



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

ACTA HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

X. évfolyam (2022)
3. szám

ISSN 2786-0728 (elektronikus)

ACTA

HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

ACTA HUMANA • Emberi jogi közlemények
A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kölcsönösen anonim módon
lektorált folyóirata

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Trócsányi László elnök	Hörcherné Marosi Ildikó	Pap András László
Badó Attila	Kis Norbert	Patyi András
Balogh Zsolt	Kiss György	Polt Péter
Bándi Gyula	Koltay András	Ujházy László
Bódi Stefánia	Kondorosi Ferenc	Schanda Balázs
Csath Magdolna	Korhecz Tamás	Silvio Marcus-Helmons
Darák Péter	Kukorelli István	Smuk Péter
Halász Iván	Leo Zwaak	Varga Zs. András
Halmi Péter	Maciej Dybowski	Vizi Balázs
Herbert Küpper	Molnár Miklós†	Weller Mónika

SZERKESZTŐSÉG

Péterfalvi Attila főszerkesztő
Auer Ádám
Balogh-Békesi Nóra
Horváth Anett
Téglási András

Olvasószerkesztők: Bujdosó Hajnalka, Gergely Zsuzsanna, Resofszki Ágnes

Megjelenik negyedévente

Kiadó: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

ISSN 2786-0728 (elektronikus)

Borítókép: depositphotos.com



Tartalom

TANULMÁNYOK

ZOLTÁN BODA: The Doctrinal Inconsistencies in Claims for Compensation for Accommodation Conditions that Infringe Fundamental Rights	5
ERDŐSI PÉTER MÁTÉ: Az elektronikus aláírások és bélyegzők dimenziói a közigazgatásban	35
KORHECZ TAMÁS: Interjú Várady Tiborral	59
KOVÁCS ISTVÁN: A felvonultatott bizonyítási eszközök Jézus perében	79
NECZ DÁNIEL: A mesterséges intelligencia felhasználásával történő adatkezelések egyes sajátos szempontjai	95
PÁNOVICS ATTILA: A nemzetközi pénzügyi intézmények felelőssége az emberi jogok megsértéséért	125
SCHIFFER ANDRÁS: Egyetemi modellváltás és információszabadság	141
SISKA KATALIN: Akiért a harang szól – Osman Kavala	161
ZÉNÓ SULLER: How the Safe Third Countries Concept Results in Prohibited Non-Refoulement and What Are the Limits of Forum Shopping in Migration?	181



The Doctrinal Inconsistencies in Claims for Compensation for Accommodation Conditions that Infringe Fundamental Rights

Opinions and Proposals

ZOLTÁN BODA¹

The criticism of the current regulation of the compensation procedure under the Prison Act can be given in the legal-dogmatic contradiction and the imprecision of the normative text. The latter inaccuracies have led to the different interpretation of the law by the judiciary in the penal and civil fields. In conclusion, therefore, if the claim to be enforced is related to the circumstances of the placement which violate fundamental rights, it is possible, as explained above, to bring an action only for the enforcement of objective sanctions for violation of personal rights, but not for damages in addition to sanctions independent of the responsibility. Civil proceedings under the general rules are only possible if the claim is not related to accommodation conditions which infringe fundamental rights. In such a case, however, it must be borne in mind that, under Article 143 subsection (1) to (2) of the Prison Act, a prisoner cannot bring a claim for damages against a prison directly before a court: he must bring it before the prison authorities where the damage occurred. The prisoner may appeal against this decision within a time limit of 30 days from the date of notification. Only in the case of a claim for damages arising from a violation of personal rights (i.e. not linked to an injury caused by conditions of detention which infringe the prohibition of torture, cruel, inhuman or degrading treatment), it is possible to go directly to court and the action does not have to be preceded by proceedings before the penitentiary institution.

In our view, it would be worthwhile to reintroduce the possibility to claim for harm caused by placement conditions that violate fundamental rights into the framework of civil litigation. However, this would require the creation of a legal environment which does not give rise to the above-mentioned dogmatic contradictions. It should be pointed out, by way of example, that the ECtHR does not wish to introduce a separate, formalised procedure for compensating detainees, but is “content” with the possibility of bringing a civil action based on a violation of personal rights.

Keywords: fundamental rights in penitentiary institutions, accommodation circumstances, overcrowding, Prison Act, compensation

1 PhD student, University of Debrecen, Géza Marton Doctoral School of Law and Political Sciences; judge, Regional Court of Debrecen, e-mail: BodaZoltan@birosag.hu

Introduction of compensation

As a starting point, we consider it necessary to briefly describe the possibilities and mechanisms for a detainee to seek redress for placement conditions that violate fundamental rights, also for the understanding of subsequent conclusions, including those on civil law.

Pursuant to Article 10 of Act CCXL of 2013 on the Enforcement of Penal Sanctions, Measures, Certain Coercive Measures and the Imprisonment for Offences (hereinafter: the Prison Act/Penal Code/Penitentiary Act), convicted persons and persons detained on other grounds may submit an application in a prison case or in connection with detention and may lodge a complaint against the decision on the application, and shall be entitled to other remedies under this Act. If this Act allows for such a remedy, the convicted person and the person detained on other grounds shall be informed of it when the decision is taken.²

According to the commentary to Section 10 of the Prison Act, the detainee may submit an application in any matter related to the person of the detainee or his detention. This is therefore an effective first step to prevent future harm and disadvantages.³ The decision on the application takes the form of a decision, against which a complaint may be lodged if the detainee does not accept it. Complaints are the most common form of appeal, which can be lodged quickly and are usually within the competence of the body which took the basic decision. However, in addition to the complaint, other remedies are available under the Prison Act.⁴

With the provisions of Act CX of 2016 amending Act CCXL of 2013 on the enforcement of sentences, measures, certain coercive measures and the detention for offences and other related acts, the legislator introduced the legal institution of compensation for the violation of fundamental rights and the related complaint into the Hungarian legal system as of 1 January 2017. The relevant provisions are mainly found in Section 10/A–10/B, 70/A–70/B, 144/B and Section 436 (10)–(12) of the Prison Act. Of lifestyle and work after release, etc. can continue to be pursued under

2 In addition, § 10 regulates further “forum systems” related to the enforcement of rights, which are characterised by the fact that the detainee may directly contact the relevant organisations with his/her request or complaint. Accordingly, the Prison Act provides a taxative list, some of which are: the prosecutor in charge of the supervision of the legality; the Commissioner for Fundamental Rights; the staff of the Ombudsman authorised to perform the tasks of the national preventive mechanism; international human rights protection organisations recognised by the international convention promulgated by the law.

3 Pallo József: I. fejezet. In Juhász Zsuzsanna (szerk.): *Kommentár a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2020, 10. §-hoz fűzött magyarázat. [József Pallo: Chapter I. In Zsuzsanna Juhász (ed.): *Commentary to Act CCXL of 2013 on the Enforcement of Penal Sanctions, Measures, Certain Coercive Measures and the Imprisonment for Offences*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020, commentary to § 10.]

4 Curia: *Reminder on the New Civil Code of the Curia. The meeting of the New Law Case Groups on 5 October 2018*. 6.

the general personal rights litigation procedure. It would be appropriate to introduce a similar rule in the new legislation, but one that is now doctrinally correct, referring to the different legal titles.⁵

The legislator intended to react to the judgment of the European Court of Human Rights (hereinafter: ECtHR) in *Varga and others v. Hungary*⁶ pilot judgment,⁷ by creating an effective remedy for detainees in accordance with Article 13 of the European Convention on Human Rights (hereinafter: ECHR).⁸ In its judgment of 10 March 2015, the ECtHR, after examining the Hungarian case law, concluded that detainees in Hungary had no effective preventive or reparative remedy because of the detention conditions that violated the fundamental rights guaranteed by the Treaty of Rome, as proclaimed in Article 3 of Act XXXI of 1993, which prohibits cruel, inhuman or degrading treatment, and therefore accepted applications from detainees who had come directly to it. As the ECtHR explained in paragraph 47 of its judgment, the effectiveness of a remedy can be established if it is capable of preventing the violation or its continuation, or of providing adequate compensation for violations already committed. In this respect, it considered that neither the complaints which prisoners could bring nor the actions for non-pecuniary compensation brought against the prison authorities which had detained them for personal infringements were effective. It stated that “the State has an obligation to organise its prison system in such a way as to ensure the exercise of the right to human dignity of prisoners, despite financial or logistical difficulties”. For this reason, it required the Hungarian State to introduce “appropriate” measures to provide preventive and compensatory remedies in the event of a breach of Article 3 of the Convention.⁹ It also pointed out that “in order to achieve this objective, the State may modify existing remedies or introduce new ones”.¹⁰

The ECtHR has opted for the pilot judgement procedure precisely because it is designed to resolve dysfunctions at national level as quickly and efficiently as possible in order to protect ECHR rights. The procedure was prompted by the 450 applications on the merits against Hungary, which were then pending a first examination by the ECtHR, in which the main grievance was inadequate detention conditions. On this basis, the human rights body expressed that it was not convinced that, under

5 Curia (2018): op. cit. 6. For their analysis see Anita Nagy: A kártalanítási eljárás. *Miskolci Jogi Szemle*, 14, Special Edition no. 2 (2019). 221–232.

6 *Varga and others v. Hungary*, ECtHR, judgment of 10 March 2015 (cases 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 and 64586/13).

7 For more information on the pilot judgment procedure see Sándor Szemesi: Az emberi jogok európai öréneke új fegyvere: a *pilot judgment* eljárás a strasbourgi bíróság gyakorlatában. *Jog-Állam-Politika*, 5, no. 4 (2013). 47–63.

8 For a description of the judgment see Andrea Erika Juhász: *Varga és mások kontra Magyarország – az EJEB döntése. Jogászvilág*, 17 April 2015; Andrea Erika Juhász: *A kínzás, az embertelen, a megalázó bánásmód tilalma a fogvatartottakkal szemben*. Doctoral thesis. Szeged, SZTE-ÁJTK Doctoral School, 2016. 175.

9 *Varga and others v. Hungary*, ECtHR, judgment of 10 March 2015, paragraph 113.

10 Curia (2018): op. cit. 6–7.

Hungarian law as interpreted and applied by the Hungarian courts, the complainants could receive compensation for non-contractual damages on the grounds of inhuman or degrading treatment. Thus, civil actions for damages for breach of personality rights resulting from inhuman or degrading treatment do not satisfy the conditions for an effective remedy, according to the terminology of the time, on the basis of which there is a reasonable possibility of success and of judicial remedy. In order to address the problems described in the ECtHR judgment, the legislator created the compensation procedure in the Penal Code to remedy the harm caused by the placement conditions that violated fundamental rights, which was referred to the court in charge of prison matters. Its aim was to create an effective reparative legal instrument, without any examination of culpability, by ensuring that the decision is taken within a short time, on an objective basis, that the decisions are duly reasoned and that the decision is enforced without delay.¹¹

However, it is also necessary to note that the above-mentioned pilot judgment of *Varga and others v. Hungary* not only resulted in the legislature taking steps to bring the legislative environment into compliance with Article 13 of ECHR, but also – and I will emphasise the importance of this later – a large-scale prison construction programme was launched in Hungary to alleviate overcrowding.¹²

Complaints and compensation for violations of fundamental rights have thus become the newest legal institutions of penitentiary law, with which the legislator has pursued a twofold objective, on the one hand, to create the possibility of mitigating and compensating for the damages resulting from such violations in a relatively simple procedure, and on the other hand, to set the amount of compensation in line with the income conditions in Hungary.¹³ Although there is little public support for such compensation for prison conditions in Hungary,¹⁴ the complaints and compensation procedure can be considered a success in one respect: the ECtHR ruled in *Domján v. Hungary*¹⁵ on 14 November 2017 that it is in conformity with the Convention.

The essence of the regulation (Prison Act was in force until 31 December 2020¹⁶), compensation is due to the prisoner for the harm caused by the lack of living space provided for by law and any other related housing conditions that violate the prohibition of torture, cruel, inhuman or degrading treatment, in particular the lack of separate toilets, inadequate ventilation, lighting, heating or insect control (hereinafter together referred to as: “housing conditions violating fundamental

11 Curia (2018): op. cit. 7.

12 Mária Bagossy: *Kártalanítás az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt*. Budapest, György Mailáth Scientific Competition, Award-Winning Papers, OBH, 2018. 260.

13 Curia (2018): op. cit. 8.

14 Bagossy (2018): op. cit. 284–285.

15 *Domján v. Hungary*, ECtHR, decision of 14 November 2017 (case no. 5433/17); Bagossy (2018): op. cit. 252.

16 In the following, when referring to the legislation, the term “old Prison Act” refers to the legislation in force until 31 December 2020.

rights”). Compensation shall be payable for each day spent in housing conditions which infringe fundamental rights and shall be payable by the State.

One of the distinctive (cornerstone) points of the compensation procedure was Paragraph (6) of Article 10/A of the Prison Act, according to which: the submission of a claim for compensation is also subject to the condition that the prisoner or – with the exception of those under compulsory or temporary compulsory treatment – the prisoner under other legal titles, must submit a complaint to the head of the body responsible for the execution of the sentence, as defined in Article 144/B, due to the housing conditions violating fundamental rights. This condition shall apply if the number of days spent in conditions of detention in breach of fundamental rights exceeds thirty. If the placement conditions in breach of fundamental rights persist for a longer period, no further complaint need be lodged within three months. The convicted person or person otherwise detained shall not be held liable if, for reasons beyond his control, he has been unable to exercise his right to lodge a complaint.

The failure to fulfil this condition was accompanied by the consequence of rejecting the application without examining the merits, as provided for in Section 70/A subsection (5) point c) of the Prison Act, which stated that the prison judge shall reject the application without examining the merits on the basis of the documents if the prisoner has not submitted the complaint provided for in Section 144/B. This was in line with the provisions of Article 21 of the Prison Act, which stipulates that the primary remedy in the context of the enforcement of sentences is a complaint against an act or decision of the body responsible for enforcement or the failure to act, which may be lodged with the head of the body responsible for enforcement.¹⁷

The procedure itself was that the application for compensation had to be submitted to the prison institute of the place of detention [old Prison Act: Section 10/A subsection (5)], which forwarded the application to the competent prison judge for consideration. If there were no grounds for refusal and the application was well-founded, the prison judge would award compensation to the prisoner (or convicted person or other person detained under other legal grounds [applicant]) by a decision. Compensation was paid for each day spent in accommodation conditions that violated fundamental rights, the amount of which per day was at least 1,200 and not more than 1,600 HUF [old Prison Act: Section 10/A subsection (1), (3)]. The judge shall assess the accommodation conditions as a whole and determine the amount of the daily compensation in accordance with the extent of the damage caused, and then determine the amount of compensation as the product of the daily compensation and

17 This was in line with the provisions of Article 21 of the Penal Enforcement Act, according to which the primary form of legal remedy in the context of the prison–confinement relationship is the complaint, which may be submitted to the head of the body responsible for enforcement against the action or decision of the body responsible for enforcement or the failure to do so (Zoltán Boda: Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt indított kártalanítás aktuális jogértelmezési kérdései. *Acta Humana*, 8, no. 1 (2020). 20).

the time spent in detention in accommodation conditions which violate fundamental rights [old Prison Act: Section 70/A subsection (4)].

The payment must be made by the Ministry of Justice [old Prison Act: Section 10/B subsection (2)]. The amount of compensation awarded may be used to satisfy, on the one hand, the civil claim awarded in connection with the offence for which compensation is determined in respect of the execution of the custodial sentence for which compensation is determined and, on the other hand, the claim asserted in the enforcement proceedings for the recovery of child support [detailed rules: old Prison Act, Section 70/B subsection (1)–(5)].

The new rules of doctrinal relevance¹⁸

On 18 December 2020, Act CL of 2020 amending certain acts necessary to eliminate abuses in the context of the prison overcrowding compensation procedure (hereinafter: Act CL of 2020) was promulgated.

In the general part of the legislator's final explanatory memorandum, we can find the reasons for the need for the changes:

“[...] [s]ubstantial compensation is often awarded to convicted persons for housing conditions that violate fundamental rights, with little reparation for the harm suffered by victims of the crime that led to the imprisonment sentence and their relatives. [...] [w]hile the possibility to claim for victims of crime and their relatives has not been sufficiently effective. [...]

It has therefore become necessary to develop a new regulation which, in addition to providing an adequate opportunity for victims to assert their claims, also ensures that the amount received as compensation, if the convicted person has other obligations to satisfy, can serve as a basis for recovery in the event of non-compliance with the voluntary fulfilment of those obligations. Accordingly, the draft law aims to extend the claims directly deductible from compensation to all debts arising from private law relationships with the debtor and subject to enforcement, in particular to claims by victims of previous offences committed by the debtor. On the other hand, the aim is also to make claims which are not directly deductible from compensation but which can be made available for enforcement, includable in the compensation procedure, in particular the recovery of debts payable in the context of criminal proceedings (criminal costs, confiscation of property, etc.) and the recovery of any public debt owed to the State (e.g. tax debt). Finally, the bill also aims to make the compensation

18 On the new rules on compensation under the Prison Act see Zsuzsanna Nagy – Zoltán Boda: Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanítás új szabályai, visszatekintés a panasz jogintézményére. *Büntetőjogi Szemle*, no. 2 (2020). 99–112; Zoltán Boda: Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanítási eljárás és a személyiségi jogsértés miatt indult polgári per konkurálása. *Acta Universitatis Szegediensis*, 11 (2021). 5–22.

procedure more efficient and, among many other amendments, introduces a simplified procedure for the assessment of applications in cases not requiring discretionary powers, in order to simplify and speed up the compensation procedure.”

One of the most important new rules of the Act is that it has simplified the compensation process by removing the requirement to submit a complaint about the accommodation circumstances as a prerequisite for filing a claim. The reason for this is that the legislator has also noticed the interpretative (enforcement) complications related to this legal instrument.¹⁹

A further substantial change is that the amending Act introduced *the simplified compensation procedure*, the institutional framework and conduct of which – by specifying in a taxatised manner (Section 75/G of the Prison Act) the conditions under which the application for compensation may be subject to a simplified procedure – are set out in the penitentiary institution. At the same time, in order to avoid imposing an additional, discretionary burden on the prison authorities, the new procedure currently provides for the possibility of the Prison Act (HUF 1,200 per day) would be awarded in such a case, as opposed to a judicial assessment which would carry out a full examination of the accommodation conditions that violate fundamental rights. The newly enacted rules have divided the “forum” for deciding on compensation claims between the prison institute and the prison judge, a distinction based on whether or not a decision on the merits can be made on the basis of the material compiled by the prison institute. If the investigation of the victim’s claims must also be carried out, a criminal court’s procedure must be carried out in any event (the judge of the criminal court does not carry out the victim’s enquiry in connection with the assertion of any civil claim).

A simplified assessment by the police organisation is not precluded if the applicant objects to circumstances other than the living space. However, in case of a compensation procedure conducted by a prison organisation, it is also important to ensure that the person concerned obtains compensation as quickly and simply as possible, and therefore no circumstances other than the living space need to be examined when the application is assessed [Section 75/G subsection (1)–(2) of the Prison Act].

In the simplified procedure, there is no right of appeal against the decision of the penitentiary institution, however, upon the request of the convicted person or the defence counsel within eight days of the notification of the decision, the penitentiary institution shall forward the request together with the documents necessary for the examination to the penitentiary judge, and the decision of the penitentiary institution on the simplified examination shall lapse without any special action being taken [Section 75/G subsection (6) and (7) of the Prison Act].

According to Section 75/G subsection (2) of the Prison Act, the prison will not examine other conditions of placement that violate the fundamental right to lack of

19 See draft law T/13954 on the amendment of certain laws necessary to eliminate abuses in connection with the compensation procedure for overcrowding.

living space in the simplified procedure, although practice shows that the number of applications that only mention the lack of adequate living space is negligible.

On the basis of the above, the simplified compensation procedure may become a weightless legal instrument similar to the complaint procedure, but on different grounds.

Opinion on the new rules

In our opinion, the legislator has not necessarily fulfilled its “promise” – that the regulation of victims will not be limited to the reform of the compensation procedure for overcrowding, but will be a comprehensive improvement of the legal conditions for the assistance of victims and the enforcement of claims (not only for victims of crimes with a custodial sentence), but will also mean regulatory solutions for the special support of victims in general – by introducing the new legislation.

The rules previously in force also provided that, in order to safeguard the interests of the victim, the prison judge must, if a decision on the merits is not excluded, take into account the claims of the victim of the criminal case on which the detention is based and investigate the circumstances of the compensation for the damage or injury caused by the crime before taking a decision. As a result, under the previous rules, it was still the duty of the judge to order in his decision that the amount of the compensation for the violation of fundamental rights in the custody of the prisoner be paid to the civil claimant or the holder of the compensation or damages for the crime, up to the amount of the outstanding claim.

As under the previous rules, the order for payment is still subject to a number of conditions, including the fact that the offence has not yet been committed or has only been partially committed by the convicted person despite the conviction and that the judge, after examining the defence of the convicted person or his defence counsel, has found that the general limitation period under the Civil Code has not yet expired.

As regards the assessment of limitation periods, the new rules clarify that the general limitation period of five years does not necessarily apply to the assessment of damages (non-material damage) caused by a criminal offence. Pursuant to Section 6:533 subsection (1) of the Civil Code, the statute of limitations rules apply to damages, with the exception that in case of damage caused by a criminal offence, the claim is not barred beyond five years until the criminal liability for the offence has expired. However, it may still be a problem for the application of the law that, if the convicted person invokes the statute of limitations, it may also be necessary to examine whether the limitation period has been interrupted. However, the usual “depth” of uncertainty that is usual in a trial cannot be applied in the context of a judgment on the basis of the documents, although it may be that the victim can prove, even by documentary evidence, that the limitation period has expired. In our view, therefore, where the convicted person invokes the statute of limitations, the victim cannot be required to provide documentary evidence in support of his claim that the statute of limitations

has been interrupted. If, however, no such document is provided, it will be presumed, *mutatis mutandis*, that the limitation period has run – if the limitation period has indeed expired.

However, it is a real innovation in the interest of victims that the decision on the award of compensation does not have to determine the payment but the right of the holder of the civil claim or of the compensation or damages awarded for a criminal offence to deduct the amount of the outstanding claim from the compensation, and that the determination is no longer conditional on the fact that no enforcement proceedings for the recovery of the claim have been initiated previously.²⁰ A further “forward-looking” rule from the victims’ point of view is the new provision according to which the Minister responsible for justice is now required to examine, as part of his pre-payment duties, together with all other claims under enforcement, whether a civil claim awarded to the victim is a civil claim which has not been satisfied by the convicted person, or whether enforcement proceedings have been initiated for the recovery of compensation or damages for criminal offences, the task of examining this circumstance by means of a request to the Hungarian Executor’s Office prior to the decision on compensation is abolished from the previous legislation [detailed rules: Section 75/N subsection (4)–(7), Section 75/O, Section 75/P of the Prison Act].

As with the previous procedural system, the new rules have taken over, but also added to, the order of priority of satisfaction in cases where the amount awarded as compensation is insufficient to satisfy all deductible claims. The claim for child support remains at the top of the order of priority. If there is no outstanding claim for child support or if there is a balance of the compensation amount after deduction, it shall be used to pay the civil claim awarded for the offence or the compensation or damages awarded for the offence. The entitlement shall be based on the decision of the enforcement judge or, if enforcement proceedings for recovery are already pending, on the bailiff’s reservation of claim. One of the main changes introduced by the new rules is to extend the number of victim claims to be taken into account in this line compared to the previous rules. It also provides for the deduction of the victim’s claims awarded for any offence committed by the accused other than the criminal offence on which the detention is based, if the bailiff has made a reservation of claims in relation to that offence. Thereafter, any claims other than those referred to above which are subject to enforcement by the bailiff may be deducted before payment.

Another important innovation of the new legislation is that it has also created the possibility for the enforcement bodies to take action for the recovery of other claims which are not subject to enforcement proceedings and which cannot be deducted before payment, as in the case of any other amount of money due to the debtor concerned. Accordingly, in addition to tax debts and public debts to be recovered by way of taxes, it is also possible to take action for the recovery of a number of debts

20 Although, on the contrary, the final explanatory memorandum to Section 75/N states that one of the conditions of the payment provision is still that no enforcement proceedings for the recovery of the claims have been initiated.

payable in connection with criminal proceedings, such as fines, criminal costs, fines, confiscation of property, etc. [Prison Act, Section 75/R].

However, this area is also one of the critical points of the new legislation, as it raises doubts as to the conformity of Hungarian law with international law, since the payment of debts of a public nature owed to the state by the convicted person from the amount of compensation may raise doubts as to the conformity of the existing law with the Convention. According to the case law of the ECtHR,²¹ compensation must be exempt from any form of enforcement, since the State cannot be both debtor and creditor. Due attention has been paid to this in the drafting of the legislation, so that although claims against the State are not directly deductible from the compensation, the law allows the tax authority to be notified of the payment of compensation to the convicted person and then to recover it under the general enforcement rules.²²

In the context of the legislator's promise that the new rules will be more effective in satisfying victims' claims, it should also be pointed out that statistics from recent years show that the average occupancy rate of prisons has been 131% in 2016, 129% in 2017, 122% in 2018 and 112% in 2019.²³

In Article 2 of Act IV of 2020 on immediate measures to end the abuse of prison overcrowding compensation, Parliament called on the Government to ensure that the average occupancy rate of penitentiary institutions does not exceed the full (one hundred per cent) occupancy rate by 30 September 2020 in order to end prison overcrowding. According to the detailed explanatory memorandum to Article 2 of Bill T/9241: “[The] Government’s aim is not to treat the symptoms, but to solve the whole problem, i.e. *to eliminate overcrowding in prisons, which is the basic legal basis for compensation.*”

In view of the above, it can therefore be stated that the compensation procedure will not be able to satisfy the claims of the victims in the event that the overcrowding is completely eliminated and no compensation for the convicted persons is likely to be awarded.

Furthermore, it should be noted that under the simplified procedure, the penitentiary institutions do not even investigate the claims of victims.

So, on their own, these new rules will not make a substantial difference to the satisfaction of civil claims awarded to victims. Victims will therefore still have to initiate enforcement proceedings against convicted persons, the chances of success of which are doubtful in the vast majority of cases.

In our view, the new rules will therefore not put victims in a better position. It is worth noting that the legislator has already attempted to give priority to the enforcement of victims' claims, but this too has met with little “success”. Compared to the new

21 For example *Kartashov v. Russia*, 10376/07, 18 March 2014, § 12.

22 Balázs Kőrödi: A börtönszűfolttsági kártalanítás új szabályai a korábbi jogalkalmazási dilemmák tükrében. *Magyar Jog*, 69, no. 2 (2022). 109.

23 István Felek: A kártalanítás és a feltételes szabadságra bocsátás feltételei a büntetés-végrehajtási bírói gyakorlatban. *Forum Sententiarum Curiae*, no. 1 (2020). 4.

rules of the compensation procedure, which may be linked to the compensation of the victims of criminal offences, the new Act LXX of 2020 on summary proceedings for compensation of damages and compensation for damages caused by a criminal offence may undoubtedly be able to guarantee more effective²⁴ legal protection, which is intended to provide procedural relief for victims whose criminal proceedings have already been finally disposed of and whose claim for compensation for criminal damage or compensation for damages has not been asserted as a civil claim in the criminal proceedings, nor has a civil action been brought for it, and whose claim has not yet expired. In order to ensure the efficiency and speedy conclusion of the summary proceedings,²⁵ the law provided for an out-of-court procedure and set a number of deadlines different from those set out in the Civil Code. Furthermore, in order to facilitate the enforceability of claims at a later stage, an injunction may be granted in summary proceedings without the creation, amount and expiry of the claim having been proved by a public or private document with full probative value. A further reason for introducing this type of suit was that a victim who, for whatever reason, was unable to pursue his civil claim in the proceedings for compensation for prison overcrowding, but who might have suffered damage or prejudice as a result of the offence, could pursue his claim by means of an accelerated procedure, of which he had to be informed by the prison judge.

Assessment and conclusion of difficulties and inconsistencies in the application of the law

The anomalies and practical uncertainties regarding the legal rules on compensation have been present in practice from the very beginning of the introduction of the legal instrument. Several factors have contributed to this. The first factor worth mentioning is the legal status of the instrument itself. The basic task of the judge is to define the legal framework for the enforcement of the sentence imposed by the decision of the trial court and to amend and review it after the sentence has been handed down. In carrying out this task, the prison judge applies the substantive and procedural criminal law rules in addition to the Penal Enforcement Code, which can be regarded as the traditional role of the law enforcement officer. However, a sharp distinction is made between this and the procedure for compensation for placement conditions that violate fundamental rights, in which the prison judge is forced to step outside the criminal law framework and approach (also because of the nature of the legal instrument, which lacks

24 The very name of the law has been criticised from a civil law perspective. For more information see Mónika Csöndes: Polgári anyagi jogi szempontú észrevétel 'A bűncselekménnyel okozott kár, illetve sérelemdíj megtérítése iránt indított gyorsított perrel' szülő 2020. évi LXX. törvény címéhez és szövegéhez. *Corvinus Law Papers*, no. 1 (2021); Tibor Pataky: Néhány gondolat a gyorsított perrel szülő törvényről. *Kártérítési és Biztosítási Jog*, 2, no. 3 (2020).

25 For more information see Balázs Kóródi: A bűncselekménnyel okozott károk megtérítésének új hatékony módja – a gyorsított per. Budapest, György Mailáth Scientific Competition, Award-Winning Papers, OBH, 2021. 6–28.

the characteristics of criminal law) in order to decide on a claim with a fundamental rights dimension, similar to a civil law obligation. The classical principles of criminal substantive and procedural law cannot provide a basis for this, i.e. for interpreting the legal norms of compensation and filling the legal gaps.

The system of legal remedies may also have hindered the development of a uniform jurisprudence and thus allowed for the emergence of divergent national interpretations. According to the main rule of the Prison Act, the (undoubtedly justifiable) peculiarity of the legal remedy forum is that the initiation of extraordinary legal remedy proceedings (of which only legal remedies in the interest of legality are actually possible) is a rare exception.

It should also be mentioned that in the period following the introduction of the legal instrument, the courts were faced with a huge case load and the resulting serious challenges may also have explained the practical uncertainties and conflicts of interpretation of the instrument.

In response to the systemic problems of overcrowding and poor detention conditions identified by the ECtHR, the Hungarian state has been able to show significant results in recent years: in the former, the overcrowding rate has significantly decreased as a result of new prison construction and capacity expansion, and in the latter, physical and hygienic conditions have improved in most of the domestic penitentiary institutions. At the same time, the legislation, which is fraught with enforcement difficulties and contradiction, is in need of comprehensive reform and action by the legislator has become inevitable. The reasons for this were to create *more effective legal protection*, to ensure predictable application of the law, to protect victims of crime more effectively and to curb the questionable and abusive practices that had arisen in connection with the previous legislation.

Of these, we believe that the most burdensome enforcement problems have been solved, based on the experience of the new legislation so far. Furthermore, we can see that the prevention of abuse has also been effectively achieved by the new legislation.

However, we believe that the current compensation system is open to criticism as regards the protection of the law and the more effective protection of victims of crime.

In the context of the protection of victims, it must be seen that even if overcrowding is completely eliminated, it is unlikely that compensation will be awarded to the convicted persons, and the prison institutions will not even examine the claims of the victims in the framework of the simplified procedure, the new rules on compensation will not substantially facilitate the satisfaction of the civil claims of the victims. Victims will therefore still have to initiate enforcement proceedings against convicted persons, the chances of success of which are doubtful in the vast majority of cases.

The new provisions further reinforce the original objective of compensation claims, which was to ensure that the decision is taken in a short time and on objective grounds: the simple model introduced by the Hungarian legislator for compensating for the harm caused by overcrowding has been further simplified by allowing the institution commander to decide on cases that are easy to judge and do not require

judicial discretion. The ECtHR has stated in several cases²⁶ that the forum for effective redress does not necessarily have to be judges and that administrative bodies can also be taken into account, and that the current legislation therefore appears to be fully in line with international standards. However, the very fact that the law does not provide for the possibility to control and possibly correct the processing of the application for compensation by the prison institute in the event that the prisoner (applicant) does not request that his application be forwarded to a prison judge is objectionable in this context. As a result, a possible wrong decision or simplified treatment can no longer be remedied. On the other hand, the downside of the simplified assessment is the limited margin of discretion of the judiciary, which is why the domestic legislation does not provide any compensation for other, possibly unlawful, circumstances of detention, if there is a minimum amount of detention space per person.²⁷

The controversial doctrinal issues: The relationship between the harm caused by placement in violation of fundamental rights and violations of personality rights

The question arises as to what the relationship is, or can be, between violations of fundamental rights and violations of personality rights

According to the Constitutional Court decision No. 3254/2019 (X.30.), Section 143 of the Prison Act on compensation for damages does not distinguish between pecuniary and non-pecuniary compensation or damages, and sanctions independent of fault (i.e. the Prison Act does not distinguish between the type of damages claimed by the prisoner – for damage to his/her material goods or for violation of personal rights).

It was also stressed that the *rules on compensation are not related to the compensation procedure for prison institutions and that the former is intended to compensate for injuries other than personal injuries (!)*. The Constitutional Court stressed that

“[...] [the] legislator introduced a new, sui generis legal instrument, the compensation procedure, which is proportionate to the injury suffered, providing effective compensation for the circumstances of placement other than violations of personality rights, which are specifically named and which violate fundamental rights. The rules on compensation for circumstances of accommodation which infringe a fundamental right cannot be linked to the rules on compensation for damages, for which the legislator has adopted different rules”.

26 Klass and Others v. Germany, 6 September 1978, § 67; Campeanu v. Romania, 47848/08, 17 July 2014, § 149; Norbert Sikorski v. Poland, 17599/08, 22 October 2009, § 111; Torreggiani v. Italy, 43517/09, 46882/09, 55400/09, 8 January 20013, § 51.

27 Kóródi (2022): 102–104, 108–109 (supplemented by own edition).

It also stated in principle that “[...] [i]t cannot be argued that the exclusion of the enforceability of a damages award (or a sanction independent of fault) cannot be justified, as this cannot be read either from the contested provision of the Section 143 of the Prison Act”.²⁸

In contrast, the *practice of ordinary civil courts* has shown that the plaintiffs’ injuries caused by accommodation conditions that violated their fundamental rights were examined in the context of the legal consequences of the violation of personality rights. Although this practice has been unfavourable to detainees, it is precisely what led to the introduction of the compensation rules. However, this practice was later changed in a way that was favourable to the defendants, but still using the concept of personality rights.

Thus, the practice of the civil courts stands on the opposite ground to the interpretation of the Constitutional Court: the vast majority of decisions argue that the mere failure to provide the required useful floor space objectively violates the plaintiff’s personality rights, or more precisely his human dignity, i.e. the fact of overcrowding is a basis for the court to find a violation of personality rights as an objective sanction.²⁹ This is also in line with the practice of the ECtHR, according to which the lack of respect for human dignity is caused by detention in overcrowded conditions and falls within the definition of prohibited inhuman and degrading treatment.³⁰

It is questionable whether the prisoner’s claim for damages for the violation of his personal rights can be enforced directly before the court, or whether it must be preceded by proceedings before the penitentiary institution – i.e. whether Section 143 of the Penal Code can be applied to non-material damages in addition to compensation for material damage, and whether the claim for damages regulated therein can be understood to be exclusively a claim for material damage

Prisons exercise public authority over prisoners during their detention, and liability for damages caused by the exercise of public authority in actions for the protection of personality arising from injuries suffered in the course of such detention is governed by the rules on liability for damages caused by the exercise of public authority, which may be established if the damage could not be prevented by ordinary legal remedies or administrative proceedings. This is the reason for the procedure for compensation for damages before the judicial body, as provided for in Section 143 of the Prison Act. Several courts have accordingly examined the fulfilment of the rule that, if a prisoner

²⁸ Constitutional Court decision No. 3254/2019 (30.X.) [30]–[31].

²⁹ See Court of Appeal of Győr No. Pf.I.20.124/2017/3/I.

³⁰ Botond Nagy: Az elítéltek vagy egyéb jogcímen fogvatartottak alapvető jogait sértő elhelyezési körülmények miatti sérelemdíj iránti igények joggyakorlata. *Debreceni Jogi Műhely*, 18, nos. 1–2 (2021). 55.

has been released, he may bring an action for damages directly before the court having jurisdiction for the place of the prison body within the limitation period under the Civil Code.

The Court of Appeal of Budapest also concluded that a civil action for damages and other legal consequences for an alleged violation of personal rights suffered during detention must necessarily be preceded by proceedings initiated at the request of the detainee and conducted by the detention authority, which are decided by a decision. This, as provided for cannot be disregarded, even if the plaintiff who failed to initiate the preliminary proceedings was already at liberty at the time the action was brought, since this is solely the consequence of his own failure to act, which he must bear himself.³¹

Judit Czukorné Farsang also argued in favour of this position, according to whom the detainee may only directly apply to the court in connection with other legal relationships not qualifying as detention cases (Section 10, Section 20–21 of the Prison Act), since the rules of the compensation procedure for detainees are set out in Section 2:52 of the Civil Code also apply to claims for damages by prisoners, and it can be concluded from this that the preliminary procedure should also be required for claims for damages for circumstances arising from detention.³²

On the basis of a contrary view – which, however, is contrary to Constitutional Court decision No. 3254/2019 (X.30.) – *nevertheless, Section 143 of the Prison Act does not apply to intangible damages* [see: BDT2017. 3620.] and the *claim* for payment of damages based on a personal injury *can be enforced directly before the civil court.*³³

It is disputed whether a claim for damages can be brought in view of the introduction of compensation under the Prison Act or whether the legislator merely intended to make it impossible to bring parallel claims (i.e. it limited the possibility of claiming non-monetary compensation/damages only to the case where the detainee decided to claim compensation for the violation of fundamental rights), i.e. the fact that the legal basis for compensation is the Prison Act. Does it follow from the fact that the legal basis for compensation is defined in the Penal Code that it is a compulsory forum for the enforcement of claims, that it is (as a whole) a sui generis legal institution and that, as such, the adjudication of the claim in question may fall exclusively within the competence of the prison courts?

According to the judicial practice published in BDT Decision 2018.3850, the enforcement of claims for placement conditions that violate fundamental rights falls under the jurisdiction of another court, the prison judge, and *cannot be avoided*.

31 Court of Appeal of Budapest No. 5.Pf.20.20.225/2020/6.

32 Judit Czukorné Farsang: Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt érvényesíthető igények. *Bírósági Döntések Tára*, no. 6 (2018).

33 Curia No. Pfv.IV.21.654/2015/11.

The starting point for the competition between the compensation procedure under the Prison Act and the civil action for personal infringement is that the legal basis for the compensation of the criminal court and the claim for further compensation and damages are not the same:³⁴ the legal basis for the compensation of the criminal court is the Prison Act, while the legal basis for the claim for further compensation and damages is the system of conditions set out in the Civil Code. It is therefore questionable whether a claim based on placement conditions that violate fundamental rights can be decided exclusively by the judge of the criminal court or whether it is possible to choose between the criminal court or the civil court. However, the fact that the legal basis for compensation is also determined by the Prison Act seems to imply that it is a matter of forum necessity for the enforcement of claims, i.e. (as a whole) a *sui generis* legal institution,³⁵ and thus the adjudication of the claim in question falls within the exclusive competence of the Prison Act. In other words, *there is no way to bypass the criminal court's procedure*, so that *there is no legal possibility to directly apply to the civil court for a claim* for accommodation that violates fundamental rights [BDT 2018.3850].³⁶

However, the *Debrecen Court of Appeal*, for example, in contrast to the legal position published in case no. 3850 BDT2018, held (see later in detail) that the legislator did *not intend to take away or limit the right of detainees to bring a civil action* based on the conditions of their detention violating their fundamental rights by *introducing the compensation* regulated in the Prison Act.³⁷

However, if it is indeed the case that overcrowding conditions in prisons are completely eliminated, then the following must be faced. Because the interpretation of the criminal judiciary is that if overcrowding cannot be established, then other conditions of placement are not examined. However, if the detainees do feel that their detrimental situation needs to be “repaired”, they should first submit a claim for compensation, even if they are aware that they were not placed in overcrowded conditions, because they should exhaust this “remedy” (see BDT 2018.3850). This clearly imposes an unnecessary administrative burden on penitentiary institutions and the courts hearing penitentiary institution’s cases. However, if we take the interpretation that monetary claims cannot be brought before a civil court, but only before the courts in charge of penal cases, this will certainly be lost by the claimants if there is no overcrowding. In our view, this will therefore lead to the worrying situation that applicants will be completely excluded from asserting their personality rights claims (for monetary compensation) for injuries caused by other accommodation conditions, thus precluding their right to go to court. In this way, detainees will not

34 “[...] [T]he rules on compensation for circumstances of placement that violate a fundamental right cannot be linked to the rules of compensation procedure, the legislator applied different rules to these” (Constitutional Court decision No. 3254/2019 (X.30.), Reasoning [30]).

35 Curia No. Bt.I.1199/2019/5.

36 Feleky (2020): op. cit. 6.

37 Court of Appeal of Debrecen No. Pf.I.20.569/2019/5.

be able to rely on any substantive legal remedy either in compensation proceedings under the Prison Act.

Even if one were to allow for the “permissive” interpretation that if a prisoner exhausts the remedy of the compensation procedure and then brings an action for damages on the basis of a violation of personality, even if it is not attributable to any objective sanction, we would have to face the fact that the violation actually occurs in the exercise of public authority.

If the violation of personality rights occurs in the exercise of public authority by a body exercising public authority – and penitentiary institutions are considered such – it must be examined whether there is a law that entitles the violator to engage in the given conduct, i.e. whether the body exercising public authority acted in compliance with the laws governing it and within the framework of those laws, since this excludes the violation of personality rights.

If the presumption is rebutted by the defendant – by proving that he acted in accordance with the authority of the law – the legal consequences of the breach of personality (Section 2:51–52 of the Civil Code). However, if this proof is unsuccessful, i.e. if it is established that the defendant infringed a rule that applies to him and that also caused the plaintiff’s right to personality, the application of damages (Section 2:52 subsection (1) of the Civil Code) may be applicable in addition to the objective legal consequences.

Since the damages award cannot be considered an objective legal consequence, a successful exculpatory proof may be made in the second stage, on the basis of which the claim for damages is rejected, which follows from Section 2:52 subsection (2) of the Civil Code. According to this place of law, the statement that “the rules of liability for damages shall apply” means that the conditions for exemption from the payment of damages must be determined on the basis of the liability regime applicable to the person of the infringer. Since prisons exercise public authority over prisoners during their detention, the rules of tort,³⁸ and the rules of liability for damages for harm caused by the exercise of a public authority,³⁹ apply to actions for personal injuries suffered in the course of such detention.⁴⁰

According to Section 6:548 subsection (1) of the Civil Code, liability for damage caused in the exercise of public authority may be established if the damage was caused by the exercise of public authority or the failure to exercise public authority and the damage could not be remedied by ordinary legal remedies or administrative proceedings. This is the point where the procedure for compensation for damages before the penitentiary institution comes into view, as set out in Article 143 of the Prison Act.

38 So there is also a role for lack of responsibility in the context of bail-outs, which needs to be examined.

39 Section 6:519 of the Civil Code, Section 6:548 subsection (1) of the Civil Code.

40 Curia (2018): op. cit. 12.

Several courts have also applied the rule under Section 6:548 subsection (5) of the Civil Code in actions for damages brought by prisoners or former prisoners, and have examined as a legal precondition the rule under which, if a prisoner is released, he or she may bring an action for damages directly before the court having jurisdiction for the place of the convicted person's domicile within the limitation period.

