 2010, István Hoffman stated that local governments play a defining role in the provision of public services. Although the scope of local government public services has narrowed since 2010, we can still say that local governments remain significant factors today. In relation to the topic, our study aims to provide a comprehensive overview of the provision of public services and its forms. After a theoretical introduction in which we examine the fundamental concepts of public services and the basis of the domestic strategy, we shift our focus to the narrower topic of various forms of service delivery, with particular attention given to local governmental modalities. Subsequently, we discuss various aspects of public service contracts. The study not only approaches the examined topic from a theoretical standpoint but also addresses practical questions.

## Keywords

public service, provision of public services, public services contract, local government

## Bevezető gondolatok

„Napjaink közigazgatásának legfontosabb feladata a különböző közszolgáltatások megszerzése” (Hoffman, 2009, 21). Hoffman István 2009-ben megfogalmazott gondolatát a saját részünkről ma is alapvetésnek tartjuk. Bár mi csak az önkormányzati közszolgáltatásokkal kívánunk foglalkozni, a közszolgáltatások általános fogalmi körét is szükséges legalább érintőlegesen tárgyalni.

Kiindulópontként a hazai jogirodalomból említhető a Horváth M. Tamás és Bartha Ildikó által megfogalmazott definíció, miszerint: „közszolgáltatások alatt olyan feladatok ellátásának biztosítását kell érteni, amelyek az adott társadalmi és műszaki-technikai feltételek mellett meghatározott szintig közösségi szervezést igényelnek és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják” (Bartha & Horváth, 2016, 910). De mindenképpen érdemes Hoffman István fogalmát is kiemelni, aki szerint „azok a gazdasági szempontból új érték teremtésével járó tevékenységek tekinthetők közszolgáltatásnak, amelyek tiszta vagy vegyes közjavak előállításához, és az azokkal összefüggő szolgáltatásokhoz kapcsolódnak, s nem foglalják magukban az állam közhatalom birtokában ellátott tevékenységét” (Hoffman, 2009, 54). Az említetteken felül azonban további számos nemzetközi<sup>2</sup> és hazai<sup>3</sup> példa hozható lenne. Ez is jól mutatja azt, hogy a közszolgáltatásoknak a jogirodalomban nincs általánosan elfogadott definíciója (Kántás, 2019,

---

<sup>2</sup> Például Paul A. Samuelson vagy John Maynard Keynes.

<sup>3</sup> Például Bordás Mária vagy Bordás Péter.

90–91), számuk már-már meghatározhatatlan, és ezek bemutatása önmagában is képezhetné egy tanulmány tartalmát. Mindazonáltal a fogalmak kapcsán egy valamit mindenképp rögzíteni kell, mégpedig azt, hogy közös elem minden tekintetben a közjavak biztosítása, a társadalmi közös szükségletek ellátása. A közjavak „a magán fogyasztású jószágokkal szemben mindenki számára korlátlanul rendelkezésre állnak, illetve (és/vagy) senki sem zárható ki fogyasztásukból. Az ilyen javak előállításában vagy biztosításában, a kormányzatnak (különböző szinteken), illetve a közszektornak meghatározott szerepe van piacgazdaság keretei között.” (Bartha & Horváth, 2016, 909). A közjavak definíciója magában hordozza azt, hogy a közszolgáltatások igénybe vételéből senki sincs kizárva, tehát bárki számára hozzáférhetőek. Ezt az álláspontot képviselte korábban Samuelson is, amikor is a közszolgáltatásokkal szembeni fő kritériumként a mindenki általi hozzáférhetőséget jelöli meg (Samuelson, 1954). A fenti meghatározások, fő irányok alapján tehát bizonyított, hogy a közszolgáltatások a társadalom egészének igényeit kívánják kielégíteni, azáltal, hogy bárki által korlátlanul igénybe vehetőek.

A közszolgáltatásokkal számtalan tudományterület foglalkozik, a közgazdaságtan, a köz-igazgatás-tudomány, vagy például a szociológia is. Tanulmányunk szempontjából a közigazgatás-tudományi megközelítés játszik kiemelt szerepet, amely szerint – legszűkebb értelemben – csak azon tevékenységek minősülnek közszolgáltatásnak, amelyek esetében a szolgáltató – azaz az állam közvetlen vagy közvetett módon – személyes jellegű szolgáltatást nyújt, nem pedig valamilyen termék megszerzéséhez biztosít pénzbeli támogatást (Fazekas, 2017, 19). A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 13. § (1) bekezdésében több olyan közszolgáltatás is megjelenik, amelyik megfelel ennek a szűkebb értelemben vett fogalomnak. Ilyenek például a környezet-egészségügy, a köztemetők kialakítása és fenntartása, vagy a kulturális szolgáltatások. Kérdés azonban az, hogy a közszolgáltatás ellátás miképp valósítható meg? Ennek a témának a körbejárása képezi jelen tanulmányunk központi magját.

Azonban még mielőtt rátérünk e tanulmány fókuszára, nem csak a közszolgáltatások fogalmáról, hanem a hazai „policy”-k kapcsán is szeretnénk egy-két gondolatot rögzíteni. Tartalmi korlátok miatt nem mutatjuk be részletesen a fejlődési folyamatot, csupán egyet emelünk ki, azt az utolsó hazai stratégiát, amely általánosan a közszolgáltatásokkal, a közszolgáltatás-fejlesztéssel foglalkozott: ez a 2015-ben elfogadott Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 (a továbbiakban: Stratégia).<sup>4</sup>

A Stratégia rögzítette, hogy a közszolgáltatások szakmai tartalmát rábízta az ágazati stratégiákra. A Stratégia célja az volt, hogy a közszolgáltatási tevékenységek növeljék a magán-személyek és a vállalkozások környezetének színvonalát. A Stratégia a közszolgáltatásokhoz való minél szélesebb körű hozzáférést életszínvonal-növelő tényezőnek tekintette, ezért a szabályozási környezet javítása mellett a közszolgáltatás-szervezés feltételeinek fejlesztését tűzte ki célul. A közszolgáltatások színvonalának javítása alfejezetben részletesen kifejtésre került, hogy milyen konkrét intézkedéseket kívántak megvalósítani a cél elérése érdekében.