However, the dissenting view is that it should not be given such a role. Although the new Civil Code uses the concept of damage only in relation to pecuniary damage, it has introduced the compensation of non-pecuniary damage as a new legal institution, and the legislator has not amended the Prison Act. As a result, Article 143 of the Prison Act, which entered into force on 1 January 2015, cannot be applied to intangible damages, and therefore the realisation of such damages cannot be required in actions for damages; the legislation referred to can only be applied in the case of claims for pecuniary damages asserted by the prisoner. This position is also reinforced by the fact that other amendments to the Prison Act explicitly use the concept of the legal instrument of damages where the legislator intended to place it, where it considered its application justified.⁴¹ *To sum up, a claim for damages by a prisoner based on an infringement of personality rights may be brought directly before the civil court, outside the cases already described above, i.e. where it does not fall within the jurisdiction of the criminal court.* A contrary jurisprudence would unnecessarily and contrary to the legal provisions restrict the enforcement of rights of detainees and former detainees. This is also the hallmark of the decision of the Curia Pfv.IV.21.654/2015/11.

Referring back to the rules of the simplified compensation procedure, it may be questionable *how*, if overcrowding cannot be established, *claimants can claim against their fundamental rights suffered by their other accommodation conditions*. If there is no overcrowding, the other circumstances will not be examined either by the prison authorities or by the prison judges on the basis that they can only be challenged in relation to the lack of living space.

In our view, if the occupancy rate of penitentiary institutions falls below 100%, the detainee applicants will have to exhaust the legal remedies under the Penitentiary Act due to the conditions of their placement violating their fundamental rights – which would thus impose an unnecessary burden on the penitentiary institutions. However, since their legal remedies cannot be limited, it is likely that they will repeatedly turn to the civil courts in larger numbers, where an increase in the number of cases can be expected.

41 The decision of the Court of Appeal of Debrecen No. Pkf.II.20302/2015/2 published under No. BDT2017.3620.

If the applicant considers that the compensation awarded for the accommodation conditions violating his/her fundamental rights is insufficient, he/she may claim additional compensation as a damage award

In the practice of the criminal judiciary, it has been established without exception that an applicant *may assert a claim before the civil court* on the grounds of accommodation conditions that violate fundamental rights, which have already been assessed by the criminal court in the compensation procedure, *if the amount of compensation awarded to him is inadequate or insufficient.*

This is supported by the decision published under No.130 BH2020, as well as by the summary opinion of the Criminal Chamber of the Curia's Case Law Analysis Group No.2020.EL.II.JGY.B.1/23, according to which from a civil law perspective, *there is a right to claim damages before a civil court both for violations other than those of the housing conditions that violate fundamental rights, and for the fact that the detainee claims violations that exceed the adequate living space provided.* The case law analysis group also noted, however, that the conditions for compensation are exclusively set out in the Prison Act, and that, consequently, any claim going beyond these conditions (e.g. amount exceeding one day, interest on the compensation amount, damages) is unfounded in the relevant part of the application and must be rejected in this part, as it is compensation or damages in the purely civil law sense, i.e. not compensation. The term "further" in the Prison Act also means that the claim in excess may only be asserted after the preceding criminal procedure.⁴²

However, according to the civil experts, if it were established that a party can claim damages or compensation for damages before a civil court, in addition to the amount of compensation awarded, on the grounds of the accommodation conditions, this would confirm that the legislator has not achieved its aim by introducing a compensation procedure and that the right to apply to the ECtHR could even be raised. Thus, *civil proceedings are not admissible, even if the plaintiff alleges the circumstances of the placement as provided for in the Prison Act, but thereby claims a violation*

42 The Jurisprudence Analysis Group of the Criminal Chamber of the Curia No.2020.EL.II.JGY.B.1/23, Summary opinion on "The conditions of compensation and conditional release in the practice of prison judges", page 30.

In contrast, see the judgment of the Court of Appeal of Budapest No.40.P21.509/2019/14, which considered the defendant's argument that the plaintiff seeks to obtain its claim in a personal injury lawsuit due to the failure to meet the deadline for compensation as indisputable, since the plaintiff has the inalienable right to assert its claim in a personal injury lawsuit, in which the court can only examine whether the injury and the claim based on it are well-founded or not. According to the Court, the failure to observe the time limit for payment of compensation cannot have the effect of depriving the applicant of the right to bring a claim based on the infringement of his right to personality under the Civil Code, since the law does not provide for such a loss of rights for failure to observe the time limit. It concludes that the plaintiff whose right to privacy has been infringed is entitled to damages pursuant to Section 2:52 subsection (1) of the Civil Code.

of the personality rights of another (only admissible if it only calls for a decision on objective sanctions independent of the fault).⁴³

The question may also be raised as to whether, if the applicant claims that the judge of the criminal court wrongly rejected his claim for compensation, he is entitled to bring a civil action to defend his rights

According to a permissive answer given by the Curia in one of its judgments, this may also be possible: “[...] [o]nly in the case of a multiple claim, where the *basis of the claim for compensation for damage* caused by the exercise of public authority is *the deprivation of the possibility of asserting a claim based on a statutory provision due to the unlawful conduct*, and the claim is therefore not asserted, it is possible to adjudicate the claim that could be brought in the previous action in the damages action, taking into account the criteria governing the particular action.”⁴⁴

The Court of Appeal of Debrecen also reached a similar opinion, but in the context of a different compensation: “[N]either could the defendant’s argument that the court of first instance could not have examined the amount of compensation to which the applicant would have been entitled if it had brought its claim within the time limit be upheld.”⁴⁵

It may also be a controversial question whether the compensation under the Criminal Procedure Code per se “excludes” the possibility of claiming compensation under the Prison Act, or whether there are cases where this may arise

The Court of Appeal of Debrecen took the view that only a person who has been lawfully convicted and serving a sentence of imprisonment is entitled to compensation if he or she suffers harm caused by the conditions of detention that violate fundamental rights, and therefore no claim for non-material damages can be made for the unlawful serving of the sentence.

From the above, we can therefore conclude that since the basis for compensation under the Criminal Procedure Code is the groundlessness (unlawfulness) of the deprivation of liberty, and if the injured party asserts a claim for compensation under the Criminal Procedure Code on this basis, this in *practice alone precludes the Prison Act*, since the latter – as explained in the above decision – can only be interpreted and invoked in the case of lawful detainees.

However, it is clear that the above exclusion does not apply in the case of a claim for compensation for harm suffered in connection with the execution of an arrest because of housing conditions that violate fundamental rights. Even in such cases, the

43 Curia (2018): op. cit. 11.

44 Curia No. Pfv.IV.22.074/2017/4.

45 Court of Appeal of Debrecen No. Pf.I.20.253/2020/17.

illegality of the coercive measure cannot always be established by a final judgment. However, it may be that a later judgment reveals that the person's freedom was unjustifiably restricted by the enforcement of the coercive measure, and it becomes clear that, as a person unlawfully detained, he or she would not have been entitled to compensation under the Prison Act.

A similar question arises as to how to assess a situation where a sentence of imprisonment or detention has already been executed on the basis of a final judgment, but the court has acquitted the convicted person by a final judgment on extraordinary appeal and from the execution until the acquittal judgment the convicted person has submitted a claim for compensation under the Prison Act and has been granted compensation.

In such cases – i.e. when it is later found that the restriction of liberty was unjustified and the detention was therefore unlawful – can the state even claim reimbursement (on the grounds of unjust enrichment) from the former detainee on the grounds that it was later established that the former detainee would not have been entitled to compensation under the Prison Act because his detention was unlawful? Or does it simply follow from the above decision that no action may be brought under the Prison Act after the judgment of acquittal, since it has then been established that the unlawful detention was carried out?

However, this also raises the further question of the *procedure for claiming compensation for the prejudice(s) suffered as a result of the detention in violation of fundamental rights during unlawful detention. How does judicial practice interpret the forum requirement in such cases*, and does it allow direct action before a citizen's court?

In this light, it would be particularly worrying to interpret the compensation rules of the Prison Act as a compulsory forum for the enforcement of claims, since on the basis of the above decision, compensation under the Prison Act cannot be claimed for the harm caused by the violation of fundamental rights secured during unlawful detention. However, *as a consequence of the decision BDT2018. 3850, this remedy should still be exhausted before civil proceedings. However, this seems to me to be completely unnecessary and the position becomes defensible that it is also possible to directly apply to a civil court for a complaint of placement conditions that violate the fundamental rights mentioned in the Prison Act.*

The doctrinal inconsistencies of compensation claims, the need for new regulation

There is a rigid dividing line between criminal and civil procedural law, with hardly any interface between the two areas of law. One of these is compensation for the wrongful deprivation of liberty, where the link is obvious: the application of a criminal procedural measure which has wrongfully restricted or deprived a person of his liberty causes damage to the person charged. The basis for the claim must be sought in the

criminal proceedings, and its enforcement is a matter for civil procedure. A similar dichotomy can be observed in the context of the procedure for compensation under the Prison Act. However, it is important to note an important difference: in contrast to the compensation procedure under the Criminal Procedure Code, the compensation procedure under the Prison Act. Nevertheless, the Penal Code makes a reference – which seems somewhat vague – in Section 75/B subsection (4): certain claims may be pursued in civil proceedings.⁴⁶

The delimitation of individual claims and the decision as to when a civil action is appropriate and when the claim should be pursued in the procedure under the Prison Act. In this connection, it is worth pointing out at the outset that, although both the Criminal Procedure Code and the Prison Act use the term “compensation”, in our view this is not correct in the case of the latter. The distinction requires clarification as to whether the damage is the result of unlawful conduct or the result of lawful conduct authorised by law.

The former, compensation under the Criminal Procedure Code can indeed be considered such and not compensation. Although Article IV subsection (4) of the Constitution provides that a person whose freedom has been unlawfully or unjustly restricted is entitled to *compensation for his or her loss*, and does not use the term compensation, we are not talking about unlawfully applied restrictions on freedom – it is not by chance that the Criminal Procedure Code uses the word “unlawfully” – and we can conclude that this legal instrument is indeed close to compensation.⁴⁷

However, when the doctrinal question of compensation is raised in connection with compensation under the Prison Act, it is not really a question of compensation,⁴⁸ since the damage does not arise from the – indeed lawful – detention, but from the fact that the detainee/convict is placed in conditions that violate fundamental rights, the latter being a wrongful conduct. For this reason, we can dogmatically speak of compensation as a special responsibility.

In addition to the foregoing, the fact that the legislator has placed essentially civil substantive and procedural law issues within the rules of the Penal Code in relation to the compensation of detainees under the Penal Code in a way that they do not correspond to civil law doctrine and concepts can be linked to the effectiveness of the possibilities of enforcing claims. The rule of the Penal Code referring to civil litigation [Section 75 subsection (4) of the Penal Code] is not only dogmatically imprecise, but also difficult to interpret for citizens seeking justice and for legal practitioners. Due to the civil (material) law aspects of the conditions of the detainee’s placement in

46 Péter Balázs: Kétarcú eljárások – polgári eljárásjogi kérdések a büntetőeljáráshoz kapcsolódó kártalanítási igények érvényesítésével összefüggésben. *Jogelméleti Szemle*, no. 1 (2022). 2.

47 On the contrary, according to Tamás Lábady, we can actually talk about compensation under the Criminal Procedure Code, as it covers a liability situation. Lábady also refers to Article 55 subsection (3) of the former Constitution (Act XX of 1949), which explicitly provides for compensation (Tamás Lábady: Felelősség a szerződésen kívül okozott károkért és a biztosítási szerződés az új Polgári Törvénykönyvben. *Polgári Jogi Kodifikáció*, nos. 4–5 [2001]. 40–53).

48 Balázs (2022): op. cit. 4.

breach of his fundamental rights, it is not clear whether civil proceedings can be brought in addition to the compensation procedure provided for in the Prison Act. Perhaps the greatest difficulty in making such a distinction is that it is problematic in itself in view of the wording of Article 75/B subsection (1) of the Prison Act. In other words, it is not even clear which claims fall within the scope of the Chapter III/A of the Prison Act of the compensation procedure. We are of the opinion that the list in Section 75/B subsection (1) of the Prison Act is not exhaustive but illustrative (it only mentions the most common cases), but according to court practice it is a taxative list, only the cases listed give rise to a claim for compensation.

This has also resulted in the practice of the civil courts, according to which, if the plaintiff wishes to assert a claim under Section 75/B subsection (1) of the Prison Act, such claims are subject to compensation proceedings under the Prison Act and therefore the civil court has no jurisdiction to hear them. It may be raised that a civil action (bypassing the compensation procedure under the Prison Act and asserting its claim in a civil action) may be possible if the plaintiff does not indicate Section 75/B subsection (1) of the Prison Act as the cause of action – i.e. as the right to be enforced – but claims a violation of a personal right. However, the case law has also taken a negative position in this area, according to which, if the majority of the violations alleged by the plaintiff fall within the scope of the cases covered by Section 75/B of the Prison Act. Moreover, even if the plaintiff, in addition to the injuries defined in Article 75/B subsection (1) of the Prison Act, also submits a claim which does not otherwise fall within the placement circumstances infringing fundamental rights, the application must be rejected (in its entirety, i.e. there is no room for partial rejection) even if the ground for rejection concerns only a part of the application.

However, on the basis of the above approach, the wording of Section 75/B subsection (4) of the Prison Act is already inaccurate, it would be correct to say that *“no further compensation or damages may be paid beyond the compensation based on the damage specified in Section 75/B subsection (4) of the Prison Act, but the convicted person is entitled to assert his other claims before the civil court”*.

The criticism of the current regulation of the compensation procedure under the Prison Act can be given in the legal-dogmatic contradiction and the imprecision of the normative text as described above. The latter inaccuracies have led to the different interpretation of the law by the judiciary in the penal and civil fields. In conclusion, therefore, if the claim to be enforced is related to the circumstances of the placement which violate fundamental rights, it is possible, as explained above, to bring an action only for the enforcement of objective sanctions for violation of personal rights, but not for damages in addition to sanctions independent of the responsibility. Civil proceedings under the general rules are only possible if the claim is not related to accommodation conditions which infringe fundamental rights. In such a case, however, it must be borne in mind that, under Article 143 subsection (1) to (2) of the Prison Act, a prisoner cannot bring a claim for damages against a prison directly before a court: he must bring it before the prison authorities where the damage

occurred. The prisoner may appeal against this decision within a time limit of 30 days from the date of notification. Only in the case of a claim for damages arising from a violation of personal rights (i.e. not linked to an injury caused by conditions of detention which infringe the prohibition of torture, cruel, inhuman or degrading treatment), it is possible to go directly to court and the action does not have to be preceded by proceedings before the penitentiary institution.

In our view, it would be worthwhile to reintroduce the possibility to claim for harm caused by placement conditions that violate fundamental rights into the framework of civil litigation. However, this would require the creation of a legal environment which does not give rise to the above-mentioned dogmatic contradictions. It should be pointed out, by way of example, that the ECtHR does not wish to introduce a separate, formalised procedure for compensating detainees, but is “content” with the possibility of bringing a civil action based on a violation of personal rights.⁴⁹ Undoubtedly, it is in the light of (civil) judicial practice that the ECtHR has stated that compensation cannot be considered an effective remedy under Article 13 of the ECHR,⁵⁰ according to which prison establishments are subject to an objective obligation to accommodate and therefore, in the absence of fault on their part, a claim for damages arising from overcrowding or other detrimental conditions of accommodation cannot be brought against them.⁵¹

However, even before the entry into force of the compensation procedure under the Prison Act on 1 January 2017, the Curia ruled in its judgment Pfv. IV.21.344/2015/6 of 27 January 2016 that the existence of the obligation to admit does not exclude the imputability of the conduct of the Prison Act. And in its decision Pfv.IV.21.654/2015/11 of 24 February 2016, it stated that if a penitentiary institution fails to comply with its obligation under the relevant governing detention, thereby engaging in conduct for which it is responsible, the penitentiary institution with legal personality is liable for damages for the harm suffered by the detainee in the institution. This was confirmed by the decision of the Court of Appeal of Pécs (Pf.VI.20.023/2016/4) following these judgments, according to which the judgments of the ECtHR have changed the Hungarian judicial practice in the area of overcrowding and the granting of bail-outs in penitentiary institutions. In the light of the favourable development of practice for convicted persons/prisoners, we believe that the legislator made an incorrect decision by creating the possibility of compensation – and in a dogmatically flawed way – in the framework of a separate procedure regulated by a separate penal code.

In our view, if the compensation scheme in its current form – which, in the absence of overcrowding, makes it virtually impossible to address harm caused by

⁴⁹ For example, in case of *Latak v. Poland*, the ECtHR found civil damages to be an effective remedy.

⁵⁰ The ECtHR has stated that civil actions for damages for violation of personality rights resulting from inhuman or degrading treatment do not meet the conditions for an effective remedy, on the basis of which there is no reasonable possibility of winning a case and seeking redress.

⁵¹ See decisions No. BDT2011. 2404, BDT2013. 2969.

other accommodation circumstances – is maintained, it may even lead to a situation where, despite a previously considered effective remedy, potential applicants do not lose their victim status and may successfully reopen their claims before the ECtHR.⁵² For this reason, we believe that Hungary has not chosen the right regulatory solution with the compensation procedure under the Prison Act following the outcome of *Varga and others v. Hungary*. For this reason, it may be necessary to *review the rules of compensation procedure under the Prison Act with the regulatory objective (the main legal policy objective) to develop a system in which claims for injuries caused by torture, cruel, inhuman or degrading treatment or placement conditions that violate the prohibition of torture, cruel, inhuman or degrading treatment can be enforced in a simple, fast and efficient way, but before judges specialised in civil cases*. It should also be stressed that, as explained above, the legislation currently in force contains inconsistencies which also hinder its effective application, and that the legislator should therefore find a solution to eliminate these ambiguities.

This may justify the introduction of a less burdensome civil enforcement procedure, which offers an alternative fast-track route to the general litigation of the Civil Procedure Code, allowing for an efficient – damages – claim as required by the ECtHR. Efficiency could be ensured if in this particular type of litigation the procedural rules themselves were to grant certain advantages to the party seeking redress. The justification for a special procedural regime could also include the equitable nature of the claim asserted by way of action. In many respects, the special type of action to be created could differ from the procedure under the Civil Procedure Code in that it could be based on the need to speed up the procedure, by allowing the special provisions to be used in a less formalised way, with greater reliance on written procedures, to enable the claims privileged by law to be decided in a summary manner. For example, in the context of procedural rules facilitating the enforcement of rights, it is worth ensuring that legal representation is not compulsory, in addition to the inclusion of provisions on jurisdiction and legal aid which are favourable to plaintiffs. A number of special features can also be included in the procedural provisions to speed up the procedure, which are closely linked to the effectiveness of enforcement. In addition to shortening the time limits for out-of-court procedures and the general obligation of the court to take measures and other time limits (e.g. for lodging a statement of opposition), it would seem necessary to provide that an action brought in the course of proceedings cannot be joined with another action. In the context of speeding up the procedure, it could also be considered to exclude the separation of the trial and the hearing on the merits under the general procedural rules of the Civil Procedure Code, even with a provision in the procedural law that it should be possible to conclude the dispute on the merits without a hearing if, as in the current compensation procedure under the Civil Procedure Code, no evidence other than documentary evidence is required. In any case, efficiency may also require simplifying

⁵² See *Rasinski v. Poland*, ECtHR, judgment of 28 May 2020, case no. 42969/18, paragraphs 27–28.

the burden of proof by necessarily making the scope of evidence in court narrower, so that the legislation would create the possibility of evidence without a trial by giving priority to static material evidence. The simplification of proof would be best served by allowing the plaintiff to claim a predetermined, fixed amount of damages in the lawsuit (as under the current Prison Act), since this would create a legal presumption that the amount of damages itself is proven. Although this would place considerable limits on judicial discretion in determining the amount of damages, I do not believe that the ECtHR would impose this on the domestic legislature, as it has not done so even under the compensation rules of the Prison Act. In order to avoid doctrinal inconsistencies, I would consider it necessary to set out in a taxative list exactly which other circumstances of placement – beyond possible overcrowding – could be invoked in the special type of suit. Coupled with this, practice should already enforce one of the most important rules of damages law, the rule on the non-proof of prejudice (which has undoubtedly also generated most of the different interpretations of the law). Section 2:52 subsection (2) of the Civil Code exempts the plaintiff from the procedural obligation to prove prejudice, creating a rebuttable presumption that prejudice due to a personal infringement has occurred. In our view, the current wording of the Prison Act “compensation is due” could be replaced by the phrase “damages are due”, excluding counter-proof by specifying the amount of the damages from-to – and simplifying the rules of evidence so that the application of damages is an automatic consequence of the finding of a violation.⁵³ This would also avoid the fact that, in general, the occurrence and extent of harm to the personality is in some cases unprovable, although it is common knowledge, and therefore cannot be required to be proved. However, it is also unnecessary to include evidence because the harm suffered is no different from the harm suffered in general and generally in the case of similar infringements and is therefore common knowledge.⁵⁴ The practice of previous civil proceedings has also shown that the courts have found that the occurrence of non-material harm was a matter of common knowledge and could be established on the basis of general life experience, and that the additional disadvantages alleged by the plaintiffs in connection with the conditions of placement in the prison were admissible under the doctrine of common knowledge. We believe that the special procedure as set out above would also meet the ECtHR test, given that the success of exculpatory evidence can be virtually ruled out, the weighing of the non-material harms resulting from the objective circumstances of the violation is predetermined, and the plaintiff can be relieved of the often undignified burden of proof. In addition to this, however, I believe that the abolition of the simplified assessment by the penitentiary institution is not strictly necessary, and that the new regulation I have

53 According to decision No. PJD2016.14, the plaintiff does not have the burden of proving the prejudice, but the rightholder may claim damages for the non-material damage suffered by him, therefore the application of damages is not an automatic consequence of the finding of infringement (Curia No. Pfv.IV.21.764/2015/4).

54 See Curia No. Pfv.III.21.174/2019/4.

written could be directed at cases where the person concerned would consider that the outcome of the penitentiary institution assessment has not remedied his or her violation.

I consider it important to note that the legal basis of the claim would undoubtedly be a rule of substantive law, and therefore particular attention should be paid to the dogmatically correct definition of the applicable law. It is necessary to avoid a conflict of norms due to the different regulation of two separate pieces of legislation. For this reason, an example for the definition of the applicable law is Act LXX of 2020 on summary proceedings for compensation for damage caused by a criminal offence and for damages (Gyptv.). Therefore, for the special type of lawsuit I have outlined, it is also justified to draft a special law, which would indicate that, in addition to the special procedural rules under the special law, the Civil Procedure Code should be applied as a general rule. In all matters not covered by the new “code”, the rules of the Code of Civil Procedure should apply. In this special law, substantive provisions could be included, as is currently the case in the Prison Act, to clarify exactly which claims for damages for injury caused by placement conditions that violate the prohibition of torture, cruel, inhuman or degrading treatment can be brought directly to court in the special type of suit.

Overall, we are of the opinion that the enactment of a new special action as described above would achieve the regulatory objectives along which the compensation procedure under the Prison Act. At the same time, civil actions for compensation for violation of personal rights resulting from inhuman or degrading treatment may meet the conditions for an effective remedy, on the basis of which there would be a reasonable possibility of winning a lawsuit and seeking redress. A fundamental justification for a civil procedural law could be that, although the conduct giving rise to private law liability (placing a detainee in conditions which violate fundamental rights) has a fundamentally penitentiary dimension, it nevertheless gives rise to a civil law consequence. In addition to the legal effect of liability, civil action may be more appropriate (more effective) in the context of the special form of liability for damages, both from a procedural and a doctrinal point of view. As I have already mentioned above, I consider it wrong to link compensation for injuries arising from detention with compensation for damages caused by lawful harm. It is correct to speak of tortious harm giving rise to civil tort liability (human conduct in breach of the law gives rise to a tort), the consequence of which must be compensation. The new type of litigation outlined above should, in our view, not be optional but mandatory, creating a forum for the enforcement of claims and concentrating these privileged claims in a higher court (tribunal). It should be added that, given the advantages to be granted to claimants, it would not be in the interest of claimants to opt for a litigation route other than the new enforcement option under the general litigation rules.

Additional harms beyond the above, which are well known to be associated with the restriction of liberty⁵⁵ (psychological strain of being in prison, separation from family, limited contact with relatives, the spread of the news of the arrest in the workplace and in the home environment and the associated negative social perception, as well as the harm suffered in terms of lifestyle and work after release, etc.) can continue to be pursued under the general personal rights litigation procedure. It would be appropriate to introduce a similar rule in the new legislation, but one that is now doctrinally correct, referring to the different legal title.

References

- Bagossy, Mária: *Kártalanítás az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt*. Budapest, György Mailáth Scientific Competition, Award-Winning Papers, OBH, 2018. Online: https://birosag.hu/sites/default/files/2019-03/dijazott_dolgozatok_-_mailath_gyorgy_tudomanyos_palyazat_2018.pdf
- Balázsy, Péter: Kéttarcú eljárások – polgári eljárásjogi kérdések a büntetőeljáráshoz kapcsolódó kártalanítási igények érvényesítésével összefüggésben. *Jogelméleti Szemle*, no. 1 (2022). 2–22.
- Boda, Zoltán: Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt indított kártalanítás aktuális jogértelmezési kérdései. *Acta Humana*, 8, no. 1 (2020). 7–23. Online: <https://doi.org/10.32566/ah.2020.1.1>
- Boda, Zoltán: Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanítási eljárás és a személyiségi jogsértés miatt indult polgári per konkurálása. *Acta Universitatis Szegediensis*, 11 (2021). 5–22. Online: <https://doi.org/10.32566/ah.2021.4.2>
- Csöndes, Mónika: Polgári anyagi jogi szempontú észrevétel 'A bűncselekménnyel okozott kár, illetve sérelemdíj megtérítése iránt indított gyorsított perről' szóló 2020. évi LXX. törvény címéhez és szövegéhez. *Corvinus Law Papers*, no. 1 (2021). Online: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/6235/1/CLP_202101.pdf
- Curia: *Reminder on the New Civil Code of the Curia. The meeting of the New Law Case Groups on 5 October 2018*. Online: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/konz_testulet/emlekezteto_2018_10_05.pdf
- Czukorné Farsang, Judit: Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt érvényesíthető igények. *Bírósági Döntések Tára*, no. 6 (2018).
- Feleky, István: A kártalanítás és a feltételes szabadságra bocsátás feltételei a büntetés-végrehajtási bírói gyakorlatban. *Forum Sententiarum Curiae*, no. 1 (2020). 4–9.
- Juhász, Andrea Erika: Varga és mások kontra Magyarország – az EJEB döntése. *Jogászvilág*, 17 April 2015. Online: <https://jogaszvilag.hu/vilagjogasz/varga-es-masok-kontra-magyarorszag-az-ejeb-dontese/>

55 It is a settled case law that deprivation of liberty in itself gives rise to a claim for non-material compensation (damages). It is well established that the prolonged restriction of personal liberty and the psychological and physical effects of imprisonment are both onerous and generally harmful. These harms also have a detrimental effect on life after release. A significant period of deprivation of liberty justifies higher than average compensation. These well-known facts are taken into account by the court without proof (see decisions No. BH 2002.186, BH 1998.82, BDT 2015.3282, BDT 2001.371, BDT 2001.372, BDT 2009.2100).

- Juhász, Andrea Erika: *A kínzás, az embertelen, a megalázó bánásmód tilalma a fogvatartottakkal szemben*. Doctoral thesis. Szeged, SZTE-ÁJTK Doctoral School, 2016.
- Kóródi, Balázs: *A bűncselekménnyel okozott károk megtérítésének új hatékony módja – a gyorsított per*. Budapest, György Mailáth Scientific Competition, Award-Winning Papers, OBH, 2021.
- Kóródi, Balázs: A börtönzsúfoltsági kártalanítás új szabályai a korábbi jogalkalmazási dilemmák tükrében. *Magyar Jog*, 69, no. 2 (2022). 100–109.
- Lábady, Tamás: Felelősség a szerződésen kívül okozott károkért és a biztosítási szerződés az új Polgári Törvénykönyvben. *Polgári Jogi Kodifikáció*, nos. 4–5 (2001). 40–53.
- Nagy, Anita: A kártalanítási eljárás. *Miskolci Jogi Szemle*, 14, Special Edition no. 2 (2019). 221–232.
- Nagy, Botond: Az elítéltek vagy egyéb jogcímen fogvatartottak alapvető jogait sértő elhelyezési körülmények miatti sérelemdíj iránti igények joggyakorlata. *Debreceni Jogi Műhely*, 18, nos. 1–2 (2021). 49–62. Online: <https://doi.org/10.24169/DJM/2021/1-2/5>
- Nagy, Zsuzsanna – Zoltán Boda: Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanítás új szabályai, visszatekintés a panasz jogintézményére. *Büntetőjogi Szemle*, no. 2 (2020). 99–112.
- Pallo József: I. fejezet. In Juhász Zsuzsanna (szerk.): *Kommentár a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2020, 10. §-hoz fűzött magyarázat. [Pallo, József: Chapter I. In Zsuzsanna Juhász (ed.): *Commentary to Act CCXL of 2013 on the Enforcement of Penal Sanctions, Measures, Certain Coercive Measures and the Imprisonment for Offences*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020.]
- Pataky, Tibor: Néhány gondolat a gyorsított perrel szóló törvényről. *Kártérítési és Biztosítási Jog*, 2, no. 3 (2020). Online: <https://kbj.hu/nehany-gondolat-a-gyorsított-perrel-szolo-torvenyrol/>
- Szemesi, Sándor: Az emberi jogok európai őrének új fegyvere: a *pilot judgment* eljárás a strasbourgi bíróság gyakorlatában. *Jog-Állam-Politika*, 5, no. 4 (2013). 47–63.

Legal sources

Act V of 2013 on the Civil Code.

Act CCXL of 2013 on the Enforcement of Penal Sanctions, Measures, Certain Coercive Measures and the Imprisonment for Offences (Prison Act/Penal Code/Penitentiary Act).

Act CXXX of 2016 on the Code of Civil Procedure.

Act XIX of the 2017 on the Code of Criminal Procedure.

Act LXX of 2020 on summary proceedings for compensation for damage caused by a criminal offence and for damages (Gyptv).

Act CL of 2020 amending certain acts necessary to eliminate abuses in the context of the prison overcrowding compensation procedure.



Az elektronikus aláírások és bélyegzők dimenziói a közigazgatásban

ERDŐSI PÉTER MÁTÉ¹

Az elektronikus aláírás fogalmát széles körben használják a közigazgatásban és a közigazgatási jogban is. Az elektronikus aláírás értelmezése számos átalakuláson ment keresztül az elmúlt négy évtizedben, továbbá használata során sokszor keverednek az azonosítás, hitelesítés és feljogosítás információbiztonsági és a bizalom, hitelesség, szavahihetőség köznyelvi fogalmak. Az elektronikus aláírás jogi definíciójából nem következik automatikusan annak mérhetősége, de számos aspektusa jelent meg az európai és magyar jogszabályokban. Ez a tanulmány arra a kérdésre keresi a választ, hogy létezik-e az elektronikus aláírásoknak mint az összes elektronikus aláírást tartalmazó halmaznak a magyar közigazgatásban alkalmazható legszűkebb rendszere, és ha igen, akkor ennek a legszűkebb rendszernek milyen leíró tulajdonságai vannak? Érvelésünk szerint egy ilyen modell teremtheti meg a mérhetőség és az összehasonlíthatóság alapjait.

Kulcsszavak: eIDAS, elektronikus aláírás, elektronikus bélyegző, metrikus modell, mérhetőség, összehasonlíthatóság

Dimensions of Electronic Signatures and Seals in the Hungarian Public Administration

The concept of electronic signature is widely used in public administration and in public administration law. The interpretation has undergone many transformations over the past four decades. There is often a confusion between the usage of terms of identification, authentication, and authorisation for information security with the more colloquial terms trust, authenticity and credibility. The legal definition of the concept does not automatically imply its measurability, but the closer scrutiny of the legislation reveals many aspects, which result in an implicit classification of signatures. This study seeks to answer the question of whether there is a basic set of properties as a set of all electronic signatures that can be used in Hungarian public administration, and if so, such a model can provide the basis for measurability and comparability.

Keywords: eIDAS, electronic signature, electronic seal, metric model, measurability, comparability

¹ Külső kutató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Kar Választás és Képviselő kutatóműhely, e-mail: kutato@erdosipetermate.hu

Bevezetés

Az elektronikus aláírásnak (*electronic signature*) számos aspektusa jelent meg a jogalkotási és a jogalkalmazási területeken, például használható fokozott biztonságú elektronikus aláírás (*advanced electronic signature*) vagy minősített elektronikus aláírás (*qualified electronic signature*) is az elektronikus folyamatokban. Sok esetben nehezen eldönthető kérdésként vethető fel az, hogy az adott elektronikus aláírás – mint alaki jogi kellék – használható-e teljes bizonyító erejű magánokirat létrehozására, vagy alkalmas-e közokirat elektronikus aláírására? További kérdéseket is fel lehet még vetni a tárgyban, elegendő csak a konténerekre vagy az aszimmetrikus kriptográfián túlmutató vagy éppen ezzel ötvözhető megoldásokra (például biometrikus aláírásokra²) gondolni. Ezek a kérdések ugyanabba az irányba mutatnak, az elektronikus aláírások mérhetősége igényének irányába. Érvelésünk szerint az egyértelmű elhelyezhetőség teremti meg a mérhetőség és az összehasonlíthatóság alapjait az elektronikus aláírások tekintetében is.

Az elektronikus aláírás fogalmát 2014 óta az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete³ definiálja az Európai Unióban olyan elektronikus adatként, amelyet egy másik elektronikus adathoz csatolnak, és amelyet az aláíró (*signatory*) aláírásra használ.⁴ Az aláíró kizárólag természetes személy (*natural person*) lehet, aki éppen aláír.⁵ Az aláírásnak ebből adódóan három implicit jellemzője létezik:

- a természetes személy aláíró;
- az aláírás csatolása valamely más adathoz;
- az aláírt elektronikus adatok.

Az eIDAS hatálybalépését követően az Európai Unió megkülönbözteti a jogi személyek (*legal person*) aláírását a természetes személyek aláírásától,⁶ és elektronikus bélyegzőnek (*electronic seal*) nevezi.⁷ Az elektronikus aláírás és bélyegző tulajdonságai között azonban erőteljes hasonlóságot lehet felfedezni, mivel egyrészt az eIDAS megismétli szinte szóról szóra az elektronikus bélyegzők esetében az elektronikus aláírásra vonatkozó előírásokat, másrészt az elektronikus ügyintézésről szóló törvény (2015. évi CCXXII. törvény⁸) kodifikációs fikciót alkalmazva azt mondja ki, hogy – eltérő rendelkezés hiányában – az elektronikus bélyegzőt is elektronikus aláírásnak kell tekinteni.⁹

2 Egyik kutatási irány például a nem egzakt bemenetű privátkulcs-generálási módszerek kialakítása, ahol biometrikus bemenő adatok feldolgozását tűzték ki célul (lásd Takahashi et al. [2015]).

3 910/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (eIDAS).

4 eIDAS 3. cikk 10.

5 eIDAS 3. cikk 9.

6 eIDAS 3. cikk 24.

7 eIDAS 3. cikk 25.

8 2015. évi CCXXII. törvény (Eüsztv.).

9 Eüsztv. 99. § (2).

Tekintettel arra, hogy a fentiek szerint az elektronikus aláírásokhoz számos további jellemző csatlakozik, felmerül a kérdés, hogy lehetséges-e az elektronikus aláírás jellemzőit dimenzionálni? Válaszunk szerint igen, meg lehet határozni azokat a dimenziókat, amelyekben az elektronikus aláírások elhelyezhetővé válnak, és lehetővé válik az így létrejött térben valamilyen metrika definiálása is. Ebben a metrikus térben – amelynek fogalmát Maurice Fréchet alapozta meg 1906-os doktori disszertációjával¹⁰ – két elektronikus aláírás távolsága kizárólag nemnegatív lehet, továbbá akkor és csak akkor nulla, ha a leírásukban ugyanazok a tulajdonságok szerepelnek. A dimenziók – egy absztrakciós szintet megalkotva – az ugyanolyan tulajdonságokkal leírható elektronikus aláírásokat foglalják magukban, azaz jelen esetben nem a bináris reprezentánsok hordozzák az aláírás elhelyezhetőségéhez szükséges információkat, hanem az egyes bitsorozatok jelentései. Vagyis két különböző elektronikus aláírás akkor lesz ebben a leíró térben ugyanazon a helyen, ha absztrahált tartalmuk azonos. Egy ilyen metrika teszi lehetővé az elektronikus aláírás átfogó tárgyalását elméletben (*in thesi*) és gyakorlatban (*in praxi*) a közigazgatásban és a közigazgatási jogban egyaránt, amelyek mindegyike különbözik egymástól, Tamás András megállapítását alapul véve.¹¹

Kérdésként felvethető továbbá az is, hogy az elektronikus aláírások általános leírására alkalmas dimenziókat meg kell-e különböztetni vagy ki kell-e egészíteni a közigazgatás számára. A megkülönböztethetetlenségnek az lenne feltétele, hogy a közigazgatás külön sajátos szabályok előírása nélkül legyen képes kibocsátani és befogadni elektronikus aláírásokat, illetőleg elektronikusan aláírt tartalmakat. Az eIDAS a tagállamok közigazgatási rendszerei számára csak részben tette kötelezővé az előírások alkalmazását, nem kell például a közigazgatási belső eljárások lebonyolítására szolgáló és ehhez bizalmi szolgáltatásokat igénybe vevő rendszerekre az eIDAS előírásainak vonatkozniuk. A harmadik felek számára is elérhető nyilvános bizalmi szolgáltatásokra nézve viszont kötelezően kell érvényesíteni az európai előírásokat.¹² Az eIDAS rendelkezésein túl az elektronikus ügyintézés szabályait a magyar jogalkotó külön törvényben és rendeletben tette közzé. Ez a rendelet az elektronikus ügyintézés nyújtó szervezetekre, az ügyfélre, az alkalmazható bizalmi szolgáltatásokra és a felügyeleti szervre terjed ki.¹³ A magyar állam tehát élt a külön előírások definiálásának jogával a közigazgatási ügyek elektronikus intézése vonatkozásában, ami indokoltá teszi az általános célú vizsgálatok kiterjesztését a közigazgatásra vonatkozó speciális előírásokra is.

10 Fréchet 1906

11 Tamás 2001, 16–18.

12 eIDAS Preambulum (21).

13 Lásd a 137/2016. (VI. 13.) Korm. rendelet hatályát.

Az elektronikus aláírás dimenziói

Az elektronikus aláírást a 93/1999 EU irányelv¹⁴ definiálta először jogi szabályozási környezetben 1999-ben, az itt megfogalmazott definíciója szerint egy elektronikus aláírás a következőt jelenti: „olyan elektronikus adat, amely más elektronikus adathoz van csatolva, illetve logikailag hozzárendelve, és amely hitelesítés módszerül (method of authentication) szolgál.” A korábban hatályos elektronikus aláírási törvény úgy fogalmaz, hogy az elektronikus aláírás az „elektronikusan aláírt elektronikus dokumentumhoz azonosítás céljából logikailag hozzárendelt vagy azzal elválaszthatatlanul összekapcsolt elektronikus adat”.¹⁵ A két definíció látszólagos ellentmondásban van, hiszen az azonosítás nem lehet egyenlő a hitelesítéssel. A kontraindikatív kapcsolatot a két definíció között a hitelesség meghatározása képes megszüntetni,¹⁶ amely szerint általánosságban véve a hitelesség az állított azonosság megerősítése, így az elektronikus hitelesség az elektronikusan állított azonosság megerősítése. Azonosságot pedig – a korábban felismert dichotómiát alkalmazva – lehet állítani a forrásról (*signatory*) és a tartalomról (*content*). Egy aláírt adat esetében ennek az azonosságnak a megerősítése két vizsgálat – azaz az aláíró és a tartalom – hitelesítésének eredményét jelenti, összhangban az NIST FIPS 800-53 amerikai szabványban¹⁷ a hitelesítésről megfogalmazottakkal:¹⁸

- az adat látszólagos aláírója megegyezik az adat tényleges aláírójával;
- az adat látszólagos tartalma megegyezik az aláíró által aláírt tartalommal.

Ez azonban nem technológiafüggő megfogalmazás, ezért az eIDAS definíciója még jobban általánosította az elektronikus aláírás definícióját 2014-ben. Elektronikus aláírás az, amit az aláíró aláírásra használ – ennek következtében az aláírási gyakorlatban számos megvalósítás jött létre teljesen különböző paraméterekkel. Az elektronikus aláírási rendszerek implementálásakor ezek közül választanak bevezető paramétert az előre megfogalmazott kritériumok alapján, illetve a megvalósítás során rögzítik az előre nem definiált paramétereket előre nem megfogalmazott módon. Az előre nem definiált paraméterek számosságának a fejlesztési módszerben nyilvánvaló hatása van az interoperabilitásra.

Az elektronikus aláírások dimenzionálásának az a legfontosabb célkitűzése, hogy rögzítve legyenek azok a dimenziók, amelyek az elektronikus aláírásokkal kapcsolatosan felmerülhetnek, valamint meg is legyenek határozva az egyes dimenziók értékkészletei. Tekintettel arra, hogy az egyes értékek között vannak nyilvánvaló és le-

14 1999/93/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

15 2001. évi XXXV. törvény (Eat.).

16 Vasvári 2003, 68.

17 NIST 2013

18 NIST 2013, B-2: Authenticity: The property of being genuine and being able to be verified and trusted; confidence in the validity of a transmission, a message, or message originator. (Hitelesség: az a tulajdonság, hogy valami eredeti, ellenőrizhető és meg lehet benne bízni; bizalom az átvitel, az üzenet vagy az üzenet küldőjének az érvényességében.)

hetnek rejtett összefüggések is, ezek feltárása alapvető fontosságú az egyértelmű dimenzionáláshoz. Matematikai nyelven megfogalmazva, az egyértelmű dimenzionáláshoz az elektronikus aláírások dimenzióiból összeálló elektronikus aláírási térhez tartozó generátorrendszert is meg kell határozni.

A szabványok kidolgozásakor az irányelvben lefektetett fogalmi definíciókon túl megjelent az aláírás társadalomban betöltött szerepe is, más szóval az aláírás célhoz kötöttsége. A legelső szabványdokumentum 2000 januárjában ezt így fogalmazta meg: „A jelen dokumentumnak megfelelően előállított elektronikus aláírás olyan bizonyítékot szolgáltat, amely feldolgozásával megbizonyosodhatunk arról, hogy valamely aláírási szabályzatban meghatározott kötelezettségvállalást az aláíró egy adott időpontban explicit módon felvállalt egy azonosító (egy név vagy egy álnév, és opcionálisan egy szerep) használatával.”¹⁹

Az aláírás szerepe tehát itt az arról való bizonyosság megszerzése, hogy egy név, álnév vagy opcionálisan egy szerepkör által azonosított aláíró valamely kötelezettséget egy adott szabály szerint egy adott időben felvállalt.

Ezek után megkísérelhetjük összegyűjteni és felsorolni az elektronikus aláírásokkal és bélyegzőkkel kapcsolatosan fellelhető összes olyan tulajdonságot, amely elméleti vagy gyakorlati aspektusban felmerült a szakirodalomban. A dimenziók megnevezés elé ebben a megközelítésben jogos lenne a „potenciális” jelzőt kitenni, hiszen „valódi” dimenziók esetében elvárt a közöttük lévő függetlenség. Elméletileg (matematikai értelemben) végtelen sok generátorrendszere létezhet egy adott térnek, amelyben minden eleme reprezentálható, de a dimenziók függetlensége csak a bázisrendszerek esetében jelenik meg követelményként. Az elektronikus aláírások és bélyegzők tere különbözik a valós vagy komplex számokon értelmezett matematikai absztrakt tértől abban az értelemben, hogy a dimenziók értékészletei nem feltétlenül skaláris tulajdonságúak, lehetnek kategoriális elemek is az egyes dimenziókban. Ortogonalitási vizsgálatot azonban csak a már ismert potenciális dimenziókon lehetséges elvégezni, ennek eredményeként állítható elő az a legszűkebb dimenzióhalmaz (bázisrendszer), amelyben egyrésztől minden elektronikus aláírás vagy bélyegző egyértelműen felírható, másrésztől további dimenziók felvételét csak úgy lehetséges megtenni, hogy valamely már létező dimenziótól való függés fennáll. A dimenziók elnevezése a szerző saját gondolatait tükrözi, megválasztásuk során az alkotói szabadság és a létező fogalomhasználat optimális konkatenációja volt az alapvető célkitűzés.