A Stratégia szerint a közszolgáltatások alapvető közös jellemzője, hogy azok a közérdeket szolgálják. Az állam vagy az önkormányzat az a szereplő, amely betölti a szolgáltató pozícióját, többnyire – részben vagy egészben – saját tulajdonú vállalkozás révén, vagy más (külső) jogalany bevonásával. A Stratégia is tehát az általunk korábban hangsúlyozott központi „tézist” emeli ki, miszerint a közszolgáltatásokhoz való mindenkori hozzáférés kiemelten fontos, mivel minél több közszolgáltatást tudnak igénybe venni az ügyfelek és minél jobb színvonalon,

<sup>4</sup> <https://bit.ly/46rewY8>

annál inkább érzik az állami (önkormányzati) gondoskodást. Ezáltal tehát a szolgáltató állami lét kiteljesedése is egyre hatékonyabban valósulhat meg. Mindemellett fontos cél az azonos szolgáltatási színvonalon és – a lehetőségek szerint – megfizethető díjak mellett részesülni az állampolgárok a közszolgáltatásból, hiszen nem a profitmaximalizálás a cél. A közszolgáltatások működése akkor optimális, ha az állam minél kisebb költséggel képes ezek biztosítására (Cseh, 2022, 66). A hatékony közszolgáltatásnyújtás, így az állam milyenségéről is részletes képet adhat.

A jelenleg egyeztetési szakaszban lévő Közigazgatás-fejlesztési Stratégia 2021–2027 folytatni kívánja a szolgáltató állam kiépítésének átfogó stratégiai célkitűzését (Kis & Kaiser, 2022, 5), fő mozgatórugója pedig a digitális szolgáltató közigazgatás megteremtése lesz (Kaiser, 2022, 160).

### A közszolgáltatások kiszervezésének lehetőségei

Kiindulópontként talán azt az alapvető kérdést tehetjük fel, hogy: saját maga lássa el az önkormányzat a feladatot, vagy kiszervezze? Erre az alapvető kérdésre nem tudunk adni egy megfelelő, általános receptet. A nevesített topikra választ több helyi szempont vizsgálata után adhat egy önkormányzat. Először is meg kell vizsgálni az aktuálisan működő rendszert, részletes – pénzügyi, gazdasági, szakmai – elemzést kell végezni annak jelenkori helyzetéről és jövőbeli potenciális lehetőségeiről, és persze ezekhez kötődően figyelembe kell venni a település helyi adottságait és azoknak lehetséges változásait. Számba kell venni a szükséges vagyontárgyakat, a bevonható humán erőforrás-szükségletet és a lehetséges pályázati lehetőségeket is. Legalább ezen információk összegyűjtését és rendszerzését követően dönthető el, hogy melyik a gazdaságosabb, racionálisabb döntés az önkormányzat számára, hogy önmaga látja el, vagy kiszervezi a közszolgáltatást. A legfőbb szempontnak a döntés során annak kell lennie, hogy melyik megoldás során biztosítható magasabb szolgáltatási színvonal. Látnunk kell azonban azt, hogy tekintettel hazánk önkormányzatainak sokszínűségére és különböző adottságaira, nincs két egyforma település, tehát nincs egységes megoldás, egy mindenhol alkalmazható matematikai egyenlet, amely el tudná dönteni a fejezet elején feltett kérdést (Dicső, 2010, 12).

A közszolgáltatások kiszervezésének problematikája egész hosszú történelmi múltra vezethető vissza, hiszen az állam és a magánszféra közötti kapcsolat folyamatosan változott és változik mind a mai napig. Az egyes irányzatok, történelmi események más-más következménnyel jártak ebben a kérdésben. Ha a XIX. századra gondolunk, a szabad versenyt hirdető gazdaságpolitika értelmében az államnak csupán minimális jelenlétet kellett biztosítani a gazdasági életben. Éppen ezért számos közszolgáltatás a kezdetekben magánkezdemenyvezések keretében, magánvállalkozások szervezésében jelent meg (Várhomoki-Molnár, 2021, 33–34). Ezzel párhuzamosan, a lakosság létszámának robbanásszerű növekedésével nőtt azonban az igény a közigazgatásra háruló közszolgáltatás-szervezéssel kapcsolatos feladatok kialakítása iránt is (Harmathy, 1983, 27–28). Így az állam gazdasági szerepvállalása a XX. század hajnalán sokkal aktívabbá vált, majd a II. világháborút követően az egyes közszolgáltatások a nyugat-európai jóléti államokban egyre szélesebb körben kerültek biztosításra. Az 1970-es éveket követően pedig egyre inkább a liberalizáció és a privatizáció került előtérbe.<sup>5</sup> A liberalizáció és a privatizáció azonban nem a közszolgáltatás tartalmát, hanem a piac működését, az állami beavatkozás, valamint a közszeaktor struktúráját, alapjait, alkotmányos kereteit, valamint szabályozási keretét

<sup>5</sup> Lásd részletesebben: Várhomoki-Molnár (2021, 33–38).



változtatja meg (Lapsánszky, 2019, 211). A közszolgáltatás ellátás kiszervezésének alapvetően négy típusát különböztethetjük meg: megvalósulhat szolgáltatási szerződés révén, privatizáció, vagy koncesszió útján, de beszélhetünk ebben a körben az ún. public-private partnership esetköréről is (Nyikos & Soós, 2018, 24), amely a közsféra feladatkörébe tartozó, az infrastruktúra teljes körére kiterjedő beruházások magántőkéből való megvalósításának az angolszász know-how-ra épülő támogatási módszere, igénybevitelével lehetőség nyílik az egyes állami beruházások költségeinek magántőke vagy banki hitel általi finanszírozására (Nyikos & Soós, 2018, 41). Ezen négy alaptípus közös jellemzőjeként azt kell rögzítenünk, hogy elméleti szempontból bármelyik modell segítségével lehet eredményesen és hatékonyan ellátni egy adott közszolgáltatást. Azonban három jól elhatárolható feltételnek ehhez meg kell felelni: „(1) belső érdekelt-ségi struktúrája biztosítja a hosszú távú működés feltételeit, tehát helyes ösztönzőkre épül, (2) egyformán érvényesül az egyértelmű, átlátható felelősségi viszonyokra épülő igazgatási és társadalmi elszámoltathatóság, (3) tiszteletben tartja a jogszabályi kereteket, azaz a jogbiztonság mértéke erős” (Hegedüs & Péteri, 2015, 92).

A közszolgáltatások privatizálásának több formáját különbözteti meg a szakirodalom, eszerint beszélhetünk funkcionális, vagy szervezeti privatizációról, valamint a szolgáltatásellátás privatizálásáról, kiszervezéséről (Várhomoki-Molnár, 2021, 38–39). Tanulmányunkban az utolsó csoportra fókuszálunk, amelynek során a közfeladat ellátását a magánsféra képviselői látják el. Utóbbi kategóriát tovább lehetne bontani aszerint, hogy az adott közszolgáltatást központi szerv, vagy települési önkormányzat szervezi-e ki. A közszolgáltatások szervezése különböző tevékenységek társadalmi, valamint közösségi igazgatásainak koordinációját igényli. Azaz, egy-egy feladatkör ellátásához nem csupán egyféle megoldást alkalmaznak, hanem több együttműködés kombinációjaként jön létre (Horváth, 2016a, 28).

Az állam által biztosított közszolgáltatások közül példaként hozható a vasúti személyszállítás kiszervezésének egy esetköre, hiszen az állami feladatok közé sorolható a közlekedés megszervezése. Az ágazatirányításért felelős miniszter közszolgáltatási szerződésben állapodott meg a Budapesti Helyiérdekű Vasút Zrt.-vel a Budapest fővároshoz kapcsolódó, elővárosi vasúti személyszállítási közszolgáltatás nyújtására, valamint helyi személyszállítási közszolgáltatásnak elővárosi személyszállítási közszolgáltatással történő nyújtására. Személyszállítási közszolgáltatásnak az 1370/2007/EK rendelet<sup>6</sup> értelmében „a nyilvánosság számára megkülönböztetés nélkül és folyamatosan nyújtott általános gazdasági érdekű személyszállítási szolgáltatások” minősülnek. A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 4. § (3) bekezdése értelmében a közlekedésért felelős miniszter feladata a személyszállítást érintő közlekedéspolitikai és fejlesztési koncepció előkészítése, a gazdaság és a társadalom személyszállítási közszolgáltatások iránti igényének megállapítása, nyomon követése, valamint a személyszállítási közszolgáltatások megszervezése, a közlekedési szolgáltató kiválasztása. A fenti közszolgáltatási szerződés tárgya a lakosság országos, regionális és elővárosi vasúti személyszállítási szolgáltatásokkal történő ellátása. A szerződés fókuszja a menetrend szerinti vasúton HÉV-vel végzett személyszállítási közszolgáltatás, amelynek közszolgáltatási időszaka 2016. november 7. és 2023. december 31. között került meghatározásra. Egy másik példa szerint a magyar állam nevében a korábbi Nemzeti Fejlesztési Miniszter a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. útján kötött közszolgáltatási szerződést 2014-ben a DMRV Duna Menti Regionális Vízmű Zrt.-vel

<sup>6</sup> A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. október 23-i 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikk a) pont.

(a továbbiakban: szolgáltató). A közszolgáltatási szerződés tárgya a közműves ivóvízellátás és szennyvízelvezetéssel, -tisztítással kapcsolatos víziközmű-szolgáltatási feladatok elvégzése. A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vksztv.) 1. § (1) bekezdésének c) pontja rögzíti az ellátási felelősség elvét. Eszerint az állam vagy a települési önkormányzat kötelessége és egyben joga gondoskodni a közműves ivóvízellátással és a közműves szennyvízelvezetéssel és -tisztítással kapcsolatos víziközmű-szolgáltatási feladatok elvégzéséről. Jelen helyzetben az állam vállalta ennek a feladatnak a kiszervezését a fent megnevezett gazdasági társaságra. A Vksztv. 35. §-a értelmében víziközmű-szolgáltatást a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal által kiadott víziközmű-szolgáltatói engedély és működési engedély alapján lehet végezni. A felek 2014-ben a közszolgáltatási szerződést annak hatálybalépésétől számított 10 évre kötötték. A közszolgáltatási szerződés értelmében a szolgáltató például köteles az indokolt költségeket a közszolgáltatásból származó bevételekből fedezni, amennyiben azonban ezen bevételek nem fedezik a költségeket, akkor ellentételezésre jogosult. A közszolgáltatás működtetésével kapcsolatos ellentételezés mértéke az uniós szabályoknak<sup>7</sup> megfelelően nem haladhatja meg a közszolgáltatás ellátásának nettó költségét, azaz a közszolgáltatás működtetésével kapcsolatban felmerült indokolt költségek és az ezzel összefüggésben keletkezett bevételek különbségét. A közszolgáltatások kiszervezését azonban az állam mellett az önkormányzatok is elvégezhetik, így a továbbiakban az önkormányzatokra fókuszálunk.