Az elektronikus aláírások dimenzióinak meghatározásakor először az elektronikus aláírás értelmezési keretét definiáljuk, vagyis az aláírás kontextusából, valamint annak jogi és technológiai környezetéből indulunk ki. A kontextus felveti az aláíró entitást, az aláírás-létrehozó adat és az aláírás-ellenőrző adat, illetve az aláírás osztályozását és az egyes osztályok kapcsolati hálóinak elemzését, ideértve a technológiai és jogi környezet elemeinek hozzákapcsolását az aláírások különböző osztályaihoz. Az értelmezési keretet ez a négyes és az ezekben megjelenő értékészlet határozza tehát meg.

¹⁹ ETSI 2000, 8.

A megjelenítés

Az informatikai leíró nyelvek, dokumentumformátumok fejlődésével egyre több helyről jelent meg az igény az elektronikus aláírások beillesztésére. A szabványosítás követte ezeket az igényeket, és három különböző megjelenítésű elektronikus aláírástípus létrehozására és használatára alakultak ki szabványok. Közös jellemzőjük, hogy mindegyik aláírás kielégíti a fokozott biztonságú elektronikus aláírásokra a jogszabályban megfogalmazott követelményeket (illetőleg a PDF²⁰-szabvány fogalmazása szerint „képes kielégíteni azokat”), ebből adódóan az eIDAS ilyen irányú követelményeit is. Ennek jelentősége abban áll, hogy ahol a jogszabály „fokozott biztonságú aláírás” létezését követeli meg, ott ezek szerint használható kriptográfiai üzenetszintaxis-alapú fokozott biztonságú elektronikus aláírás (*CAdES: CMS-based Advanced Electronic Signature*),²¹ kiterjesztett jelölőnyelv-alapú fokozott biztonságú elektronikus aláírás (*XAdES: XML-based Advanced Electronic Signature*)²² és PDF-alapú fokozott biztonságú elektronikus aláírás (*PADES: PDF-based Advanced Electronic Signature*)²³ kódolású aláírás is.

A PAdES-szabvány a PDF-dokumentumok elektronikus aláírására vonatkozóan valójában nem ad meg új eljárásokat, hanem a már ismert CMS- és XML-alapú megoldásokat alkalmazza PDF-formátumra is.

A megjelenítés kérdéskörébe tartozhat a konténernek jellemzőinek ismertetése is,²⁴ azonban ezek a képződmények olyan bonyolultságúak, amelyekre önmagában is alkalmazható a modell, ezért ezeket nem tekintjük első körben a modell részének.

Az aláírás típusa

Az eIDAS az aláírásokat három típusba sorolja be: normál, fokozott biztonságú és minősített. A normál elektronikus aláírás (eIDAS 3. cikk 10. szerint) elektronikusan aláírt elektronikus dokumentumhoz aláírás céljából logikailag hozzárendelt vagy azzal elválaszthatatlanul összekapcsolt elektronikus adat. A fokozott biztonságú elektronikus aláírás (eIDAS 3. cikk 11. alapján) olyan elektronikus aláírás, amely alkalmas az aláíró azonosítására, egyedülállóan az aláíróhoz köthető, olyan eszközökkel hozták létre, amelyek nagy megbízhatósággal az aláíró befolyása alatt állnak, és a dokumentum tartalmához olyan módon kapcsolódik, hogy minden – az aláírás elhelyezését követően a dokumentumon tett – módosítás érzékelhetővé válik. A minősített elektronikus aláírás (eIDAS 3. cikk 12.) pedig olyan fokozott biztonságú elektronikus

20 PDF: *portable document format*, hordozható dokumentumformátum, az ISO 32000 szabványcsalád írja le.

21 ETSI 2013a

22 ETSI 2010

23 ETSI 2009

24 ETSI 2013b

aláírás, amelyet az aláíró minősített elektronikus aláírás-létrehozó eszközzel hozott létre, és amelynek hitelesítése céljából minősített tanúsítványt bocsátottak ki.

Az aláírások egymás valódi részhalmazai, más szóval a legszűkebb halmaz lesz a minősített aláírások halmaza, ez valódi részhalmaza a fokozott biztonságú aláírások halmazának, amelyet teljes egészében tartalmaz – és még sok mást is – a normál elektronikus aláírások halmaza. Nagyon fontos következménye a definícióknak az, hogy olyan minősített tanúsítvánnyal, amelyet nem biztonságos aláírás-létrehozó eszközzel hoztak létre, nem lehetséges minősített elektronikus aláírást létrehozni. Ez azonban nem akadály a teljes bizonyító erőnek.

Esetenként erre a tulajdonságra az aláírás biztonságaként is szoktak utalni, amely hétköznapi értelemben helytálló lehet, és a besorolások magyar fordítása is elősegítette ezt a vélekedést. A „fokozott biztonságú” angol megfelelője azonban itt az „*advanced*”, ami információbiztonsági értelemben már nem feltétlenül utal biztonságosabb aláírásra, mivel a fejlett elektronikus aláírás tulajdonságai egyrészt az aláíró fizikai személlyel való erősebb összekapcsolhatóságra, másrészt a dokumentum sértetlenségével való összefüggésére vonatkoznak – azaz az aláíró és a tartalom hitelességére. A hitelesség azonban csak az egyik biztonsági követelmény és a minősített aláírásnál is létezhet magasabb szintű biztonsággal létrehozható aláírás. Vagyis elképzelhető olyan aláírás, amelynek biztonsági szintje magasabb (biztonságosabb környezetben és módon hozták létre), de betű szerinti értelemben mégsem lehet például minősített ez az elektronikus aláírás, mert egy nem tanúsított eszközön vagy egy nem nyilvános szolgáltató által kibocsátott tanúsítványon alapul. Kérdésként vetődik fel továbbá a nyílt forráskóddal készített PGP-alapú elektronikus aláírások²⁵ besorolhatósága a fokozott biztonságú elektronikus aláírások körébe, ahol az aláírás készítésének a biztonsága és algoritmuskészlete teljes mértékben azonos lehet a nyilvános szolgáltatók által kibocsátott tanúsítványokon alapuló aláírásokéval, eltérés a tanúsítvány és az aláíró közötti kapcsolat hitelességében van csupán. Észrevehető a párhuzam a III. Béla király idejében – 13. században – megerősödő – és a 19. században megszűnő – hiteleshelyek²⁶ és a nyilvános bizalmi szolgáltatók funkcionalitása között.

Alaki bizonyító erő

Az elektronikus aláírások bizonyító erejét tekintve kizárólag az alaki bizonyító erővel lehetséges az aláírások tulajdonságainál foglalkozni, hiszen az anyagi bizonyító erőről az aláírás információt általánosságban nem tartalmazhat.²⁷ Az alaki bizonyító erőre általános szabályt az eIDAS fogalmaz meg, két esetben. Egyrészt az elfogadás meg nem tagadhatósága elv miatt minden egyes elektronikus aláírást megillet

25 OpenPGP szoftver honlapja (2022. május 9.): <https://openpgp.org/>

26 Eckhart 2012

27 Magyarország Kormánya 2015

a bizonyítékként való felhasználás vélelme,²⁸ másrészt a minősített elektronikus aláírás kézírással való egyenértékű elfogadása vált kötelezővé az Európai Unióban.²⁹

Az írásbeliség tekintetében az Eat. megfogalmazta, hogy írásbelinek kell tekinteni egy elektronikus dokumentumot, ha azt legalább fokozott biztonságú aláírással látták el,³⁰ ez a vélelem azonban az Eat. hatályvesztésével *expressis verbis* kikerült a magyar jogrendből és máshol sem jelent meg. A Polgári Törvénykönyv (Ptk.)³¹ írásbeliségre vonatkozó szabályait értelmezve (6:7. §) azt kapjuk, hogy írásbelinek azt kell tekinteni általánosságban, amit a felek aláírtak, azaz aláírásukkal látták el. Ezt összevetve az eIDAS elektronikus aláírás definíciójával (aláírás az, amit a természetes személy aláíró aláírásra használ), azt kapjuk, hogy az elektronikus írásbeliség feltétele az elektronikus aláírás megléte minden érintett fél részéről, az aláírásra nézve minden további korlátozás nélkül. Ez túl tág teret biztosítana az írásbeli formáknak és a velük szembeni visszaéléseknek, mivel egy normál elektronikus aláírás nem biztosít elegendő védelmet a hamisíthatóság ellen. Egy normál elektronikus aláírás (például egy szkennelt aláírás képe vagy egy e-mail végére gépelt név) nagyon könnyen lemásolható vagy teljes egyezőséggel reprodukálható, és felhasználható az érintett tudta nélkül olyan dokumentumokon, amelyeket az érintett nem is látott, emiatt a Ptk. 6:7. (3) bekezdésére vonatkozó kommentár szerint az itt megfogalmazott elvárásoknak minden kétséget kizáróan csak a legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírás képes megfelelni. Az írásbeliség vélelmét minden normál elektronikus aláíráshoz hozzáfűzni jogi szempontból logikailag rendben lévőnek tűnik, hiszen teljes bizonyító erő hiányában az aláírás létrejöttét állító félnek kell igazolnia vitás esetekben azt, hogy az aláírás minden érintett fél részéről valóban megtörtént, ellenkező esetben az aláíráshoz fűződő kötelmi vélelem megdönthetősége valószínűsíthető. Mivel a gyakorlatban az ilyen esetek száma idáig meglehetősen alacsony volt, nem lehet előrejelzést adni arra nézve, hogy a normál elektronikus aláírással ellátott dokumentumok írásbeliségének hamis vélelmezéséből adódó peres ügyek mekkora terhet jelentenek majd az ítélkezésben, ez nyilvánvaló módon függ majd a hamisítások mértékétől. Egyes jogszabályhelyek külön nevesítették a fokozott biztonságú elektronikus aláírás szükségességét mint alaki kelléket.³²

Az okiratiság fontos szerepet tölt be a bírósági eljárásokban, két okból. Egyrészt az 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (Pp. 1952.),³³ illetve 2018. január 1-jétől a 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról (Pp. 2018.)³⁴ kimondja,

28 eIDAS 25. cikk (1) bekezdés.

29 eIDAS 25. cikk (2)–(3) bekezdés.

30 Eat. 4. § (1) bekezdés.

31 Ptk. A törvényt az Országgyűlés a 2013. február 11-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2013. február 26. A hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről lásd a 2013. évi CLXXVII. törvényt.

32 2013. évi CCXXXVII. törvény (Hpt.) 279. § (1), vagy a 11/2020. (II. 7.) Korm. rendelet 18. § (4), (5) és 26. § (4).

33 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról. A törvényt a 2016. évi CXXX. törvény 633. §-a hatályon kívül helyezte 2018. január 1. napjával.

34 2016. évi CXXX. törvény.

hogya ha a tényállás okirattal bizonyítható, akkor a bíróság az egyéb bizonyítást mellőzheti,³⁵ másrésztől a bizonyítási teher alól mentesül az a fél, aki – az ellenkező bebizonyításáig – teljes bizonyító erejű magán-³⁶ vagy közokirattal³⁷ tudja igazolni a tényállást. A teljes bizonyító erő vélemezésében tehát az elektronikus aláírások fontos szerepet kaptak, magánokiratok vonatkozásában a Pp. 1952. 196. §, illetve a Pp. 2018. 325. §, a közokiratok terén pedig a Pp. 1952. 195. §, illetve a Pp. 2018. 323. § rendelkezik azokról az alaki követelményekről, amelyeket ezeknek az okiratoknak teljesíteniük kell.

A komplexitás

Az egyes aláírások komplexitásának belső szerkezetét a vonatkozó szabványok pontosan specifikálják. Az alapaláírások (AdES-BES,³⁸ AdES-EPES³⁹) létrehozása nagyon könnyű, viszont a hosszú távú érvényességükkel probléma van, mivel hiteles időbélyeg hiányában az ellenőrzés mindig csak az aktuális pillanatra vonatkozóan végezhető el, nem pedig az aláírás pillanatára. Az időbélyegzett aláírások (AdES-T⁴⁰) alkalmazása hiteles idő beépítésével és a hitelesség megváltozásának detektálhatóságával már lehetővé teszi az aláírás ellenőrzését bármelyik későbbi időpontban az aláírás létrehozásának idejére, de ha az érvényességi adatok időközben elérhetetlenné váltak (vagy felülíródtak), az ellenőrzés nem végezhető el, vagy igen körülményessé válhat. A komplex aláírások (AdES-C⁴¹) alkalmazása – akár az aláíró, akár az ellenőrző készíti azt el – megoldja a „hol vannak az akkori érvényességi adatok most” kérdését, azonban a letölthetőségtől függhet az ellenőrzés elvégezhetősége. Ezen a problémán segít a kiterjesztett aláírások (AdES-X, AdES-X-Long⁴²) alkalmazása, amely az érvényességi adatokat hozzacsatolja az aláírásokhoz. Az archív aláírások (AdES-A⁴³) létrejötte megteremtette az aláírások érvényességének hosszú ideig való fenntarthatóságát – bizonyos korlátokkal, de a többszörös archív aláírások kezelését még nem biztosította. A hosszú távon érvényes aláírások (AdES-LT, AdES-LTV⁴⁴) létjogosult-

35 Pp. 1952. 192. §, Pp. 2018. 320. § (5) bekezdés.

36 Pp. 1952. 196. § (1), Pp. 2018. 325. § (3) bekezdés.

37 Pp. 1952. 195. § (7), Pp. 2018. 323. § (2) bekezdés.

38 AdES-BES: *advanced electronic signature: basic electronic signature* (Fokozott biztonságú elektronikus aláírás: alap elektronikus aláírás).

39 AdES-EPES: *advanced electronic signature: extended policy based electronic signature* (Fokozott biztonságú elektronikus aláírás: kifejezett hitelesítési rend alapú elektronikus aláírás).

40 AdES-T: *advanced electronic signature: timestamped electronic signature* (Fokozott biztonságú elektronikus aláírás: időbélyegzett elektronikus aláírás).

41 AdES-C: *advanced electronic signature: complex electronic signature* (Fokozott biztonságú elektronikus aláírás: komplex elektronikus aláírás)

42 AdES-X(-Long): *advanced electronic signature: extended (long) electronic signature* (Fokozott biztonságú elektronikus aláírás: kiterjesztett [hosszú] elektronikus aláírás).

43 AdES-A: *advanced electronic signature: archive electronic signature* (Fokozott biztonságú elektronikus aláírás: archív elektronikus aláírás).

44 AdES-LT(V): *advanced electronic signature: electronic signature with long term (validity)* (Fokozott biztonságú elektronikus aláírás: hosszú távú [-on érvényes] elektronikus aláírás).

ságát az adja, hogy bármilyen korábbi aláírást – az érvényességi adatok rendelkezésre állása esetén – képesek folyamatosan hitelessé tenni sok-sok éven keresztül is.

Az egyes aláírások részletes leírását – tekintettel arra, hogy ezek implementációja függ a megjelenítéstől – a vonatkozó szabványok (CADES, XAdES, PAdES) részletezik.

Az érvényességi idő

Az aláírások érvényességi ideje alatt azt az időtartamot értjük, amely alatt az aláírásban meg tett kötelezettség felvállalásáról az aláírás ellenőrzésével kell meggyőződni, más szóval eddig kell biztosítani az aláírás hitelesíthetőségét, hitelességét. Valójában itt a hiteles archiválás kérdéskörét kell figyelembe venni, ami kicsit több, mint egy egyszerű lemásolás és megőrzés. Ugyanis megőrzés közben a meg nem változás folyamatos detektálhatóságát is biztosítani kell egy hiteles archiválás során. Ezért felhasználva az archiválásról szóló 1/2018. ITM rendeletben foglaltakat,⁴⁵ az aláírásokat ebből a szempontból három csoportra oszthatjuk fel: azonnali, rövid távú és hosszú távú érvényességi időt megkövetelő aláírások. Az Itmr. nem terjed ki az állami vagy helyi önkormányzati feladatot vagy jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy által végzett elektronikus archiválásra,⁴⁶ az ilyen szervezetek az Eüsztv.-ben foglaltak alapján kell eljárniuk (például minősítettarchiválás-szolgáltatás vagy elektronikus dokumentumtárolás-szolgáltatás). Az egyes aláíráscsoportok főbb jellemzői az alábbiak:

- Az azonnali felhasználásra készített aláírások esetében az aláírást a létrehozásához képest közeli időpontban (percek, esetleg néhány óra múlva) használják fel, vagyis ellenőrzik a megfelelőségét az aláírt tartalom feldolgozása előtt, és a folyamatban többé nem lesz szükség az aláírás újbóli ellenőrzésére. Kétség vagy biztonsági kérdés esetén az ellenőrzéskor megőrzött auditnyomokat használhatják fel bizonyítékként. Ez a megoldás implicit módon biztosítja a hitelesség megőrzését.
- A rövid távú érvényességnek az a tulajdonsága, hogy az aláírást elkészítik, felhasználják, de a felhasználás alapjául szolgáló bizonylatot itt már meg kell őrizni egy bizonyos, előre meghatározott ideig (például pár napig, hétig, hónapig vagy évig). Ez a legtöbb számviteli bizonylatra elegendő időintervallum, egy, az utolsó évben megindított külső vizsgálat feltételezése esetében is. Különbség az előző esethez képest, hogy itt az aláírás hitelességét (sértetlenségét és az aláíró tanúsítvány adatait) a megőrzési idő végéig lehetséges ellenőrizni, mert az aláírás érvényességi időtartamán belüli ellenőrzéshez minden szükséges adat hitelesen a rendelkezésre áll az aláírás részeként. Ez a megoldás passzív módon biztosítja a hitelesség megőrizhetőségét.
- A hosszú távon érvényes aláírásokat több évtizedig meg kell tudni hitelesen őrizni, függetlenül a készítés eszközeitől és technológiájától. Ilyen lehet például

⁴⁵ 1/2018. (VI. 29.) ITM rendelet (Itmr.).

⁴⁶ Itmr. 1. § (2) bekezdés.

egy elektronikus anyakönyvi kivonat vagy halotti bizonyítvány, egy közjegyzői közokirat, esetleg egy banki folyószámla- vagy hitelszerződés is. A megőrzési idő lehet előre definiált (például 20 év, 35 év, 50 év, 60 év stb.), de lehet előre meg nem határozott is. Különbség a rövid távú érvényességhez képest, hogy az őrzés során aktív tevékenységekkel biztosítják a hitelességet, ezért ez a módszer egy esetleges algoritmuskompromittálódás esetén is alkalmas a hitelesség fenntartására és folyamatos megőrzésére.

Lehetséges volt gazdálkodó szervezetek számára, hogy a rövid távú érvényességgel rendelkező aláírásaikat és kapcsolódó dokumentumaikat akár 11 évig egyszerűen megőrizzék. Ez az időtartam a digitális archiválásról szóló korábban hatályos 114/2007 GKM rendelet 4. § (3) és (4)-ből adódott,⁴⁷ mivel a jogszabály a 11 évnél rövidebb ideig megőrizni kívánt dokumentumok esetében egy minősített időbélyegzőt követel meg a legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírás mellett. Technológiailag az van mögötte, hogy az időbélyegzett dokumentumokat jellemzően tovább lehet érvényesen megőrizni, mint a csak aláírással ellátottakat, mert az aláíró tanúsítványok két-három évig érvényesek, míg az időbélyeg-kibocsátók tanúsítványai 10-15 évig is használhatók lehetnek. A hosszabb ideig hitelesen megőrizni kívánt elektronikus aláírásokhoz be kell szerezni minden érvényességi adatot, és minősített időbélyegzőt kell elhelyezni azokon. A legutolsó érvényesítési és hitelesítési műveletet meg kell ismételni minden olyan eset előtt, amikor az archív időbélyegző algoritmus kompromittálódik, vagy a kibocsátói tanúsítvány lejár. Ebből adódik, hogy az algoritmusok jelenbeli megfelelőségéből nem következik automatikusan azok jövőbeli megfelelősége, ennek biztosításához aktív tevékenységek lehetnek szükségesek.

A tanúsítvány szabványa

Elektronikus aláírás tanúsítványa alatt az eIDAS olyan elektronikus igazolást ért, amely az elektronikus aláírást érvényesítő adatokat egy természetes személyhez (név vagy álnév) kapcsolja. Az aszimmetrikus kriptográfián alapuló digitális aláírás⁴⁸ területén két technológia terjedt el a világon, az egyik a PGP (*pretty good privacy*), a másik az X509, a korán felismert problémák ellenére.⁴⁹ Az ezekhez tartozó tanúsítványokat a vonatkozó szabványok részletezik:

- RFC 2440 *OpenPGP Message Format*;⁵⁰
- ITU-T *X.509 Recommendation*.⁵¹

⁴⁷ 114/2007. (XII. 29.) GKM rendelet.

⁴⁸ Az aláírást megalapozó cikket 1976-ban publikálta Diffie és Hellman (Diffie–Hellman 1976).

⁴⁹ A problémák megfogalmazását lásd Ellison–Schneier 2000.

⁵⁰ Callas et al. 1998

⁵¹ ITU 2016

Ezeken túlmenően nem szabványos megoldások is létrejöhetnek a technológiasemlegesség miatt, nem törvényszerű, hogy csak aszimmetrikus kriptográfián alapuló digitális aláírásokhoz létezik tanúsítvány. Lehetséges például biometrikus aláíráshoz is tanúsítványt generálni, vagy az is megengedett, hogy egy aláíráshoz ne is létezzen tanúsítvány.

A tanúsítvány típusa

A tanúsítványok típusait az eIDAS – a minősített tanúsítvány definiálásával – két kategóriába sorolja (minősített és nem minősített), ezenkívül elméletileg lehetőség van tanúsítvány nélkül is aláírást készíteni, hiszen az elektronikus aláírásnak a tanúsítvány megléte nem előfeltétele. A minősített tanúsítvány (eIDAS 3. cikk 15. pont szerint) olyan elektronikus aláírás céljára használt tanúsítvány, amelyet minősített bizalmi szolgáltató bocsátott ki, és amely megfelel az eIDAS I. mellékletében megállapított követelményeknek, ahol a melléklet a tanúsítványok tartalmára nézve fogalmaz meg további megköveteléseket. A nem minősített tanúsítvány (eIDAS 3. cikk 14. pont szerint) olyan igazolás, amely az aláírás-ellenőrző adatot egy fizikai személyhez kapcsolja direkt (név) vagy indirekt (álnév) módon. Az álneves tanúsítvány mögötti személyt az azonosítási folyamat teszi láthatóvá az arra illetékes személyek előtt. Ha ilyen nincs, akkor az álnév mögött tetszőleges személy lehet.

Az aláírói tanúsítvány mellett a bélyegző tanúsítványt is meg kell említeni. A bélyegző tanúsítványa olyan elektronikus tanúsítvány, amely az érvényesítési adatokat egy jogi személyhez kapcsolja és egyen igazolja az érintett jogi személy nevét is (eIDAS 3. cikk 29. pont). Szintén létezik minősített kategória a bélyegzőtanúsítványok esetében is, amely alatt elektronikus bélyegző olyan tanúsítványát kell érteni, amelyet minősített bizalmi szolgáltató bocsát ki, és amely megfelel az eIDAS III. mellékletében megállapított követelményeknek (eIDAS 3. cikk 30. pont) – amelyek igen hasonlóak az I. mellékletben foglaltakhoz.

Továbbá az előző fejezetben foglaltak szerint az is lehetséges, hogy nincs tanúsítvány, mert az aláírás-ellenőrző adatot nem foglalják semmilyen tanúsítványba (ettől függetlenül továbbítható formában létrejöhet).

Az aláíró típusa

Az aláíróknál különbséget kell tenni a végfelhasználói és a szolgáltatói aláírók között, mivel más-más követelmények vonatkoznak az aláírás-létrehozó adatok védelmére, tulajdonságaira. A végfelhasználók típusai magukban foglalják a személyek aláíró tanúsítványait, mint például természetes személy, jogi személy természetes személy képviselője, kódaláíró vagy gépi aláíró, aki az aláírást elrendelő személy. A szolgáltatói aláírók kapcsán lehetséges beszélni gyökér-hitelesítésszolgáltatóról, köztshitelesítés-szolgáltatóról, időbélyeg-szolgáltatóról, archiválásszolgáltatóról és online tanúsítványállapot-

szolgáltatóról egyaránt, mind különböző kulcsokat használhatnak az aláírásaik elkészítéséhez.

A végfelhasználói aláírásokat meg kell különböztetni aszerint, hogy magánszemély vagy jogi személy az aláíró, az eIDAS szellemének megfelelően. A bélyegzők és aláírások közötti különbséget ebben a dimenzióban fogjuk megjeleníteni.

Az aláíró algoritmus

Az aláíró algoritmusok tekintetében mértékadó szabványként az aláíróalgoritmus-készletekre vonatkozó ETSI TS 119 312 szabványt⁵² kell tekinteni. Algoritmusoknak lehetséges választani szimmetrikus kriptográfiát (például Advanced Encryption Standard, AES; Triple-DES Encryption Algorithm, TDEA, Escrowed Encryption Standard, EES, Secure Hash Standard, SHS, illetve Hashed Message Authentication Code, HMAC), vagy aszimmetrikus kriptográfiát használó elemeket (például az RSA,⁵³ DSS⁵⁴ és ECDSA különböző változatait).⁵⁵ Az aláíróalgoritmus-készletek minden olyan algoritmust tartalmaznak, amely az aláírás létrehozásához a gyakorlatban szükséges. Az aláíráskészleteket meg kell különböztetni az aláírási sémáktól, amelyek kizárólag az aláírásoldali algoritmusokkal foglalkoznak, és nem érintik az aláírandó dokumentumokat. A specifikált algoritmusok a kor adott műszaki fejlettségének megfelelően változhatnak, a digitális aláírásoknak létezhet kvantumkriptográfiai verziója is.⁵⁶ A kvantumkriptográfia megjelenését követően elindultak olyan kutatások is,⁵⁷ amelyek a megfelelő algoritmusok megtalálását és specifikálását tűzték ki célul a kvantumszámítógépek megjelenését követő időszakban is. A munkát az európai szabványosító testület is élénk figyelemmel kíséri.⁵⁸

Az aláírás-létrehozó adat hossza

Az aláírás-létrehozó adatok hossza és a biztonság között esetenként jelentős összefüggés található – de ez nem automatikus, ami az algoritmusok matematikai hátteréből adódik. Jellemzően a faktorizáció nehézségén (vagyis egy megfelelően nagy szám szorzótényezőkre bontásának műveletigényén) múlik egy algoritmus gyakorlati biztonsága. Ha azokat megfelelően – például prímként – választják meg és további követelményeknek is megfelelnek (például megfelelő távolság), akkor az algoritmus biztonsága gyakorlatilag megfelelővé válik. Ezek a megfelelőségek a számítási

52 ETSI 2022

53 Az első ilyen algoritmust publikálta Rivest–Shamir–Adleman 1978.

54 NIST 1994

55 Az algoritmusok közötti különbségeket jól meghatározza Schneier könyvének 10. fejezetében: Schneier 1995, 213–229.

56 Lásd Daniel Gottesman és Isaac Chuang kutatási jelentését, amelyben megadnak egy digitális aláírási protokollt kvantum-kriptográfiai alapon (Gottesman–Chuang 2001).

57 Bernstein–Buchmann–Dahmen szerk. 2009

58 ETSI 2015

kapacitások fejlődésével⁵⁹ természetszerűleg folyamatosan avulnak, mivel mindig más számít „nehéz” problémának a gyakorlatban, attól függően, hogy mekkora a hozzáférhető elvi és gyakorlati számítási kapacitás. Az implementáció problémáját itt most nem érintjük, ebben a dimenzióban az aláírás-létrehozó adatok hossza az algoritmusok matematikai jóságától függ. A kulcsok hosszait minden esetben bitekben határozzák meg (például 128 bit, 256 bit, ..., 1024 bit, 2048 bit, 4096 bit stb.).

Amennyiben az aláírás-létrehozó adat nem egy kriptográfiai algoritmushoz tartozó kriptográfiai kulcsot jelent, abban az esetben az aláírás-létrehozó adat hossza annak bitben kifejezett értéke lesz. Ebben az esetben a hossz felhasználása a szükséges tárolókapacitás biztosításához lesz szükséges, algoritmikus biztonságról itt nem beszélhetünk.

Az aláírás-létrehozó adat tárolója

Az aláírás-létrehozó adat biztonsága szempontjából létfontosságú annak tárolása. Nyílt adatként sehol sem szabad megjelennie, ezért különböző kriptográfiai védelemmel ellátott szoftveres tárolókban (például Microsoft: certmgr.msc, Mozilla: keyx.db, PGP: private key block) vagy hardveres kulcstároló eszközökben, úgynevezett hardver security modulokban (HSM) vagy minősített aláírás-létrehozó eszközökben ([MALE] – *qualified signature creation device*, QSCD) jönnek létre és vannak eltárolva. Különbséget jelent az is a tárolók között, hogy a tárolási mód megengedi-e az aláírókulcs exportálását, tárolóból való kimásolását, vagy sem – a MALE jellemzően ezt meg tudja tiltani, míg a nem ennyire biztonságos aláírás-létrehozó eszközök (ALE) lehetővé tehetik ezt. Az eszközök lehetnek hardveres intelligens kártyák, USB-tokenek, SIM-kártyák vagy szoftveres konténerfájlok (például pfx, p7b, p12) is. A szoftveres konténerfájlok bármelyik infokommunikációs eszközön megjelenhetnek.

Az aláírások elhelyezkedése

Az aláírások elhelyezkedésekor meg kell különböztetni az egyszeres és a többszörös aláírást tartalmazó dokumentumokat, illetve a rajtuk elhelyezett aláírások egymáshoz viszonyított helyzetét, dokumentum – aláírás és aláírás – aláírás viszonylatban. Egyetlen egy aláírásnál csak az a kérdés, hogyan viszonyul az elhelyezkedése az aláírt tartalomhoz, míg többes aláírás esetén ezen túlmenően az aláírások egymáshoz képesti elhelyezkedése is vizsgálható elem. Az egyszerű (*single*) és a párhuzamos (*parallel*) digitális aláírások mellett létrehozhatók szekvenciális (*sequential*) aláírások is, amikor az aláírások egymás után, mintegy egymásba becsomagolódva helyezkednek el, és ellenőrzésüknél is csak kívülről befelé lehet haladni. A párhuzamos aláírások elkészítésénél akár egyszerre több ember is aláírhatja a dokumentumot, de ezzel az aláírások nem épülnek egymásba, az aláírások egymás mellett léteznek és kezelhetők, ellenőr-

⁵⁹ Schaller 1997

zésük tetszőleges sorrendben elvégezhető, hiszen csak az adott tartalomra vonatkoznak, az aláírt tartalmak hatókörébe a másik aláírás nem tartozik bele. Vegyes aláírásra példa lehet például a különböző szerződések ellenjegyzése (*countersigned*), amely a szerződő felek két párhuzamos aláírásából jön létre – ezek hatóköre külön-külön csak a dokumentum és ezeknek egy következő szinten való szekvenciális aláírásából áll, amely lehet az ügyvédi vagy közjegyzői ellenjegyzés. Az ellenjegyzés hatóköre kiterjed a dokumentumra és mind a két aláírásra egyaránt. Az aláírások a dokumentumhoz viszonyítottan felvehetnek beágyazott (*embedded*), beágyazódó (*embedding*) vagy elkülönült (*detached*) pozíciót is. Kérdésként merül fel, hogy az elhelyezkedési dimenzióknak két aldimenzióját célszerű-e felvenni (aláírt tartalomhoz és más aláírásokhoz való viszony), vagy érdemes külön dimenzióként tárgyalni ezt a két esetet.

A tanúsítványok kibocsátója

A tanúsítványokat az Európai Unióban kibocsáthatja hatóságilag felügyelt nyilvános hitelesítésszolgáltató, aki szerepel az európai bizalmi szolgáltatók magyarországi listájában⁶⁰ (*trusted list*, bizalmi lista). Lehetséges zártkörű szolgáltatót igénybe venni, amelynek működése nem tartozik az eIDAS hatálya alá, így nem is kell teljesítenie a nyilvános szolgáltatásokra vonatkozó – esetenként igen szigorú – követelményeket. Ennek az a következménye, hogy a zárt körben létrejött szolgáltatásokhoz korlátozott jogi vélelem fűződik, de a felek egymás közötti megállapodásait az eIDAS nem kívánta korlátozni, azokat ettől függetlenül érvényesnek kell tekinteni. Ki lehet bocsátani tanúsítványokat otthoni felhasználásra is, például egy nyílt forráskódú szoftver segítségével, nyilvánvaló módon ehhez teljes bizonyító erőt fűzni nem célszerű, de bizonyítékként való megtagadása is ugyanilyen célszerűtlen lehet. A zárt körben működő bizalmi szolgáltatók megítélésénél a zárt kör meghatározása nagyon fontos.⁶¹ Egy holland meghatározás szerint egy csoport zártnak minősül akkor, ha az alábbi négy követelmény teljesül:

- a kibocsátott tanúsítvány kizárólag a csoporton belül használható fel. A tanúsítványban ezt jelezni is szükséges;
- a tanúsítvány csoporton kívüli felhasználásáért a felelősség erősen korlátozott.
- a tanúsítvány használatát szerződésben korlátozzák;
- a tanúsítványt kibocsátó szolgáltatónak aktívan közre kell működnie a csoporton kívüli használat megakadályozásában (például technikai intézkedések vagy szerződésben foglalt szankciók bevezetésével).

Habár ez a meghatározás a csoport méretére vonatkozóan nem ad támpontot, helyes alkalmazásához a megfelelő különbséget az adott populáció és a csoport között egyértelműen meg kell határozni. Felmerülhet az a kérdés is, hogy lehet-e nemzeti

60 A lista közhiteles verziója itt található: www.nmhh.hu/tl/pub/HU_TL.pdf

61 FESA 2003

szinten zártkörű egy szolgáltatás, más szóval lehet-e csoport egy nagy létszámú biológiai populáció?

Az aláírások szerkeszthetősége

Egy szerkesztőségi rendszerben a hatékonyság növelése érdekében vetette fel Qian és Xu a szerkeszthető elektronikus aláírás fogalmát.⁶² Gyakorlatilag arról van szó, hogy a szerző több opciót előzetesen hitelesít, amelyek közül a szerkesztő a későbbi történések függvényében kiválasztja az alkalmas opciót és azzal dolgozik a továbbiakban. A szerkeszthetőség dimenzióként való kezelését negligálja az a tény, hogy a szerkeszthető aláírásokon önmagában lehetséges alkalmazni ezt a modellt, fel lehet vetni és el is lehet vetni, mindkettő mellett szólnak érvek és ellenérvek. Jelen modellben ezt a tulajdonságot nem szerepeltetjük dimenzióként.

Az aláírások implementációs környezete

Az aláírás biztonságára az algoritmusok matematikai tulajdonságai mellett azok gyakorlati tulajdonságai is hatással vannak, ahogyan ezt az elmúlt időszak negatív példái megmutatták. Az elméleti jó tulajdonságok mit sem érnek, ha a gyakorlati implementáció gyengíti le az algoritmusokat. Két példa kívánkozik ide, az egyik a Heartbleed-probléma,⁶³ a másik az észti kártyaprobléma.⁶⁴

A Heartbleed-problémát 2014. április elején tette közzé az amerikai számítógépes vészhelyzeti központ, amely szerint az érintett programverziók rosszul megírt memóriakezelési eljárásai miatt egy támadónak lehetősége van a felhasználó azonosítási adatait – ideértve a titkos kulcsait is – megismerni. A probléma nagyságát az okozta, hogy habár a hiba egy szűk és speciális területet, illetve programverziókat érintett (OpenSSL 1.0.1 – 1.0.1f, OpenSSL 1.0.2-beta), azonban ezeket a programverziókat számos alkalmazás és szervezet használta fel világszerte saját szolgáltatásainak megvalósításában. Az érintettségi adatok alapján a hiba szinte minden nagy Unix-alapú biztonsági termék gyártóját és felhasználóját érintette,⁶⁵ például az Amazon, az Aruba Networks, a CA Technologies, a Cisco Systems, a Debian GNU/Linux, az Extreme Networks, a Fedora Project, a Fortinet, a FreeBSD Project és a Gentoo Linux is érintett volt.

⁶² Qian–Xu 2011

⁶³ Az általánosan használt OpenSSL programcsomag olyan hibája vált ismertté 2014 áprilisában, amelynek kihasználásával a támadó hozzáférhetett a memóriában tárolt titkos kulcsokhoz (Cybersecurity & Infrastructure Security Agency 2014).

⁶⁴ Bruce Schneier arról írt a blogjában, hogy az észti kormány megszüntette 750 ezer észti állampolgári tanúsítvány érvényességét, mivel olyan sérülékenység vált ismertté 2017 szeptemberében, amelynek kihasználásával a támadó a nyilvános kulcs ismeretében ki tudta számítani a titkos kulcsot (Schneier 2017).

⁶⁵ Lásd a VU#720951 alatt megjelent sérülékenységet, és az itt megnevezett gyártókat (Software Engineering Institute, CERT Coordination Center 2014).

2017. augusztus 30-án egy nemzetközi kutatócsoport olyan sérülékenységre bukkan az észt állampolgári kártya hardverében és szoftverében, amely lehetővé tette a támadó számára, hogy csupán a nyilvános kulcs ismeretében kiszámítsa a titkos kulcsot. A kutatócsoport nem megbízható elemek felhasználását kutatja megbízható infrastruktúrák kiépítésében.⁶⁶ A kérdés a technológiafüggés fennállásáig folyamatosan releváns, hasonlóan ahhoz, hogy milyen társadalmi intézményeket érinthet egy-egy kiterjedt technológiai probléma. A probléma felmerülését követően az észt kormány az összes tanúsítványt felfüggesztette (körülbelül 750 ezer tanúsítványról van szó), és felszólította az észt polgárokat, hogy a mobil-ID-megoldást használják a probléma megoldásáig.

A fentiek rávilágítottak arra, hogy ha egy termék egyik komponense súlyosan kompromittálódik, minden érintett és erre a komponensre épülő megoldás kompromittálódása várható, így annak ismerete, hogy a megoldások milyen komponensekre épülnek, alapvető fontosságú a biztonsági események kezelhetősége szempontjából.⁶⁷ Annak a kérdésnek a vizsgálata a metrika kialakításában megkerülhetetlennek látszik, hogy a programkönyvtár használata dimenzionális probléma vagy információbiztonsági kérdés. Az információbiztonsági vetületet erősíti Muha Lajos,⁶⁸ amikor a kritikus infrastruktúrák tárgyalásában felveti egyrészt a közigazgatási informatikát és kommunikációt megvalósító rendszereket (például ilyen a Kormányzati Hitelesítés Szolgáltató⁶⁹) és a kritikus infrastruktúrák létfontosságú infokommunikációs rendszereit, illetve javasolja a védelmet kiterjeszteni azokra a szervezetekre is, amelyek az infokommunikációs rendszereket működtetik, vagy ezzel összefüggő szolgáltatásokat nyújtanak (ilyenek például a bizalmi szolgáltatók és a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatók is). Az észt probléma azonban arra is rávilágított, hogy egy információbiztonsági eseménynek az egész társadalomra kiterjedő hatását nem lehet az esemény információbiztonsági menedzselésével megszüntetni, más olyan elemekre is szükség lehet, amelyek technológiailag megalapozottan teszik lehetővé alternatív társadalmi intézmények kiépülését és működtetését.

Közigazgatási kiegészítések

Az elektronikus aláírások általános leírására alkalmas dimenziók nem használhatók kiegészítések nélkül a magyar közigazgatásban, így van értelme megkülönböztetni az elektronikus aláírások általános és közigazgatási célú felhasználását Magyarországon. Az eIDAS szerint nem kell a közigazgatási belső eljárások lebonyolítására szolgáló és ehhez bizalmi szolgáltatásokat igénybe vevő rendszerekre az eIDAS előírásainak vonatkoznia, de a harmadik felek számára is elérhető nyilvános bizalmi

⁶⁶ Mavroudis et al. 2017

⁶⁷ Az RSA-kriptorendszer ellen kidolgozott támadásokat összefoglalóan ismerteti Dan Boneh (Boneh 1999) és Jingling Wang (Wang 2011).

⁶⁸ Muha 2009

⁶⁹ Lásd a Kormányzati Hitelesítés Szolgáltató honlapját (www.hiteles.gov.hu).

szolgáltatásokra nézve viszont ezeket kötelezően érvényesíteni kell. Az érvényesítés során azonban a közigazgatási szervek által nyújtott online szolgáltatások határokon átnyúló igénybevétele tekintetében a tagállamok nem követelhetnek meg a minősített elektronikus aláírásnál vagy bélyegzőnél magasabb biztonsági szintű elektronikus aláírást.⁷⁰ Ez azt jelenti, hogy a közigazgatás számára a minősített elektronikus aláírás és bélyegző lehet a legmagasabb szint, amelyet előírhat és befogadhat. A fokozott biztonságú elektronikus aláírások és bélyegzők elismerésénél szintén van kötelem. Ha egy tagállam egy közigazgatási szerv által nyújtott online szolgáltatás használatához fokozott biztonságú elektronikus aláírás alkalmazását írja elő, akkor ennek a tagállamnak el kell ismernie minden olyan fokozott biztonságú elektronikus aláírást, amely a végrehajtási aktusokban meghatározott, ideértve a nem minősített tanúsítványon vagy minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú aláírásokat, és a minősített elektronikus aláírásokat is.⁷¹ Amennyiben csak a minősített tanúsítványon alapuló elektronikus aláírásokat vagy bélyegzőket kívánja egy tagállam elfogadni, akkor mentességet kap az ettől alacsonyabb szintű, nem minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú aláírások elfogadása alól, de a magasabb szintű minősített aláírásokat ebben az esetben is el kell fogadnia.⁷²

Magyarországon a közigazgatás saját nyilvános kulcsú infrastruktúráját működtet annak érdekében, hogy elkülönítse az általános célra használható és csak a közigazgatás által felhasználható elektronikus aláírásokat. A közigazgatás számára a közigazgatási gyökér-hitelesítésszolgáltató elektronikus bélyegzőjével hitelesíti az elektronikus ügyintézészt biztosító állami szervek által használt bizalmi szolgáltatáshoz tartozó tanúsítvánnyal szemben meghatározott követelményeknek megfelelő tanúsítványt kibocsátó bizalmi szolgáltató nyilvános kulcsát.⁷³ A szolgáltató működtetését a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) látja el, köztisztviselők által. Egyszerűbben szólva, az NMHH által működtetett Közigazgatási Gyökér Hitelesítés-Szolgáltató (KGyHSz) hitelesíti felül minden olyan tanúsítványkibocsátó szolgáltatói tanúsítványát, amelyekkel a közigazgatásban használható tanúsítványokat szeretnének kibocsátani, akár piaci, akár kormányzati szolgáltatóról van szó.⁷⁴ Az Eüszr. az alábbi részterületeken fogalmaz meg előírásokat:

- az elektronikus ügyintézési célra, illetve közigazgatási célra használható elektronikus aláírással, elektronikus bélyegzővel és tanúsítványokkal szembeni követelmények;

70 eIDAS 27. cikk (3) és 37. cikk (3).

71 eIDAS 27. cikk (1) és 37. cikk (1).

72 eIDAS 27. cikk (2) és 37. cikk (2).

73 Eüszr. 3. § (1).

74 „A Közigazgatási Gyökér Hitelesítés-Szolgáltató (KGyHSz) a tanúsítvány kiadásával igazolja a hitelesítés-szolgáltató és a tanúsítvány adatainak egyezését, valamint hogy a megfelelő Hitelesítési rend, Szolgáltatási Szabályzat és Általános Szerződési Feltételek előírásainak megfelelőségét ellenőrizte, működését biztonságosnak tekinti és folyamatosan felügyelet alatt tartja. A felütanúsított hitelesítés-szolgáltató a tanúsítvány elfogadásával magára nézve kötelezőnek ismeri el a KGyHSz által kiadott szabályzatokat és a KGyHSz felügyeleti, ellenőrzési jogát.” NMHH (é. n.)