A helyi közügyeket, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatokat az Möt. rögzíti exemplifikatív jelleggel, azaz ez a lista csak egy „étlapnak” (Nagy, 2019, 5) tekinthető. Ezen „étlap” kapcsán határoznak meg az ágazati szabályok egzakt szabályokat külön települési szintekre, mindenkinek eltérő adottságai szerint.<sup>8</sup> Ez alapján a helyi önkormányzatok által ellátandó – kötelező vagy önként vállalt – feladatai közé sorolható a teljesség igénye nélkül a településfejlesztés, a településrendezés, a településüzemeltetés, az óvodai ellátás, a kulturális szolgáltatások biztosítása, a helyi környezet- és természetvédelem, a vízgazdálkodás szolgáltatása, a lakás- és helyiséggazdálkodás, a helyi közösségi közlekedés biztosítása, vagy a távhőszolgáltatás, etc.<sup>9</sup> A magyar helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörét többségében a helyi közszolgáltatások adják, különösen az egészségügyi és szociális, valamint kommunális és humán közszolgáltatások területén (Fábián, 2022). Az Möt. különbséget tesz a közszolgáltatások biztosítása tekintetében az egyes településtípusok között. Községi szinten az önkormányzatnak a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit kell biztosítania,<sup>10</sup> gondolhatunk itt az ivóvízellátásra, vagy az óvodai, bölcsődei ellátásra etc. A járásszékhely városi, valamint a városi önkormányzatoknak már olyan közszolgáltatásokat kell ellátnia, amelyek nemcsak saját területén, hanem vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képes biztosítania,<sup>11</sup> ilyen lehet

<sup>7</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló 2011. december 20-i 2012/21/EU bizottsági határozat 5. cikke szerint

<sup>8</sup> Möt. 11. § (2) bek.

<sup>9</sup> Möt. 13. § (1) bek.

<sup>10</sup> Möt. 20. § (1) bek.

<sup>11</sup> Möt. 21. § (1) bek.

például a közlekedésszervezés vagy járási, megyei (sport) versenyek szervezése. A megyei jogú város települési önkormányzata pedig azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja, melyek saját területén túl a vármegye egészére vagy nagy részére kiterjednek.<sup>12</sup>

Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják.<sup>13</sup> A képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban meghatározottak szerint – költségvetési szervet, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapíthat, továbbá szerződést köthet természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel.<sup>14</sup> Törvény továbbá előírhatja, hogy meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított költségvetési szerv, olyan állami vagy legalább többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, amelyben az állam vagy az önkormányzat legalább többségi befolyással bír vagy e gazdasági társaság legalább többségi tulajdonában álló és legalább többségi befolyása alatt álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság vagy önkormányzati társulás láthat el.<sup>15</sup> A jogszabály rendelkezései szerint az önkormányzat a közszolgáltatási feladatok ellátására gazdasági társaságot hozhat létre, mellyel a feladatellátásra vonatkozóan közszolgáltatási szerződést köthet. Ennek tartalmi elemeiről még a későbbiekben szólnunk. Alaki kikötés, hogy a gazdasági társaság alapításáról és a közszolgáltatási szerződés megkötéséről a képviselő-testület vagy megyei jogú város esetén a közgyűlés dönt. A másik opció, hogy az önkormányzat olyan szervezettel köt szerződést, amelynek alapító okirata tartalmazza azt a feladatot vagy tevékenységet, amelyre vonatkozóan közszolgáltatási szerződést kívánnak kötni. A helyi önkormányzatok esetében jellemzően olyan feladatok esetében kerül sor közszolgáltatási szerződés megkötésére, amelyeket az önkormányzat hivatalon belül nem tud ellátni, mint például a parkoltatás, a közösségi közlekedés, a távhőszolgáltatás, vagy az egészségügyi alapellátás, azaz a házi orvosi, házi fogorvosi szolgáltatás. A közszolgáltatási szerződés mellett szólhatna érveként, hogy ha egy adott közszolgáltatás ellátására több szervezet is alkalmas, akkor a szervezetek „megversenyeztetésével” az önkormányzatok saját magukra nézve esetleges kedvezményeket érhetnének el. Miért mondtuk ezt feltételes módban? Mivel hazánkban a – megyei jogú, járásszékhely – városokban<sup>16</sup> ez talán meg is valósítható, azonban az elaprózódott, kistelepülésekkel tűzdelt<sup>17</sup> Magyarországon egy-egy települési (községi) önkormányzat annak is tud örülni, ha egy közszolgáltatóval tud szerződést kötni (pl.: házi orvosi szolgáltatás). Ez sajnálatos módon a közszolgáltatások színvonalára is rányomhatja a bélyegét.

Az Möt. a korábban említett 46. § (1) bekezdésében lehetőséget ad arra, hogy az önkormányzat saját tulajdonú gazdasági társaságot alapítson a közszolgáltatás ellátására. Városunk ebben a tekintetben jó példaként hozható, hiszen Miskolc Megyei Jogú Önkormányzata 2006-ban hozta létre határozatlan időre a Miskolc Holding Önkormányzati Vagyonkezelő Zrt.-t, amelynek tagvállalatai biztosítják a város lakóinak például a távhőszolgáltatást, a víz- és csatornaszolgálta-

<sup>12</sup> Möt. 21. § (2) bek.