- a kiadmányozásra nem jogosult személy (ügyintéző) által használt aláíráshoz tartozó tanúsítvánnyal szembeni követelmények;
- a kiadmányozásra feljogosított személy (ügyintéző) által használt aláíráshoz tartozó tanúsítvánnyal szembeni követelmények;
- az ügyintézési célú elektronikus bélyegző létrehozásához használt tanúsítvánnyal szembeni követelmények.

A közigazgatásban használható elektronikus aláírások terén meg kell említeni a kormányablakokban lehetővé tett biometrikus aláírások használatát is, amelyet a fővárosi és megyei kormányhivatal ügyfélszolgálatain, a járási (fővárosi kerületi) hivatal kormányablakaiban, illetve a települési ügysegédnél az elektronikus dokumentumok ügyfél általi hitelesítésére lehet az aláírás képi, dinamikai és íráserősségi adatainak elektronikus felvételezésére képes hitelesítő eszköz rendszeresítésével alkalmazni.⁷⁵ A rendszeresített eszközön történő aláírásnál az aláíró és a tárolt minták közötti egyezés vizsgálatának eredményéről tanúsított, zárt rendszer által kiállított, a dokumentumazonosítót tartalmazó, de az aláíró biometrikus jellemzőit már nem tartalmazó elektronikus igazolást a dokumentumhoz kell csatolni. Az ilyen elektronikus igazolással ellátott dokumentum teljes bizonyító erejű magánokiratnak minősül. Ez a fajta aláírás ebben a formában kizárólag a magyar közigazgatásban használható, így elfogadottsága is csak a magyar közigazgatásra korlátozódik. Ilyen korlátozott aláírási rendszert azonban bármelyik csoport számára létre lehet hozni annak ismeretében, hogy az általános célú biometrikus aláírás nem biztonságos⁷⁶, tehát célszerű erősíteni az aláírás környezetének biztonságát. A fokozott biztonságú biometrikus aláírás létrehozását nehezíti, hogy egyrészt zárt rendszerben nem lehetséges eIDAS szerinti fokozott biztonságú aláírást létrehozni – még akkor sem, ha a követelményeket mindenben teljesíti az adott aláírás, mivel egyrészt az eIDAS kizárta a hatálya alól a zárt rendszereket⁷⁷ és a szerződések alaki követelményeivel sem foglalkozik⁷⁸, másrészt nyilvános szolgáltatás biometrikus tanúsítványokra Európában 2017 év végéig nem indult el, ami ahhoz szükséges, hogy az eIDAS hatálya alá tartozó bizalmi szolgáltatás alapján jöjjön létre az aláírás. Az Eüsztv. szerinti fokozott biztonságú elektronikus aláírás létrehozásának nincs akadálya zárt körben sem, mivel az Eüsztv. kiterjesztő hatállyal bír a nemzeti jogban, így Eüsztv.-nek megfelelő fokozott biztonságú elektronikus aláírás már szélesebb körben készíthető, mint az eIDAS-szerinti fokozott biztonságú elektronikus aláírás. Tekintettel arra, hogy az Eüsztv. a fokozott biztonságú elektronikus aláírás definiálásakor kihivatkozik az eIDAS definíciójára, ebből

⁷⁵ 2010. évi CXXVI. törvény. 20/J. § (1).

⁷⁶ MELASZ 2016

⁷⁷ Lásd eIDAS 2. cikk (2): „E rendelet nem alkalmazandó a nemzeti jogszabályokon vagy meghatározott résztvevők közötti megállapodásokon alapuló, kizárólag zárt rendszerekben alkalmazott bizalmi szolgáltatások nyújtására.”

⁷⁸ Lásd eIDAS 2. cikk (3): „E rendelet nem érinti a szerződések megkötésére és érvényességére, sem más, alaki követelményekkel kapcsolatos jogi vagy eljárási kötelezettségekre vonatkozó nemzeti vagy uniós jogot.”

adódóan, ha egy zárt körben létrejött elektronikus aláírás teljesíti az eIDAS-ban a fokozott biztonságú elektronikus aláírással szemben megfogalmazott követelményeket, akkor azt a magyar nemzeti jog alapján fokozott biztonságú elektronikus aláírásnak kell tekinteni. Ennek következménye, hogy zárt körben létrejött fokozott biztonságú elektronikus aláírás határon átnyúlóan akkor őrzi meg a fokozott biztonságú státuszát, ha az adott tagállam nemzeti joga szintén kiterjeszti ennek a definíciónak a hatályát az eIDAS rendelkezésein túlmenően. Az implementációk biztonságára azonban kiemelt figyelmet kell fordítani zárt és nyílt körben egyaránt.

Következtetések

Az elektronikus aláírás mérhetőségére és az egyes aláírási megoldások összehasonlíthatóságára vonatkozó igény a technológia elterjedésének természetes következménye. A technológia társadalmi integrációja jelenti azt a lépcsőt, amely során egy beágyazott, rejtett, jelentősebb tudás nélkül is felhasználható informatikai eszközből kifejlődhet az az intézményesült metódus, amely emergensen áthatja a digitális kormányzás, elektronikus közszolgáltatások minden egyes szintjét, és a teljes digitalizáció irányába hat. Az integrációhoz szükséges a technológiai vetület és a jogszabályi háttér harmonizációja nemzeti, regionális és globális szinten egyaránt, hiszen a globális elfogadhatóságnak egyaránt alapfeltétele a technológiai interoperabilitás és a nemzetközi jogi háttér megteremtése. Az tény, hogy a „traktorülésszabványok” harmonizációja nem elegendő az integrációhoz,⁷⁹ ennek szükségességét azonban nehezen lehetne megkérdőjelezni. Az eIDAS elsődleges célkitűzése az európai közszolgáltatások határokon átívelő támogatása (Európai Közigazgatási Tér), amelyhez egyrésztől képesnek kell lenni egy másik tagállamban megfelelő módon létrehozott elektronikus aláírás elfogadására, másrésztől képesnek kell lenni elektronikus aláírások létrehozására olyan módon, amely egy másik tagállamban is elfogadható. Az elfogadás alapjául az elfogadhatósági követelmények megfogalmazása és az adott gyakorlati megvalósítás tulajdonságainak a követelményekkel való összevethetősége szolgál, ennek egy lehetséges módszere a fentebb ismertetett modell, nevezhetjük az elektronikus aláírás és bélyegző dimenziómodelljének. A modell alkalmas numerikus számítások elvégzésének támogatására is, amivel az egyes elektronikus aláírási implementációk – és ezzel együtt az implementáció tulajdonságai – strukturáltan összehasonlíthatókká válnak, függetlenül az alkalmazott technológiától. A közigazgatási kitekintéssel pedig alkalmas eszközt adhat a magyar közigazgatás és közigazgatási alaki jog elméletének és gyakorlatának fejlesztéséhez is.

⁷⁹ A kifejezés magyarázatát lásd Fazekas 2016.

Irodalomjegyzék

- Bernstein, Daniel J. – Johannes Buchmann – Erik Dahmen szerk. (2009): *Post-Quantum Cryptography*. Berlin–Heidelberg, Springer. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-540-88702-7>
- Boneh, Dan (1999): Twenty Years of Attacks on the RSA Cryptosystem. *Notices of the American Mathematical Society (AMS)*, 46(2), 203–213. Online: www.ams.org/notices/199902/boneh.pdf
- Callas, Jon et al. (1998): *Request for Comments: OpenPGP Message Format*. RFC 2440. Online: www.rfc-editor.org/rfc/rfc2440.txt
- Cybersecurity & Infrastructure Security Agency: *Alert (TA14-098A), OpenSSL 'Heartbleed' Vulnerability (CVE-2014-0160)* Online: www.us-cert.gov/ncas/alerts/TA14-098A
- Diffie, Whitfield – Martin E. Hellman (1976): New Directions in Cryptography. *IEEE Transactions On Information Theory*, 22(6), 644–654. Online: <https://doi.org/10.1109/TIT.1976.1055638>
- Eckhart Ferenc: *Hiteleshelyek a középkori Magyarországon*. Budapest, MOKK, [1914] 2012.
- Ellison, Carl – Bruce Schneier (2000): Ten Risks of PKI: What You're Not Being Told About Public Key Infrastructure. *Computer Security Journal*, 16(1) 1–7. Online: www.schneier.com/academic/archives/2000/01/ten_risks_of_pki_wha.html
- ETSI (2000): ES 201 733 V1.1.2 draft (2000-01). *Electronic Signature Formats*. Online: www.etsi.org/deliver/etsi_es/201700_201799/201733/01.01.02_50/es_201733v010102m.pdf
- ETSI (2009): TS 102 778-1 V1.1.1 (2009-07), *Technical Specification. Electronic Signatures and Infrastructures (ESI); PDF Advanced Electronic Signature Profiles; Part 1: PAdES Overview – A Framework Document for PAdES*. Online: www.etsi.org/deliver/etsi_ts/102700_102799/10277801/01.01.01_60/ts_10277801v010101p.pdf
- ETSI (2010): TS 101 903 V1.4.2 (2010-12). *Technical Specification. Electronic Signatures and Infrastructures (ESI); XML Advanced Electronic Signatures (XAdES)*. Online: www.etsi.org/deliver/etsi_ts/101900_101999/101903/01.04.02_60/ts_101903v010402p.pdf
- ETSI (2013a): TS 101 733 V2.2.1 (2013-04). *Electronic Signatures and Infrastructures (ESI); CMS Advanced Electronic Signatures (CAAdES)*. Online: www.etsi.org/deliver/etsi_ts/101700_101799/101733/02.02.01_60/ts_101733v020201p.pdf
- ETSI (2013b): TS 102 918 V1.3.1 (2013-06) *Electronic Signatures and Infrastructures (ESI); Associated Signature Containers (ASiC)*. Online: www.etsi.org/deliver/etsi_ts/102900_102999/102918/01.03.01_60/ts_102918v010301p.pdf
- ETSI (2015): *White Paper No. 8: Quantum Safe Cryptography and Security – An Introduction, Benefits, Enablers and Challenges*. Online: www.etsi.org/images/files/ETSIWhitePapers/QuantumSafeWhitepaper.pdf
- ETSI (2022): TS 119 312 V1.4.2 (2022-02) *Electronic Signatures and Infrastructures (ESI); Cryptographic Suites*. Online: www.etsi.org/deliver/etsi_ts/119300_119399/119312/01.04.02_60/ts_119312v010402p.pdf
- Fazekas Marianna (2016): Láthatatlan közigazgatási reformok – avagy hogyan befolyásolják életünket a traktorülésszabványok? *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. 70–79. Online: https://epa.oszk.hu/04200/04294/00015/pdf/EPA04294_pro_publico_bono_2016_3_070-079.pdf
- Forum of European Supervisory Authorities for Electronic Signatures (FESA) (2003): *Working Paper On „To the Public” (Art. 3.3) and On Closed Systems (REC. 16), April 7, 2003*. Online: www.fesa.eu/public-documents/WorkingPaper-ToThePublic-20030407.pdf
- Fréchet, Maurice M. (1906): Sur quelques points du calcul fonctionnel. *Rendiconti del Circolo Matematico di Palermo*, 22(1) 1–72. Online: <https://doi.org/10.1007/BF03018603>

- Gottesman, Daniel – Isaac Chuang (2001): *Quantum Digital Signatures*. arXiv Quantum Physics. Online: <https://doi.org/10.48550/arXiv.quant-ph/0105032>
- International Telecommunication Union, Telecommunication Standardization Sector of ITU (2016): *ITU-T Recommendation X.509. 10/2016*. Online: <https://handle.itu.int/11.1002/1000/14033>
- Magyar Elektronikus Aláírás Szövetség Egyesület (MELASZ) (2016): *Állásfoglalás a biometrikus aláírások alkalmazása tekintetében*.
- Magyarország (Hungary) (2022): *Trusted List*. Online: www.nmhh.hu/tl/pub/HU_TL.pdf
- Magyarország Kormánya (2015): *Az új polgári perrendtartás koncepciója*. Online: <https://2015-2019.kormany.hu/download/6/42/40000/20150224%20PP%20koncepti%20C3%B3.pdf>
- Mavroudis, Vasilios et al. (2017): A Touch of Evil: High-Assurance Cryptographic Hardware from Untrusted Components. *Proceedings of the 2017 ACM SIGSAC Conference on Computer and Communications Security, (CCS 2017), Dallas, TX, USA, October 30 – November 03, 2017*. 1583–1600. Online: <https://doi.org/10.1145/3133956.3133961>
- Muha Lajos (2009): Infokommunikációs biztonsági stratégia. *Hadmérnök*, 4(1), 214–224. Online: www.hadmernok.hu/2009_1_muha.pdf
- National Institute of Standards and Technology (1994): *Federal Information Processing Standards Publication 186. 1994 May 19. Announcing the Standard for Digital Signature Standard (DSS)*. Online: <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/Legacy/FIPS/fipspub186.pdf>
- National Institute of Standards and Technology (2013): *NIST Special Publication 800-53 Revision 4: Security and Privacy Controls for Federal Information Systems and Organizations*. April 2013, Includes Updates as of 01-22-2015. Online: <https://doi.org/10.6028/NIST.SP.800-53r4>
- Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (é. n.): *Közigazgatási Gyökérhitelesítés-szolgáltató fogalma és szerepe a Magyar Közigazgatás Nyilvános Kulcsú Infrastruktúrában*. Online: https://nmhh.hu/dokumentum/206170/kgysz_ismerteto.pdf
- Qian, Haifeng – Shouhuai Xu (2011): Non-Interactive Editable Signatures for Assured Data. In *CODASPY '11: Proceedings of the first ACM conference on Data and application security and privacy, February 21–23, 2011*. New York, Association for Computing Machinery, 145–156. Online: <https://doi.org/10.1145/1943513.1943533>
- Rivest, Ron – Adi Shamir – Leonard Adleman (1978): A Method for Obtaining Digital Signatures and Public-Key Cryptosystems. *Communications of the ACM*, 21(2), 120–126. Online: <https://doi.org/10.21236/ADA606588>
- Schaller, Robert R. (1997): Moore's Law: Past, Present and Future. *IEEE Spectrum*, 37(6), 53–59. Online: <https://doi.org/10.1109/6.591665>
- Schneier, Bruce (1995): *Applied Cryptography, Second Edition: Protocols, Algorithms, and Source Code in C*. Hoboken, John Wiley & Sons, Inc. Online: <https://doi.org/10.1002/9781119183471>
- Schneier, Bruce (2017): Security Flaw in Estonian National ID Card. *Schneier on Security blog*, 2017. szeptember 5. Online: www.schneier.com/blog/archives/2017/09/security_flaw_i.html
- Software Engineering Institute CERT Coordination Center (2014): *OpenSSL TLS Heartbeat Extension Read Overflow Discloses Sensitive Information – Vulnerability Note VU#720951*. Carnegie Mellon University. Online: www.kb.cert.org/vuls/id/720951
- Takahashi, Kenta – Takahiro Matsuda – Takao Murakami – Goichiro Hanaoka – Masakatsu Nishigaki (2015): A Signature Scheme with a Fuzzy Private Key. In *Lecture Notes in Computer Science* 9092. 105–126. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-319-28166-7_6
- Tamás András (2001): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat.

- Vasvári György (2003): *Bankbiztonság*. Budapest, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság és Társadalomtudományi Kar Információ- és Tudásmenedzsment Tanszék.
- Wang, Jinging (2011): *Thirty Years of Attacks on the RSA Cryptosystem*. Online: https://cryptjwang.files.wordpress.com/2012/05/rsa_attacks.pdf

Jogforrások

1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (Pp.)
2001. évi XXXV. törvény az elektronikus aláírásról (Eat.)
2010. évi CXXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.)
2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról (Hpt.)
2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól (Eüsztv.).
2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról (Pp.)
- 137/2016. (VI. 13.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézési szolgáltatások nyújtására felhasználható elektronikus aláíráshoz és bélyegzőhöz kapcsolódó követelményekről
- 11/2020. (II. 7.) Korm. rendelet a felnőttképzésről szóló törvény végrehajtásáról
- 114/2007. (XII. 29.) GKM rendelet a digitális archiválás szabályairól
- 1/2018. (VI. 29.) ITM rendelet a digitális archiválás szabályairól (Itmr.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 1999/93/EK irányelve (1999. december 13.) az elektronikus aláírásra vonatkozó közösségi keretfeltételekről
- Az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete (2014. július 23.) a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (eIDAS)



Interjú Várady Tiborral

KORHECZ TAMÁS¹

A jogtudós Várady Tibor gazdag karrierje négy sarokkő köré épült fel. Ezek az egyetemi jogászképzés, a kisebbségvédelem, a külkereskedelmi választott bírászkodás és az irodalom. Várady több országban is tanulta és oktatta a jogot. Az így szerzett páratlanul gazdag tapasztalatok lehetőséget nyújtottak számára, hogy felismerje a jogászképzésben tapasztalható releváns különbségeket is. A kisebbségvédelem nemcsak Várady Tibor hosszú életpályáját szövi át, de összeköti a délvidéki Várady-jogászdinasztia különböző nemzedékeit is. Az interjú betekintést enged abba, hogyan is jött létre, és hogyan szűnt meg a magyar szaknyelvi lektorátus és a párhuzamos magyar nyelvű jogászképzés az Újvidéki Egyetemen, abba is, hogy miként bukott el a kisebbségbarát Panić-kormány, valamint azt is megtudhatjuk, hogyan születtek meg Milošević bukása után a haladó kisebbségvédelmi törvények, amelyek lehetővé tették a Magyar Nemzeti Tanács megválasztását is. A külkereskedelmi választottbíráskodás kérdéskörét, de Várady jogászregényeit is a hatalom és a jog szövevényes viszonyrendszerén keresztül boncolgatja az interjú. Megáll-e saját lábán a jog? Képes-e a jog arra, hogy korlátozza legyen a hatalmi önkénynek? Mely tényezők befolyásolják ezt a kérdést? Olyan kérdések ezek, amelyek így vagy úgy minden jogászban megfogalmazódnak.

Kulcsszavak: jogászképzés, jog és hatalom, külkereskedelmi választottbíráskodás, kisebbségvédelem, vajdasági magyarok

Interview with Tibor Várady

The career of the legal scholar Tibor Várady has been built around four corner stones. University lawyer education, protection of minorities, international commercial arbitration, and literature. Várady had studied and taught law in several countries. His acquired experiences offer extraordinary opportunity to him to identify relevant differences between legal education systems. The protection of minorities on the one hand links the stages of Tibor Várady's career, on the other hand it links different generations of the Várady lawyer dynasty. The interview reveals the establishment and the termination of the Hungarian language department, and the parallel Hungarian lawyer's course in the Novi Sad University Faculty of Law, furthermore, the interview

¹ Egyetemi tanár, UNION Egyetem Dr Lazar Vrkatić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kar, Újvidék, alkotmánybíró, Szerbia, e-mail: tkorhecz1967@gmail.com

discusses the fall of the pro-Western and pro minority Panić government, and the enactment of the progressive laws on minority protection after the fall of Milošević, which laws made possible to elect the Hungarian National Council in Serbia. The interview elaborates the issue of the international commercial arbitration and Várady's historical lawyer novels through the complex relationship of the law and power. Can the law stand on its own feet? Can law be the limit to the arbitrariness of power? What factors influence this question? All these questions are, in one way or another, arise in the mind of every lawyer.

Keywords: legal education, law and power, international commercial arbitration, minority protection, Hungarians in Vojvodina

Kicsoda Várady Tibor? Erre a kérdésre röviden, tömören és helyesen talán nem is lehet válaszolni. Jogtudós vagy irodalmár, értelmiségi vagy kisebbségi politikus, poliglott vagy a magyar nyelv szerelmese, nagybecskereki vagy újvidéki, esetleg budapesti, akadémikus vagy egyetemi tanár, liberális vagy nemzeti konzervatív, a nemzetét tevékenykedő hazafi vagy világpolgár? A felsoroltak közül mindegyik meghatározás valós, de egyik sem feltétlenül igaz. Várady polihisztor, inkább megérteni szeretné a legkülönbözőbb eszméket és folyamatokat, esetleg szemezgetni belőlük, mintsem feltétel nélkül azonosulni velük. Eközben életvitelét a kiegyensúlyozottság és a mértékletesség határozza meg. Amit azonban a makacs tények nyomán mindenképpen leírhatunk, hogy Várady Tibor 1939-ben született Nagybecskereken, többgenerációs jogász-értelmiségi családban, jogot a Belgrádi Egyetemen és a Harvardon tanult. Jogot tanított Szerbiában (Újvidéki Egyetem), az USA-ban (Berkeley, Cornell, Emory), Franciaországban (Sorbonne), de Magyarországon (CEU) is, volt Jugoszlávia igazságügyi minisztere, évtizedekig a Hágai Külkereskedelmi Választottbíróság tagja, a szerbiai Nemzetgyűlés képviselője, a szerbiai Magyar Nemzeti Tanács tagja, az újvidéki *Új Symposion* irodalmi folyóirat felelős szerkesztője, a vajdasági, majd a Szerb Művészeti és Tudományos Akadémia tagja, több száz kötet, illetve egyéb tudományos és irodalmi publikáció szerzője. Az elmúlt közel egy évtizedben Várady Tibor újra az irodalom vizeire evezett, immár negyedik dokumentum-prózakötete jelent meg (ezek közül mindegyik szerb fordításban, egy-egy pedig angol és német nyelven is), amelyekben igyekszik irodalmi nyelven és eszközökkel feldolgozni az 1893 óta folyamatosan működő becskereki Várady ügyvédi iroda megőrzött, szinte hiánytalan archívumának legérdekesebb eseteit.

A tudományos elismerések és címek, de a tudományometriai teljesítménye alapján is, Várady Tibor a legismertebb és legelismertebb élő magyar jogászok egyike, de hasonló hely illeti meg Szerbiában is, az ottani jogász szakmában. Ebben az interjúban Váradyval elsősorban a jogról beszélgetünk, a jog társadalmi szerepéről, a jog lehetőségeiről, hatalmáról és korlátairól és a jog oktatásáról, de nem kerüljük meg a kisebbségi politizálás kérdéskörét sem.

A jogról, a jog hatalmáról

Apáról fiúra szálló hagyomány nálatok a jog, a jogi szakma művelése. Életed legaktívabb öt évtizedében folyamatosan a jogot tanulmányoztad, kutattad, alkalmaztad. Hogyan alakult a joghoz való viszonyod, változtak-e idővel a joggal kapcsolatos nézeteid?

A jog mindig része volt az életemnek – és nagyon különböző szemszögekből láttam. Kisgyermek koromban, majd gimnazista koromban arra adott nekem esélyt, hogy embereket lássak. Azokat az embereket, akiket a családi házban – ahol az ügyvédi irodánk is volt – a várószobában (pontosabban várófolyosón) láttam, és néha az irodában is, ha valami miatt bementem munkaidő közben. Nagyon sokféle embert láttam és nagyon sok joggal kapcsolatos hangulatot: izgalmat, félelmet (ha büntetőügyi vádlottakról volt szó), bosszúvágyat (ha felperes ült a folyosón, akit becsületsértés ért). Többször láttam nem igazán sikeres hangulatretjétést is. Az ügyfelek között voltak orvosok, kofák, tisztviselők, háziasszonyok, bérmunkások, gyógyszerészek, korábbi nagyiparosok, háziasszonyok is. Voltak kamaszok és aggastyánok is. Ha végigmentem a folyosón, ahol várakoztak, három nyelvet hallottam: magyart, szerbet és németet. Voltak szlovák és román kliensek is. A nyelvtudásom is csiszolódott a folyosón. Egyszer csak ketten voltak az iroda előtt – két német ügyfél várakozott. Ez az ötvenes években volt, ekkor zömmel távozóban voltak a németek Becskerekről, de volt még néhány német kliens. Ez a két német nagyon össze volt veszve. Valamilyen becsületsértési ügy vagy talán anyagi vita állhatott a háttérben. Mindenesetre az egyik német leült, és – inkább epésen, mint barátságosan – ezt mondta a másiknak: „Nehmen sie Platz Herr Niemand!” Ezt ebédkor elmeséltem a szüleimnek. Le is fordítottam: „Foglaljon helyet, Senki úr!” Az apám helyesbített. Mondta, hogy nem téves a fordításom, de nem maradt meg benne az eredeti német aroma. Helyesebb lenne úgy fordítani, hogy: „Foglaljon helyet, Senkiházi úr!” Apám hozzátette, hogy az ügyfelének és az ellenfelének azt javasolta, kössenek peren kívüli egyezséget. Ezért jöttek be az irodába, de egyezség nem született.

A családi ház és iroda után másféle színtér következett: a belgrádi jogi kar. Ez egy egészen más világ volt számomra. 1958-ban lettem elsőéves. Becskereken a számomra teljesen ismeretlen ügyfelek is tudták a házban, hogy ki vagyok. Belgrádban egy darabig senki sem tudta. Ha jól emlékszem, körülbelül 2800 elsőéves diák lehetett az én generációmban. Ezt az iradatlan nagy számot az is magyarázza, hogy nem volt felvételi vizsga, mindenki beiratkozhatott, aki középiskolát végzett. Sokan csak azért iratkoztak be, hogy így elhalasszák a kötelező katonai szolgálatot. Az én leckekönyvem száma a 483-as volt. Elsőéves koromban az előadások zömmel a legnagyobb, 5-ös számú amfiteátrumban voltak. Itt nagyon sok hely volt, de mégsem elég. Ha ülőhelyet akartam biztosítani, korábban kellett jönnöm. Fogalmam sem volt, hogy milyen eredménnyel fogok vizsgázni. Első vizsgám előtt csak a nagyapám adott egyértelmű biztatást. Azt mondta, hogy biztos tízest kapok.² Ő sem tudhatott többet az osztályzásról,

2 A volt Jugoszlávia országaiban a felsőfokú képzés keretében hagyományosan hat osztályzatot lehetett kapni a vizsgákon, 5-től 10-ig. Az átmenő osztályzat 6, a legmagasabb 10.

mint én. Lehet, hogy engem látott másként, mint én magam. Az is lehet, hogy csak bátorítani akart. Valóban tízest kaptam, mint a legtöbb más vizsgámon is. Ezután is távol voltam még egy becskerek-i ismertség szintjétől, de nem voltam már ismeretlen. Azt is láttam, hogy a jogi oktatás nagyon emberfüggő. Felöltött, hogy ez a joggyakorlattal is így lehet. Nagyon különböző élményeim voltak az előadásokról. Az első éven Radomir Lukić előadásai tetszettek a legjobban. Jogelméletet tanított. Nagyon jó ismerője és tisztelője volt Kelsennek, de oktatás közben nemcsak jogfilozófiai nézeteiket, hanem szerbiai falusi adomákat is felhozott, amikor párhuzamokat vont. Érdekes volt azt is nézni, hogy a jog mennyire képes a saját lábán megállni egy olyan világban, amelyben az ideológia dominál. Az alkotmányjogból tartott előadásokat nem igazán élveztem. Inkább hitet, mint jogot oktattak, és a hit sokszor lezárja a kaput valóban érdekes kérdések előtt. Viszont Konstantinović előadásai (aki kötelmi jogot tanított) igazi élményt jelentettek számomra. Érdekesek és hasznosak volt Andrija Gams előadásai is. Ő tulajdonképpen Gamsz Andrásként született egy szabadkai zsidó családban. Dologi jogot tanított, baloldali beállítottságú volt, de nem állt meg a pártvonalnál, ha a tulajdont érintő kérdések tovább vezettek. Becsültem Jezdić előadásait is. Nemzetközi magánjogot tanított, előadásai kevésbé voltak érdekesek és lenyűgözők, mint mondjuk Konstantinović előadásai, de jelezték, hogy itt olyasmiről van szó, ami fontossá válik majd, ha több kapcsolat alakul Európával és a világgal.

Belgrád után visszatértem arra a jogi színtérre, amelyet már gyermekkoromban megismertem – a családi ügyvédi irodába. Most már nem csak véletlen találok ügyfelekkel, és arcok mellett neveket is láttam. Bizalmat is éreztem, ami nem az én érdemem volt. Egy esetben azt is láttam, hogy az ügyvédbe és jogba vetett bizalom túlléphet a valóság keretein. Egy fiatal tisztviselő, aki arrafelé lakott, ahol annak idején elemi iskolába jártam, elpanaszolta, hogy megcsalta a felesége. Igyekeztem jogi sínekre tenni a dolgokat, feltettem a válóper megindításával kapcsolatos szokásos kérdéseket. Viszont kiderült, hogy az ügyfél nem azt kívánja a jogtól, hogy ki legyen mondva a válás, hanem azt, hogy a jog (az ügyvéd segítségével) biztosítsa, hogy a felesége ezután ne csalja meg. Szóval az ügyvédi gyakorlat szembesített a jog határaival is.

Körülbelül fél évig dolgoztam csak a családi irodában. Közben meghívást kaptam Belgrádból is, Újvidékről is, hogy legyek tanársegéd. Belgrádi egyetemi éveimről jó emlékeim voltak, de akkoriban nem merült fel bennem komoly opcióként, hogy elváljak a Vajdaságtól. A családi iroda és az újvidéki jogi kar között nehezebb volt választanom. Újvidék mellett szólt az is, hogy ott volt indulóban az *Új Symposion* (előbb mellékletként, majd folyóiratként). Érdekesnek és fontosnak tartottam az *Új Symposion* körül induló gondolkodást, és Újvidék esély volt a jogáspálya folytatására és a *Symposion*hoz való csatlakozásra is. Így kerültem 1963 elején az Újvidéki Jogtudományi Karra. Az *Új Symposion*nak szerkesztőségi tagja, majd egy ideig felelős szerkesztője is voltam. Aztán jogi képviselője is. 1971 végén betiltási perek indultak. A folyóiratot képviseltem, nagyon igyekeztem, hogy cáfoljam a (valóban alaptalan) vádakat. Miroslav Mandićnak egy esszébe forduló filmkritikája és Rozsa Sándor humoreszkje álltak a vád (és politika) kereszttüzeiben. Többen figyelmeztettek, hogy rossz oldalra álltam,

amikor a betiltás ellen léptem pástra. Úgy éreztem azonban, hogy nemcsak a *Symposium*nak, de a jognak is tartozom. És persze a családi/ügyvédi hagyományoknak is. Az érveket igyekeztem valamilyen feltételezett jogi normalitáshoz kötni. A végeredmény sajnos nem a bíróságon lett megfogalmazva. Egyébként, az újvidéki jogi karon politikamentes jogi oktatást láttam célként magam előtt. Nemzetközi magánjogot tanítottam, ezen a terepen könnyebb volt elválni a politikától. Fontos volt valamennyire jelen lenni nemzetközi szintéren is, és itt segítettek a nyelvek. Gyermekkoromban a környezetünkben még jelen volt a német nyelv is, a magyar és a szerb mellett. Aztán az ügyvédi iroda révén alkalmam lett franciául is tanulni – mert apámnak volt egy francia kliensnője, aki nekem hatéves koromtól tizenkét éves koromig franciaórákat adott.

Mielőtt eljutottam volna a betiltási perekig, 1967 őszén új helyszínváltás következett jogászpályámon. Fulbright-ösztöndíjra pályáztam, és szerencsésen meg is kaptam. Nagyon sok különböző felvételi teszt után a Harvardra kerültem, és itt folytattam magiszteri, majd doktori tanulmányokat. Olyan tanáraink voltak itt, akik világvizonylatban is csúcson álltak. Nem volt könnyű tantárgyak között választani. Felvettem természetesen a nemzetközi magánjogot – ezt David Cavers tanította, akinek a nevét Újvidéken is ismertem, és tudtam, hogy valóban eredeti gondolkodó. Arthur von Mehren is világhírű tanár volt, ő összehasonlító jogot tanított és nemzetközi magánjogot is. Harold Berman nemzetközi gazdasági jogot és szovjet jogot tanított. A szovjet jogot azért vettem fel, hogy legyen egy olyan tantárgy is, amelyben tájékozottabb vagyok az amerikai kollégáimnál – meg azért, mert annak idején Harold Berman volt az első amerikai tudós, aki éveket töltött a Szovjetunióban, és ő írta talán a legértékesebb nyugati könyvet a szovjet jogról. Keményen bírálta, de – sok más nyugati szerzővel ellentétben – világos volt az is, hogy őt valóban érdekli, amit lát. Sok más nagyon érdekes tanárom is volt. Haboztam, hogy vegyem-e fel Paul Bator (vagy Bátor Pál) óráit. Ő volt az egyetlen magyar származású tanár, Pesten született, fivére is jogász volt, Bartók Béla ügyvédje. Viszont közigazgatási jogot tanított, és ez a terület sohasem állt hozzám közel. Így nem vettem fel ezt a tantárgyat, de sikerült valamilyen személyes kapcsolatot létesítenem Paul Batorral. Az órákon azt is láttam, hogy a világhírű tanárok is emberek. Évfolyamtársaim között is nagyon sok érdekes ember volt, és sokan fontos szereplők lettek. Ismert tanárok, bírák, ügyvédek. Mary Bourke évfolyamtársnőmet (később Mary Robinson lett) Írország elnökének választották. Különös volt, hogy rossz diákok gyakorlatilag nem láttam. Egészen magas volt az átlag. Ez más volt, mint Belgrádban, ahol voltak valóban kitudnő, de igen gyenge diákok is. Más volt a versenyhangulat is. Belgrádban is voltak persze diákok, akik jobb jegyeket akartak, mint a többiek, de a versenyingert inkább rejtegetni illett, és nem is volt annyira intenzív. A Harvardon nyílt és kemény volt a verseny. Helyenként bizarr is. Emlékszem, egyszer a diákteremben egy diák rászólt egy másikra, hogy ne próbálja anekdotákkal elrabolni az idejét, mert ő evés közben is ismételteti magában, amit tanul. De nem csak ezt a versenyhangulatot láttam a Harvardon. 1967 és 1969 között voltam ott, ezek a vietnámi háború (és háború elleni lázadás) éve is voltak, és jelen

volt sok más lázadás is. A vietnámi háború nemigen került szóba órákon. Fogadásokon inkább. Nem emlékszem egy tanárra sem, aki a kormány álláspontján lett volna.

A versenybe valamennyire én is bekapcsolódtam, mert az osztályzatoktól függött, hogy a magiszteri stúdium után kaphatok-e külön harvardi ösztöndíjat doktori stúdiumok folytatására. Ez összejött.

Azt is láttam, hogy a harvardi tanárain élveztek tanítani. Jogi kutatásaik nem munkaidőhöz, hanem az életükhöz kötődtek.

Újvidékre visszatérve docensnek választottak, és 1970-ben sikerült azt is elérnem, hogy részleges párhuzamos magyar oktatás és magyar lektorátus induljon az Újvidéki Jogtudományi Karon.

A hetvenes években ismét komoly része lett jogászéletemnek a joggyakorlat is. Ez részben folytatás volt. A rövid ügyvédi gyakorlat után is voltak barátok, ismerősök, akik hozzám fordultak – és közben jól is esett a kapcsolat fenntartása létező jogesetekkel. Fennmaradt valamennyi kapcsolatom a családi ügyvédi irodával is. De ennél sokkal nagyobb teret kapott az életemben a külkereskedelmi választottbíráskodás. Belgrádi posztgraduális tanulmányaim befejezésekor választottbíráskodási témában írtam magiszteri tézist. Harvardi magiszteri tézisem a nemzetközi családjoghoz kötődött, de doktori tézisemben ismét visszatértem a választottbíráskodásra. A Jugoszláv Külkereskedelmi Kamara mellett szervezett választottbíráson volt az első esetem. Aztán sokasodtak a színhelyek. Budapest, Zágráb, Bécs, egyre gyakrabban Zürich és Párizs, majd London, Brüsszel, Hága, Genf, Bukarest, Prága, Pozsony, Varsó, Hamburg, de egy-egy alkalommal Kairó és Tunisz is. Öt nyelven vállaltam pereket, azzal, hogy elnökségi posztot nem fogadtam el, ha német vagy francia volt az eljárás nyelve. Elvben az eljáró tanács elnöke fogalmazza az ítélet vázlatát, ez túl nehéz feladat lett volna számomra, ha franciául vagy németül kellett volna teljesítenem (és az eredményre sem lehettem volna igazán büszke). Ezért kevesebb ügyet vállaltam választottbíróként franciául és németül, és sohasem fogadtam el elnöki posztot. Ha magyar, szerb vagy angol volt a választottbíráskodás nyelve, akkor nem voltak fenntartásaim a jelöléskor. Nem jegyeztem fel egészen pontosan, iratokat nézegetve azt látom, hogy 250 és 300 között volt a nemzetközi választottbírói ügyeim száma. Nagyon sokféle kultúrához tartozó választottbíró és ügyvédet láttam a színtereken. De az érvek alakításában ezeknek a különbségeknek nem volt igazán nagy szerepük. A 20. század második felében világszerte egyre inkább közeledtek a választottbíráskodásról szóló törvények és választottbíráskodási szabályzatok, egyre fontosabbak lettek a nemzetközi egyezmények (jelesül az 1958-as New York-i egyezmény), és a harmonizációt megcélzó nemzetközi mintatörvények és mintaszabályzatok. Azt éreztem, hogy szerb, magyar, svájci, holland, amerikai, egyiptomi, orosz, svéd vagy indiai jogászok egyre inkább valamilyen közös jogi magatartásformát követnek.

A hetvenes és nyolcvanas években lettem tagja több nemzetközi jogászszervezetnek is, mint az International Law Association vagy a francia Société de la législation comparée. Több kutatóintézetben is töltöttem körülbelül egy-egy hónapot. Ezek között voltak a hamburgi Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales

Privatrecht (itt több alkalommal is voltam), a párizsi Centre nationale des recherches scientifiques és a londoni Institute of Advanced Studies. 1977-ben jelent meg a nemzetközi magánjogi tankönyvem, amelyet Szerbián kívül más jugoszláv tagköztársaságokban is használtak. Több kiadás jelent meg azzal, hogy a kilencvenes évek második felében társszerzőket kapcsoltam be. Most a 18. kiadásnál tartunk, de közvetlen kapcsolatomban nincsen már a módosításokkal. Belgrádi társszerzőim írják az újabb fejleményekről. 1987-ben levelező tagja lettem a Vajdasági Tudományos és Művészeti Akadémiának (amely 1992-ben beolvadt a Szerb Tudományos és Művészeti Akadémiába).

1988-ban voltam először vendégtanár az atlantai Emory Egyetemen, ahol később emeritus professor lettem. Jól esett az Államokban tanítani, de azt nem tudtam elképzelni, hogy teljesen elváljak eddigi életemtől. Így abban egyeztem meg a dékánnal, hogy kétévenként eljárak egy-egy rövidített szemesztert tanítani. Atlantai tartózkodásom alatt következett egy drámai esemény is. 1988. április 30-án, az irodájában, szívinfarktusban elhunyt az édesapám. Azonnal hazautaztam a temetésre, majd még visszajöttem Atlantába folytatni a tanévet. A családi irodát Imre öcsém vette át.

1991-ben a kaliforniai Berkeley Egyetemre hívtak meg vendégtanárnak. 1991 januárja és májusa között tanítottam a Berkeley-n. Hazajövet csak keményedtek a Milošević-évek. Közben Pesten megalakult a Közép-európai Egyetem, oda is hívtak vendégtanárnak. 1992 tavaszán ismét az atlantai Emory-n tanítottam, majd hazajövet Pesten tárgyaltam egy esetleges vendégtanári állásról a Közép-európai Egyetemen. Valami azonban közbejött. Azóta találgatom, hogyan. Nem tudom, lesz-e valamilyen bizonyosság a találgatásból. Panić kormányáról van szó. 1992 júliusában szakértői kormány alakult Jugoszláviában. (Jugoszlávia ekkor már csak Szerbiából és Montenegroból állt.) A kormány nem az akkori Jugoszláv Parlament összetételét és nézeteit tükrözte. Az a legvalószínűbb, hogy valamilyen kompromisszum alapján született. Milošević adhatott engedelményt a nyugati hatalmaknak (talán valamiért cserébe), és megengedte, hogy szövetségi (jugoszláv) szinten olyan kormány jöjjön létre, amelyet nem befolyásol. Az is igaz, persze, hogy ennek a kormánynak valódi hatalma nem volt.

Valódi kormányhatalom akkor alakulhatott volna, ha Panić nyer Milošević ellen az előrehozott választásokon. Miután december 20-án Panić nem nyert a választásokon, 1993 januárjától a Cornell Egyetemre mentem tanítani egy szemeszterre. Ajánlatot 1992 őszén kaptam. Számomra bizonytalan volt a jövő, és ezt megértéssel fogadták. Abban egyeztünk meg, hogy akkor jövök, ha a választásokon az ellenzék nem jár sikerrel, mert ha az ellenzék nyerne, valószínűleg kormánytag maradnék. Ebben az esetben a Cornellnek kevés ideje maradt volna arra, hogy alternatív megoldást találjon. De a végén nem kellett alternatív megoldást keresni. Míg a Cornellben tanítottam, visszatértem egy halasztott munkatervemhez is. Választottbírói gyakorlat és kutatások során már korábban felötlött bennem, hogy világszerte egyre több a hasonlóság a választottbírói eljárások között. Szabályzatok módosításait követve láttam, hogy nagyon hasonló a fejlődési irány Kínában, Amerikában, Brazíliában, Jugoszláviában,

Magyarországon és másutt is. Egyre több harmonizáció alakult a választottbíróági ítéletek bírósági ellenőrzése területén is. Ezt a felismerést összekapcsoltam egy harvardi tapasztalatommal. Amikor ott diák voltam, amerikai jogot oktattak, de a tanáraimtól megtudtam, hogy ők nem amerikai jogot hallgattak, hanem kaliforniai jogot (ha Berkeley-re jártak), massachusettsi jogot (ha a Harvardra jártak), connecticuti jogot (ha a Yale-re jártak). Időközben nem az történt, hogy megszűntek a kaliforniai, massachusettsi, connecticuti és más államokbeli jogszabályok. Az alkotmány és néhány más egész Amerikára vonatkozó jogszabály mellett, zömmel ma is külön jogszabályai vannak a tagállamoknak, de ezek egyre inkább közeledtek, és ez oda vezetett, hogy taníthatóvá vált az „amerikai jog”. Ebben az ihletésben merült fel bennem az a kérdés, hogy ha nem is létezik igazán egységes választottbíróági világjog, nem ért-e el olyan szintet a harmonizáció, amely lehetővé tesz egységes tanítást. Azt fontolgattam, lenne-e értelme egy tankönyvet írni, amely világjogként kezeli a választottbíróági jogot (mint ahogyan amerikai tankönyvek amerikai jogot igyekeznek a diákok elé tenni, annak ellenére, hogy a tagállamoknak továbbra is vannak saját jogszabályai). Tárgyaltam az egyik legismertebb amerikai jogi kiadóval is (West Publishing). Fenntartásos bátorítást kaptam. Azt mondták (talán őszintén), hogy érdekes és eredeti elgondolásnak tartják a javaslatomat, sikerlehetőséget is látnak benne, de szerintük az hozna igazi esélyt, ha a kezdeményezést egy nagyon ismert szerző nevével is megerősíthetnék. Hozzátették (talán udvariasságból), hogy szerintük én is az „ismert” szerzők között vagyok már, de egy ilyen sajátos projektumhoz egy „nagyon ismert” név is kellene. Ezután többször beszéltem John Barcelo harvardi évfolyamtársammal és barátommal (aki a Cornellén tanított). Szerencse folytán a Cornellén tartott egy vendégelőadást 1993 tavaszán Arthur von Mehren, aki tanárunk volt a Harvardon, és aki minden kétséget kizáróan világviszonylatban is a „nagyon ismert” jogtudósok közé tartozott. Ő is érdekesnek tartotta az ötletet, hajlandó volt csatlakozni, azzal, hogy csak egy kisebb rész (a történelmi áttekintés) megírására vállalkozott. Azt is javasolta, hogy a könyvön a szerzők között az én nevem kerüljön az első helyre, mert én vagyok az ötletgazda, és mert rám hárulna a legnagyobb rész megírása. (Egyébként, ha tekintélysorrendet követtünk volna, von Mehren állt volna az első helyen, ábécé szerint pedig Barcelo.) Ezután (itt-ott kisebb megszakításokkal) évekig mindennapi feladatomból volt a könyv írása. 1998-ban állt össze, 1999-ben jelent meg. A címe *International Commercial Arbitration – A Transnational Perspective (Nemzetközi külkereskedelmi választottbíráskodás – egy transznacionális távlatban)*. Az amerikai oktatói szabályokat követve összeállítottunk külön könyvként egy dokumentumgyűjteményt is (*Documents Supplement*) és egy oktatói útmutató kézikönyvet (*Teacher’s Manual*), amely pluszmagyarozatokat fűz a tankönyvhöz, és oktatási gondolatfonalakat javasol. Ezt a könyvet nevezném a legsikeresebb tudományos publikációmnak. Hét kiadása jelent meg, és mind az öt kontinensen használják.

Cornell után, 1993 áprilisában Pesten kezdtem tanítani a Közép-európai Egyetemen. Oktatás mellett szervezési feladataim is voltak. Körülbelül 20 évig én vezettem a nemzetközi kereskedelmi jogi stúdiumokat, körülbelül öt évig a teljes jogi tanszé-

ket is. Induláskor igyekeztem kapcsolatot fenntartani az Újvidéki Jogi Karral is, ahol 29 évig tanítottam. Ez sajnos nem járt sikerrel. Azt a javaslatomat sem fogadták el, hogy ingyen járjak el időről időre tanítani. Az otthoni problémákkal azonban kapcsolatban maradtam.

Amíg Milošević volt hatalmon, jártam Újvidékre, de a hazai jogi élettel nem volt igazán kapcsolatom. Ez a helyzet megváltozott Milošević bukása után. Új államfőként Koštunica felajánlotta, hogy legyek ismét igazságügyi miniszter (ezúttal tényleges hatáskörökkel). Megköszöntem, de nem fogadtam el. Tulajdonképpen nem is igazán haboztam. Amikor elfogadtam a Panić-kormányban való miniszterséget, ebben leginkább valamilyen alternatíva építését láttam Milošević-csel szemben. Ideiglenes és átmeneti tisztséget vállaltam. Most valódi miniszterségről lett volna szó és valódi pályaváltásról. Úgy éreztem, hogy a tanári életpályát ötvözni ugyan tudom (választottbíráskodással, kisebbségi jogok érdekében tett lépésekkel), de felváltani nem. Néhány évvel korábban, szintén fontolgatás nélkül utasítottam vissza Panić felkérését, aki javasolta, hogy legyek a gyógyszeripari vállalatának fő jogtanácsosa. Anyagilag ez igen vonzó ajánlat volt, de egészen más életet hozott volna. Elfogadtam azonban Koštunicának azt a javaslatát, hogy képviseljem Jugoszláviát a hágai Nemzetközi Bíróság előtt folyó perekben. Tulajdonképpen a hatáskört vitató részekben vállaltam szerepet. Ha egyéni felelősségről lett volna szó, nem vállaltam volna a hatáskör vitatását. Államok felelőssége kérdésében sokkal bonyolultabb volt a helyzet. Különösen azért, mert a konfliktus nem államok, hanem etnikumok között zajlott, az államok pedig többször átalakultak a háborúk során. A Boszniával folyó per központjában a srebrenicai népirtás állt. A hágai Törvényszék kimondta, hogy Srebrenicán népirtás történt, ezt a Boszniai Szerb Köztársaság hadereje végezte, és Krstić generálist el is ítélték ezért. Ezt tudomásul kellett hogy vegye az államok közötti perben ítélező hágai Nemzetközi Bíróság is. Viszont itt volt az a tény is, hogy a Nemzetközi Bíróság előtti perben a fő tettesek nem az alperes (Jugoszlávia), hanem a felperes (Bosznia és Hercegovina) polgárai voltak. A Boszniai Szerb Köztársaság Bosznia-Hercegovina része volt (ma is az), Krstić generális pedig a felperes (vagyis az áldozatként megjelenő állam) polgára. Másrészt a vajdasági magyarok, a koszovói albánok, a háború ellen bátran kiálló szerbek a tettes oldalára kerültek. Tehát nemcsak pallérozott jogi érvek, hanem egyszerű logika is megkérdőjelezte, hogy valós alapokon áll-e az államok közötti per. Kisebb szünetekkel, körülbelül hét évig (2001 és 2008 között) vezettem hágai pereket Jugoszlávia (majd Szerbia és Montenegró, majd Szerbia) képviseletében. Egyik alapcélom az volt, hogy az események át legyenek helyezve az etnikai előítéletek terepéről a nemzetközi jog színterére. Magam is ezekben az években kerültem a legközelebb a nemzetközi joghoz.

Milošević bukása után volt még egy próbálkozás, amelyben szerepet vállaltam. Esély mutatkozott arra, hogy jogszabályban is megfogalmazódjanak a kisebbségi törekvések. Két törvény meghozása volt különösen fontos, az egyik általánosan foglalkozott kisebbségi jogokkal, a másik pedig a nemzeti tanácsokról szóló törvény volt. Részt vettem a törvénytervezeteket megfogalmazó bizottságokban, és ezt nagyon

fontos feladatnak éreztem. Azt hiszem, sikerült tisztességes szintű törvényeket összehozni.

Az új évszázadban továbbra is rendszeresen tanítottam a Közép-európai Egyetemen és Amerikában, de többet jártam haza. Tevékeny voltam a Magyar Nemzeti Tanácsban, és sokkal inkább részt vettem a Szerb Tudományos és Művészeti Akadémia munkájában, mint a kilencvenes években. 2003-ban választottak meg rendes tagnak, ezután két akadémiai bizottságnak lettem elnöke: a kisebbségi és emberi jogokkal foglalkozó bizottságnak, és a román jogait és szokásait tanulmányozó bizottságnak.

Amerikában (az Emory Egyetemen) 2011-ben tanítottam utoljára. Ott korábban (1999-ben) állandó tanárnak (*tenured professor*) választottak, ez időkorlátozás nélküli állást jelentett, de vannak olyan dolgok is, amelyeket be kell egyszer fejezni. 2008 nyarán Kínában is tanítottam a Xiamen-i Nemzetközi Jogi Akadémián, de ezt már nem igyekeztem megismételni. 2012-ben professor emeritus lettem az Emory Egyetemen. Ebben az évben voltam utoljára az Egyesült Államokban, a Harvardon tartottam előadást egy konferencián. A 2010. utáni években több tevékenységet fejeztem be. 2015-ben vonultam nyugdíjba a Közép-európai Egyetemen, és kaptam professor emeritus státust. 2016-ban tanítottam utoljára Párizsban a Sorbonne-on egy nyári egyetemen (ahová 2000 óta jártam tanítani minden évben).

A nyugdíjba vonulás küszöbén, majd a nyugdíjba vonulás után tulajdonképpen visszatértem a joggal való kapcsolatomban kezdetéhez – a családi ügyvédi irodához. Pontosabban ahhoz, ami ebből megmaradt, az iratokhoz. 1893-tól kezdve több mint száz éven át megőriztünk minden iratot. Továbbra is írok még jogi szakkikkeket, de egyre ritkábban. Körülbelül 300 jogtudományi publikációm jelent meg eddig, ezt most már nem fogom sokkal gyarapítani. Legtöbb időmet a családi ügyvédi irattárnak szenteltem. Az idők során ez sajátos értékévé vált, mert – legalábbis a Vajdaságban – példátlan, hogy egy családi ügyvédi iroda több mint száz évig működjön, és minden irat meg is maradjon. Itt közrejátszhatott, hogy nagyapámnak és apámnak volt egy „semmit sem szabad kidobni” megrögződése, de szerepe lehetett annak is, hogy Nagybecskerekben nem igazán nagy anyagi áldozat fenntartani egy irattárat, amelynek ügyei már a múlté lettek. Az iratok nyomán többször próbáltam pótinformációkat is szerezni. Egyes ügyekben hiányzik az ítélet (feltehetően mert az ügyfél vitte el). A bíróság néha készített, néha nem készített másolatot az ügyvédnek, fénymásoló pedig még nem volt. Voltak olyan idők is, amikor kézzel íródtak az ítéletek, és ezek vagy megmaradtak, vagy nem az ügyvédi iratok között. Néha kapcsolódó ügyeket is kerestem. Többször fordultam bírósági, városi, tartományi vagy országos levéltárakhoz. Rendszerint jóindulattal próbáltak segíteni, de legtöbbször eredménytelenül. Szerencsére, olyan esetekben, amikor az ügyfél vitte el az ítélet egyetlen példányát, az ügy kimenetele legtöbbször mégis ismert, mert kézzel fel lett jegyezve az ügyvédi iratcsomóban. Azt kezdtem látni, hogy az iratokban megmaradt sok minden, ami nemcsak a hivatalos levéltárakból, de a történelemlégyűjteményekből is kimaradt, és hogy valamennyire sikerült megőrizni a mindennapok történelmét is. Vannak olyan dolgok is, amelyeknek a bírósági levéltárakban akkor sem maradt volna nyoma, ha megmaradtak volna

az iratok. Például az álválóperek. A német megszállás alatt zsidó férjek keresztény feleségei indítottak álválópereket, hogy ezzel javítsák maguk és a gyermekeik túlélési esélyeit. Az ügyféllel való levelezés pontosan mutatja, hogy ezek álválóperek, de ezt a bírósággal persze nem lehetett közölni. A II. világháború után német férjek ellen indultak álválóperek. Az iratok között vannak ügyek, amelyeknek komoly történelmi súlya alakult, mint például a híres écskai Lázár majd Harnoncourt családok birtokperrei és személyes perrei, a csókai Lederer birtokhoz kötődő perek vagy Kiss Ernő aradi vértanú örökösének és családi birtokainak sorsát rögzítő iratok. De itt vannak kisemberek mindennapi perrei is, amelyek egészen közlőrl mutatnak egy eltűnt világot. Közvetlen közlőrl látom a jogváltásokat, nyelvváltásokat, politikai hevületváltásokat és ezek közegeben magyar, szerb, német, zsidó és más sorsokat. A legsúlyosabb években, a jogesetekben is tükröződő tragédiák mellett látható valamennyi történelemtagadó magánélet is. Ezt próbálok most megérteni és rögzíteni. A tényeken semmit sem változtatok, csak helyenként hozzáfűzök párhuzamokat vagy személyes élményeket Becskerekrl, Újvidékről, Pestről, Amerikából vagy máshonnan is. Úgy érzem, valamilyen sors faragta műfajig jutottam. Sokezer iratlapot néztem eddig át. Rengeteg maradt még. Nem tudom, lesz-e időm/alkalmam mindet átnézni. Valamiképpen privilegizált olvasónak érzem magam, mert zömmel ismerem a helyszíneket, néha emlékeim is vannak a szereplőkkel kapcsolatban, leginkább sorrendbe tudom rakni a dátum nélküli papírokat, mert ismerős számomra a jogi koreográfia, és nem akadályoz az olvasásban a három nyelv (magyar, szerb, német) váltogatása sem. Eddig négy dokumentum-prózaötetem jelent meg magyarul, négy szerbül, egy németül és egy angolul. Ha a sorsom megengedi, folytatni is szeretném.

A dokumentumregényeikben is visszaköszön az a kérdés: Mi a jog funkciója, minek az eszköze a jog? A valós állami hatalmat, az erőszak monopóliumát tartók és gyakorlók eszköze arra, hogy megőrizték a hatalmukat, hogy szebb köntösbe öltöztessék, legitimálják és elfogadhatóvá tegyék az erőszakot, vagy a jog ennél több, a szervezett, kiszámíthatóan működő emberi társadalom szükséges feltétele, sőt néha a társadalmi fejlődés motorja?

A jognak alapvető feladata valamilyen társadalmi rend létrehozása, mert rend nélkül nem igazán működhet társadalom. Persze nagyon sok társadalmi rend volt már – és valószínűleg lesz is. Mindig jelen volt a méltányosság megbecsülése, de sokat és sokszor változott a méltányosság percipiálása. Azon igyekezve, hogy megfogalmazza a római jog alapértékeit, Paulus ezt mondja: „In omnibus quidem, maxime tamen in iure equitas spectanda est.” Vagyis: „A méltányosságnak mindenütt, de különösen a jogban kell érvényesülnie.” Amikor ezt Paulus leírta, sok előrelépés volt már a római jogban, de létezett még rabszolga-társadalom, és a nők jogai sem sorolódtak a méltányossági elvárások közé. Tehát a példaszerű jogon és jogi gondolkodáson is ott van a kor kemény bélyege.

Persze a jog állandóan változik. Ebben még mindig több szerepe van a politikai hatalomnak, mint a jogászoknak, de van valamennyi mozgáster a jogi gondolkodásnak is.

Annak is tudatában kell lennünk, hogy nemcsak a jogszabályok alkotói, hanem a jogalkalmazás szereplői is sokat tehetnek. Jót is rosszat is. Igaz, *Retorika* című könyvében Arisztotelész még ezt mondja: „Többnyire tehát maguknak a helyesen megfogalmazott törvényeknek kell – amennyire csak lehetséges – mindent meghatározniuk, és lehető legkevesebbet hagyni a bírákra.” De Arisztotelész óta inkább azt mutatja a jogtörténelem, hogy a törvények csak részben tudják a dolgokat meghatározni. Komoly szerepet kap a jogalkalmazás is. Ez arra is esély, hogy a hatalom birtokosainak javára magyarázzon félre törvényeket, arra is, hogy a törvényekben lefektetett méltányosságot erősítse, és estenként arra is, hogy emberbarát irányban értelmezzen nem igazán emberbarát törvényeket. Nagyon fontos volt és maradt, hogy a bírák, ügyészek, ügyvédek, képesek lesznek-e konkrét emberi lényeket látni, vagy ehelyett a politikai besorolásban ide vagy oda csatolható lényeket, esetleg internetlényeket látnak.

Sokféle jogi tevékenységgel foglalkoztál, alkottad a jogot, alkalmaztad és védelmezted, kutattad és oktattad is. Hogyan látod, mitől függ az, hogy a jog képes-e korlátozni a hatalmasságokat is, azokat is, akik erősek, akik a szuverén állami hatalom eszközeit birtokolják? Szóval, mitől függ, hogy egy állam jogállam-e?

Jonathan Swift, aki kezelni tudott hatalmasságokat (Gullivert is ő hozta közénk) megfogalmazott már egy választ erre a kérdésre. Szerinte: „Laws are like cobwebs, which may catch small flies, but let wasps and hornets break through.” Azaz: „A jogszabályok olyanok, mint a pókhálók, amelyek el tudják fogni a kis legyeket, de megenyedik, hogy a darazsak és lódarazsak áttörjenek.”

Tehát van mit tenni. Hadd idézzek itt még egy fontos Arisztotelész-gondolatot a *Retorikából*: „Nem szabad ugyanis megfertőzni a bírót azáltal, hogy haragra, gyűlöletre, vagy szánalomra indítjuk. Ez olyasféle, mintha valaki elgörbítene a vonalzót, amellyel dolgozni akar.” Arisztotelész itt elsősorban a bírák előtt fellépő szónokok által való fertőzésre gondol. Ennél még veszélyesebb a politika és hevéletek által terjesztett fertőzés. A jogot körülvevő politikai világ sodrása a jogot is elsodorhatja.

Említettem, hogy a családi ügyvédi irattár esetei sok mindent tárnak fel a jog mindennapjairól lendületes időkben. Arról is, hogy a lendületkövetés ingere visszaszoríthatja a jogkövetést. *Népellenes mosoly* című kötetemben zömmel a II. világháború utáni perekéről írok. Ezekben gyakran azt látom, hogy az ügyész (többször a bíró is) nem minél több igazságot, hanem minél több fasisztát igyekszik felfedezni. A sodrás nagyon görbe vonalzót tuszkol a jogalkalmazók kezébe. Branko Đurićot azzal vádolják, hogy „két fasiszta származású kocát” tartott az udvarában (azt feltételezve, hogy magához vette egy német szomszéd kocáit, hogy azok ne legyenek elkobozva). Péli Antalt pedig azért ítélték el, mert „szándékosan fejlesztette a német fasiszta hadsereg hadi teljesítő képességét”. Ezt úgy tette, hogy Homokréven paprikamalmot működtetett, és a német megszállás alatt (amikor ez kötelező volt) német megrendelőknél is árult paprikát. Márpedig az ügyész szerint tudvalevő, hogy a paprikában vitamin van, és Antal így erősítette Hitleréket. Persze nem az antifasizmus van baj, hanem azzal, ha valami (bármi) logikát és józanságot félretaszító sodrássá alakul.

A sodrások (ha nem is ilyen formában) folytatódnak. Az lehet csak jogállam, amely sodrásoknak is ellen tud állni.

Képes e megváltoztatni a világot? A jogon keresztül el lehet-e érni a joggal az igazságosabb világot?

Ez attól is függ, hogy a jognak melyik területén mozgunk. Ahol én a legtöbbet mozogtam szakmailag (ez a külkereskedelem, a külkereskedelmi választottbíráskodás), ott úgy láttam, hogy a jognak sikerült bevezetnie egy világszintű bíráskodási rendszert, amely a jogot meglehetősen fontos helyre teszi. Ugyanakkor, a nemzetközi büntetőbíráskodásnál ez nem sikerült, mert született ugyan egy nemzetközi büntetőbíróság, de ennek nem tagja sem Amerika, sem Oroszország, sem Kína, Izrael és más jelentős országok sem. A külkereskedelmi választottbíráskodásban vannak perek, amerikai, orosz, kínai felek ellen is, sőt van, hogy ezek el is vesztik a pereket, és ki is fizetik, amit megítéltek, mert kialakult a jognak egy ilyen elfogadottsága. Viszont érzékenyebb területeken, mint amilyen a nemzetközi büntetőjog, ez sokkal inkább pusztán cél, mint valóság.

Valahol megvalósul, van, ahol nem valósul meg a cél, nem változik a valóság. A nemzeti jogban is így van.

Mennyire képes megállni a saját lábán a jog? Mennyire befolyásolják az ideológiák a jogot? Az úgynevezett „szabad világnak” is van ideológiája? Aki szembe megy ezzel, az ott is megérzi ezt? Van olyan hely, ahol az ideológia nem határozza meg a jog tartalmát?

Visszatérek arra, miért választottam a nemzetközi magánjogot. Azt láttam annak idején, hogy vannak olyan területei a jognak, ahol vagy megalkuvó leszel, vagy disszidens, és kirúgnak. Ezért választottam a nemzetközi magánjogot, mert ott nem kellett hősnek lenni, és tanár maradhattál akkor is, ha az ideológiát mellőzted.

Hogy a „szabad világ” éró kísértésekre térjek, itt van a guantánamói fogolytábor és az USA esete ezzel. Az, ahogy ott tartanak foglyokat, teljesen jogellenes. Mit csinált Amerika? Az USA bérelt egy kubai szigetet. Ott az USA érvei szerint nem érvényes az amerikai jog, mert az nem az USA területe. Tehát ott szabad foglyokat kínozni.

Ott nincs jog?

Az amerikai bíróságok kimondták, hogy ez jogellenes, hiszen a nemzetközi jog ott is érvényes. Érdekes, hogy a jog felmutatott valamit, de az amerikai adminisztráció ezt nem igazán hajlandó figyelembe venni. Tehát még az olyan helyzetekben is, amikor a jog képes szembeszállni az ideológiával vagy hevível, vagy ezeknek a keverékével, az eredmény elmaradhat; ezt példázzák a Guantánamóval kapcsolatos amerikai bírói ítéletek.

Voltaképpen mennyire számít a jog? Mennyire számít az, hogy kinek van igaza jog szerint, mennyire győzedelmeskedik a jog, annak valódi tartalma, vagy a jog inkább csak

palástolja, formába önti, hitelesíti az erőt és erőszakot? A családi irattárban is sok olyan eset van, ahol a bírók jogra hivatkoznak, de ez csak lepel, joggal fedik be az ideológiai indíttatásokat, mitől függ, hogy érvényesül-e a jog?

Erről már beszéltem, de annyit tennék hozzá, hogy az USA-ban a jogba vetett hit nagyon erős, talán erősebb is, mint Európában. Ebből persze nem következik, hogy a joggyakorlat is makulátlanul működik, de elég sok példa van arra, hogy a bíróságok olyan ítéleteket hoznak, amelyek a politikai sodrással nincsenek egy vonalon. Persze itt érdekes, hogy az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága esetében sok megfontolás és nagy politikai harc van egy-egy kinevezés körül. Amerikában gyakorlatilag kétpártrendszer van, két párt jelöltjei vetélkednek. Nem mindegy, mert a Legfelsőbb Bíróságnak nagyon nagy hatalma van, korántsem lényegtelen, hogy a republikánusok vagy a demokraták vannak többségben. A Legfelsőbb Bíróság autoritása azonban továbbra is töretlen.

Jogtudomány. Mennyire tudomány a jogtudomány? Mi az értelme és szükségessége annak, hogy a tételes jogon túl, a jog alkalmazásán túl kutassuk a jogot, mi a szerepe a jogelméletnek? Te ezt hogyan látod?

Én úgy látom, hogy nagyon érzékeny ponthoz jutottunk a társadalomtudományok (és ezen belül a jogtudomány) területén. A tudományos tevékenységet mindig befolyásolták az értékelés módozatai. Természetes, hogy tudományos kutatók (csakúgy, mint mindenki más) a siker felé törekszenek, és így fontossá válnak a siker mutatói. Az utóbbi években egyre inkább objektív mércék és számok felé fordulunk. Ennek persze vannak pozitív hozadékai is. A szubjektivitás egy fedél alatt lakik a részrehajlással. Az objektív mércéket követve máshová költözünk, viszont itt a mérhetőségbe vetett hit hat parancsként. És az a veszély jelenik meg, hogy ne az írás tartalma legyen igazán fontos, hanem az, hogy milyen rangsorolású folyóiratban közölték, és hány-szor idézték. Ezek a mutatók nem értelmetlenek, de nem helyettesíthetnek mindent. Értéket jeleznek, de amint ezt Theodore Porter mondja *Trust in Numbers (Bizalom a számokban)* című könyvében, a kvantifikáció különösen a bürokraták számára vonzó. Helyettesíti az igazságot. Tanárok megválasztásánál egyre inkább számok kerülnek főszerepbe. Ha valaki egy valóban eredeti és magas színvonalú cikket írt, de ezt nem magas besorolású folyóiratban közölte, hanem mondjuk annak az egyetemnek a folyóiratában, amelynek diákja volt, a bíráló bizottság tagjai vonakodnak erre a cikkre támaszkodni annak megítélésénél, hogy valóban tehetséges-e a jelölt. Fennáll tehát a veszély, hogy bürokratikus kényelemhez vezessen a mérhetőségbe vetett bizalom. A közlés helye és az idézettség persze kapcsolatban vannak az írás értékével, de nem helyettesíthetik a tényleges tartalom megítélését. És az sem elfogadható, hogy a folyóiratok rangsorolását, csakúgy, mint az idézések számát, minden kétely nélkül fogadjuk el mutatóként. A számokban kifejezett mércék a szerzők számára is sajátos mozgásteret biztosítanak. Miután döntővé vált az idézések száma, egyre több az „én idézlek téged – te idézel engem” összefogás. Emellett figyelmen kívül marad, hogy

a szerző javát szolgálja az is, ha valahol azt írják, hogy semmit sem ér a szövege, mert ez is egyfel több idézés.

Azt akarom mondani, hogy a mérhetőség és számokban kifejezhető mutatók térnyerése visszaszoríthatja a tartalom iránti valódi érdeklődést és kihathat a szerző céljaira is. Az utóbbi időben néhány volt diákom azt közölte büszkén e-mailben, hogy milyen rangsorolású folyóiratban sikerült cikket közölniük. Magát a cikket nem küldték el. Veszélyt látok abban, ha a tartalom kimarad a büszkeségből.

Persze továbbra is léteznek írások, amelyek valóságot igyekeznek látni és láttatni, és új szemszögeket is nyitnak. Ilyenkor az ember mégis arra figyel, hogy mit olvas, és nem arra, hogy M-21 vagy M-23 besorolású folyóiratban olvas valamit.

Hogy még egy példát mondjak a számok térnyeréséről, az utóbbi években több értékes írást olvastam egy veszélyről, amely legmarkánsabban az amerikai büntetőjogban van jelen, de másutt is terjed. Itt is arról van szó, hogy statisztikai célok válhatnak fel tényleges célokat. Megjelenik a kísértés, hogy az ügyész a vádat nem a feltételezett bűncselekményekhez, hanem az elvárható ítélethez kösse. Mert akkor jók a statisztikai eredmények, ha a vádlottat pontosan azért ítélik el, amivel megvádolták. Ezt a célt vádalkuval lehet a legbiztonságosabban elérni. Egy írásban azt olvasom, hogy Amerikában a bűnösnek nyilvánító ítéletek 95%-a beismerésen alapul. A beismerés pedig zömmel vádalku (*plea bargain*) következménye.

Ami a jogtudományt illeti, jómagam a tételes jog bizonyos területeit kutattam: nemzetközi külkereskedelmi választottbíráskodás, nemzetközi magánjog, sokat foglalkoztam a nyelv szerepével különböző helyzetekben. Ami a jogelméletet illeti, mindenképpen fontosnak tartom, sokat olvastam Kelsentől Somló Bódogig. A jogelméletben fontos a jogot egészében és társadalmi kötődéseiben látni. Ez jelzés arról, hol is tartunk, hogy áll a jog, mi a szerepe és helye a társadalomban. Ilyen látószögre a konkrét problémákon felül is szükség van. Ma kevés olyan jogtudós van, aki egy új perspektívát láthatóvá tett volna.

Jogászképzés. Sok egyetemen tanítottál jogot, voltál vezető tisztségekben is egyes jogi karokon, volt alkalmad összehasonlítani a jogi képzések módszertanát, gyakorlatát, oktatóit, hallgatóit az USA-tól kezdve, Franciaországon keresztül, Magyarországon át Szerbiáig. Milyen markáns különbségeket fedeztél fel, amelyekből tanulni lehetne, előnyök, hátrányok, tanulságok?

Igen, nagyon sok helyen tanítottam jogot. Sok időt is fordítottam rá – és erre nem panaszkodom. Szerettem tanítani, és órákra készülni is szerettem. Ami a módszertant illeti, az amerikai hozzáállás került hozzám legközelebb. Az élet más területein inkább érdekes, mint közeli volt hozzám, amit Amerikában láttam, de a jogi oktatásban „Amerika-barát” lettem. A Harvardon ismerkedtem meg az amerikai jogi karokon elfogadott úgynevezett szókratészi módszerrel. Ennek az a lényege, hogy a következtetésekig a diákokkal folytatott dialógus vezessen. Így valamiképpen személyes résztvevői is lettünk annak, amit tanultunk. Később Újvidéken magam is igyekeztem alkalmazni ezt a módszert, bár az otthoni (és mondhatnám európai) rendszerben

ennek korlátai voltak. A szókratészi metódust követve az oktatás jogesetekből, példából indul ki, a tankönyvekben is jogesetek voltak (magyarázatokkal, hozzáfűzött elemzésekkel). Az is fontos volt, hogy nemcsak vizsgákra, hanem órákra is készülni kellett – és a Harvardon készültünk is. Elolvastuk, ami a következő órán beszélgetés tárgya lesz, hogy tájékozottan vehessünk részt a vitában, és kérdéseink is legyenek. Újvidéken más típusú tankönyvek voltak (mint ahogy zömmel más európai egyetemeken is), arra sem tudtam kötelezni a diákokat, hogy az órákra készüljenek. De azt megtehettem, hogy magam adok elő valós vagy hipotetikus jogeseteket, hogy ezek kapcsán – és amennyire lehetett dialógus nyomán – jussunk el azokig a tételekig, amelyeket tanítani igyekeztem. A dialógust az is felértékelte, hogy soknemzetiségű, sok kultúrához tartozó diákokat taníthattam. Különösen a Közép-európai Egyetemen. Így ajándékba kaptam érdekes és elgondolkodtató látószöveget.

Melyek a mai szerbiai jogászképzés gyengeségei, hol lehetne előre lépni?

Ez a kérdés sajnos rádöbentett valamire. Arra, hogy vannak kötődések, amelyek csak emlékként folytatódnak. 29 évig tanítottam az Újvidéki Jogtudományi Karon. Ezalatt belülről láttam nemcsak az újvidéki, de valamennyire a szerbiai és jugoszláviai jogi oktatást is. Gyengeségeket is láttam, voltak elképzeléseim arról, hogyan lehetne előre lépni. Most eltelt ismét pontosan 29 év azóta, hogy el kellett hagynom az újvidéki jogi kart. Ezalatt tartottam vendéglőadásokat (leginkább Belgrádban), de nem látom már igazán közlőre a szerbiai jogászképzést. Eljutnak persze hozzám is hírek (csakúgy, mint pletykák). Tudom, hogy vannak emberek, akik már ennyi kötődés után is kompetens véleménymondónak látják magukat, és elindulnak egy gondolkodási úton, amelyet a szakavatottság mezsgyéjének látnak. Viszont én korábban ott voltam, és otthon voltam a szakavatottság mezsgyéjén, és így látom, hogy ami most előttem áll, az nem az. Rövidebben: sajnos nem állok már eléggé közel a szerbiai jogászképzéshez, nem tudok olyan választ adni, amelyet valóban tájékozott válasznak tarthatnék.

Miért volt fontos a számodra, hogy az újvidéki jogi karon meghonosítsd a magyar nyelvű képzéseket, vagy, hogy az egyetem tanári karába minél több magyar hallgatót juttass be?

Azt hiszem, annak idején nem is merült fel bennem a kérdés, hogy „miért”. Csak azon gondolkoztam, hogyan. A magyar nyelv és kultúra fenntartása generációk óta folytatódó természetesség a családomban. Dédnagyapám szabadságharcos volt 1848-ban, nagyapám parlamenti képviselő, majd Trianon után (az ügyvédi pálya mellett) kisebbségi politikus, az apám is szerepet vállalt a magyar kisebbségi kultúrában és közéletben. Hadd tegyem hozzá, hogy az is természetesként rögződött meg a környezetemben, hogy olyan területen élek, ahol évszázadok óta több nyelvnek van egymás mellett létjogosultsága. Természetes volt tehát, hogy a magyar nyelvnek is igyekezzek helyet teremteni ott, ahol élek és dolgozom. Ami a „hogyan”-t illeti, azt hiszem, segítettek az ügyvédi hagyományok és megrögződések. Életemben először a gimnáziumban igyekeztem nagyobb teret biztosítani a magyar nyelvnek. Magyar

osztályba jártam, ez adva volt, de hatodikos koromban gyakorlatilag megszűnt a magyar önképzőkör. Nem tiltották be, hanem úgy döntöttek, hogy közös önképzőkör legyen, de ez csak akkor működhetett volna, ha nemcsak a magyar diákok tudtak volna szerbül, hanem a szerb diákok is tudtak volna magyarul. Ez nem így volt. Aztán találtam egy megoldást. Külön magyar iskolai önképzőkör nem létezhetett, de nem volt akadálya, hogy az osztályomban (VI/8, ha jó emlékszem) egy osztályönképzőkört szervezzek. És az sem ütközött akadályba, hogy a VI/8 önképzőkörére eljárjanak más magyar osztályok diákjai is. Így – kicsit fiskális módon – mégis létrejött egy gimnáziumi magyar önképzőkör.

Amikor a jogi karon próbálkoztam, szintén követtem egy ügyvédi logikát. Egy jó ügyvéd tudja, hogy az érveket nem az ügyfél felé, hanem a döntéshozó felé kell irányítani. Ez a kisebbségi politikában is így van, bár nagy a kísértés, hogy a szereplők a választóknak tetsző érveket fogalmazzanak, és nem olyanokat, amelyek a döntéshozókat is meg tudnák győzni. Itt még hozzáteszem, amit többször említettem már, hogy a részleges magyar oktatás létrehozásánál nagyon fontos szerepe volt Nikola Vorgić dékánnak, aki apám ügyvédi irodájában kezdte jogászai pályafutását.

Igaz az is, hogy amennyire tőlem tellett, igyekeztem, hogy minél több magyar oktatót vegyünk fel. Hadd tegyem azonban hozzá, hogy ezek valamennyien meg is érdemelték a felvételt.

Volt olyan időszak, ha jól számolom, hogy tízen is voltak a magyar oktatók a Jogi Karon. Ma egyetlen oktató van. Amit tettél, durván fogalmazva lenullázódott az eltelt 29 évben. Mai perspektívából hogy látod, van esély újrakezdeni, hogyan tudták ezt így leépíteni?

Nem voltam jelen ebben a 29 évben. Hogy mik voltak a belső mechanizmusok, nem látom közelről. Amit másoktól tudok, volt egy hullám, amely ellenkező irányban igyekezett seperni, és sajnos ebben sikeres volt. Fájó. Nagyon fájó. Amit vigasztalóan mondhatok, hogy a kisebbségi törekvések lényege, hogy újra és újra meg kell próbálni. Az, hogy a legközelebbi törekvésnek a helyszíne egy magánegyetem vagy egy állami egyetem lenne, ezt nem látom közelről. Számolni kellene mindkét lehetőséggel.

Kellett-e a leépüléshez egy magyarelles káderpolitika a karon?

Nyilvánvalóan volt egy más irányba való ráhangoltság. Egy-két kivétellel olyanok kerültek irányító pozícióba, akik problémát láttak a párhuzamos magyar oktatásban.

Kisebbségvédelem, magyar érdekvédelem

Az életpályádat a jogon kívül a nemzetiségi kérdéskör fonta egybe a leginkább. Miért oly nehéz ezen a téren megtalálni a fenntartható megoldást?

Körülbelül 100 éve vagyunk kisebbségben, és ebből körülbelül 80 évig magam is jelen voltam. Azt látom, hogy maradéktalanul tartós (vagy mondjuk, fenntartható) megoldások nemigen jönnek létre. Trianon után a Magyarországtól elcsatolt

országreszeken belül Nagybecskerekén alakult először az utódállam által jóváhagyott magyar művelődési egyesület. Erre 1921. március 29-én került sor. Ezután több újralakulás következett, betiltás vagy hatalomváltás nyomán. Maradandó magatartás lehet (és kell is, hogy legyen) az újrapróbálkozás. Említettem már, hogy 1970-ben sikerült részleges magyar oktatást bevezetni az újvidéki jogi karon. Ma ennek alig maradt nyoma. De újrapróbálkozásnak van értelme. Talán valamilyen esélye is.

Említettem, hogy Milošević leváltása után szerepet vállaltam kisebbségi törvények megfogalmazásában. Itt az is segített, hogy akkoriban (egy ideig) komolyabb szerepet kaptak a korábban disszidens értelmiségiek, és a törvénytervezeteket valóban szakértő bizottságok foglalmazták. Itt voltak jogászok is, politológusok is, szociológusok is, voltak kisebbségbarát és kevésbé kisebbségbarát résztvevők. Ezek a politikai hatalomtól és politikától való elfordulás évei voltak, nem lettek még kifaragva új politikai hűségátmaszok. Ebben a helyzetben a bizottsági tagok zömmel nem politikai hűséget, hanem szakmai rátermettséget igyekeztek bizonyítani. Így esélye volt az érvelésnek és szakmai tekintélynek. Azt hiszem, az is adott valamilyen súlyt az érveimnek, hogy a törvényalkotás éveiben a hágai perekben is szerepem volt. A szakértői csoportok által megfogalmazott tervezeteket, ha nem is maradéktalanul, de nagyrészt elfogadták a parlamentben is. Így alapozódott meg a személyi autonómia és a nemzeti tanácsok. Hosszú évekig tagja voltam a Magyar Nemzeti Tanácsnak (MNT) is. Ezalatt az egymást követő elnökök egykori diákjaim voltak (Józsa László, majd e cikk szerzője, Korhecz Tamás). A törvényekben lefektetett esélyek megvalósítása mindennapi feladat lett – igen gyakran jogászfeladat. Ez ma is így van.

Igyekeztem más vonalon is tenni valamit, amikor erre esélyem volt. Egyszer egy olyan perben voltam választottbíró, amelynek nyolcvanmillió dollár körül alakult a perértéke, a választottbírói díj is roppant magas volt. Több választottbírói ügyet is kezeltem abban az időben. Úgy láttam, hogy egy normális családi élethez való anyagi hozzájárulás mellett, rám tartozik valamilyen anyagi hozzájárulás ahhoz a közösségi élethez is, amelyhez tartozom. Ezért százezer dollárt adományoztam az MNT-nek, azzal a céllal, hogy vajdasági magyar egyetemistákat segítsünk. Ehhez az ösztöndíjhoz aztán más adományozók is hozzájárultak, és az MNT továbbra is oszt Várady-ösztöndíjakat.

Visszatérve a kisebbségi jogokat biztosító törvényekre, fontos tény, hogy ezek a törvények nem tűntek el (ellentétben a párhuzamos magyar jogi oktatással), de időről időre új helyzetek és új veszélyek, módosítási vagy visszafogási kezdeményezések alakulnak. Változik a politikai légkör is, mint ahogyan változik az értelmiség szerepe. Nem változik az a tény, hogy jogász szakértőkre égető szükség van. Mint ahogyan szükség van és szükség lesz törekvésekre, hogy a jogokat biztosító intézmények és szabályok megmaradjanak, esetleg terepvesztés nélkül átalakuljanak, vagy (ha megszüntették őket) újrászülessenek. A megmaradás feltétele az újrapróbálkozás.

A magyarországi jobboldal, de néhány magyar kisebbségi politikus is liberálisnak tart téged, néha megkérdőjelezi a nemzeti elkötelezettségedet. Mit gondolsz erről?

Nemrég közöltem egy angol írást *Populism – A Notion Rising above Its Content* (*Populizmus – egy fogalom, amely tartalma fölé emelkedik*) címmel. Ebben arról írok,

hogy a „populizmus” valamikor egy társadalomtudomány által vizsgált jelenség volt, ma inkább csak megbélyegzés. Egyre inkább tartalommentes megbélyegzés. Címkék világában élünk. Tartalom súlya nélkül nagyon könnyen lebegnek a fogalmak. Mint például a „liberális”, „jobboldali”, „baloldali”. A „nemzeti” szó korábban csak méltóságteljes pontokhoz kötődött. (Mondjuk „nemzeti dal” vagy „nemzeti hős”.) Ma már elszabadult a méltóságtól, lebeg, és így van már „nemzeti dohánybolt” is. Nemrég láttam Pesten, hogy egy hölgy „libernyák”-nak (tehát liberálisnak) nevez egy másik hölgyet, aki kissé tolakodva igyekezett leszállni a villamosról. A „baloldal” valamikor tőkésék ellen lépett pástra. Ma nem tőkésellenes, csak más tőkésék támogatását élvezi, mint a jobboldal. Ami a multikat illeti, nem ritkán ugyanazokra a multikra támaszkodik a jobboldal és a baloldal is.

Szóval azt hiszem, meg kell próbálnunk (ha nehéz is) a címkéktől a tartalom felé fordulni. Nemzetinek nem azt kellene nevezni, aki többször használja a „nemzeti” szót, vagy aki lelibernyákoz egy politikai ellenfelet vagy egy villamosról leszálló hölgyet. Liberálisnak sem azt nevezném, aki lefaszítja az általa nem kedvelt újságot vagy szomszédot. Vissza kell térnünk a tartalomhoz – és ez kisebbségben különösen fontos. Ha a tartalom is fontos, akkor ahhoz, hogy valaki valódi magyarnak számítson, nem elég már baloldaliként vagy liberálisként szidni embereket. Tenni is kell valamit. Például magyar iskolába adni a gyerekeket, és másokat is meggyőzni, hogy ezt tegyék, segíteni magyar iskolákat és kultúregyesületeket, érveket faragni, amelyek támogatnak kisebbségi jogokat, visszahelyezni egy letépett magyar feliratot – és sok más. Szóval, ha valóban ki akarunk állni polgári, nemzeti és emberi értékekért, a tartalom felé kell fordulnunk.

Amikor iskolás gyerek voltam Nagybecskerekén, körülbelül félmillió magyar volt a Vajdaságban. Most nem sokkal több mint kétszáz ezer. Ezzel szembeülve kellene fennmaradásprogramot alkotni. Azt is tudomásul kell vennünk, hogy más a helyzetünk, mint az anyaországi magyaroknak. Magyarországon – és minden más normális országban – az a párt kormányozhat, amely többséget szerez a választásokon. A kormányt egyesek majd szidják, mások dicsérik. De van kormányzás. Nem kell mindenkinek bevonni. Kisebbségben nem a kormányzás, hanem a fennmaradás kell hogy legyen a politikai cél. Becskerekén nem lehet magyar iskolát indítani, ha nem igyekszünk megszólítani és bevonni minden magyart. Azokat is, akik VMSZ-tagok, azokat is, akik nem VMSZ-pártiak. Minden magyar szülő és magyar gyerek ide kell hogy tartozzon. Azok is, akik inkább Esterházyt olvasnak, azok is, akik inkább Nyíró Józsefet olvasnak. Azok is, akik nem olvasnak szépirodalmat. Azok is, akik a *Magyar Szót*, azok is, akik a *Szabad Magyar Szót* követik. Különben nem érjük el a minimális létszámot, és nem indulhat magyar osztály. Kevesen vagyunk.

Ha politikai programot fogalmaznánk, természetesen győzelmet tűznék ki célpontként. A fennmaradáshoz újra meg újra győzni kell. De nem a VMSZ-t vagy a Magyar Mozgalmat vagy a VMDK-t, hanem a veszekedést, az utálkozást és a kirekesztést kellene legyőzni.



A felvonultatott bizonyítási eszközök Jézus perében

KOVÁCS ISTVÁN¹

A tanulmány középpontjában Jézus Krisztus pere áll, amely az abban bemutatott bizonyítási eszközökre helyezi a hangsúlyt. A szerző a bűnvádi eljárás különböző szakaszaiban, annak különböző helyein (a Szanhedrin, a helytartó és Pilatus előtt) elemzi és értékeli a Megváltó ellen felvonultatott bizonyítási eszközöket. A vizsgálandó kérdés arra irányul, vajon mindez megalapozhatta-e az ítélethozatalt, vagy Jézus egy koncepció, összeesküvésen alapuló per áldozata lett.

Kulcsszavak: bűnvádi eljárás, halálbüntetés, szankció, ítélezés, római jog

The Means of Proof Presented in the Trial of Jesus

The focus of the study is the trial of Jesus Christ, with emphasis on the means of proof presented in it. The author analyses and evaluates the means of proof set against the Saviour at different stages of the prosecution, in different places (before the Sanhedrin, the vicar, and Pilate). The question to be examined is whether all this could have justified the judgment or whether Jesus was a victim of a conceptual, conspiracy-based lawsuit.

Keywords: criminal proceedings, death penalty, sanction, judgment, Roman law

1 PhD, adjunktus, r. őrnagy, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, e-mail: kovacs.istvan@uni-nke.hu

Bevezetés

„Magatokért bosszút ne álljatok szerelmeseim,
hanem adjatok helyet ama haragnak; mert meg van írva:
Enyém a bosszúállás, én megfizetek, ezt mondja az Úr.”²

Tanulmányom középpontjában Jézus Krisztus pere áll, amelyet a – neves római jogász – Sáry Pál nevéhez köthető *Bűnvádi eljárások az Újszövetségben* című könyv ihletett.³ A könyvben az olvasó nemcsak Jézus szenvedéstörténetének főbb eseményeit ismerheti meg, hanem lehetősége van arra is, hogy annak vallási, politikai és jogi hátterét, a zsidó és a római jog forrásainak elemzésével megértse.