<sup>13</sup> Möt. 41. § (2) bek.

<sup>14</sup> Möt. 41. § (6) bek.

<sup>15</sup> Möt. 41. § (8) bek.

<sup>16</sup> Magyarországon a 2022. május 1-jei állapot szerint az ország 3155 településéből 348 város. [https://www.ksh.hu/teruletiasz\\_telepulesek](https://www.ksh.hu/teruletiasz_telepulesek)

<sup>17</sup> Hazánkban a 2022. május 1-jei állapot szerint az ország 3155 településéből 2807 község. Az ország településeinek harmada 500 főnél kisebb aprófalú, ugyanakkor ezekben az ország népességének mindössze 3%-a él. [https://www.ksh.hu/teruletiasz\\_telepulesek](https://www.ksh.hu/teruletiasz_telepulesek)

tást, a közösségi közlekedést, illetve a parkolási rendszert. Hazánkban több önkormányzat is ezt a vállalati formát választotta, mint például Debrecen, Sopron vagy Kaposvár. Ez azonban nem hazai találmány. Tőlünk nyugatra több országban is alkalmazzák ezt a fajta megoldást, például Frankfurtban a Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH, vagy Bécsben a Wiener Stadtwerke Holding AG (Horváth, 2016b, 34), amelynek alapja Németországban keresendő, ahol a XIX. század végére az önkormányzatok a vízellátás, csatornázás kivitelezésére és üzemeltetésre, lakásépítésre külön vállalatokat hoztak létre (Hegedűs, 2016, 21). A holding mint vállalati forma azért lehet jó választás, mivel ezek több profillal bírnak (pl.: távhőszolgáltatás, közösségi közlekedés, ivóvíz szolgáltatás, parkolóhely szolgáltatás etc.), így a különböző közszolgáltatások kvázi egy kézben való kezelése a szinergiák (Horváth, 2016b, 35) hatékonyabb kihasználására ad lehetőséget (pl.: közös áram vásárlás, egyik közszolgáltatás „melléktermékének” felhasználása a másik közszolgáltatásban [pozitív externália] etc.). „A holdingstruktúra potenciális előnyei<sup>18</sup> (...) az önkormányzatoknál a hatékonyabb pénzügyi előnyök kihasználásában, vezetési és szervezési előnyökben és követlen tulajdonosi előnyökben manifesztálódnak” (Hegedűs, 2016, 26).

### A közszolgáltatási szerződésekről

Ulpianus óta tudjuk, hogy a közjogot a magánjogtól – vagy fordítva a magánjogtól a közjogot – el kell választani. Kérdésként merült fel azonban – a korábbiakra visszautalva –, hogy élesen el kell-e választani a két területet, illetve minden esetben szükség van-e erre. A válasz egyértelműen nem, hiszen bár eltérőek az egyes államok szabályozásai, azonban egy valami közös a kontinentális jogrendszerek joganyagaiban, hogy bizonyos szabályozási kérdésekben a két jogágnak igenis közelíteni, vagy vegyülni kell egymással. Ezen esetkörre pedig álláspontunk szerint a közszolgáltatási szerződések vagy az egyes közigazgatási szerződések jó példaként szolgálnak. A közelmúltban előtérbe kerültek a közszolgáltatási szerződésekkel kapcsolatos kérdések. Nem véletlenül, hiszen számos fogalmi tisztázatlanság övezi a jogintézményt. Önmagában a közigazgatási jogban sem egységes az álláspont, hogy milyen konkrét fogalmi elemei vannak a jogintézménynek. Ezt pedig ki kell egészíteni azzal a problémával, amit a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) hozott magával. Elég, ha csak arra gondolunk, hogy a polgári jog és a közigazgatási jog is elismeri ezt a szerződési formát, azonban a két közszolgáltatási szerződés nem mosható egybe (Nagy, 2022, 140). Habár hangzásra ugyanaz, amíg a közigazgatási jogban ismeretes jogintézmény a közszolgáltatás nyújtásának kiszervezésére irányul, addig a civiljogban szabályozott közszolgáltatási szerződés – korábbi elnevezése szerint közüzemi szerződés – a szolgáltató és a felhasználó között jön létre.<sup>19</sup> Csatlakozunk Nagy Marianna álláspontjához<sup>20</sup>, miszerint a ma használt közszolgáltatási szerződés elnevezés helyett praktikusabb lenne a régebbi megnevezés. A bírói gyakorlat is rögzítette a korábbiakban, hogy a közüzemi szolgáltatások nyújtása nem közhatalmi, hanem polgári jogi természetű, tehát az egyenjogság és mellérendeltség által meghatározott szerződéses jogviszony keretei között történik, alapvetően a megrendelő (gyakran fogyasztó) érdekeinek szem előtt tartásával.<sup>21</sup> A két szerződés között éppen ezen indokok alapján különbséget kell tenni.

<sup>18</sup> Lásd erről részletesebben Bühner et al. (2002) és Hajdu (2006).

<sup>19</sup> Ptk. 6:256. §.

<sup>20</sup> Lásd Nagy M. (2022).

<sup>21</sup> BDT2000. 334.



A közigazgatási jog által szabályozottakhoz visszatérve, álláspontunk szerint igen nehéz a közszolgáltatási szerződést elhatárolni a közigazgatási szerződésektől, mert bár alapvetően mind a kettő közfeladat ellátását célozza, bizonyos tekintetben eltérő jegyekkel bírnak. A francia alapon nyugvó közigazgatási szerződés alatt a hatályos jogunk szerint érteni kell a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött szerződést vagy megállapodást, továbbá azt a szerződést, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít.<sup>22</sup> Például a településrendezési szerződést törvény minősíti közigazgatási szerződésnek. A települési önkormányzat egyes településfejlesztési célok megvalósítására településrendezési szerződést köthet az érintett telek tulajdonosával, illetve a telken beruházni szándékozóval.<sup>23</sup> A szerződés egyik alanya közigazgatási szerv, mégpedig a települési önkormányzat, a szerződés tárgya olyan közfeladat lesz, amely a helyi településfejlesztési célok megvalósítását szolgálják. A közigazgatási szerződésből eredő jogviták elbírálásának fóruma a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság. Azonban a közszolgáltatási szerződésekkel összefüggésben közigazgatási perrel nem beszélhetünk, mert nem tartoznak a Kp. által megfogalmazott közigazgatási szerződések körébe és ipso iure nem minősülnek közigazgatási szerződéseknek, ebből következően pedig polgári jogi szerződésekről beszélhetünk esetükben (Nagy, 2022, 142). A közszolgáltatási szerződés szerződésszegéseinek eseteit az egyes ágazati jogszabályok rendezik. Mindazonáltal – ha a közigazgatási és a közszolgáltatási szerződéseket egymás mellé tesszük – hasonlóságként el lehet mondani, hogy legalább az egyik szerződő fél mindkét szerződéstípus esetében közigazgatási szerv, például a települési önkormányzat (lásd korábbi példák). Ebből következően pedig szinte magától értetődő a másik hasonlóság: miszerint mind a kettő közfeladat ellátását célozza. Bár a közigazgatási szerződés nevében kontraktust említünk, azonban tartalmilag aligha viseli magán a polgári jogi szerződés ismérveit (Auer, 2021, 48), szemben a közszolgáltatási szerződésekkel. Álláspontunk szerint a közszolgáltatási szerződésekkel kapcsolatos kiszervezés lehetősége lehet az egyik olyan sarkalatos pont, amely miatt másként kell kezelni a közszolgáltatási szerződéseket. Míg törvény vagy kormányrendelet közigazgatási szerződésnek minősíthet egyes kontraktusokat, addig a közszolgáltatási szerződések között ilyen rendelkezéssel nem találkozhatunk.

A közszolgáltatási szerződések tekintetében egységes definícióról nem beszélhetünk, csupán a jogirodalom igyekezett kialakítani annak fogalmi elemeit. Egy adott feladat közszolgáltatásnak történő minősítését számos indok szolgálhatja, akár uniós vagy hazai, akár közgazdasági vagy közigazgatási szempontok alapján (Nagy, 2022, 141). Az uniós jogforrások között találhatunk az adott ágazatra irányadó definíciókat, de generális fogalmat nem. A személyszállításra vonatkozó 1370/2007/EK rendelet szerint közszolgáltatási szerződés: „egy vagy több olyan jogilag kötelező erejű aktus, amely megerősíti az illetékes hatóság és a közszolgáltató közötti megállapodást, amelynek értelmében a közszolgáltatóra ruházzák a közszolgáltatási kötelezettségek hatálya alá tartozó személyszállítási közszolgáltatások kezelését és üzemeltetését; a szerződés – a tagállamok joga szerint – az illetékes hatóság által hozott határozat is lehet, amely egyedi törvényi vagy rendeleti aktus formáját ölti, vagy tartalmazza azokat a feltételeket, amelyek esetén az illetékes hatóság maga nyújtja a szolgáltatásokat, vagy az ilyen szolgáltatások nyújtását belső szolgáltatóra bízta.”<sup>24</sup> A közszolgáltatási szerződés tartalmi elemeit azonban az

<sup>22</sup> A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (7) bek. 2. pont.

<sup>23</sup> Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 30/A. § (1) bek.

<sup>24</sup> A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. október 23-i 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikk i) pont.



ágazati jogszabályok már meghatározzák, fontos kikötés minden esetre, hogy a szerződés megkötését kizárólag a képviselő-testület vagy a közgyűlés hagyhatja jóvá helyi önkormányzatok esetében. Alapvetően a közszolgáltatási szerződésben a közszolgáltatást a közfeladat címzettje nem saját maga, hanem más szervezeten keresztül látja el, így például az adott önkormányzat lesz a megrendelő, míg a szervezet pedig szolgáltatási kötelezettséget vállal (Auer, 2021, 40).

Kutatásunk során megvizsgáltunk különböző típusú önkormányzatok által kötött közszolgáltatási szerződéseket. Ezen közszolgáltatási szerződések önkormányzati alapját a már hivatkozott Mötv. 46. § (1) bekezdése adja meg. Egyik esetében Tököl Város Önkormányzata kötött közszolgáltatási szerződést a Fővárosi Vízművek Zrt.-vel a város közigazgatási területén keletkező nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz gyűjtésére, szállítására és elhelyezésére. A másik esetében Miskolc Megyei Jogú város Önkormányzata szerződött a Miskolc Városi Közlekedési Zrt.-vel a komplett közösségi közlekedési hálózat működtetéséről. Megnéztünk továbbá egy hulladékgazdálkodási, valamint egy kulturális és filmszínházi közfeladat ellátását célzó közszolgáltatási szerződést. Közös elemként a polgári jog szabályai szerint rögzítésre kerültek a szerződő felek, a szerződés tárgya, hatálya, valamint az ellentételezésre vonatkozó rendelkezések. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a közszolgáltatás ellentételezése nem minősül köztehernek, hanem a polgári jog szabályai szerint a szolgáltatás ellenértékének, azaz díjnak minősül.<sup>25</sup> A közszolgáltatási szerződések lényegi részét a közszolgáltató által ellátandó közfeladat, a közszolgáltatási tevékenység szabályai jelentik.