Zlinszky János jogászprofesszor a könyv előszavában méltatta egykori tanítványának művét, amelyet az alábbiakban üdvözölt:

„Dr. Sáry Pál munkája alapján részletes forráselemzés és értelmezés révén tudjuk végigkövetni a peres eljárások eseményeit és levonni azokból magunk számára a tanulságot: nem irracionális, nem abszurd elfogadni a szent könyvek forrásértékét, elfogadni az azokban megörökített eseménysorok valódiságát, történetiségét. Ami azután az e történeti eseményekből levonható természetfeletti igazságokat illeti, amelyek időfeletti és minden kor minden emberéhez szólnak, ebben kit-kit a maga hitbeli döntése irányít el: Jézus elfogadásában a ma embere is szabad, ahogy a saját korának embere is, hatósága is szabadon dönthetett mellette vagy ellene.”⁴

Gedeon Magdolna jogász az *Aetas* folyóiratban ekképpen magasztalja a szerző munkáját: „Az ókori forrásokra és a gazdag szakirodalomra támaszkodó könyvet elolvassva megállapíthatjuk, hogy Sáry Pál elérte célját: műve által a bibliai események sok olyan összefüggését érthetjük meg, melyeket kizárólag a jogtörténeti elemzés képes megvilágítani.”⁵

Tóth Mihály jogászprofesszor szerint a könyv – noha évezredekre tekint vissza – mégis megkísérel valamiféle szintézist. A monográfia a múlt jogrendszerének ellentmondásait, tanulságait a korabeli források alapján, az akkori társadalmi közegbe ágyazottan, ám mai szemmel dolgozza fel, és segíti annak megértését; ezáltal az utóbbi években megjelent hasonló jellegű művek üdítő kivételeinek egyikeként jelentkezik.⁶

Míndezzel egyezik meg Bajánházy István római jogász álláspontja is, amikor kifejti, hogy: „Sáry Pál széles irodalmi anyag feldolgozása mellett meggyőző hivatko-

2 Pál levele a rómabeliekhez 12,19

3 Sáry 2003

4 Sáry 2003, 10.

5 Gedeon 2004

6 Tóth 2008

zásokkal cáfolja a különböző szerzők által kifejtett álláspontokat, egyben logikusan érvel saját álláspontja mellett. Részletesen és érdekfeszítően mutatja be a Kr. u. 1. század római büntetőjogát az említett eljárásokon keresztül. A könyv azonban nemcsak jogászoknak, hanem az ókortörténet iránt érdeklődőknek is élvezetes olvasmány.”⁷

Madai Sándor büntetőjogász a *Debreceni Szemlé*ben az alábbi dicsérő szavakat fogalmazta meg:

„A könyv olvasmányos stílusban megírt, jól megszerkesztett mű. Azon túl, hogy a történészek számára értékes információt tartalmaz, a jogásznak is érdekes, hiszen egy jogász írta a jogász szemszögéből. Egy nem jogásznak pedig azért hasznos, mert a római jogról mint az európai jogi kultúra bölcsőjéről nyújt átfogó képet. Úgy gondolom, hogy nem csupán a szűk szakmai kör, hanem a témaválasztás különlegességénél fogva a nagyközönség érdeklődésére is számot tarthat Sáry Pál műve.”⁸

A téma fontosságára és mindenkori aktualitására tekintettel magam is úgy vélem, hogy minden egyes szakterület (tudományág) művelője saját tudásanyagának felhasználásával újabb és újabb részleteivel ismertethet meg bennünket, és gyarapíthatja a témával kapcsolatos tájékozottságunkat. Jézus Krisztus perének lefolyását más szemszögéből képes a teológia, valamint a vallástudomány vizsgálni; más aspektust képvisel a politikatudomány; sőt a jogtudomány is eltérő perspektívából mutatja be az adott jelenség részletes körülményeit. Ha párhuzamot vonunk az egyes témák – így jelen esetben Jézus Krisztus pere – és egy több darabból álló kirakós játék között, akkor a kirakós darabjait az egyes tudományágak képviselőinek forrásanyaga és értelmezése adja, az összerakási folyamat pedig addig tart, ameddig a szakemberek új információkkal képesek a kirakóshoz illeszteni darabjaikat.

Római jogi tanulmányaimra tekintettel a perjogi sajátosságokat joghallgatói szemmel nem megismételni szeretném, hanem szeretnék én is hozzájárulni ahhoz, hogy ez a kirakós egy plusz darabbal egészüljön ki, és méltó helyet foglaljon el a Jézus-per ismeretanyagának bővítésében.

Mindennek középpontjában a hangsúlyt a zsidó főtanács, valamint a római helytartó előtti perben felvonultatott bizonyítási eszközökre helyeztem, amelyek Jézus Krisztus halálos ítéletét megalapozták. A tanulmányban választott kutatómódszertani eszközök leginkább az analízis és szintézis duális felhasználására, korhű forráselemzésre és az ahhoz tartozó forráskritikára irányultak. Kutatási hipotézisként fogalmaztam meg azt a feltételezést, miszerint egyrészt a bűnösség megállapítására elegendő bizonyítási eszköz nem állt rendelkezésre; másrészt a Jézus ellen felvonultatott bizonyítékok többsége a bizonyítékokkal szemben támasztott alaki és formai követelményeknek nem felelt meg, egyenesen törvénytelen volt azok bizonyítási eszközként való felhasználása.

7 Bajánházy 2003, 55.

8 Madai 2001, 299.

A tanulmány első része az olvasót a per (jog)alapjával ismerteti meg, a második rész a zsidó és a római perjogi sajátosságokból adódó bizonyítási eszközöket sorakoztatja fel, míg végül a harmadik rész annak eredményeképpen a bűnösséget megállapító és Jézus életét kioltó ítélet körülményeit elemzi és értékeli.

Jézus perének (jog)alapja és körülményei

A szadduceusok és a farizeusok

„Atyám, bocsáss meg nekik,
mert nem tudják, mit cselekszenek.”⁹

A zsidó állam legfőbb politikai hatóságú és ítélkező szerve (görög szynedrion szóból származtatott héber–arameus) Szanhedrin volt. A Jeruzsálemben ülésző Szanhedrint nagy Szanhedrinnek (vagy Szanhedrin Gedólónak) is szokás nevezni, hogy azt a kerületekben működő kis szanhedrinektől megkülönböztetni lehessen – olvasható a *Talmud*ban.¹⁰ Funkciói között egyaránt megtaláljuk a bírói, valamint az állampolitikai ügyekben való döntéshozatalt is. A Szanhedrin politikai intézményesült rendszerének működése sokkal régebbi, az a Krisztus előtt 2. századra tehető. Büchler értekezésében két Szanhedrin működéséről tesz említést: az egyik polgári és büntető-, a másik pedig kizárólag vallási kérdésekben döntött.¹¹ A makkabeusi kor (Kr. e. 167-től egészen Kr. e. 63-ig) kezdetén a Szanhedrin szenátusként működött. A szenátusnak 71 tagja volt, vezető tekintélyeiket és tudósaikat Zekénimnek, azaz öregeknek nevezték. Összehívására a király, de leginkább annak főpapja volt jogosult, aki a szenátus elnökletét is ellátta. Tagjai a farizeusok (leginkább a tudósok utánpótlását biztosították) és a szadduceusok (előkelő családok, arisztokraták származottjai) voltak. (Megjegyzendő, hogy az előbbieknél nem volt nagy befolyásuk a szenátus működésére.) A tagok között egy 10 fős bizottságot jelöltek ki (ők voltak a vezető tekintélyek), akik intézték a Szanhedrin ügyeit. A gyűléseket a Nagy Templomban, annak egy erre a célra kijelölt helyiségében tartották, amely egyben a főpap hivatalos magánhelyiségét jelentette.¹²

Hitük tekintetében a szadduceusokat a hagyományok szigorú őrzése motiválta, ugyanakkor hatalmi érvényesülésüket a római megszállás és az együttműködésből fakadó kötelezettségeik nagyban befolyásolták. Az ő vonatkozásukban e két körülmény teremti meg Jézus elítélésének (jog)alapját. A hagyományok szigorú őrzésére vall

9 Lukács evangéliuma 23,34

10 Molnár 1989

11 Büchler 1902

12 Újvári szerk. 2013

a Pentateuchus, azaz az „öt tekercs”¹³ tisztelete és éltetése. Mindez a zsidóság tekintetében nem egyszerűen csak vallási ideológiában testesült meg, hanem annak törvényként való (*Tóra*) értelmezésében, betartatásában és betartásában valósult meg. A zsidók eszerint utasítják el a lélek hitét („Lészen pedig, hogy minden lélek, valamely nem hallgatand arra a prófétára, ki fog írtatni a nép közül”¹⁴; „És a lélek azonnal elragadá őt a pusztába”¹⁵); az angyalok és démonok küzdelmét („Visszatérve pedig a hetven tanítvány, örömmel mondván: Uram még az ördögök is engednek nekünk a Te neved által!”¹⁶) és a feltámadáshoz köthető eszméket is („Ugyanazon a napon menének hozzá a sadduceusok, a kik a feltámadást tagadják, és megkérdézék őt [...]”¹⁷). A római megszállásból eredendő előnyök, azaz a templomokban való kereskedelem pedig hozzájárult ahhoz, hogy a papi réteg meggazdagodjon, így fontos volt számukra, hogy a rómaiakkal jó viszonyt ápoljanak, és azt fent is tartásák.

A fentiek alapján a sadduceusok vonatkozásában Jézus csodatételei teológiai alapon ütköztek a Tórában foglaltakkal: gondoljunk akárcsak Lázár („Miután ezt mondta, hangosan kiáltott: Lázár, jöjj ki! És kijött a halott, lábán és kezén pólyákkal körülkötve, arcát kendő takarta [...]”¹⁸); Jairus leányának („Ő azonban megfogta a leány kezét, és szólította: Leányom, ébredj! Ekkor visszatért bele a lélek, és azonnal felkelt [...]”¹⁹); vagy a naimi ifúnak („Aztán odalépett a koporsóhoz, és amint megálltak, akik vitték, megérintette, s így szólt: Ifjú, mondom neked, kelj föl! A halott felült, és elkezdett beszélni [...]”²⁰) a feltámasztására; vagy Jézus és az angyalok kapcsolatára („És akkor elküldi az ő angyalait, és egybegyűjti az ő választottait a négy szelek felől, a föld végső határától az ég végső határáig”²¹) és a lélek hitének erejére. Önmagában e csodatételek is bizonyítékul szolgáltak arra, hogy Jézus Krisztus erejét Istentől kapta, amely bizonyosságot a zsidóság körében egyre többen és többen kezdtek elismerni. Mindez veszélyt jelentett a zsidó törvények további betartására, ezáltal egy új teológiai rend megjelenésére, amely a régi hagyományokat aláassa. A sadduceusok tekintetében Jézus alapjaiban rengette meg a *Tórában* foglalt törvények érvényesülését, amely így primer alapként fogható fel az ellene való áskálódásban és a szenátus előtti elítélésében.

Jézus csodatételei mellett azzal, hogy megtisztította a templomot a kereskedőktől („És ott találá a templomban az ökrök, juhok és galambok árusait és a pénzváltókat, a mint ülnek vala: és kötélből ostort csinálván, kiüzé mindnyájokat a templomból, az ökröket is, a juhokat is; és a pénzváltók pénzét kitölté, az asztalokat pedig

13 A *Biblia* első öt könyvét nevezzük így, amelyet Mózes írt. Gyakorta „ötrészes könyvnek” is szokás nevezni, Jézus is úgy utalt rá, hogy „Mózes könyve”, „Mózes törvénye” vagy csak egyszerűen „Mózes”.

14 Apostolok cselekedetei 3,23

15 Márk evangéliuma 1,12

16 Lukács evangéliuma 10,17

17 Máté evangéliuma 22,23

18 János evangéliuma 11,43–44.

19 Lukács evangéliuma 8,54–55.

20 Lukács evangéliuma 7,14–15.

21 Márk evangéliuma 13,27

feldönté²²⁾ bojkottálta a papok meggazdagodását, rombolta a római kereskedőkkel való kapcsolatukat. Mindez Jézus üldöztetésének szekunder tényezőjeként, azaz politikai-gazdasági indokként értelmezhető, hiszen, ha nincs kereskedelem, nincs bevétel; ha a római kereskedőknek nem enged a megszállott terület teret, akkor gazdasági szankciókat is kénytelenek elviselni.

A primer és szekunder tényező egymástól független van jelen, de azok egymásra igencsak erősítő hatást fejtenek ki. Vélelmezhető, hogy bármelyik tényező független jelenléte is elindíthatta volna a láncreakciót, mert ideológiát (vallási ok) és megélhetést (politikai és gazdasági ok) egyaránt veszélyeztettek. A messiást körülvevő csodatételek és isteni kinyilatkoztatások Mózes öt könyvének tanításával, a zsidó hagyományokkal való kontrasztos képét mutatják.

Jézus Krisztus tetteit érzékelve és látván, a zsidóság egy része Máriához fordult, mások pedig a farizeusokat keresték fel. A farizeusok ugyan a *Tórában* foglalt rendelkezések nem mindegyikével egyeztek ki (sőt elismerték Jézus csodatételeit és tanultak tanításaiból, lásd például a farizeusi ebédmeghívást, vagy az írás megismerését és hirdetését: „Beszéd közben pedig kéré őt egy farizeus, hogy ebédeljen nála. [...] Ti farizeusok, kívül megtisztítjátok a poharat és a tálát, de belül tele vagytok mohósággal és gonoszsággal. Esztelenek! Aki megalkotta a külsőt, nem az alkotta meg a belsőt is?”²³⁾ „Jaj nektek, akik törvénytudók vagytok, mert elvettétek az Isten ismeretére nyíló ajtó kulcsát. Ti magatok nem mentetek be, a bemenőket pedig akadályoztatok”²⁴⁾, és a rómaiakkal folytatott kereskedelmet sem támogatták nyíltan, de azért, hogy a zsidók nagyrésze Jézust szellemi vezetőjének fogadta el (ugyancsak vallási indokból), nem tudták és nem is akarták megemészteni. Az ellenségem ellensége a barátom – tartja a mondás; jól jött akkor a szaduceusoknak. A farizeusok szívét a hét főbűn közül kettő is megmérgezte, haragtól és irigységtől megfertőzve Jézus ellen fordultak.

Ugyancsak primer tényezőként értelmezhető vallási indíttatás vezérelte a farizeusokat, hogy a szaduceusok igazát erősítsék és fellépjenek Jézus ellen. Jézus tanításai nem csak elméleti síkon értelmezték újra a *Tórában* foglaltakat („És elálmélkodnának az ő tanításain; mert úgy tanítja vala őket, mint a kinek hatalma van, és nem úgy, mint az írástudók”²⁵⁾), hanem azok Jézus által Isten segedelmével a való világban is mint isteni csodákban öltöttek testet („És meggyógyít a sokakat, a kik különféle betegségekben sínlódnak vala; és sok ördögöt kiűzé [...]”²⁶⁾). A zsidóság ezért új vezetőt talált magának, így a farizeusok vallási vezetői szerepe megingott. Mindez elegendő ideológiai (vallási okként értelmezhető) alapot biztosított ahhoz, hogy az útból Jézus Krisztust a szaduceusokhoz hasonlóan a farizeusok is eltegyék. A kettőjük között kötött szerződést Krisztus vérével pecsételték meg.

22 János evangéliuma 2,14–15

23 Lukács evangéliuma 11,38–39

24 Lukács evangéliuma 11,52

25 Márk evangéliuma 1,22

26 Márk evangéliuma 1,16

A Szanhedrin tehát döntött. Jozséphosz (Kaifás) főpap vezetésével megállapodtak abban, hogy Jézusnak vesznie kell. Az általam primer (vallási) és szekunder (politikai-gazdasági) okoknak nevezett tényezők (jog)alapjait olyan látszólagos és színlelt indokokkal próbálták alátámasztani, amely a *Tóra* tekintélyének Jézus általi aláadását erősítik. Máté evangéliumában is olvasható: „És tanácsot tartának, hogy Jézust álnoksággal megfogják és megöljék”²⁷ –, amely indoklás nélkül is alkalmas a fentiek alátámasztására. Kínosan ügyeltek arra is, hogy ne ünnepnapon tegyék mindezt, nehogy eme intézkedés ellen Jézus követői és a már ideológiailag megnyert zsidóság, valamint a jogkövető nép zendülhessen. Mindez egy előre kitervelt és jól összehangolt érdekérvényesítő tevékenységsorozat többes elemeként értelmezhető.

A logikai láncolat mentén haladva: ha Jézust eltávolítják, a *Tórában* foglalt ideológia tovább él, a Szanhedrin tekintélye helyreáll, a Rómával való kereskedelmi korszak pedig tovább virágozik majd, ami jelentős vagyongyarapodást eredményez a főpapok és arisztokraták számára. Cél és eszköz adott, az eredmény pedig előre láttatott. („Tudjátok, hogy két nap múlva húsvétnek ünnepe lesz, és az embernek Fia elárul-tatik, hogy megfeszítették.”²⁸)

Jézus időközben egy Efraim nevű városban maradt, ahol tanítványaival egészen a Jeruzsálembé való bevonulásáig, a Coenaculumban elfogyasztott Úrvacsoráig és a Getszemani-kert-béli elfogásáig maradt.

Quintus Pontius Pilatus, a helytartó

*„Mert tudja vala,
hogy irigységből adták őt kézbe a főpapok.”²⁹*

Júdea római tartomány volt, amelynek kormányzását a vizsgált időszakban a római császár (Tiberius) által kijelölt helytartó (Pilatus) irányította.³⁰

A provincia jogi szervezetéről elmondható, hogy eredetileg egy imperiummal felhatalmazott magistratus működési területét jelentette, amelyet a senatus jelölt ki számára; később azonban ezzel a névvel elsősorban az Itálián kívül meghódított, önálló kormányzat alá vont területeket illették.³¹ Rómában a magistratus állami főhatalmat gyakorló tisztségviselőt jelentett, de gyakorta magát a tisztséget is e fogalom alatt kezelték. Az első pun háború ideje alatt (Kr. e. 264–241) a praetorok, azt követően a Kr. e. 2–1. században egészen Kr. e. 67-ig már a lex Cornelia de provinciis értelmében az annuitás elve meghosszabbításának lejártával a promagistratusok, majd a vizsgált

27 Máté evangéliuma 26,4

28 Máté evangéliuma 26,2

29 Márk evangéliuma 15,10

30 Tiberius Caesar Augustus római császár Kr. u. 14-től egészen Kr. u. 37-ig uralkodott; Júdea helytartójának pedig Quintus Pontius Pilatust nevezte ki, aki Kr. u. 26-tól Kr. u. 36-ig látta el tisztségét.

31 Földi–Hamza 2008

időszakban a legatus pro praetorok és a legatus Augusti pro praetorok végezték a helytartói kormányzással járó feladatokat. Augustus császár uralkodását követően a praefectus preterio, majd a procuratorok látták el a provinciák kormányzását, amely a dominatus korában a proconsul tisztségével egészült ki. (A tanulmány az időszakok részletes bemutatásától eltekint.) Pilatus legatus pro praetor tisztségében kormányozta a provinciát.

A provinciában uralkodó jogi normarendszerről tudni kell, hogy a helyi igazgatást a provinciai rendtartás (lex provinciae) szabályozta, amelyet a hódító hadvezér és egy senatusi bizottság állított össze.³² Tartalmát egyrészt a római jog egyes meghatározott tartományokra vagy az összes tartományra – kifejezett rendelkezésekkel – kiterjesztett szabályai, másrészt az egyes provinciák számára kibocsátott, a helyi népjogokra is tekintettel levő provinciai törvények, rendtartások, harmadrészt a tartományi helytartók hirdetményei (*edictumok*) alkották.³³

Maga Sály Pál a *Mandinernek* adott interjújában is beszél arról, hogy ezekben a meghódított tartományokban a nép saját hatóságai, korlátozott jogkörrel ugyan, de tovább működtek. Így például a bűnelkövetőket letartóztathatták, kivizsgálhattak bűnügyeket és büntetéseket szabhattak ki, amelynek egyik korlátját a halálbüntetés kiszabása és annak végrehajtása jelentette. Az kizárólag a helytartó hatáskörébe tartozott.³⁴

Így bizonyos, hogy a Római Birodalomban nemcsak a köztársaság, hanem a császárság korában is az Imperium Romanum határain belül lényegében egyidejűleg háromféle hatályos jogrendszer érvényesült: a birodalmi jog, a helyi népjogok és a provinciai jog.³⁵

A hatályos jogrendszerek együttes alkalmazása magyarázatot ad arra, hogy a Jézus Krisztus ellen folytatott eljárás során a Szanhedrin, a római helytartó, valamint az ügy visszautalását követően a helyi zsidó hatóságok hatásköre és illetékessége meddig terjedt.

Mindezekre tekintettel a fashoz (lásd vallási norma) köthetően a *ius gentium* (lásd a zsidó jog mint helyi népjog) alapján a Szanhedrin ugyan szankcionálhatta Jézus tevékenységét (lásd a *Tóra* megsértése), de azáltal, hogy a halálbüntetés kérdése a legatus pro praetor hatáskörébe tartozott, a testület annak elrendelése és végrehajtása felől semmiképpen sem intézkedhetett. Sőt, ahhoz olyan *crimen* megvalósulása szükségeltetett, amelyet a római (büntető) jog büntetni rendelt, halálbüntetés szankciójának kilátásba helyezésével. (A *Magyar zsidó lexikon* szerint a talmudi

32 Földi–Hamza 2008, 37.

33 Földi–Hamza 2008, 43.

34 Marácz Tamás 2019. december 26-án *Jézus Krisztus valós személy – Sály Pál római jogász a Mandinernek* címmel interjút készített Sály Pállal. Az interjú teljes szövege az alábbi linken érhető el: https://mandiner.hu/cikk/20191226_jezus_krisztus_valos_szemely_saly_pal_romai_jogasz

35 Mitteis 1891

perrendtartás³⁶ olyan feltételeket köt a halálos büntetéshez, amelyek sohasem mutathatók ki, és ezen az alapon az ítélet is illuzórikussá válik, mert nem lehet azt végrehajtani. Mindennek magyarázatát önmagában az a tény adja, hogy némely bűn tekintetében a halálbüntetés Kórésznek minősül, vagyis a büntetés és annak végrehajtása nem a világi bíróság, hanem Isten feladata.³⁷ Feljegyzésekből maradt ránk, hogy maga a Szanhedrin hét év alatt egyetlen halálos ítéletet hozott. Ad absurdum a Szanhedrin sem jogilag, sem pedig erkölcsileg sem hozhat[na] halálbüntetéssel járó döntést.) Olyan bűnös magatartást kellett tehát találniuk, amely egyfelől az „öt törvénykönyv” rendelkezéseit súlyosan megsérti, másfelől pedig a hatályos és a korban uralkodó jogrend által tilalmazott magatartást megvalósítja és halálbüntetéssel szankcionálható.

Mindez viszont a továbbiakban már nemcsak körülményként és alapként, hanem egyenesen a Jézus-per jogalapjaként is értelmezhető. A jogalapot adó körülmény pedig a blaszfémia, azaz istenkáromlás bűne volt, valamint a felségsértés (*crimen laesae majestatis*) bűncselekménye.

Az istenkáromlás a Tízparancsolat parancsainak megszegése, azaz a Szentlélek elleni legsúlyosabb bűnök egyike. A Tízparancsolat szerint:

„És szólá Isten mindezeket az igéket, mondván: Én, az Úr vagyok, a te Istened a ki kihoztalak téged Egyiptomnak földéről, a szolgálat házából. Ne legyenek néked idegen isteneid énelöttem. Ne csinálj magadnak faragott képet, és semmi hasonlót azokhoz, amelyek fenn az égben vagy a melyek alant a földön, vagy a melyek a vizekben a föld alatt vannak. Ne imádd és ne tiszteld azokat; mert én, az Úr, a te istened, féltőn szerető Isten vagyok, a ki megbüntetem az atyák vétkéit a fiaikban, harmad és negyediziglen, a kik engem gyűlölnék. Az Úrnak, a te Istenednek a nevéért hiába fel ne vedd; mert nem hagyja azt az Úr büntetés nélkül a ki az ő nevéért hiába felveszi.”³⁸

Mindez alapján istenkáromlásnak minősül, ha a személy Isten nevét megvetően szidalmazza vagy átkozza („És káromlá az izraelbeli asszony fia az Isten nevét és átkozódék [...]”³⁹); ha elveti Isten rendelkezéseit és akaratát megveti („Hol vannak Hamáth és Arphádnak istenei?”⁴⁰); ha a személy hitetlen, engedetlen és bálványokat imád („Ha pedig elfordul a te szíved és nem hallgatsz meg, sőt elhajolsz és idegen isteneket imádsz, és azoknak szolgálatsz [...]”⁴¹).

36 *Talmud* alatt a zsidó nép gyűjteményes szent könyvét értjük, amely a Mózes által írt öt tekercsben található jogi, vallási és életvezetési szabályokat elemez, értelmez és kommentál. Mindezt a legelismertebb zsidó jog- és vallástudósok döntéseiből és tanításából állították össze a Kr. u. 5. század végén.) Bővebben lásd Tóth 2007.

37 Újvári szerk. 2013

38 Mózes II. könyve 20,1–7

39 Mózes III. könyve 24,11

40 Ézsaiás könyve 36,19

41 Mózes V. könyve 30,17

Jézust az istenkáromlást a farizeusok és a szadduceusok szerint azzal követte el, hogy:

- A gutaütött bűnét megbocsátotta („És látva Jézus azoknak hitét, monda a gutaütötteknek: Bizzál fiam! Megbocsáttattak néked a te bűneid⁴²). E tézis vonatkozásában megjegyzendő Máté evangéliumának azon sarkalatos pontja, amely már előre predesztinálja a farizeusok és szadduceusok mint írástudók Jézus e csodatételéről szóló ítéletét: „És íme némelyek az írástudók közül mondanák magukban: Ez káromlást szól. És Jézus látva az ő gondolataikat, monda: Miért gondoltok gonoszt a ti szívetekben?⁴³
- Istennel egy szinten kezeli magát („[...] tudniillik, hogy te ember létedre Istenné teszed magadat⁴⁴).
- Isten Fiának nevezte magát, és kinyilatkoztatta Isten hatalmában való részese-dését („Az Én Atyám, a ki azokat adta nékem, nagyobb mindeneknél; és senki sem ragadhatja ki azokat az én Atyámnak a kezéből⁴⁵).

Mindezzel összefüggésben érdemes azon is elgondolkozni, hogy a főpapok tanácsának döntése (a vallási, gazdasági-politikai indokok miatt) egy eleve elrendeltetett és megmásíthatatlan döntés volt, hiszen a zsidók – akik Jézus csodatételei láttán a farizeusokhoz fordultak – Jézus isteni csodáiról számoltak be, ami önmagában is bizonyíték, hogy Jézus erejét és képességét Istentől kapta („Mit cselekedjünk, mert ez az ember sok csodát mivel⁴⁶). Lásd például a feltámasztásokat, a betegek meggyógyítását stb. A Szanhedrinben semmilyen körülmények között nem akarták sem elhinni, sem pedig hirdetni és éltetni a csodatételekről szóló valóságot. Ők rombolni és ölni szerettek volna. Ehhez pedig – saját maguk és a még megmaradt hívek lelkének megnyugtására – indokokat kreáltak, amelyek szószólója Kajafás főpap volt („Meg sem gondoljátok, hogy jobb nekünk, hogy egy ember haljon meg a népért, és az egész nép el ne vesszen⁴⁷).

Az istenkáromlás mint bűnös magatartás tehát a zsidó jog (helyi népjog, *ius gentium*) szerint halálbüntetéssel sújtandó cselekmény volt, amelynek vizsgálatára a Szanhedrin volt hivatott („És a ki szidalmazza az Úrnak nevét, halállal lakoljon, kövezzé azt agyon az egész gyülekezet [...]”⁴⁸), a halálbüntetés végrehajtásának jogalapját pedig maga a római (büntető) közjog (*ius criminale Romanum* és *ius publicum*) tette lehetővé. Ahogy Zlinszky János is megfogalmazza: „Ellentétben a római büntetőjoggal, ami voltaképpen nincsen – római közjog volt.”⁴⁹ A büntetőjog különös részével foglalkozó antik irodalomban pedig „az istenkáromlás (*crimen blasphemiae*) büntett

42 Márk evangéliuma 9,2

43 Márk evangéliuma 9,3–4

44 János evangéliuma 10,33

45 János evangéliuma 10,29

46 János evangéliuma 10,47

47 János evangéliuma 10,50

48 Mózes III. könyve 24,16

49 Zlinszky 1994, 17.

büntetése a római jogban a halál volt”.⁵⁰ A halálbüntetést viszont a helytartó előtt igazából a római jog érvényesülésének tekintetében a felségsértés vádja alapozta meg.

Bizonyítási eszközök a Szanhedrin előtt

*„Bizony mondom néktek, ti közületek egy elárul engem.
És felettébb megszomorodva kezdék mindannyian mondani néki:
Én vagyok-é az Uram? Ő pedig felelvén, monda:
A ki velem együtt mártja kezét a tálba, az árul el engem.”⁵¹*

Az elfogás

Az elfogás végrehajtására kedden este került sor, amikor Jézus tanítványaival a Getsemane-kertben, az Olajfák hegyének lábánál tartózkodott. Az elfogás körülményei vonatkozásában nem egységes azon álláspont viszont, hogy azt ki hajtotta végre. Olvashatunk római katonákról, palotaőrsegről, sőt önkéntesekről is. A római katonákat kizárhatjuk, hiszen a Jézus elleni összeesküvés az elfogás pillanatában még nem a közjog, hanem egyelőre a *Tóra* szerint, a Szanhedrin előtti eljárás alapját képezte, így ehhez a római helytartó katonát bizonyára nem ajánlott fel és nem is biztosított. Álláspontom szerint Jézus ez irányú ügyéről nem is tudott. Az viszont tény, hogy festőművészek alkotásain is fegyverekkel ábrázolják a Jézust elfogó férfiakat, ami nem zárja ki a templomi palotaőrség jelenlétét és asszisztálását a Messiás elfogásához. Giotto di Bondone *Júdás csókja* című festményén jól látható, hogy a férfiak nem római katonai páncélzatot, hanem könnyített férfias ruházatot viselnek, amely megengedhetetlen lett volna a római légiók viselete tekintetében. A templomok védelmére ugyanis gyakorta alkalmaztak olyan fegyveres férfiakat, akik a templom ellen irányuló támadást fegyverrel vagy anélkül is képesek voltak visszaverni. Ezeket a főpap mozgósíthatta.

A Jézust elfogadó férfiak azonosításában Máté evangéliuma világos választ ad nekünk: „És még mikor beszél vala, íme Júdás, egy a tizenkettő közül, eljőve és vele együtt sok nép fegyverekkel és fustélyokkal, a főpapoktól és a nép véneitől.”⁵² Máté evangéliuma is rávilágít, hogy Jézus elfogásában Júdás mellett, a főpapok és a nép vénei által küldött, fegyveres és fustélyos férfiak vettek részt, akik főpapi tisztségük és a Szanhedrinben ülő és tanácskozó, ítélkező vének követői voltak. Az elfogás a Szanhedrin „hivatalból” indított eljárásának a kezdeti cselekményét jelenthette.

A Szanhedrini tárgyalás előtt Jézust Annáshoz, a főpap apósához vitték, ahol bántalmazták, volt, aki arcon is ütötte, és kezdetét vette a „bizonyítási eljárás”. Jézus maga is mondta, hogy titokban cselekedett, igazat tett és igazat szólt, ha pedig az nem úgy történt, bizonyítsák be, ami elindította a bizonyítási eljárást.

50 Pauler 1865, 76.

51 Máté evangéliuma 26,21–23

52 Máté evangéliuma 26,47

Az „antik” felismerésre bemutatás

A Jézust elfogó fegyveres férfiak mellett szükséges kitérnünk Júdás cselekményére is. Júdás 30 ezüstért vállalta, hogy segít Jézus elfogásában, azaz elviszi az őrséget az Olajfák hegyének lábához. Hogy felismerjék az elfogandó személyt, Júdás csókkal üdvözítette mesterét, amely jelül szolgált az elfogás végrehajtásához („A ki pedig elárulja vala, jelt ada nékik, mondván: A kit én majd megcsókolok, ő az, fogjátok meg őt. És mindjárt Jézushoz lépván, monda: Üdvöz légy Mester! és megcsókolá őt. Jézus pedig monda néki: Barátom, miért jöttél? Akkor hozzámenvén, kezeiket Jézusra veték és megfogák őt⁵³). Júdás cselekménye Jézus azonosítására szolgált, amelyet nem véletlenül neveztem „antik” felismerésre bemutatásnak. Júdás volt az, aki kézre adta Jézust, ő volt az, aki gondoskodott az azonosításról, amely így biztosította annak tanúsítását, hogy bizonyítási eszközként a per vádlotti alanya Krisztus legyen, az a személy, aki ellen a Szanhedrin koholt vádakat gerjesztett.

A „tanúk”

A tanúkat három csoportra oszthatjuk: a tanúk, akik hamisan Jézus ellen vallottak, a tanú, aki nemcsak a tanúvallomást, hanem magát Krisztust is megtagadta, és a tanúk, akik tapasztalták Jézus csodatételeit.

Nemcsak a római jogban érvényesült az „unus testis nullus testis” (egy tanú nem tanú) alapelv, miszerint bármely állítás valóság alapját minimum kettő tanúnak kellett igazolnia, hanem az ősi zsidó jog szerint is mérvadónak tekintették. A főpapi meghallgatáson számos tanú vállalta volna, hogy Jézus ellen hamisan szól, de az első erőfeszítések sikertelensége után bebizonyosodott, hogy sokan csak hangjukat szerették volna hallatni. Idő volt, mire két jelentkező Jézus szemébe tudta mondani, miként is valósult meg a hamis, koholt vád („Monda: És azt mondta: Leronthatom az Isten templomát, és három nap alatt felépíthetem azt⁵⁴).

A tanút, aki nemcsak a tanúvallomást tagadta meg, de Jézust is cserben hagyta, Péternek hívták. Péter elkísérte Jézust az Olajfák hegyéről egészen a Szanhedrinig, és az eljárás végét kint, a szolgálkkal várta meg. Mikor ketten is azonosították, hogy ismeri Jézust, mindkét szer letagadta azt, harmadszorra pedig már esküszóval bizonygatta távolmaradását („Ekkor átkozódní és esküözni kezdé, hogy: Nem ismerem ezt az embert. És a kakas megszólala⁵⁵).

A tanúk, akiket a Szanhedrin nem idézett be Jézus oldalán, azok a tanúk voltak, akik az eljárástól távol maradtak. Péter és azok a tanúk, akik a csodatételeket meg tapasztalták Jézus mellett, a javára szolgáltak volna, ha tanúskodnak és kiállnak Krisztus mellett.

53 Máté evangéliuma 26,48–50

54 Máté evangéliuma 26,61

55 Máté evangéliuma 26,74

Ahogy egy tanú nem tanú, úgy a marasztaló tanú mellett mindig kell lennie segítő tanúnak is. Marasztaló tanúk nem is voltak az eljárásban, hiszen Jézus csodatételei tanúbizonyítást nyertek, amelyeket maga a Szanhedrin is elismert – lásd korábban a jelek idézete –, ezért csakis hamis tanúkkal tudták bizonyítani annak ellenkezőjét.

A tanú által tett hamis nyilatkozat pedig az eljárásban bizonyítási eszközként nem fogadható el, az nem értékelhető a terhelt terhére.

A „beismerő” vallomás?

Jézust egyszer szólította Kaifás, hogy reflektáljon a hamis tanúk által elmondottakra, azonban Jézus nem felelt rá, hallgatott. Ezt a momentumot nevezhetnénk a vallomás megtagadásának is, miszerint a vádlott él azon jogával, hogy nem tesz vallomást, a vallomástételt megtagadja. Mivel a felsorakoztatott hamis tanúk vallomása csekélynek mutatkozott, a főpap kényszervallatta Jézust, és jogának csorbításával kérdést intézett felé („Az élő Istenre kényszerítelek téged, hogy mondd meg nekünk, ha te vagy-e a Krisztus, az Istennek Fia? Monda neki Jézus: Te mondad”⁵⁶).

Jézus nem tett kijelentést, kérdésre tényközléssel válaszolt. Mi sem bizonyítja jobban, hogy már az ítélet is készen volt; hiszen bármit is válaszolt volna Jézus, vagy bármilyen mentő körülményt hoznak fel mellette, alig jöttek ki száján a szavak; ruháját a főpap megtépte és kijelentette az istenkáromlás elkövetésének bűnét, az ítéletet: a halált. Megjegyzendő, hogy a vallomástétel megtagadása esetén a főpap nem is intézhetett volna kérdést Jézushoz, hiszen az eskütétel csakis kizárólag a vallomás megerősítésére szolgál, amely jelen esetben nincs is, nem is volt.

Bizonyítási eszközök Pilatus előtt

Vallomástétel vagy annak megtagadása?

A Szanhedrin tagjai Jézust Pilatus előtt felségáruslással vádolták, miszerint Jézus a zsidók királyának vallotta magát. (Itt érdemes megjegyezni, hogy a római jog a felségáruslást [*perduellio*] a felségsértéstől [*crimen laesae majestatis*] nem különbözteti meg. A iustianusi jogforrások egyértelműsítik viszont, hogy a felségsértéshez több olyan bűntett is kapcsolódik, amelyek később önálló crimenként kezelendők, viszont az egyik legszigorúbb büntetési tétellel, azaz halállal büntették annak elkövetőit.) Jézus viszont Pilatus előtt nem tesz vallomást, a hallgatást választja, még akkor sem reflektál a kérdésekre, amikor Pilatus a főpapok vádjával szembesíti őt („Jézus pedig ott állta a helytartó előtt; és kérdezé őt a helytartó, mondván: Te vagy-e a zsidók királya? Jézus pedig monda néki: Te mondad. Akkor monda neki Pilátus: Nem hallod-e mily sok bizonyítást tesznek ellened? És nem felele néki egyetlen szóval sem, úgy hogy a helytartó igen elcsodálkozék”⁵⁷).

56 Máté evangéliuma 26,65

57 Máté evangéliuma 27,11; 13–14

A vallomás ezirányú megtagadása két kérdést is felvetett: vajon az a védekezésről való lemondásként, vagy a bizonyítási teher hatósági erősítéseként értelmezhető? Bizonyára mindenki hallotta már a „hallgatás beleegyezés” mondást, azonban gyakorta megfeledekünk annak ellentettjéről is, miszerint a hallgatás „az ártatlanok kiváltsága” is egyben. Gondoljunk csak olyan büntetőjogi és eljárásjogi alapelvekre, mint az ártatlanság védelme, vagy senki sem kötelezhető arra, hogy önmagát bűncselekmény elkövetésével vádolná stb. Nem tudhatjuk biztosan, hogy a vallomástételnek vagy a vallomás megtagadásának milyen indokai volnának, de Pilátus átlátta a helyzetet, és felismerte, hogy Jézus nem követte el azon criminét, amellyel megvádolták. Mindez a főpapok álnok mesterkedése volt Jézus kiiktatására.

Pilátus végső döntését – kereszthalálra ítéli Jézust – sem lehet megváltoztatni és annak alapjául szolgáló mentő indokokat keresni. Gondolok itt arra, hogy miután Pilátus meggyőződött Jézus ártatlanságáról, az eljárást Heródes elé utalja, aki nem akart e kérdésben felelősséget vállalni és a döntést rábízta; vagy feleségének rémál-mára, amely figyelmeztető jelként szolgált; vagy a korbácsolás végrehajtására; vagy akár „kezeinek mosása” és az ítélet a nép szavára bízott kimondására („Ártatlan vagyok ez igaz embernek véréből; ti lássátok!”⁵⁸). Pilátus vonatkozásában talán egy körülmény volt, amely viszont jogilag is értékelhető: amikor a Szanhedrin tagjai érezték, hogy a zsidó jog szerinti istenkáromlás a helytartó előtt semmit sem jelent, politikai ügyet csináltak belőle, felségsértést és lázítást, amely már, mint láttuk, súlyos szankcióval volt sújtandó. Pilátus, bár átlátta e mesterkedést, patthelyzetbe került, amikor a Szanhedrin tagjai megfenyegették azzal, hogy ha nem ítéli el Krisztust, nem a császár barátja. Ez viszont Pilátus helytartói pályafutásának végét jelentette volna. Talán ez a fenyegetettség is közrejátszott abban, hogy a kegyelmi intézményt, a pertörlesztést nem Jézus, hanem a nép által választott Barabás – aki tényleg elkövette e criminét – személyében gyakorolta.

Összegzés és következtetések

Hipotézisem alátámasztásaként összességében megállapítható, hogy a Szanhedrin előtt felhozott bizonyítási eszközök nagyrésze még az istenkáromlás büntettének, azaz Jézus bűnösségének megállapítására is nemhogy alkalmatlan, de egyenesen légből kapott és súlytalan is volt. Azok kizárólag a már előre meghozott döntés hamis és törvénytelen alátámasztására voltak előkészítve. Szervezetten és ad hoc jelleggel egyaránt (lásd például a hamis tanúkat). A Szanhedrin tevékenysége önkényes és minden (vallási, erkölcsi, jogi stb.) normát figyelmen kívül hagyó, pozíciót és vagyont féltő cselekményeként fogható csak fel, amelynek eredménye egy ártatlan lélek halála.

Számos forrás említi, hogy a törvényesség látszatát a hatályos római eljárásjog által lehetőséget biztosító büntetések teremtették meg, de azok sem az eredeti istenkáromlás büntett elkövetésének alapjaként szolgáltak, hanem a csellel átitatott felségsértés

58 Máté evangéliuma 27,24

vádját alapozták meg. A jog szempontjából viszont azon felsorakoztatott bizonyítási eszközök, amelyek a váderedményességet alátámasztották volna nem álltak rendelkezésre, vagy nem bizonyították minden kétséget kizáróan a terhelt bűnösségét. A kardinalis döntés pedig végső soron nem a helytartó döntése, hanem a lázított és dicsőtelen, vére szomjazó, leginkább szadduceusokból és farizeusokból álló tömeg volt, akik a keresztre feszítés közvetett végrehajtói voltak. Közvetlenül pedig az elsősorban a Szanhedrin, másodsorban a helytartó felelőssége.

Irodalomjegyzék

- Bajánházy István (2003): Jézus és Pál apostol bűnvádi pere. *Jogtörténeti Szemle*, 1(3), 52–55.
- Büchler, Adolf (1902): *Das Synedrion in Jerusalem und das grosse Bet-Din in der Quaderkammer des Jerusalemisschen Tempels*. Vienne, Alfred Hölder.
- Földi András – Hamza Gábor (2008): *A római jog története és intézményei*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Gedeon Magdolna (2004): Monográfia Jézus és Szent Pál peréről. *Aetas*, 19(3–4), 322–324.
- Károli Gáspár (ford.) (1988): *Szent Biblia*. Budapest, Magyar Biblia-Tanács.
- Madai Sándor (2001): Sály Pál: Bűnvádi eljárások az Újszövetségben. *Debreceni Szemle*, 9(2), 296–299.
- Mitteis, Ludwig (1891): *Reichsrecht und Volksrecht in den Östlichen Provinzen des Römischen Kaiserreichs*. Leipzig, B.G. Teubner
- Molnár Ernő (1989): *A Talmud könyvei*. Budapest, Garai Irodalmi és Nyomdai Rt.
- Pauler Tivadar (1865): *Büntetőjogtan*. Pest, Pfeifer Ferdinánd.
- Sály Pál (2003): *Bűnvádi eljárások az Újszövetségben*. Budapest, Szent István Társulat.
- Tóth J. Zoltán (2007): *Halálbüntetés az ókori államok jogában*. Szeged, SZTE.
- Tóth Mihály (2008): Gondolatok Sály Pál Bűnvádi eljárások az Újszövetségben című könyvéről. *Iustum Aequum Salutare*, 4(3), 260–264.
- Újvári Péter szerk. (2013): *Az 1929-es magyar zsidó lexikon adatbázisa. Szociológiai adatbázisok I. rész*. Budapest, Wesley János Lelkészképző Főiskola.
- Zlinszky János (1994): *Ius publicum. Római közjog*. Budapest, Osiris–Századvég.