A közszolgáltatási szerződések, valamint a közigazgatási szerződések is a polgári és a közjogi szerződések határán „táncolnak”, hiszen mindkettő jellemzőivel bírnak. Azonban az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően nem tekinthetjük csak klasszikus polgári jogi szerződésnek a közszolgáltatási szerződéseket.<sup>26</sup> Amennyiben a megbízó jogállását nézzük, közigazgatási szervről beszélhetünk, amely szerv nem gazdálkodási, hanem közfeladatellátási céllal köti a közszolgáltatási szerződést. Mindazonáltal polgári jogi elemek is megmutatkoznak a szabályozást tekintve, hiszen a felek mindvégig mellérendelt pozícióban maradnak. Mindezekből kifolyólag a jogági keveredés elkerülhetetlen ennél a jogintézménynél.

### Záró gondolatok

A közszolgáltatások mondhatni behálózzák a mindennapjainkat, gondolva az ivóvízellátásra, a távhőszolgáltatásra, a hulladékszállításra vagy akár a közösségi közlekedésre. A téma – hatalmas kiterjedtségére figyelemmel – számos szempont szerint feldolgozható. Tanulmányunkban az állami és az önkormányzati közszolgáltatások kiszervezéséről kívántunk értekezni, természetesen középpontba helyezve a települési megoldásokat, lehetőségeket, továbbá igyekeztünk megadni azoknak elméleti alapját is. Ezt követően a közszolgáltatási szerződésekről foglaltunk össze pár gondolatot, felhívva a figyelmet arra, hogy egy rendkívül összetett és számos szegmensből megközelíthető témakörrel beszélhetünk, amelynek dogmatikai alapjai még a mai napig sem kristályosodtak ki. Több szerző is hangsúlyozta<sup>27</sup>, hogy a közszolgáltatások biztosítása terén kiemelt jelentőséggel bírnak a szerződéses kapcsolatok. Mindazonáltal számos kérdés még megválaszolásra vár. Első és talán legfontosabb lenne a fogalmi bizonytalanság feloldása

<sup>25</sup> 285/B/2001. AB határozat, ABH 1531,1533.

<sup>26</sup> Lásd 10/2019. (III. 22.) AB határozat III. [15].

<sup>27</sup> Lásd Siket 2021, 377.

jogszabályi formában. Hiszen, ha visszagondolunk a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos kérdésekre, mindaddig fogalmi homályban tapogatóztak a közigazgatási jog képviselői, amíg a Kp. nem rendezte annak definíciós elemeit. Emellett a közszolgáltatási szerződések dogmatikai kérdései mondhatni tisztázatlanok mind a mai napig, hiszen bár több szerző is annak közigazgatási szerződésekbe történő csoportosítását hangsúlyozza, azonban falakba ütközhetünk, ha ennek a gondolatnak teljes egészében helyt adunk. Amennyiben megnézzük a két szerződést, akkor csak a tárgyukat tekintve tehetünk egyenlőség jelet, a felek, illetve a jogvita helyzetek elrendezésének a módja tekintetében nem. Hiszen míg a közszolgáltatási szerződések esetében csupán az egyik fél pozíciójában szerepel közigazgatási szerv, addig a közigazgatási szerződések esetében főszabály szerint mind a kettő fél államigazgatási vagy önkormányzati szerv. Továbbá, míg a Kp. rendelkezéseinek megfelelően a közigazgatási szerződésekből eredő jogvita elbírálásának a fóruma a közigazgatási bíróságok, addig a közszolgáltatási jogviták a polgári bíróságok hatásköreibe tartoznak. Így álláspontunk szerint rész-egész viszonyban a két jogviszony kapcsán nem foglalhatunk magabiztosan állást. Összegzésképp mindezek alapján elmondható, hogy míg a közigazgatási szerződések mindinkább a közigazgatási jog irányába mutatnak, addig a közszolgáltatási szerződések többnyire polgári jogi jellemzőkkel bírnak.

### Hivatkozások

- Auer Á. (2021). Hol a határ? Közszolgáltatási szerződések köz- és magánjog határán. In Kis N., & Peres Zs. (Eds.), *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére: Labor est etiam ipse voluptas* (37–50). Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Bartha I., & Horváth M. T. (2016). Fogalomtár. In Horváth M. T., & Bartha I. (Eds.), *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* (905–913). Dialog Campus.
- Bühner R., Dobák M., & Tari E. (2002). *Vállalatcsoportok*. Aula.
- Cseh B. (2022). Az állami tulajdonban lévő társaságok által ellátott közszolgáltatások szabályozási rendszere, különös tekintettel az ellenőrzésre. *Erdélyi Jogélet*, (3)2, 57–72. <https://doi.org/10.47745/ERJOG.2022.02.05>
- Dicső L. (2010). *A helyi közszolgáltatások szervezése*. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége. Online: <https://bit.ly/3CTD4ew>
- Fábián A. (2022). *Nagykommentár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez*. Wolters Kluwer.
- Fazekas M. (2017). *Közigazgatási jog. Általános rész II*. ELTE Eötvös.
- Hajdu P. (2006). Önkormányzati feladatok ellátása önkormányzati tulajdonú, holding struktúrájú gazdasági társaság létrehozásával. *Magyar Közigazgatás*, (56)11, 666–680.
- Harmathy A. (1983). *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*. Akadémiai.
- Hegedűs J., & Péteri G. (2015). Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. *Szociológia szemle*, (25)2, 90–119. Online: [https://szociologia.hu/dynamic/hegedus\\_jozsef\\_peteri\\_gabor.pdf](https://szociologia.hu/dynamic/hegedus_jozsef_peteri_gabor.pdf)
- Hegedűs Sz. (2016). Önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok eladósodási folyamatainak és tőkeszerkezetének vizsgálata Magyarországon [PhD értekezés, Szent István Egyetem]. <https://doi.org/10.14751/SZIE.2016.057>
- Hoffman, I. (2009). Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében. ELTE Eötvös.
- Hoffman, I. (2010). Néhány gondolat a helyi közügy fogalmának értelmezéséről – a bírósági joggyakorlat tükrében. *Közjogi Szemle*, (3)4, 26–32.

- Horváth M. T. (2016a). Eszik vagy isszák? Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról. In Horváth M. T., & Bartha I. (Eds.), *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* (25–33). Dialog Campus.
- Horváth M. T. (2016b). A szépség és a szörnyeteg – közigazgatás és vállalat. *Állam- és Jogtudomány*, (57)1, 24–39. Online: <https://jog.tk.hu/uploads/files/2016-1-horvath.pdf>
- Kaiser T. (2022). A közigazgatási teljesítménymérés fejlesztéspolitikai aspektusai: „nagyrendszerek” és projektszintű „részrendszerek” összekapcsolása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (10)2, 150–169. <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.2.7>
- Kántás P. (2019). Adalékok a közszolgáltatás fogalmához és teljesítményéhez. *Közjogi Szemle*, (12)1, 90–96. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/4028303>
- Kis N., & Kaiser T. (2022). A közigazgatás új perspektívái 2020 után: komplex kérdések, egyenes válaszok? *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (10)1, 4–6. Online: <https://foiyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/6315/>
- Lapsánszky A. (2019). *A közszolgáltatások közigazgatás-tudományi alapjai. A piaci közszolgáltatások szervezése és igazgatása*. Dialóg Campus.
- Nagy K. (2019). Paradigmatikus változások, avagy változások előtt vagy változások után vannak-e az önkormányzatok. *Új Magyar Közigazgatás*, (12)2, 1–11. Online: <https://bit.ly/3NoVIA5>
- Nagy M. (2022). Szerződés a közigazgatási jogban. *Jogtudományi Közlöny*, (77)4, 137–146. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/8701812>
- Nyikos Gy., & Soós G. G. (2018). *A közszolgáltatás-szervezés, a közfeladat-ellátás stratégiai szervezési ismeretei*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Samuelson, P. A. (1954). A Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387–389. <https://doi.org/10.2307/1925895>
- Siket J. (2021). Lehet-e „hintázni” a köz- és magánjogi jogviszonyok között? A helyi közhatalom gyakorlója tulajdonosi szerepben. *Forum: Acta Juridica et Politica*, (11)3, 377–384. Online: <https://publicatio.bibl.u-szeged.hu/23544/>
- Tevanné Südi A. (2018). A feladatrendszer, mint az önkormányzati menedzsment kompetenciák alapja. *Új Magyar Közigazgatás*, (11)2, 76–80. Online: <https://bit.ly/430gLhV>
- Várhomoki-Molnár M. (2021). *A közigazgatás szerződésai és koncessziók Európában*. Wolters Kluwer.

# TARTALOM

NAGY ATTILA MIHÁLY: A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS EGYES KIHÍVÁSAI, TAPASZTALATAI	5
CSIBOR FERENC: REFLEXIÓK A JOGEGYSÉGI PANASZ KEZDETI MŰKÖDÉSÉRE, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ELSŐ INDOKOLATLAN ELTÉRÉST MEGÁLLAPÍTÓ JOGEGYSÉGI PANASZ HATÁROZATRA	20
HOLECSKA ZSÓFIA: A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYZETÉNEK MÉLTATLANSÁGA - A BÍRÓI JOGGYAKORLAT ELEMZÉSÉN KERESZTÜL	39
IVÁNYI MÁRTON PÁL: AZ INFOKOMMUNIKÁCIÓS TECHNOLÓGIÁK ÉS A MESTERSÉGES INTELLIGENCIA INTÉZMÉNYEINEK NEMZETKÖZI POLITIKAI GAZDASÁGTANI KERESZTMETSZETE	51
FÉNYES MARCELL: A TÁRSASBÍRÁSKODÁS SZEREPE A KÖZIGAZGATÁSI PEREKBEN	68
RÁMHÁPNÉ RADICS KATALIN ADÉL: HELYI ÖNKORMÁNYZATI AUTONÓMIA: MI VÁLTOZIK, MI MARAD?	85
BICSKEI TAMÁS: A MESTERSÉGES INTELLIGENCIA KÖZIGAZGATÁSBAN VALÓ FELHASZNÁLÁSÁVAL OKOZOTT KÁR	99
BÖGÖS FRUZSINA: AZ ÉGHAJLATVÁLTOZÁSSAL KAPCSOLATOS PEREK JELENE ÉS JÖVŐJÉNEK LEHETSÉGES IRÁNYAI	115
KIS KRISZTIÁN: AHÁNY TANÁCS, ANNYI SZOKÁS A KÚRIA AZONNALI JOGVÉDELEMMEL KAPCSOLATOS GYAKORLATÁBAN	139
NAGY SÁNDOR: ÖNKORMÁNYZATI AUTONÓMIA – ALKOTMÁNYOS ALAPJOG VAGY SZEMÉLYISÉGI JOG?	154
HOLLÓ RICHÁRD: A MAGYAR ENERGIAJOGI SZABÁLYOZÁSBA BEVEZETETT REGULATORY SANDBOX KLAUZULÁK	171
BARANYI BERTOLD: KRITIKUS TÖMEG	186
CSEH-ZELINA GERGELY, CZIBRIK ESZTER: ÖNKORMÁNYZATI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI ASPEKTUSAI	203