A mesterséges intelligencia felhasználásával történő adatkezelések egyes sajátos szempontjai¹

NECZ DÁNIEL²

Jelen tanulmány a mesterséges intelligencia felhasználásával való adatkezelések egyes sajátos szempontjait ismerteti, ideértve különösen az adatkezelés jogszerűségével és megszervezésével, valamint az érintettek jogainak gyakorlásával kapcsolatos szempontokat, illetve a technológiából következő kihívásokat, továbbá kiemelt jelentőséget tulajdonít az egyes, technológiával kapcsolatos etikai szempontok és problémák feltárásának, illetve ennek az adatkezelésre gyakorolt lehetséges hatásait is ismerteti. A tanulmány mindemellett kitér a mesterséges intelligencia szabályozásával kapcsolatos európai jogfejlődésre, valamint az Amerikai Egyesült Államok szabályozási vívmányaira, továbbá ismerteti az európai és az amerikai megközelítés közötti különbségeket. Mindemellett a tanulmány látleletet ad a mesterséges intelligencia felhasználásával történő adatkezelések egyes szektorális kérdéseiről és problémáiról, különösen a munkahelyi, az egészségügyi és a reklám-célú adatkezelések területén.

Kulcsszavak: mesterséges intelligencia, adatvédelem, fekete doboz, átláthatóság, etika

Certain Aspects of Data Processing Using Artificial Intelligence

The paper describes certain aspects of data processing using artificial intelligence, including in particular aspects related to the lawfulness and organisation of processing, the exercise of data subjects' rights and the challenges posed by the technology. The paper also focuses on the identification of ethical aspects and problems related to the technology and their possible implications for data processing. The paper further discusses the

- 1 A tanulmány az ELTE-ÁJK adatbiztonsági és adatvédelmi szakjogász képzésén írt *A mesterséges intelligencia felhasználásával történő adatkezelések* című szakdolgozata alapján, annak felülvizsgálatával, illetve a felülvizsgálat tekintetében az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-21-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.
- 2 Ügyvéd, doktori hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, e-mail: dnecz@llm22.law.harvard.edu

development of European law concerning the regulation of artificial intelligence and the regulatory solutions of the United States, and highlights the differences between the European and the American approaches. It also provides an overview of some of the sectoral issues and problems of data processing relying on artificial intelligence, in particular regarding in the areas of workplace, healthcare and advertising.

Keywords: artificial intelligence, data protection, black box, transparency, ethics

Bevezetés

A mesterséges intelligencia (MI) fokozatosan változtatja meg mindennapjainkat. Gyorsabbá és hatékonyabbá teszi a közlekedést, gördülékenyebbé a kommunikációt és az ügyintézést, tehermentesíti a napi munkát. Találkozhatunk vele éppúgy kórházakban, mint repülőtereken vagy a munkahelyünkön; az MI-ben, valamint az általa végzett adatfeldolgozási megoldásokban fekvő potenciál pedig a nagyvállalatokat és a kutatóintézeteket is további fejlesztésekre és befektetésekre sarkallja. Nem vitás, hogy az MI jól megfér napjaink globalizálódó termelési-értékesítési folyamatait teljes mértékben elektronizáló digitális gazdaságában,³ az MI hatásai pedig szinte valamilyen területen egyre inkább tetten érhetők, a pénzügyi piacok brókereket helyettesítő algoritmusain át az okos egészségügyi megoldásokig, valamint a különböző festészeti vagy épp irodalmi alkotásokat létrehozó szoftverekig. Természetesen az előnyök mellett a technológiával járó kockázatok köre is beláthatatlannak mondható. 2017-ben például a Facebook nevű amerikai közösségimédia-szolgáltató kényszerült arra, hogy az egyik MI-alapú megoldását lekapcsolja, miután az kifejlesztett egy olyan gépi nyelvet, amelyet sem a felhasználók, sem maguk a programozók nem voltak képesek megérteni.⁴ Az ilyen esetek pedig intő jelül szolgálnak arra, hogy milyen következményekkel is járhat, ha a mesterséges intelligenciát megfelelő fékek, illetve kontroll nélkül alkalmazzuk.

Akár a technológia előnyeit, akár annak hátrányait nézzük, mindenképpen leszögezhető, hogy az MI lételeme az adat. A beláthatatlan mennyiségű személyes adatot és egyéb információt összesítő adathalmazok (big data) különösen fontosak a tanulási fázisban, ahol a mesterségesintelligencia-megoldást megtanítják valamilyen műveletre, e fázisok pedig jellemzően az adott megoldás teljes életciklusát végigkísérik, így maguk az alapul fekvő adatok is folyamatos átvizsgálásra, továbbképzésre vagy „tisztításra” szorulnak. Képfelismerési szoftverek esetén például jellemző, hogy több ezernyi vagy akár milliányi fényképet is beolvas, majd összevet egymással a szoftver, mire eljut arra a szintre, hogy egy bizonyos személyt felismerjen, kellő pontossággal azonosítson. Figyelembe véve pedig az MI e tulajdonságát, leszögezhető, hogy

3 Percz 2012, 18.

4 Bradley 2017

az érintettek adatvédelmi jogait különös súllyal érintik a különböző MI-alapú megoldások általi adatelemzések, mivel ezek jellemzően lehetővé teszik az egyes személyek jellemzőinek, szokásainak, véleményének, fizikai és egyéb ismertetőjegyeinek részletes kiértékelését, marketing- vagy egyéb célú felhasználását, és más személyekkel való tömeges összehasonlítását. Minderre tekintettel pedig leszögezhető, hogy az európai MI-szabályozás, valamint a tagállamok nemzeti MI-stratégiájának alapvető kapcsolódási pontjaként különösen a személyes adatok védelme említhető, amely a mesterséges intelligenciával kapcsolatos tudományos és szabályozási törekvések számára is fogódzkodót jelent. A személyes adatok védelme továbbá az Amerikai Egyesült Államok MI-szabályozásában is jelentős szerepet tölt be, nagyobb fokú felelősséget várva el a jelentős számú személyes adatot kezelő, valamint az MI általi döntéshozatalra támaszkodó vállalkozásoktól.

A fentiekre tekintettel tanulmányomban a mesterséges intelligencia általi adatkezelés helyes megszervezésének főbb kritériumaira kívánok koncentrálni, a legújabb szabályozási törekvésekre, adatvédelmi hatósági gyakorlatra és egyes szektorális adatkezelési problémákra is tekintettel. Fel kívánom tárni továbbá az etikus mesterséges intelligenciával kapcsolatos elvárások adatvédelmi kapcsolódási pontjait, bizonyítva, hogy a mesterségesintelligencia-megoldásokat alkalmazó adatkezelők nem nélkülözhetik az etikai szempontok figyelembevételét sem az adatkezelés megszervezésénél, akár az európai, akár az amerikai szabályozást nézzük.

A mesterséges intelligencia meghatározása és etikai szempontjai

A mesterséges intelligencia története egy idősebb a gondolkodó gépekről és egyéb alkotásokról szóló mesékkel és mondákkal. Már Ovidius, a római költő is lejegyezte Pygmalion, a szobrász történetét, aki szerelmes lett a saját művébe, amelynek ihlető ereje hatására a szobor életre kelt, és a későbbi korok alkotói is gyakran törekedtek önműködő vagy annak hitt gépek létrehozására (ideértve például Kempelen Farkas sokáig önműködőnek gondolt sakkozógépét).

Bár e korai automatizált gépezetek működési elve és hatékonysága mai szemmel erősen megkérdőjelezhető, és nehézkesen nevezhetnénk őket mesterséges intelligenciának, létezésük önmagában bizonyítja azt a határtalan érdeklődést, amelyet a gondolkodó gépek és ezek potenciális képességei keltettek az embereken. Ezt a lelkesedést ragadták meg az irodalom nagyjai is, akik a 19., valamint a 20. század során fokozatosan foglalkoztak az MI-ben rejlő lehetőségekkel, valamint a robotok tömeges megjelenésével járó társadalmi hatásokkal és veszélyekkel, ideértve különösen Isaac Asimov munkásságát és az általa lefektetett robotika alaptörvényeit.⁵

Mindezen művek fogódzkodót jelentettek a későbbi tudományos kutatások számára is, akárcsak maga az emberi elme és annak felépítése. Ezen időszak egyik

5 A robotika alaptörvényei elsőként Isaac Asimov *Runaround* (magyarul *Körbe-körbe*) című novellájában jelentek meg, az *Astounding* című amerikai fantasztikus folyóirat 1942. márciusi számában.

meghatározó fejleményének tekinthető az angol matematikus, Alan Turing által alkotott és később róla elnevezett, az 1950-ben megjelent *Számítógép és értelem* című tanulmányában publikált Turing-teszt. A teszt egyfajta imitációs játéknak is tekinthető. A játék lényege, hogy a kérdező meg tudja-e állapítani beszélgetőpartneréről, hogy az illető ember-e vagy gép (program).⁶ A teszten ez idáig a legfényesebb eredményeket egy számítógépes program produkálta, amely 2014-ben meg tudta győzni a brit Royal Society tagjainak jelentős részét arról, hogy egy ukrán kislány, nem pedig egy MI-alapú megoldás, amelyet Vladimir Veselov és Eugene Demchenko programozók fejlesztettek ki.⁷ Mindezek alapján az MI elmúlt évtizedekben bekövetkezett rohamos fejlődését tekintve számos kutató és véleményformáló veti fel napjainkban a kérdést, hogy meddig is tudjuk kordában tartani majd az MI-t, és mikor jut el a technológia arra a pontra, hogy emberi kontroll nélkül hozzon saját döntéseket. Ahhoz azonban, hogy a vonatkozó kockázatokat felbecsülhessük, nem árt tisztázni bizonyos alapfogalmakat.

A mesterséges intelligencia napjainkban nem rendelkezik egységes és általánosan alkalmazható definícióval. Az egyes szakirodalmakban elterjedt meghatározások – a korábbi irodalmi és technológiai előzményeket figyelembe véve – főként a technológia problémamegoldásra való képességeit, valamint az emberi intelligenciához való viszonyát helyezik előtérbe. Így Fekete István, Gregorics Tibor és Nagy Sára szerzők meghatározása szerint a mesterséges intelligencia egyszerre célozza meg magát az embert, illetve ennek tevékenységét helyettesítő rendszerek létrehozását, valamint ezzel együtt az (emberi) intelligencia természetének és sajátosságainak megismerésére is lehetőséget ad;⁸ ezzel szemben Elek István emberi módra és logikusan gondolkodó gépeket különböztet meg.⁹ Részben hasonló meghatározást ad az Európai Bizottság Európának szóló *Mesterséges intelligencia* című tanulmánya, amely szerint a mesterséges intelligencia olyan rendszereket ölel fel, amelyek konkrét célok elérése érdekében elemzik a környezetüket, és hoznak meg intézkedéseket.¹⁰ A fentiekhez hasonlóan ugyancsak a technológia tanulási képességeire helyezi a hangsúlyt *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiájának* meghatározása, amely akként határozza meg a mesterséges intelligenciát „mint a betáplált adatok alapján önmagukat tanítani és javítani képes algoritmikus rendszerek összessége”.¹¹

A fentiekből is jól látszik, hogy a legtöbb tudományos meghatározás az MI-t egyszerre tekinti logikusan, valamint emberi módra, vagy legalábbis ahhoz hasonlóan gondolkodó rendszernek, amely végső soron – mint emberi alkotás – képes az emberi intelligencia bizonyos fokú reprodukálására. Mindemellett olyan rendszernek is tekinthető, amely képes felmérni a környezetét, és az emberhez hasonlóan a környe-

6 Turing 1950, 433–434.

7 BBC News 2014

8 Fekete–Gregorics–Nagy 1990, 1.

9 Elek 2015, 22–23.

10 Európai Bizottság 2018

11 Innovációs és Technológiai Minisztérium 2020, 6.

zete és az abban lejátszódó változások alapján meghozni döntéseit. Az MI-vel kapcsolatos etikai problémák gyökerét azonban legtöbbször épp a döntési folyamat emberi átláthatóságával kapcsolatos nehézségek adják. Ezt nevezik „fekete doboz” problémának is, amelynek az MI általi adatkezeléseket tekintve különös jelentősége van, mivel az információs önrendelkezési jog egyik legfontosabb biztosítéka nem más, mint az adatkezelés átláthatósága, amely az érintetti oldalon jogként, míg az adatkezelő oldalán kötelezettségként jelentkezik. Erre tekintettel az MI-alapú megoldások általi adatkezelések esetén alapvető kihívásnak minősülnek a megoldás által figyelembe vett főbb szempontok, és ezeknek a rendszer által hozott döntésre gyakorolt hatásának azonosítása, valamint az érintettek erről való megfelelő és átlátható tájékoztatása.

A fentiekkel összhangban leszögezhető, hogy az MI-alapú megoldások alkalmazása esetén az ezekre irányadó etikai szempontokat is figyelembe kell vennie az adatkezelőknek, ellenkező esetben az általuk folytatott adatkezelések tisztességtelennek, és így végső soron adatvédelmi szempontból is jogsértőnek minősülhetnek. Ezzel kapcsolatban az Európai Bizottság *Az emberközpontú mesterséges intelligencia iránti bizalom növelése* című anyaga is meghatároz olyan követelményeket, amelyeknek a megbízható, európai mesterségesintelligencia-rendszereknek meg kell felelnie, kiemelve az alábbi fő követelményeket:

- az emberi cselekvőképesség támogatása és emberi felügyelet;
- műszaki stabilitás és biztonság;
- adatvédelem és adatkezelés;
- átláthatóság;
- sokféleség, megkülönböztetésmentesség és méltányosság;
- társadalmi és környezeti jólét;
- elszámoltathatóság.¹²

A fentiek értelmében tehát e követelményeket valamennyi MI-alapú megoldás tekintetében figyelembe kell venni, összhangban az adatvédelmi alapelvekkel és az érintetti jogok gyakorlása támogatásának, valamint a megfelelő adatbiztonsági szint garantálásának követelményével.

A fentieket követően az Európai Bizottság 2020-ban nyilvánosságra hozta a mesterséges intelligenciáról szóló fehér könyvét, amelyben leszögezte, hogy

„a mesterséges intelligenciára vonatkozó európai megközelítés célja, hogy előmozdítsa Európa MI-innovációs kapacitását, támogatva az etikus és megbízható mesterséges intelligencia fejlesztését és elterjedését az uniós gazdaságban. A mesterséges intelligenciának az emberek javát és hasznos társadalmi célokat kell szolgálnia.”¹³

12 Európai Bizottság 2019

13 Európai Bizottság 2020

Mindezen fenti meglátással pedig az Európai Bizottság világossá tette, hogy az európai MI-szabályozásnak kizárólag az etikus és megbízható MI-alapú megoldások jelentik az elfogadható mértéket, amelyek alkalmazását és elterjedését azonban a kialakuló európai szabályozásnak támogatnia kell.

Megemlítendő azonban, hogy a 2021-ben megjelent, az Európai Mesterséges Intelligenciáról szóló Jogszabály tervezete¹⁴ is széles körben irányoz elő szabályokat az MI-alapú megoldásokra, azokat kockázati kategóriákba sorolva, és ennek megfelelően támasztva velük szemben követelményeket. A fenti tervezet által alkalmazott fogalmak, illetve szabályozás azonban – a személyes adatok kezelésével kapcsolatos jelentősége ellenére – nem áll teljesen összhangban a GDPR-al, amely egyben értelmezési nehézséghez is vezethet. Eerre tekintettel többek között a GDPR-al és egyéb adatvédelmi jogszabályokkal való összhang hiányának elkerülését emeli ki az Európai Adatvédelmi Testület és az Európai Adatvédelmi Biztos 5/2021-es Közös Véleménye is.¹⁵ Ennek tükrében kiemelt szempontnak tekinthető az MI-tárgyú európai szabályozás egységes kialakítása és értelmezési köre, amely egyben az egyes piaci szereplők könnyebb eligazodását és az egyes szektorok hatékony önszabályozási megoldásainak kialakítását is segíthetik.

A mesterséges intelligenciával folytatott adatkezelés

Az MI-vel folytatott adatkezelések gyakran jelentős kihívást jelentenek az azokat alkalmazó adatkezelők számára, különös tekintettel a technológiában rejlő kockázatokra, az MI által hozott döntések és következtetések gyakran nehézkes megjósolhatóságára, valamint a vonatkozó folyamatok komplexitására. Az alábbi sorokban azt tekintjük végig, hogy az MI felhasználásával folytatott adatkezeléseknek milyen követelményeknek kell megfelelniük az uniós és az amerikai jog tükrében, valamint ezen adatkezelések kapcsán milyen sajátos szempontok érvényesülhetnek.

Az adatkezelés jogszerűsége az uniós jog tükrében

Az MI által folytatott adatkezelés jogszerűsége¹⁶

Fontos hangsúlyozni, hogy az adatkezelés alapelvei az MI-alapú megoldások segítségével folytatott adatkezelések esetén is alkalmazandók, figyelemmel a technológia sajátosságaira, valamint az annak segítségével végzett tevékenységek körülményeire. Kiemelendő továbbá, hogy a technológia legfontosabb jellemzőjét képezi a belátha-

14 A Mesterséges Intelligenciáról szóló Jogszabály tervezete

15 Az Európai Adatvédelmi Testület és az Európai Adatvédelmi Biztos 5/2021. sz. közös véleménye a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (a mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály) megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletről, 16.

16 Az MI általi adatkezelés jogszerűsége kapcsán – bár eltérő szempontok kiemelésével – ugyancsak a személyes adatok kezelésére vonatkozó alapelveknek, valamint az adatkezelés jogalapjainak való megfelelést tárgyalja Necz 2020a, 143–150.

tatlan nagyságú adathalmazokra támaszkodás, az érintettek számára gyakran nehézkes átláthatóság, valamint a technológia erős behatása az érintettek magánéletébe (például arcfelismerés útján vagy az érintettek viselkedésének vizsgálatával, egyes jellemzőinek értékelésével), így az ebből eredő kockázatokat az adatkezelő köteles a lehetőség szerint csökkenteni, a fentebb írtakra pedig az érintettek figyelmét felhívni. Tekintettel a fentiekre, különösen ideértve az MI általi adatkezelés sajátosságait, az alábbiakban foglaljuk össze részletesen, hogy az adatkezelés alapelvei a technológia alkalmazása során hogyan is érvényesülhetnek:

- *Jogszerűség, tisztességes eljárás és átláthatóság:* ezen alapelv értelmében az adatkezelés csak jogszerű célból végezhető, valamint tisztességes és az érintettek számára transzparensnek mondható módon. Például, ahogy arra a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) egy 2022-ben hozott döntése egy ügyben rávilágított, az adatkezelő telefonos ügyfélszolgálatával kapcsolatban álló ügyfelek érzelmi állapota MI segítségével folytatott hangelemzés révén, illetve ezen érintettek számára átláthatatlan módon nem ellenőrizhető.¹⁷ Ezen alapelvnek való megfelelés különösen fontos garanciát képez az automatizált döntéshozatal, illetve a profilalkotás területén, amelyek az MI-alapú megoldásoknál gyakorinak mondhatók. Ezen esetekben az alkalmazott megoldás mögötti logikát, valamint az adatkezelés jelentőségére és az érintettre gyakorolt következményekre vonatkozó információkat is meg kell adnia az adatkezelőnek, szerződés teljesítésén vagy hozzájáruláson alapuló adatkezelés esetén pedig – az érintetti autonómia biztosítékaként – lehetővé kell tenni az érintett részére az emberi beavatkozás kérésének, az álláspont kifejezésének, valamint a vonatkozó döntéssel szembeni kifogás megtételének jogát.¹⁸ Kiemelendő azonban, hogy bár e jogok gyakorlása csökkentheti az MI általi diszkriminációt (például adott esetben ideértve a hitelbírálathoz, szociális juttatások iránti kérelem elbírálásához vagy toborzáshoz használt MI-alapú megoldások általi diszkriminációt) lehetőségét, azonban az érintettek jogainak messzemenő védelme érdekében az ilyen algoritmusokat alkalmazó adatkezelőknek különösen jelentős hangsúlyt kell fektetniük ennek kiküszöbölésére,¹⁹ amely magában foglalja az alkalmazott megoldás folyamatos felülvizsgálatát, az esetleges visszaélések és hibák orvoslását, megelőzését is. A fenti kockázatok kiküszöbölését különösen segítheti a technológiai környezet megfelelő kialakítása, továbbá a fenti célból alkalmazott intézkedések és azok tényleges, illetve tervezett hatásainak részletes bemutatása az adatvédelmi hatásvizsgálatban, valamint azok összefoglalása az adatkezelési tájékoztatóban, hogy arra az érintettek is felkészülhessenek. A fenti adatkezelést folytatóktól elvárható továbbá a rendszert alkalmazó és felülvizsgáló személyzet számára belső adatvédelmi szabályzat készítése is,

17 NAIH-85-3/2022. számú határozat, 13, 25.

18 GDPR 22. cikk.

19 Barfield 2018, 29.

amely egyben a diszkrimináció elleni intézkedések körére, a szükséges körű és intenzitású felülvizsgálatra és emberi beavatkozásra is kitér.

- **Célhoz kötöttség:** az adatkezelésnek meghatározott cél érdekében kell történnie, így jogsértőnek tekinthető például, ha az adatkezelő az egészségügyi szolgáltatás nyújtása céljából gyűjtött személyes adatokat valójában gyógyszerekre vagy gyógyászati segédeszközökre vonatkozó reklámtartalmak küldéséhez használja fel.
- **Adattakarékosság:** az MI-alapú megoldás segítségével kezelt személyes adatoknak minden esetben az adatkezelés céljai szempontjából megfelelőnek és relevánsnak kell lenniük, és azok csak a szükséges mértékben kezelhetők. Mindez azt is jelenti, hogy az adatkezelőknek a konkrét technológiai megoldás és adatkezelési cél együttes értékelésével kell kialakítaniuk, hogy az adott rendszer alkalmazása kapcsán pontosan milyen adatkészletre van szükség, az adatokat milyen forrásból szerzi be, és hogyan használja fel az adott rendszer (például nyers adatok vagy azokból továbbképzett, esetleg más adatokkal való összehasonlítás eredményeként létrehozott adatok), valamint hogy milyen adatkezelési időt is tartanak az adatkezelők szükségesnek az egyes adatok kezelése tekintetében (például mikortól és milyen mértékben elégséges anonimizált vagy konkrét személyekhez nem kapcsolható adatok kezelése). Ezzel kapcsolatban például a spanyol adatvédelmi hatóság mesterséges intelligencia általi adatkezeléseknek az Európai Parlament és a Tanács 2016/679. sz. Általános Adatvédelmi Rendeletének (GDPR) való megfelelésével kapcsolatos tájékoztató anyaga²⁰ is meghatároz olyan adatminimalizációs technikákat, amelyek hasznosak lehetnek az adatkezelők számára. Így a hatóság kiemeli például az adatgyűjtés első fázisában az adatok további felhasználása előtti tisztítását, amellyel az adatkezelés céljának megvalósulásához felesleges adatok törölhetők, ezáltal pedig az adatkezelés egyes szakaszai is racionálisan és etikusan építhetők fel. Emellett ugyancsak kiemeli az érintettekre vonatkozó, az adatkezelés célja szempontjából szükségtelen következtetések elhagyásának fontosságát, valamint lehetőség szerint titkosított adatok alkalmazását, amelyek az adatok pontosságának és az adatbiztonság megfelelő szintjének elérését is biztosíthatják. Megemlítenő továbbá, hogy a különböző, környezetet mérő szenzorok és ezen eszközök közti kommunikációs hálózatokon (angolul *Internet of Things* vagy IoT) keresztül továbbított adatok esetén különösen fontos lehet továbbá annak adatkezelők általi előzetes felmérése, hogy a szenzorok pontosan milyen adatokat fognak gyűjteni és megosztani további elemzés végzése céljából (például a különböző okosváros-szolgáltatások esetén).²¹
- **Pontosság:** ezen elvből következően az adatkezelőnek biztosítania kell az adatok pontosságát és naprakészségét. Természetesen ez azt is feltételezi, hogy az adat-

20 A spanyol adatvédelmi hatóság (Agencia Española de Protección de Datos) mesterséges intelligencia alkalmazásával végzett adatkezelés GDPR-nak való megfelelésével kapcsolatos anyaga: AEPD 2020, 36–39.

21 Sappa 2019, 135–136.

kezelő csak azon esetekben kezeljen személyes adatokat, amikor az adatkezelés célja másképp nem, vagy nem megfelelő hatékonysággal érhető el (például az MI-alapú megoldás személyre szabott szolgáltatások nyújtásához szükséges). Az MI-alapú megoldások fejlesztése kapcsán azonban számos esetben a hibás következtetések eredményeként létrejött vagy már nem naprakész adatok megőrzése is fontos lehet, hiszen ezek segítségével az adott rendszer alkalmazásával kapcsolatos problémák könnyebben feltárhatók és korrigálhatók. Így amennyiben az adatkezelő ilyen célból őriz meg szükség szerint személyes adatokat, mindez a pontosság elvével összhangban állónak tekinthető, hiszen ezen elvnek való megfelelés csak az adatkezelés céljának viszonylatában értelmezhető.

- *Korlátozott tárolhatóság:* a korlátozott tárolhatóság elvével összhangban az adatokat olyan formában szükséges tárolni, amely az érintettek azonosítását a személyes adatok kezelése céljainak eléréséhez szükséges ideig teszi lehetővé. Ez részben technikai, részben szervezési feladat, ugyanis a technikai keretek kialakítása mellett az adatkezelőnek, adott esetben az esetleges adatkezelésbe bevont partnereivel, alvállalkozóival, fel kell mérniük az adatkezelési cél megvalósításához szükséges személyes adatok körét, és – ha ez az adatkezelés tekintetében szükséges és releváns – meghatározni, hogy az adatkezelés mely stádiumaiban elégséges álnevesített vagy anonimizált adatok kezelése.
- *Integritás és bizalmas jelleg:* az integritás és a bizalmas jelleg biztosításához az adatkezelőnek megfelelő technikai és szervezési intézkedéseket kell alkalmaznia az adott technológiai megoldás (például szoftveres viselkedéselemzés vagy kamerás arcfelismerés, rendszámfelismerés) esetén, amely képes kizárni vagy elenyészőre csökkenteni az adatvédelmi incidensek lehetőségét, és az adatbiztonság egy magasnak mondható szintjét garantálja.
- *Elszámoltathatóság:* az adatkezelőnek az adatkezelés teljes folyamata alatt képesnek kell lennie az adatvédelmi alapelveknek megfelelő adatkezelése igazolására, ideértve azt az esetet is, hogyan és miért döntött például anonimizált vagy fiktív adatok helyett – azonosítható természetes személyekre vonatkozó – személyes adatok gyűjtése, illetve további felhasználása mellett, és hogyan gondoskodott az adatok törléséről az adatkezelés céljának megszűnése után.

Ami az adatkezelés jogalapját illeti, az MI általi adatkezelés esetén ugyanúgy számos jogalap releváns lehet, mint az adatkezelés egyéb formái esetén. Amennyiben például kutatási-fejlesztési célból elemeznék arcképeket, úgy erre tekintettel az érintettek hozzájárulása alapján is folytatható az elemzési tevékenység, míg arcfelismerő rendszerek alkalmazása jogos érdeken, illetve elsősorban a közérdek védelmén alapulhat, ha azt az arra jogosult szervek végzik, megfelelő jogszabályi felhatalmazás alapján. Tekintettel azonban arra, hogy a mesterségesintelligencia-alapú megoldások jellemzően jelentős adatmennyiséget dolgoznak fel komplikált elemzések folytatása révén, így a jogalap helyes megválasztása esetén is előfordulhat, hogy az adatkezelés egyéb

szempontokból is jogszerűtlennek tekinthető (például a kezelt adatok köre túlmutat az adatkezelés célja és körülményei által indokolt mértéken).

Hozzájáruláson²² alapuló adatkezelés esetén kiemelten fontos, hogy az érintett önkéntes, konkrét, tájékoztatáson alapuló és egyértelmű hozzájárulását az érintett egyértelmű megerősítő cselekedete (például elektronikus úton tett nyilatkozat) útján adja meg.²³ A hozzájárulás, habár adott esetben MI-alapú adatkezelések esetén is bekérhető papíralapon, megadása jellemzően mégis elektronikusan (például egy alkalmazáson, rendszeren keresztül) történik, amely esetben azonban feltétel, hogy a hozzájárulás formátuma az érintett számára érthető és könnyen hozzáférhető legyen. Így, ha az érintett a hozzájárulását csak egy számára nehézkesen érthető, magas fokú informatikai tudást megkövetelő szoftverkörnyezetben adhatja meg és vonhatja vissza, úgy a hozzájárulása érvénytelen lesz, arra támaszkodva pedig jogszerű adatkezelés nem végezhető. Mindemellett a hozzájárulás nyelvezetének is világosnak és az érintett számára érthetőnek kell lennie, továbbá nem tartalmazhat tisztességtelen feltételeket²⁴ (például a hozzájárulás kötelező megadásának vagy egyúttal beláthatatlan számú adatkezelő általi direkt marketingüzenetek küldéséhez való hozzájárulás megkövetelése), ezek ugyanis a hozzájárulás önkéntességét jellemzően befolyásolják, az érintettet pedig adott esetben olyan nyilatkozat megtételére készítetik, amelyet más körülmények között nem tett volna meg.

A hozzájáruló nyilatkozat és az ahhoz kapcsolódó adatvédelmi tájékoztató nyelvezete kapcsán kulcskérdésnek tekintendő továbbá az adatkezelés által érintett személyek körének felmérése. Így magyar nyelvű érintettek esetén jellemzően magyar nyelven szükséges megadni a hozzájáruláshoz kapcsolódó tájékoztatást, és rendelkezésre bocsátani az esetleges hozzájárulónyilatkozat-mintát, amennyiben pedig más nyelvet beszélő érintettekre is kiterjed az adatkezelés, úgy elvárható, hogy a külföldi érintettek által jellemzően használt idegen nyelven (például angolul) is elérhető legyen a tájékoztatás és az esetleges nyilatkozatminta szövege. Bármely anyanyelvű érintett esetén elvárható azonban, hogy a tájékoztató és a hozzájáruló nyilatkozat megfogalmazása a számukra érthetően megfogalmazott legyen, így tehát az „érthetőség” követelménye túlmutat pusztán az érintett anyanyelvén írt szövegezésen, és az érintett sajátos körülményeihez, valamint a vele való, elvárható kommunikációhoz igazodik. Így például a gimnáziumi tanulóknak szóló tájékoztatás részévé tehetők az iskolai környezetben ismert, illetve akár diákszavak is, az e csoport által jellemzően nem értett vagy használt kifejezések alkalmazása azonban kerülendő. E logika értelmében a túlságosan általános kifejezések, az adott környezetben nem ismert szakszavak, kevésbé ismert rövidítések alkalmazása az érintettek tájékoztatása során jellemzően nehezen értelmezhető lehet. Egy esetben például a NAIH az érintettek (átlagos fogyasztók) számára értelmezhetetlennek minősítette az „ügyfélszegmentációs szimulációk elvégzése”

22 GDPR 6. cikk (1) a) pontja.

23 GDPR (32) preambulumbeközdés.

24 GDPR (42) preambulumbeközdés.

kifejezés alkalmazását, felróva azt az adatkezelőnek,²⁵ de ehhez hasonlóan nem találta megfelelőnek például a reklámparban gyakran használt „targetálás” kifejezést,²⁶ vagy az érintettekkel való többféle marketingcsatornán keresztüli kapcsolattartás esetén a „kedvező ajánlatok” küldésének mint adatkezelési célnak az általános megjelölését.²⁷

Még érzékenyebb kérdést jelent a megfelelő nyelvezet megválasztása kiszolgáltatottnak tekinthető érintetti csoportok, így különösen gyermekek esetén. Az Adatvédelmi Munkacsoport átláthatósággal kapcsolatos véleménye leszögezi, hogy e személyek nem veszítik el önmagában az adatkezelés átláthatóságához és megismeréséhez fűződő (és így a tájékoztatáshoz való) jogukat azért, hogy a hozzájárulás megadására adott esetben nem ők, hanem más személyek (például törvényes képviselő vagy gondnok) jogosultak.²⁸ Így gyermekek esetén elvárható a részükre a hozzájáruló nyilatkozathoz kapcsolódó, legalább az adatkezelés és jogaik lényegét „gyermeknyelven” is összefoglaló adatvédelmi tájékoztató elkészítése, amennyiben pedig a gyermek személyesen jogosult a hozzájárulást megadni,²⁹ úgy a nyilatkozatot is hasonló egyszerűséggel kell megfogalmaznia az adatkezelőnek. Érdekes példának tekinthető e körben a Lego vállalat adatvédelemről és sütik alkalmazásáról szóló videója, amely gyermekeknek szánt nyelvezettel igyekszik bemutatni az adatkezelés, valamint a sütik alkalmazásának lényegét.³⁰

Természetesen a hozzájárulás visszavonását is éppolyan egyszerű módon kell lehetővé tennie az adatkezelőnek, ahogy a hozzájárulás megadását is lehetővé tette. Így például nem fogadható el, ha az érintett az MI-megoldással végzett viselkedésalapú marketingüzenetek küldéséhez egy applikáción belül adhatja meg a hozzájárulását, azonban a visszavonó nyilatkozatot csak személyesen, illetve papíralapon teheti meg. Ilyen esetben az applikáción belül is lehetővé kell tenni a hozzájárulás visszavonásának lehetőségét, például a vonatkozó funkció felhasználók általi kikapcsolásának biztosításával.³¹

A fentiekén túl az MI-alapú adatkezelések jogalapjaként elvileg szerződés teljesítésére is hivatkozhatna helyesen az adatkezelő, amennyiben az adatkezelés olyan szerződés teljesítéséhez lenne szükséges, amelyben az érintett az egyik fél, vagy az a szerződés megkötését megelőzően az érintett kérésére történő lépések megtételéhez szükséges. Ez azonban napjainkban a gyakorlatban még kevésbé tekinthető relevánsnak, figyelemmel arra, hogy az MI által támogatott szolgáltatások jelentős részben az azokat üzleti, illetve szervezeti támogatása céljából felhasználó vállalkozásoknak irányulnak, a magánszemélyek, különösen fogyasztók részére irányuló szolgáltatások

25 NAIH/2015/2201/17/H, 15.

26 A NAIH ajánlása az előzetes tájékoztatás adatvédelmi követelményéről, 9.

27 NAIH-2501-10/2022, 14.

28 Adatvédelmi Munkacsoport WP260 rev. 01 véleménye az átláthatóságról, 10.

29 Például ha a hozzájárulás olyan személyes jellegű jognyilatkozatnak minősül, amelynek megtételére a korlátozottan cselekvőképes kiskorút jogszabály feljogosítja [lásd 2013. évi V. törvény 2:12. § (2) a) pontja].

30 Lásd például: www.lego.com/hu-hu/cookie-policy

31 Datatilsynet 2018, 28.

pedig javarészt hozzájáruláson alapulnak (ideértve például az egyre népszerűbbé váló chatbot- vagy okosügyintéző szolgáltatásokat is). Ugyancsak kevésbé tekinthetők relevánsnak az MI általi, jogi kötelezettség teljesítéséhez, vagy az érintett vagy másik természetes személy létfontosságú érdekeinek védelme miatt, illetve közérdekből szükséges vagy közhatalmi jogosítvány gyakorlása keretében végzett adatkezelések, tekintettel arra, hogy (napjainkban még) jellemzően sem az adatkezelőkre irányadó jogi kötelezettségek, sem a közérdek vagy a közhatalom gyakorlása nem követeli meg önmagában MI-alapú megoldások alkalmazását, a létfontosságú érdekek védelme érdekében pedig ezek a megoldások egyelőre úgyszintén ritkán játszanak szerepet. Emellett azonban megemlítendő, hogy a gyakorlatban akár közterület megfigyelésére szolgáló kamerarendszerek is társíthatók, illetve felruházzhatók különböző arcfelismerő megoldásokkal, képességgel, ezen arcfelismerő rendszerek széles körű, esetleges jogszabályi felhatalmazáson alapuló, valamint közérdekből, illetve közhatalom gyakorlása keretében való alkalmazása azonban a fokozott közbiztonság jelentette várható társadalmi hasznosság mellett legalább olyan széles körben hordozna magában a személyes adatok védelmére, valamint az információs önrendelkezésre jelentett kockázatokat. Hasonló a helyzet az MI jogos érdeken alapuló alkalmazása esetén is, tekintettel arra, hogy az adatkezelői érdek (például az adatkezelő vagyontárgyainak, üzleti érdekeinek védelme, a szolgáltatások fejlesztése) érvényesítése az esetek többségében a magánélet és az érintettek személyes adatainak védelme tekintetében enyhébb behatást jelentő alkalmazásokkal is elérhető, így ezen esetekben az adatkezelő által készített vonatkozó érdekmérlegelési teszt érvrendszere kiemelt szerepet kap majd.

Az MI és az adatvédelmi jogok gyakorlása

Az MI-alapú megoldások esetén ezen új technológia alkalmazása jelentős mennyiségű személyes adat kezelésével jár, valamint kiemelt hatással van az érintettek magánéletére és interakcióira, így fontos, hogy az érintetteknek beleszólásuk legyen személyes adataik MI általi kezelésébe, és átláthassák ennek lehetséges hatásait és következményeit.

A tájékoztatás kapcsán a fentebb már említett, a hozzájáruláshoz kapcsolódó tájékoztatásra vonatkozóan írtak irányadók, így e szempontok megismétlésétől eltekintünk. Leszögezendő azonban, hogy az érintettek tájékoztatásának egyéb jogalapú adatkezelések esetén is érvényesülnie kell. Kiemelendő továbbá, hogy az MI alkalmazásán alapuló megoldásokhoz szükséges adatokat jellemzően az érintettektől gyűjtik az adatkezelők, így ilyen esetekben legkésőbb a személyes adatok megszerzésének időpontjában szükséges az adatvédelmi tájékoztatót a rendelkezésükre bocsátani. Például, amennyiben az érintett megnyitja a chatbotalkalmazást, és igénybe veszi annak szolgáltatásait, úgy jó megoldás lehet, ha az érintettek részére a chatbot a beszélgetés megkezdésekor megjeleníti az adatvédelmi tájékoztató közvetlen elérhetőségét. A chatbothoz fűződő szolgáltatások jellege okán (például üzletek elérhetőségének,

nyitvatartási idejének megmutatása helymeghatározási adatok alapján) elképzelhető az is, hogy többféle szolgáltatás igénybevételéhez külön-külön adhat hozzájárulást az érintett, vagy hogy az egyes szolgáltatásokhoz kapcsolódó adatkezelést az adatkezelő eltérő jogalapokra támaszkodva végzi (például „emberi” ügyintéző kapcsolása a chatbotot igénybe vevő ügyfelek részére, ami adott esetben kapcsolódhat az ilyen személyek adatkezelővel kötött szerződésének teljesítéséhez), azonban az adatkezelés menetének és az eltérő jogalapoknak ez esetben is átláthatónak kell lennie az érintettek részére.

Mint az a fenti példán is látszik, az MI-alapú adatkezelések esetén az érintetti jogok gyakorlása alapvetően hasonlóan érvényesül, mint az adatkezelés egyéb formái esetén, azonban a technikai sajátosságok megkövetelik az érintetti jogok gyakorlásának az adatkezelés folyamatába ágyazott különösen hatékony támogatását. Így az MI-alapú megoldásoknál, akár a vonatkozó szoftver kezdeti, kísérleti fázisáról, akár annak piaci alkalmazásáról beszélünk, mindenképpen szükséges a vonatkozó rendszerek és alkalmazások olyan módon való kialakítása, hogy az érintettek adatvédelmi jogukat a GDPR szerinti határidőben és követelményeknek megfelelően gyakorolhassák.

Így a fentiekre tekintettel az adatkezelőnek biztosítania kell az érintettek hozzáférési jogának gyakorlását is, ideértve az adatkezelés folyamatban létéről történő tájékoztatást, az adatkezelésre vonatkozó információkhoz való hozzáférést, illetve – az adatkezelés körülményeire és a technológia adta lehetőségekre tekintettel – másolatok készítését és kiadását is. Erre tekintettel az adatkezelő felelős azért, hogy a vonatkozó MI-alapú megoldáshoz kapcsolódóan olyan adatbázisokat, illetve rendszereket alkalmazzon, amelyekből akár egy adott érintettre vonatkozó valamennyi személyes adat összegyűjthető és az érintett számára megküldhető, illetve ezen adatokról másolat adható (például egy letölthető fájlban).

A tájékoztatási és hozzáférési jog mellett természetesen a helyesbítéshez fűződő jog gyakorlása is sajátos szempontok szerint történhet, amelynek keretében az érintett a rá vonatkozó pontatlan személyes adatok helyesbítését vagy hiányos személyes adatai – egyebek mellett kiegészítő nyilatkozat útján való – kiegészítését kérheti, azonban e kérelme csakis az adott MI-alapú megoldás keretei között, illetve sajátosságaira tekintettel foghat helyt. Így például okoskamerákkal és hozzájuk kapcsolódó MI-rendszerekkel folytatott adatkezelés esetén az érintett nyilvánvalóan nem kérheti a felvételek tartalmának helyesbítését, azonban az egyes felvételekkel összefüggésben pontatlanul vagy tévesen rögzített adatok (például: a felvételen vagy annak kapcsán megjelenő helytelenül rögzített dátum) helyesbítését már kérheti.³²

Az érintett jogosult a személyes adatai indokolatlan késedelem nélküli törlését kérni, többek között, amennyiben az adatokra már nincs szükség az eredeti adatkezelési célból, ha az érintett visszavonja a hozzájárulását (ha az adatkezelés hozzájáruláson alapul), ha az érintett tiltakozik az adatkezelés ellen (ha az adatkezelés jogos érdeken alapul), illetve, ha a személyes adatokat az adatkezelőre alkalmazandó uniós

³² A NAIH előzetes tájékoztatás adatvédelmi követelményeiről szóló véleménye, 13.

vagy tagállami jogban előírt jogi kötelezettség teljesítéséhez törölni kell. Ezen esetek MI-alapú adatkezelések esetén is előfordulhatnak, ideértve például, ha az adatkezelési tájékoztatóban meghatározott és az érintettek számára közölt adatkezelési cél megszűnt. Ez különösen fontos lehet az olyan megoldások esetén, ahol az adatkezelés annak célja szerint is több szakaszra osztható (például kutatási és fejlesztési folyamat, majd a piaci bevezetést követő „éles” alkalmazás). Ezen esetekben az érintettnek át kell látnia az adatkezelés egyes szakaszait, és tisztában kell lennie azzal, hogy az adatkezelő pontosan mely személyes adatait meddig, valamint milyen jogalapon kezeli. Hozzájárulás esetén különösen fontos azon kérdés tisztázása is, hogy a hozzájárulás pontosan meddig terjed; például csak a kutatási és fejlesztési folyamatra vagy az azt követő alkalmazásra is (ideértve későbbi hibák elhárítását, szolgáltatásfejlesztést).

Habár a törléshez való jog kétségkívül kihívás elé állíthatja az MI-alapú megoldásokat alkalmazó adatkezelőket, a GDPR e körben több, ezen adatkezelések vonatkozásában is alkalmazható kivételszabályt említ.³³ Így egészségügyi kutatások (például egy új vakcina kifejlesztése) érdekében végzett adatkezelés esetén például az adatkezelő érvelhet az érintett törlési kérelmével szemben arra hivatkozással, hogy az adatkezelés folytatása népegészségügyi területet érintő közérdekből szükséges.

A fentiekkel is összhangban, a helyesbítéshez és a törléshez való jogok kapcsán hangsúlyozandó, hogy az MI tanulási folyamatok során a „hibás adatok” vagy az érintett személyes adataiból (akár ezek hibás vagy hibátlan jellege esetén) létrehozott további adatok is jelentős tudományos vagy üzleti értéket képezhetnek, lévén, hogy ezek ismerete és az MI-megoldás általi további felhasználása nélkül a szoftveres megoldás nem feltétlenül képes eljutni a tanulási folyamat végére (például elsajátítani a megfelelő képfelismerési képességet), így az ilyen adatok fenti célból való megőrzéséhez az adatkezelőnek jogos (különösen: tudományos vagy üzleti) érdeke fűződik, bizonyos esetekben pedig e körben akár a közérdek is hivatkozható (például gyógyszerkutató-sokhoz használt MI-alapú megoldások esetén). A fenti adatok is azonban egy meghatározott célból kezelhetők (ideértve például egy MI-alapú megoldás útján folytatott kutatást). Kiemelendő továbbá, hogy akár eredetileg egyéb célból gyűjtött személyes adatok is felhasználhatók később, például egy tudományos kutatás során, valamint annak érdekében,³⁴ azonban az ilyen adatkezelési műveleteknek is meg kell felelnie a személyes adatok kezelésére vonatkozó elveknek, így például, ha a kutatás során elegendő anonimizált adatok gyűjtése és feldolgozása, az ennek megfelelő célból konkrét érintetteket azonosító személyes adatok nem kezelhetők jogszerűen.

A fentiekén túl az adatkezeléshez fűződő jog korlátozása is sajátos szempontok szerint foghat helyt, figyelembe véve az MI felhasználásával való adatkezelések sajátosságait. Amennyiben például az érintett vitatja az adatok pontosságát, vagy tiltakozik az adatkezelés ellen, úgy az adatkezelőnek képesnek kell lennie arra, hogy korlátozza az adatkezelést azon időtartamra, amely lehetővé teszi számára, hogy ellenőrizze az adatok pontosságát, illetve az adatkezelői jogos indokoknak az érin-

³³ GDPR 17. cikk (3) bekezdése.

³⁴ GDPR 5. cikk (1) bekezdés e) pontja.

tett jogos indokaival szembeni elsőbbségét. Ez jelentheti például a fenti időtartamokra a vonatkozó adatok migrálását az adott rendszerből egy másik, szűkebb körű hozzáférést engedő rendszerbe, vagy egy biztonságos, zártan kezelt adathordozóra mentést;³⁵ ha a rendszer működése ezt lehetővé teszi, ezen időtartamra (például amíg tisztázódik, hogy az adott kutatásban részt vevő valóban hozzájárult-e a részvételhez), továbbá a vonatkozó személyes adat egy fiktív adattal is helyettesíthető. Az adatkezelőnek ugyancsak képesnek kell lennie az adatok zárolására, ha az adatkezelés jogellenessége ellenére az érintett azt kéri, vagy ha az adatokra már ugyan nem lenne szükség további adatkezelés céljából, de az érintett igényli azokat jogi igények előterjesztéséhez, érvényesítéséhez vagy védelméhez. Ilyen eset lehet például, ha egy arcfelismeréssel járó megoldás fejlesztéséhez felhasznált felvételeket jogsértő módon készítették, és az érintett azokat bizonyítékként való felhasználás céljából kéri zárolni a vonatkozó személyiségi jogi perben.

Mint az a fentiekből is látszik, az adatkezelés korlátozásához (zároláshoz) fűződő kérelmek teljesítése számos esetben a szervezési és technikai intézkedések hatékony, együttes alkalmazását várja el az adatkezelőtől, egyben a GDPR jelentős gátat is szab a fenti időtartam során az adatok felhasználásának. Amennyiben tehát az adatkezelés korlátozás alá esik, úgy az adatok tárolhatók, azonban bizonyos kivételekkel (például jogi igények előterjesztéséhez, érvényesítéséhez vagy védelméhez) más módon nem kezelhetők.³⁶ Erre tekintettel az adatkezelőnek olyan megoldást kell találnia (például külön adathordozóra mentéssel vagy az adatok adott rendszeren belüli megfelelő megjelölésével), amely biztosítja, hogy a zárolt adatok ne keveredhessenek egyéb adatokkal, és véletlenül se használhassák fel azokat a fenti eseteken kívüli célokból.

Ami az adathordozhatósághoz való jogot illeti, ez az érintettek hozzájárulásán, valamint a közvetlenül velük kötött szerződések teljesítésén alapuló MI-alapú adatkezeléseknél jöhet szóba releváns érintetti jogként, ha az alkalmazott technológia körülményeire tekintettel ez lehetséges. Erre tekintettel az adathordozhatósághoz való jog egyrészt sajátos hozzáférési jogot,³⁷ másrészt – ha ez technikailag megvalósítható – az adatok adatkezelők közti továbbítását biztosítja az érintett számára. Ez utóbbi jog gyakorlásának biztosítása azonban a gyakorlatban igencsak problémás lehet. Tekintettel ugyanis arra, hogy az MI-alapú megoldások gyakran sajátos logika és elv alapján működnek, így technikai értelemben is csak az azonos vagy egymáshoz igen hasonló megoldásokat használó adatkezelők közti adattovábbítás merülhet fel. Figyelembe kell vennünk azonban azt a tény is, hogy az adatok továbbítása az adatkezelő saját üzleti titkai vagy szellemi alkotásai védelméhez fűződő érdekeit is jelentős veszélynek teheti ki, például az érintett adatok versenytárs számára való felfedésével. Így az adatkezelőnek ezen esetekben egyrészt mérlegelnie kell az érintetti kérelem

35 A NAIH/2019/363/2. sz. ügyében a NAIH kiemelte, hogy az adatok pontosságának tisztázásáig az adatkezelőnek zárolnia kellett volna az ügyfél telefonszámát.

36 GDPR 18. cikk (2) bekezdés.

37 Az adatkezelő rendelkezésére bocsátott személyes adatok „tagolt, széles körben használt, géppel olvasható formátumban” való rendelkezésre bocsátása [GDPR 20. cikk (1) bekezdés].

megvalósíthatóságát, másrészt saját érdekeinek súlyát az érintett érdekeivel szemben (például az üzleti titoknak minősülő vagy szellemi alkotás részének tekinthető információk kitakarásával).

Tekintettel arra, hogy a közérdekű, illetve közhatalom gyakorlása, vagy jogos érdekből folytatott adatkezelések az MI-alapú megoldások esetén valószínűleg a közeljövőben is meghatározók lesznek, így az adatkezelőknek is különös gondot kell fordítaniuk az érintett tiltakozási jogának elősegítésére. Az érintett jogszerű tiltakozása esetén ugyanis az adatkezelő a személyes adatokat nem kezelheti tovább, kivéve, ha bizonyítja, hogy az adatkezelést olyan kényszerítő erejű jogos okok indokolják, amelyek elsőbbséget élveznek az érintett érdekeivel, jogaival és szabadságaival szemben, vagy amelyek jogi igények előterjesztéséhez, érvényesítéséhez vagy védelméhez kapcsolódnak.³⁸ Ennek alátámasztásául szolgál az úgynevezett érdek mérlegelési teszt is, amely azonosítja az adatkezelői és érintetti érdekeket, továbbá tartalmazza azok ellensúlyozását. Ez MI-alapú megoldások esetén tartalmazhatja az MI-megoldás alkalmazásának szükségességére, kiemelt hatékonyságára vonatkozó érveket, valamint annak alátámasztását, hogy az adott megoldás miért nem jelent túlzott sérelmet az érintettek magánéletére, jogaira, valamint érdekeire, és azon intézkedések felsorolását, amelyekkel az adatkezelő az esetleges káros hatásokat enyhíti.

A fentiekén túl kiemelendő, hogy amennyiben az adatkezelő által alkalmazott megoldás automatizált döntéshozatalt, illetve profilalkotást is maga után von, úgy az adatkezelőnek biztosítania kell egyéb szempontok érvényesülését, valamint elő kell segítenie az érintett ezzel kapcsolatos, sajátos jogainak gyakorlását. Ennek oka, hogy bár az MI segítségével sok esetben kiküszöbölhetővé válnak az emberi mulasztások, tévedések, az érintettekről alkotott (jellemzően digitális formában, az online térben is elérhető) profilok is igen könnyen nyomom követhetők, vagy további következtetések levonása céljából elemezhetőek.³⁹ Ennek révén pedig az érintett kiszolgáltatottá válhat, az MI segítségével pedig akár még eredményesebben is befolyásolható.

Hangsúlyozandó, hogy a GDPR nem határozza meg ugyan az automatizált döntéshozatal fogalmát, azonban e fogalom alatt olyan esetek értendők, amikor például egy algoritmus hoz meg bizonyos döntéseket, ha a döntésnek kellő súlya, illetve hatása van az érintett vonatkozásában. Ez természetesen nem terjed ki valamennyi MI által hozott döntésre, kizárólag azokra, amelyek az érintettre nézve joghatással járnak, vagy ők hasonlóképpen jelentős mértékben érintik⁴⁰ (például, ha egy szerződés érdemi módosításáról határoz MI-alapú megoldás). Az automatizált döntéshozatallal szemben a profilalkotás fogalmát a GDPR már tételesen meghatározza, ez alatt személyes adatok automatizált kezelésének bármely olyan formáját értve,

„amelynek során a személyes adatokat valamely természetes személyhez fűződő bizonyos személyes jellemzők értékelésére, különösen a munkahelyi teljesít-

38 Lásd GDPR 21. cikk (1).

39 Buzás 2018, 198.

40 GDPR 22. cikk (1) bekezdés.

ményhez, gazdasági helyzethez, egészségi állapothoz, személyes preferenciákhoz, érdeklődéshez, megbízhatósághoz, viselkedéshez, tartózkodási helyhez vagy mozgáshoz kapcsolódó jellemzők elemzésére vagy előrejelzésére használják.”⁴¹

Ezen esetekre például szolgálhatnak az MI segítségével támogatott különböző toborzási célú megoldások, amelyek a jelentkezők adatait, jellemzőit viszonyítják az adott munkakör kapcsán elvárt kvalitásokhoz.

Az automatizált döntéshozatalról és az ahhoz kapcsolódó profilalkotásról egyaránt elmondható, hogy e megoldások – gazdasági és szervezési hatékonyságuk mellett – jelentős beavatkozást jelentenek az érintettek magánszférájába, sok esetben az érintettek személyiségjegyeit és életmódját is felfedve az adatkezelő számára. Például egy helymeghatározási adatokat kezelő ételfutár- vagy étteremkereső applikáció a helymeghatározási adatok elemzése révén felismerheti, hogy az érintett rendszeresen későn jár haza, és erre tekintettel marketing célból felajánlhatja neki a kései órákban is házhoz szállítást vállaló éttermek listáját vagy kuponjait.⁴² Az ilyen jellegű adatkezeléseknél az adatkezelőknek különös gondot kell fordítaniuk az adatkezelésük érintett általi átláthatóságára (így a vonatkozó adatkezelési tájékoztatók megfogalmazására), az érintetti jogok elősegítésére és az adatvédelmi alapelvek érvényesülésére (ideértve például az adott esetben gyűjtött adatokon alapuló piackutatási vagy szolgáltatásfejlesztési elemzések elvégzése előtt ezen adatok anonimizálását).

Olyan esetekben, ahol az adatkezelés kizárólag automatizált módon történik (ideértve a profilalkotást is), az érintett jogosult arra, hogy ne terjedjen ki rá az olyan, kizárólag automatizált adatkezelésen – ideértve a profilalkotást is – alapuló döntés hatálya, amely rá nézve joghatással járna, vagy őt hasonlóképpen jelentős mértékben érintené.⁴³ E tilalom alól kivételt jelent, ha a fenti módon hozott döntés az érintett és az adatkezelő közötti szerződés megkötése vagy teljesítése érdekében szükséges, annak meghozatalát az adatkezelőre alkalmazandó olyan uniós vagy tagállami jog teszi lehetővé, amely az érintett jogainak és szabadságainak, valamint jogos érdekeinek védelmét szolgáló megfelelő intézkedéseket is megállapít, továbbá, ha az az érintett kifejezett hozzájárulásán alapul.

Személyes adatok különleges kategóriái esetén további korlátozást jelent, hogy az adatkezelésre kizárólag akkor kerülhet sor, ha az adatkezeléshez az érintett kifejezett hozzájárulását adta, vagy az adatkezelés jelentős közérdek miatt szükséges, illetve ha a szabályozás által elérni kívánt céllal arányos, megfelelően konkrét védelmet biztosító uniós jog vagy tagállami jog alapján kerül arra sor.⁴⁴ A szenzitív adatok elemzésével kapcsolatos veszélyek kapcsán kiemelő példaként az elmúlt években jelentős visszhangot kapott Cambridge Analytica elnevezésű analitikai megoldásokkal

41 GDPR 4. cikk 4. pontja.

42 Az Adatvédelmi Munkacsoport WP251rev.01 sz. irányelve az automatizált döntéshozatalról és a profilalkotásról, 11.

43 GDPR 22. cikk (1) bekezdés.

44 GDPR 22. cikk (2), (4) bekezdés.

foglalkozó társaság által folytatott adatgyűjtési gyakorlat, tekintettel arra, hogy a társaság az érintettek számára átláthatatlan módon gyűjtött választási elemzések végzése céljából személyes adatokat a közösségi médián keresztül, amelyeket több jelentős politikai kampány során is felhasználtak.⁴⁵ Mint az ezen esetből is következik, a közösségimédia-felületeken végzett politikai vagy piackutatási célú adatkezeléseknek – az érintetti jogok és szabadságok sérelmén túl – jelentős társadalmi vagy gazdasági hatásai is lehetnek, rossz kezekbe kerülve pedig e beláthatatlan méretű adathalmazok akár választási, piaci vagy egyéb társadalmi manipulációhoz is vezethetnek, amelyek elemzését, értékelését az MI fokozott hatékonysággal képes ellátni, adott esetben a káros hatásokat is sokszorosára erősítve. Az egyes online térben elérhető adatokból levonható következtetésekkel kapcsolatos kockázatokat támasztja alá egy amerikai tanulmány is, amely szerint például a Facebookon az egyes tartalmakhoz fűzött felhasználói „kedvelések” (like-ok), valamint pusztán néhány egyéb felhasználói válasz alapján kellő bizonyossággal vonhatók le következtetések a felhasználók szexuális irányultságáról, etnikai háttéréről vagy vallási meggyőződéséről.⁴⁶

A fentiekből eredően tehát joghatással vagy hasonló jelentős megoldással járó, automatizált döntéshozatalt és profilalkotást maguk után vonó MI-alapú megoldások esetén jellemzően hozzájárulás vagy szerződés, illetve speciális – ez idáig még nem jellemző – jogszabályi felhatalmazás alapján folytatható az adatkezelés. Tisztázandó azonban a „joghatás” vagy „ahhoz hasonló hatás” fogalma, tekintve, hogy csak az ilyen hatásokkal járó döntések esetén alkalmazandók a GDPR automatizált döntéshozatalra vonatkozó szabályai. A gyakorlat tükrében joghatásnak tekinthetők a szerződés létesítését, módosítását vagy megszűnését, bizonyos jogosultságok megadását vagy megtagadását maguk után vonó hatások, míg hasonlóan jelentős hatásnak minősülhetnek az érintettek magánéletére és választási szabadságára, diszkriminációra vagy egyéb elhúzódoó következményekhez vezető hatások (különösen az érintettek hitelbírálatára, egészségügyi, oktatási vagy egyéb szociális szolgáltatásokhoz való hozzájárása). A joghatáshoz hasonló jelentős hatás megléte különösen a viselkedés- vagy egyéb jellemzők értékelésén alapuló marketingtevékenységnél lehet kérdéses, és okozhat fejtörést az adatkezelők számára, tekintettel arra, hogy demográfiai adatok elemzése önmagában nem feltétlenül jár ilyen, az érintett magánéletébe való súlyosabb behatással, azonban egyéb szempontok figyelembevételével e hatás már megvalósulhat. Az adatkezelés sajátosságai (például a kínált szolgáltatások, termékek, a marketingtevékenység által célzott érintettek köre, a promóció fajtája stb.), esetleges intruzív jellege, az érintett eszközeinek követése, az érintett elvárásai és a marketingtartalmak megjelenése, az érintett esetleges sebezhetőségének kihasználása (például gyermekeket célzó vagy gyógyszerreklámok) nyújthatnak tehát támpontot a fenti hatás meglétének megítélésénél.⁴⁷

45 Information Commissioner’s Office 2018

46 Kosinski–Stillwell–Graepel 2013, 5802.

47 Az Adatvédelmi Munkacsoport WP251rev.01 sz. irányelve az automatizált döntéshozatalról és a profilalkotásról, 21–22.

Mint az a fentiekből is következik, az érintetti jogok gyakorlásának biztosítása jelentős, ámde az érintetti jogokra és szabadságokra jelentett kockázatok tükrében arányos terheket ró az MI-alapú megoldásokat alkalmazó adatkezelőkre. Erre tekintettel az adatkezelőknek tanácsos már a tényleges megoldás kifejlesztése vagy – szerződéses partner által nyújtott szolgáltatások igénybevétele esetén – a megoldás gyakorlati bevezetése előtt az érintetti jogok biztosíthatóságát felmérni, figyelembe véve, hogy az esetek többségében önmagában egy adott informatikai rendszer hiányosságai vagy sajátos megoldása nem jelentenek mentesítést az adatkezelők számára az érintetti jogok biztosítása és szükség szerinti aktív támogatása alól. Mindez egyúttal azt is jelenti, hogy a jövőben fejlesztendő MI-alapú megoldások nem irányulhatnak az adatvédelmi jogok megsértésére vagy elégtelen biztosítására, az ilyen megoldásokat nyújtó vagy támogató – sok esetben adatfeldolgozónak minősülő – partnerekkel kötendő szerződések esetén javasolt alaposan meghatározni az érintetti jogok gyakorlásának biztosítása tekintetében való együttműködés kereteit, valamint gondosan felmérni a partner által az adott megoldás kapcsán biztosított technikai és szervezési intézkedéseket. Mindezek hiánya ugyanis – adott esetben – adatvédelmi incidenshez, illetve az érintetti jogok megsértéséhez, végső soron pedig az adatkezelő felelősségéhez vezethet.

A mesterséges intelligencia felhasználásával való adatkezelés jogszerűsége az Amerikai Egyesült Államok jogának tükrében

Az elmúlt néhány év óta az Amerikai Egyesült Államokban is jelentősnek mondható szabályozási törekvések figyelhetők meg, amelyek egyrészt a mesterséges intelligencia fejlesztésének támogatását és tudományos vagy társadalmilag hasznos felhasználásának erősítését szolgálják, másrészt igyekeznek annak káros hatásai ellen fellépni, annak lehetőség szerint elejét venni.

A fenti szabályozási törekvést erősíti szövetségi szinten a 2021-ben elfogadott, National Artificial Intelligence Initiative Act,⁴⁸ amely egyben elfogadja a nemzeti MI-stratégiát képező National Artificial Intelligence Initiative-et is.⁴⁹ E stratégia a fentiek szerint számos kiemelt pillért határoz meg, ahol egyrészt szükségesnek tekinthető az MI alkalmazásának támogatása, valamint számos esetben az érintettek jogainak védelme érdekében az átfogó jellegű, szövetségi szintű szabályozás is. Az e körben meghatározott stratégiai pillérek közé tartozik az innováció, a megbízható MI, az oktatás, az infrastruktúra, egyes szakterületek (ideértve például a mezőgazdaságot, az egészségügyet vagy a szállítást), valamint a nemzetközi együttműködés biztosítása is.

Az MI képességeinek kiaknázása és az innováció támogatása mellett azonban az MI-t bizonyos tekintetben korlátozó, illetve jelentősebb emberi felülvizsgálatot előíró szabályozási törekvések is megfigyelhetők, e körbe értve különösen

48 Lásd: www.congress.gov/116/crpt/hrpt617/CRPT-116hrpt617.pdf#page=1210

49 National Artificial Intelligence Initiative: www.ai.gov

az Algorithmic Accountability Act⁵⁰ elnevezésű törvénytervezetet, amely elsősorban az MI általi diszkriminációnak igyekszik elejét venni, illetve annak kockázatait csökkenteni, ennek keretén belül pedig az MI-alapú döntéshozatalt alkalmazó társaságoknak hatásvizsgálati dokumentáció elkészítését, az alkalmazott megoldás felülvizsgálatát, valamint egyéb kapcsolódó intézkedések meghozatalát írja elő. Ehhez hasonlóan az általuk alkalmazott algoritmusok kapcsán ír elő hatásvizsgálati kötelezettséget a Data Privacy and Protection Act elnevezésű törvény tervezete a legnagyobb adatokat kezelő szervezetek számára, e körbe értve az olyan szervezeteket, illetve szolgáltatókat, amelyek 250 millió dollár összeget meghaladó bruttó bevétellel rendelkeznek, és több mint 5 millió természetes személy személyes adatait, vagy több mint 200 ezer természetes személy szenzitív adatait gyűjtik, dolgozzák fel vagy továbbítják.⁵¹

A szövetségi törvényhozás vívmányain túl a tagállami jogban az MI-szabályozás keretén belül kiemelkedőnek tekinthető Kalifornia jogalkotása. Így Kalifornia például két törvénytervezetet is elfogadott korábban a képmás- és hangfelvételekkel való MI általi (úgynevezett deepfake-technológia segítségével) elkövetett visszaélések elleni fellépés, valamint e technológia hatékony szabályozása érdekében.⁵² Emellett 2022-ben szintén benyújtották a Facial Recognition Act of 2022 elnevezésű törvénytervezetet,⁵³ amely átfogó szabályokat vezet be az arcfelismerő rendszerek alkalmazása kapcsán, ideértve többek között e rendszerek hatósági alkalmazásának szabályait, jelentéstétellel, valamint az elfogultság tesztelésével és kiküszöbölésével, az érintettek tájékoztatásával kapcsolatos szabályokat.

Emellett a fogyasztói adatok kezelésével kapcsolatban számos tagállami szabály tartalmaz a profilalkotásra, illetve az automatizált döntéshozatalra vonatkozó szabályokat, ideértve különösen a California Consumer Privacy Act (CCPA) és az azt módosító California Privacy Rights Act (CPR) értelmében az automatizált döntéshozattal járó technológiával (e körbe értve a profilalkotást is) kapcsolatos adatkezeléssel való tiltakozásra (úgynevezett opt-out jog), valamint ezen technológiával kapcsolatban alkalmazott logikára, a fogyasztóra kiható eredményekre vonatkozó információkhoz való hozzáféréshez való jogot⁵⁴, illetve a Colorado Privacy Act (CPA)⁵⁵, a Connecticut Data Privacy Act (CTDPA)⁵⁶ és a Virginia Consumer Data Protection Act (VCDPA)⁵⁷ értelmében a fogyasztóra joghatással vagy hasonló jelentős hatással bíró adatkezeléssel szembeni tiltakozáshoz való jogot. Mindezen megoldások jelentős részben tükrözik

50 Lásd: www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/6580/text

51 Lásd: <https://energycommerce.house.gov/sites/democrats.energycommerce.house.gov/files/documents/BILLS-117hr8152ih.pdf>

52 California Legislative Information 2019

53 Lásd: <https://lieu.house.gov/sites/lieu.house.gov/files/Lieu%20FRT%20Bill%20FINAL.pdf>

54 Lásd: https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?division=3.&part=4.&lawCode=CIV&title=1.81.5.; www.oag.ca.gov/system/files/initiatives/pdfs/19-0021A1%20%28Consumer%20Privacy%20-%20Version%203%29_1.pdf, 1798.185(16)

55 Lásd: https://leg.colorado.gov/sites/default/files/documents/2021A/bills/2021a_190_rer.pdf, 6-1-1303(20)

56 Lásd: www.cga.ct.gov/2022/ACT/PA/PDF/2022PA-00015-R00SB-00006-PA.PDF, Sec. 4.

57 Lásd: <https://lis.virginia.gov/cgi-bin/legp604.exe?212+ful+SB1392ER+pdf>, § 59.1-573. 5.

a GDPR automatizált döntéshozatal, valamint profilalkotás kapcsán előírt egyes rendelkezéseit, különösen a profilalkotás meghatározását,⁵⁸ az érintett jogát arra, hogy

„ne terjedjen ki rá az olyan, kizárólag automatizált adatkezelésen – ideértve a profilalkotást is – alapuló döntés hatálya, amely rá nézve joghatással járna vagy őt hasonlóképpen jelentős mértékben érintené”;⁵⁹

valamint az automatizált döntéshozatal, illetve a profilalkotás kapcsán alkalmazott logikájára és arra vonatkozó tájékoztatást, hogy az ilyen adatkezelés milyen jelentőséggel, illetve az érintettre milyen várható jogkövetkezményekkel bír.⁶⁰ Kiemelendő azonban, hogy a 2022-ben elfogadott, és 2023. december 31-én hatályba lépő Utah Consumer Privacy Act (UCPA) kevesebb jogot biztosít a fogyasztóknak a profilalkotás kapcsán, így nem biztosít például e körben tiltakozási jogot.⁶¹ E tekintetben megmutatkozik egyúttal az amerikai tagállami szabályozás széttagoltságából eredő hátránya, amely így az egyes adatvédelmi jogokat eltérő mértékben, illetve tagállamonként sok esetben változóan biztosítja a fogyasztók részére.⁶²

Az MI általi adatkezelés területén kibontakozó tagállami szabályozást a kialakuló hatósági kompetenciák is kísérik, e tekintetben pedig Kalifornia állam szintén élenjárónak tekinthető. A CPRA felhatalmazza többek között az újonnan létrehozott kaliforniai adatvédelmi hatóságot (California Privacy Protection Agency) rendeletek kibocsátására a kaliforniai fogyasztók hozzáférési és tiltakozási jogának gyakorlásával kapcsolatban a vállalkozások automatizált döntéshozatali technológia, illetve profilalkotás révén végzett adatkezelései vonatkozásában, ideértve a fentiek szerint, a fenti technológiával kapcsolatban alkalmazott logikára, a fogyasztóra kiható eredményekre vonatkozó információkhoz való hozzáféréshez való jogot is.⁶³ Mindez pedig széles körben biztosít lehetőséget a hatóság számára arra, hogy a sok esetben kaliforniai székhelyű, világszinten vezető technológiai cégek MI-alapú adatkezeléseit szabályozza Kalifornia tagállam területén, a GDPR-ban lefektetettekhez sok szempontból hasonló követelményeket támasztva.

Hangsúlyozandó azonban, hogy a szövetségi és tagállami szabályozás mellett jelentősnek mondhatók a technológiai szektorban zajló önszabályozási törekvések, valamint a visszaélések megelőzését szolgáló intézkedések. Így a Facebook már korábban bejelentette, hogy a jogosulatlanul megosztott szexuális tartalmak (úgynevezett bosszúpornó)

58 GDPR 4. cikk 4. pont, CCPA 1798.140(z), CPA 6-1-1303(20), CTDPA Section 1(22), VCDPA § 59.1-571. 71.

59 GDPR 22. cikk (1) bek.

60 GDPR 13. cikk (2) bek. f) pont, 14. cikk (2) g) pont

61 Lásd: <https://le.utah.gov/~2022/bills/static/SB0227.html>, § 13-61-201(4)

62 Az egyes tagállami fogyasztói adatok kezelésével kapcsolatos jogszabályok és tervezeteik, valamint az adatvédelmi jogok kapcsán lásd: https://iapp.org/media/pdf/resource_center/State_Comp_Privacy_Law_Chart.pdf

63 CPRA 1798.185. (16)

felismerésére szolgáló MI-alapú megoldást dolgozott ki.⁶⁴ Mindemellett az Egyesült Államokban a bírói gyakorlat is folyamatosan és jelentős mértékben formálja az MI általi adatkezelés lehetőségeit, valamint szabályozói megítélését. Korábban, többek között, az American Civil Liberties Union (ACLU) elnevezésű civil szervezet kezdeményezett pert az arcfelismerő megoldásairól híres Clearview AI elnevezésű társaság ellen, amely az amerikai adatvédelmi jogszabályok megsértésével gyűjtött személyes adatokat (jellemzően: képmásokat), adatbázisát és technológiáját pedig más szervezetek, többek között bűnüldöző hatóságok részére értékesítette.⁶⁵ Hangsúlyozandó, hogy a Clearview AI-al szemben több európai adatvédelmi hatóság is bírságot szabott ki a közelmúltban, az európai adatvédelmi jogszabályi rendelkezések megsértése okán, ideértve a francia,⁶⁶ az olasz,⁶⁷ valamint a görög⁶⁸ adatvédelmi hatóságokat, amelyek mind 20 millió euró összegű adatvédelmi bírságot szabtak ki a társaságra.

A fentiek tükrében megállapítható, hogy az Amerikai Egyesült Államok is igyekszik megfelelő szabályozási keretrendszert kialakítani az MI-alapú megoldások és fejlesztések kapcsán, amelynek – a fentiek tükrében – várhatóan a jövőben is a kutatások és a tudományos fejlődés támogatása, valamint az MI visszaélészerű, valamint diszkriminatív alkalmazása elleni küzdelem lesznek a kulcspontjai.

Szektorális adatvédelmi kérdések

A különböző mesterségesintelligencia-megoldások elterjedtsége számos területen megfigyelhető, amelyek sok esetben sajátos értelmezést követelnek meg. Így más és más szempontok vonatkoznak például az okosirodai vagy okosotthon-megoldásokkal kapcsolatos adatkezelésekre, a viselkedésalapú marketingre vagy egy egészségügyi intézmény által folytatott, MI-alapú megoldással támogatott egészségügyi kutatásra (például egy MI-alapú megoldás fejlesztése bizonyos betegségek könnyebb felismerése céljából). Az alábbi pontokban néhány jellemző szektorális adatkezelési területet mutatok be, ahol a különböző MI-alapú megoldások fokozott elterjedése várható a közeljövőben.

Munkahelyi adatkezelés

Az új kollégák toborzása során, valamint a munkaviszony fennállása alatt alkalmazott különböző MI-alapú megoldások sok esetben képesek a munkáltatói érdekek védelmén és erősítésén túl a munkavállalók számára is előnyöket nyújtani. Az MI mun-

64 Salinas 2019

65 Lásd: www.aclu.org/cases/aclu-v-clearview-ai

66 Lásd: https://edpb.europa.eu/news/national-news/2022/french-sa-fines-clearview-ai-eur-20-million_en

67 Lásd: https://edpb.europa.eu/news/national-news/2022/facial-recognition-italian-sa-fines-clearview-ai-eur-20-million_en

68 Lásd: https://edpb.europa.eu/news/national-news/2022/hellenic-dpa-fines-clearview-ai-20-million-euros_en

kahelyi alkalmazása körén belül említhetők például a toborzást segítő megoldások, amelyek egyfajta előszűrőt képeznek a társaságok döntéshozói számára, vagy épp támogatják ezek döntéshozatalát az érintettek értékelésével, míg más alkalmazások kifejezetten a munkavállalók képzését vagy ellenőrzésüket segítik elő.

Erre tekintettel egyre elterjedtebbnek mondhatók a munkavállalók munkavégzési hatékonyságának figyelésére szolgáló adatkezelési megoldások, amelyek azonban számos esetben túlzó behatást jelenthetnek az érintettek magánszférájára, sérthetik a jogszerűség, tisztességes eljárás és átláthatóság, valamint az adattakarékosság elvét. Erre tekintettel a munkavállalók megfigyelésére alkalmazható megoldások leginkább az anonimizált adatgyűjtések esetén (például belső munkahelyi hatékonyságot elemző statisztika készítése céljából) vagy – az egyik legenyhébb ellenőrzési eszközként – a munkahelyi hálózathoz kapcsolódó adatforgalom figyelése, és az azzal kapcsolatos rendellenességeknek a fokozatosság elvével összhangban való kivizsgálása esetén játszhatnak szerepet.

Magyarország tekintetében hangsúlyozandó, hogy a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) személyiségi jogok védelmével, valamint adatvédelemmel kapcsolatos szakaszai⁶⁹ a munkahelyi adatkezelések, valamint a munkavállalói személyiségi jogok korlátozásával járó megoldások esetén többletkövetelményeket támasztanak a munkáltatókkal szemben. Tekintettel arra, hogy a munkahelyi ellenőrzések jellemzően és szükségszerűen a személyiségi jogok korlátozásával járnak, leszögezhető, hogy a korlátozás csak akkor foghat helyt, ha az a munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges és a cél elérésével arányos. Ez esetben pedig a munkáltatónak a munkavállalót a személyiségi jog korlátozásának módjáról, feltételeiről és várható tartamáról, továbbá szükségességét és arányosságát alátámasztó körülményekről előzetesen írásban tájékoztatnia kell.⁷⁰ A fentiek kapcsán azonban hangsúlyozandó, hogy a különböző MI-alapú megoldásokkal járó ellenőrzési megoldások jellemzően nem szükségesek a munkavállalók munkahelyi teljesítményének mérésére, és az adatkezelés ez esetben nem is tekinthető arányosnak, mivel a munkavállalói teljesítmény a legtöbb munkakörben ennél jóval enyhébb behatást jelentő ellenőrzési módokkal is vizsgálható.

A fentebb írtakat figyelembe véve leszögezhetjük, hogy a munkahelyen alkalmazott mesterségesintelligencia-megoldások egyik esetben sem működhetnek felügyelet nélkül, és olyan jövőt sem fogadhatunk el, ahol emberek sorsa felett korlátlan hatalmú gépek vagy algoritmusok döntenek. Erre szinte kafei példát állít egy néhány évvel ezelőtti eset. Egy Los Angeles-i férfi főnöke elfelejtette megújítani a munkaszerződését, amit az irodája adminisztratív feladatait irányító MI-alapú rendszer azonnal észlelt. Elsőként a rendszer érvénytelenítette a férfi belépőkártyáját, majd kizárta az informatikai rendszerek jelentős részéből is, végül pedig értesítette a biztonsági szolgálatot, és kivezettette a férfit az épületből.⁷¹

69 Mt. 9–11/A. §

70 Mt. 9. § (1)–(2) bekezdés.

71 Wakefield 2018

További kockázatot jelent a munkahelyen alkalmazott MI-alapú rendszerek tekintetében az egyes rendszerek és alkalmazások eredeti célokkal összeegyeztethetetlen további célból való felhasználása, például WiFi-alapú nyomkövető rendszer alkalmazása a munkavállalók mozgásának és magatartásának folyamatos ellenőrzésére.⁷² E kockázatok azonban a megfelelően átgondolt és transzparens adatkezelési gyakorlattal minimalizálhatók.

Egészségügyi adatkezelés

A különböző MI által támogatott szoftverek, okoseszközök és egyéb elemzések céljára szolgáló rendszerek az elmúlt években az egészségügyet is forradalmasították. Nem szabad azonban elfelejtenünk, hogy az e körbe tartozó információk az érintettek életének legintimebb szférájába tartoznak, ezeknek az illetéktelenek általi megismerése pedig kiemelt egzisztenciális veszélyt jelenthet az érintetteknek nézve,⁷³ így az egészségügy területén való MI-alkalmazás esetén még jelentősebb hangsúllyal jelennek meg a lehetséges etikai problémák, amelyek teljes körű orvoslására vélhetőleg csak az MI- és egészségügyi szabályozás következő lépcsőfokai jelenthetnek megoldást. E körben különös kihívást jelenthet például az MI alkalmazása egészségügyi kutatások során gyűjtött adatok elemzése érdekében (például a betegek viselkedésének, hangulatának, állapotváltozásának megfigyelése, ezekkel kapcsolatos következtetések levonása), vagy az ápoló vagy szociális robotok elterjedése, az ezekkel való interakciók adatvédelmi megfelelésének biztosítása.

A fentiekén túl hangsúlyozandó, hogy az úgynevezett gyenge mesterségesintelligencia-megoldások számára épp az egészségügy lehet az egyik kibontakozási terület. Az e megoldások és a mögöttük rejlő elgondolás lényege, hogy az MI-nek nem feladata, hogy az emberhez mérhető vagy vele konkuráló intelligens létformává váljon, sokkalta inkább az tekinthető az MI feladatának, hogy az embert támogassa, az emberi teljesítőképességet felerősítse, a napi ügyintézés és munkamenetet könnyebbé, hatékonyabbá tegye. Tekintettel arra, hogy az orvoslás és az egészségügyi tanácsadás jellegénél fogva megköveteli a szakember általi felülmérlegelést, így az MI szerepe ezen a területen a jövőben is vélhetőleg inkább segítőfunkciókra korlátozódik majd.⁷⁴

Mindemellett azonban az MI szerepe egyes területeken és feladatkörökben az elkövetkezendő években kiemelkedővé válhat, sőt egyes innovációk már napjainkban is feszegetik az MI kapcsán korábban elképzelt lehetőségeket. Így az amerikai Harvard Medical School és Stanford egyetemek nemrég egy olyan MI-alapú megoldást fejlesztettek ki, amely önmaga képes röntgenképek alapján betegségek jeleit azonosítani.⁷⁵

⁷² Az Adatvédelmi Munkacsoport 2/2017. számú véleménye a munkahelyi adatkezelésről, 11.

⁷³ Trócsányi 2012, 401.

⁷⁴ Lőrincz 2019, 3.

⁷⁵ Kennedy 2022

Reklámcélú és egyéb adatkezelések

Az MI a fentiekén túl számos egyéb területen is jelentős hatások kifejtésére lehet képes, amelyek átformálják azokat a szolgáltatásokat vagy jelenségeket, amelyeket az eddigi formájukban megszokhattunk. Néhány éve jelent meg például a Lexus gépjármű egyik újabb modelljét bemutató, első olyan reklám, amelynek forgatókönyvét teljes egészében MI írta. A szoftver több mint egy évtizedre visszamenőleg elemzett reklámfilmeket, és végül így jutott el a kívánt alkotás létrehozásáig.⁷⁶ Ilyen és ehhez hasonló alkotások természetesen a jövőben is várhatók; ezekkel kapcsolatban továbbá főként a szellemi tulajdonjogi kihívásoknak lesz majd jelentősége, azonban adatvédelmi szempontok is felmerülhetnek alkalmazásuk kapcsán (például valós embereket ábrázoló fényképek és videófelvevételek felhasználása MI által).

Hangsúlyozandó azonban, hogy az MI reklámcélú, illetve ügyfélkapcsolati célú alkalmazása megfelelő szabályozás hiányában kifejezetten káros hatásokkal is járhat. Így például egy, az Ashley Madison nevű kanadai online társskereső szolgáltatóval kapcsolatos perben nyilvánvalóvá vált, hogy az oldal üzemeltetői magukat valós női felhasználóknak kiadó botok (tehát lényegében MI-alapú álprofilok) alkalmazása révén vettek rá jellemzően férfi felhasználókat az oldalon történő előfizetésre, vásárlásra.⁷⁷ Mindemellett jelentős sajtóvisszhangot kapott, hogy a Microsoft egy olyan chatbotmegoldást szabadalmaztatott, amelynek segítségével fiktív, történelmi, vagy akár elhunyt személyekkel (például: elhunyt szeretteikkel) is beszélgethetnek a felhasználók.⁷⁸ Mindez azonban értelemszerűen jelentős etikai aggályokat is felvet, tekintettel arra, hogy a megoldás kontrollálatlan alkalmazása korábban soha nem látott, illetve nem ismert emocionális és pszichológiai megterhelést jelenthet a felhasználók számára, amelynek kezelésére hatékony szabályozói megközelítésre is szükség van.

Természetesen nem csak a reklámpar képes az MI robosztus elemzőképességének hasznosítására. Futótűzként terjednek a különböző fénykép-, videó-, valamint szövegelemző megoldások is, amelyek gigantikus mennyiségű adatot képesek rövid idő alatt elemezni és kategorizálni, messze meghaladva az emberi olvasás sebességét és munkabírását. A különböző, főleg forráskutatásra és adatbázisokban való keresésre építő MI-alapú megoldások ráadásul a jogászai munkát is nagymértékben segíthetik, például bírósági döntések keresésével, nagy mennyiségű dokumentumok áttekintésével vagy épp egyszerűbb formanyomtatványok, szerződésminták kitöltésével, automatizálásával. Kiemelendő azonban, hogy az ilyen megoldások sem jelentenek alternatívát sem a jogalkotás, sem a tényleges jogalkalmazás számára, tekintettel arra, hogy e folyamatok olyan komplex, értékalapú döntések meghozatalát követelik meg, amelyre napjainkban csak az ember képes.⁷⁹

76 Griner 2018

77 In re Ashley Madison Customer Data Sec. Breach Litig., 148 F. Supp. 3d 1378, 1380 (JPML 2015)

78 Duffy 2021

79 Pázmándi 2018, 12.

Sajnálatosan az MI alkalmazására számos negatív, kártékonynak mondható példát is találni. Jelentős kockázatot jelenthetnek például az érintettek magánszférájára az úgynevezett „deepfake”-tartalmak. Ezek lényegében MI-alapú megoldások által manipulált videó-, kép-, illetve hangfelvételek. A már napjainkban is elérhető megoldások képesek például olyan mondatokat vagy cselekményeket tulajdonítani egy-egy személynek, amelyet a való életben valószínűleg sohasem mondana vagy tenne, de képesek lehetnek akár több személy vonásait is egyesíteni, fiktív személyeket létrehozni. A fenti megoldásokkal nyilvánvaló, hogy új vagy manipulált személyes adatok jönnek létre, sok esetben az érintettek további azonosíthatósága mellett, valamint személyiségi jogaik csorbitása vagy mások félrevezetése érdekében, így alapvetően szembe menve a személyiségi jogok és a magánszféra védelmével. Ettől azonban sok esetben nehéz elkülöníteni a deepfake-technológia olyan alkalmazását, ahol az például a humor, a politikai szatíra vagy a kritika eszközeül szolgál.

A fentiekén túl természetesen megszámlálhatatlan területről beszélhetünk még, ahol az MI-nek az adott iparág forradalmasításán túl a személyes adatok kezelése tekintetében is kiemelt hatása van. Ilyennek mondható például az MI közlekedési célú alkalmazása, de akár a nemzetbiztonság vagy az oktatás területe is. Ez utóbbi különösen azért fontos, mert a digitális analfabetizmus felszámolásáért folytatott küzdelem túl a munkaképes lakosság digitális kompetenciáinak fejlesztését is segítheti,⁸⁰ így az MI pozitív társadalomformáló szerepe e körben különös hangsúlyt nyerhet.

Zárógondolatok

A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy a mesterséges intelligencia mint napjaink egyik kiemelkedő technológiai vívmánya, társadalmi, tudományos és gazdasági hatása mellett a személyes adatok kezelésére, valamint a magánélet védelmére is kiemelt hatással van.

Erre tekintettel pedig az MI-alapú megoldásokat alkalmazó adatkezelőknek még az adott megoldás kidolgozása, illetve bevezetése előtt tételesen meg kell tervezniük az adatkezelés menetét és az érintetti jogok gyakorlását támogató megoldásokat, műveleteket, valamint ki kell alakítaniuk az adatok védelmét segítő intézkedések körét. E körbe tartozhat különösen a megfelelő tájékoztatók és belső szabályzatok elkészítése és szükséges körű elérhetővé tétele az érintettek részére, valamint a személyes adatok kezelését végző vagy az adott rendszert, megoldást alkalmazó munkavállalói állomány képzése.

Tekintettel arra, hogy az MI általi adatkezelés az érintettek számára jelentős kockázatokkal járhat, illetve az adatkezelők kezében sok esetben társadalmilag káros túlhatalmat is eredményezhet, így az MI általi adatkezelés kapcsán az adatvédelmi és adatbiztonsági elvárások fokozott hangsúllyal kell hogy érvényesüljenek. Ez pedig különösen igaz a jelentős adattömegek felett rendelkező nagyvállalatok, valamint ál-

⁸⁰ Czékmann–Ritó 2018, 59.

lami szervek, illetve hatóságok adatkezeléseire, amelyeket vezércsillagként kell hogy vezesse a transzparenciára törekvés, az adatkezelők társadalmi elszámoltathatósága, valamint a közbizalom és a demokratikus társadalom megfelelő működésének védelme. Ennek segítségével ugyanis az MI alkalmazásával, azonban az adatvédelmi tudatosság megőrzése mellett valósítható meg a nagyvállalatok oldaláról a szolgáltatások minőségének javítása, valamint a kutatási és fejlesztési tevékenységek felgyorsítása, az állami szereplők esetében pedig a hatékonyabb ügyintézés, a hatósági ügykezelés és a közbiztonság egy magasabb szintje.⁸¹

Irodalomjegyzék

- Agencia Española de Protección de Datos (2020): *GDPR Compliance of Processings that Embed Artificial Intelligence. An Introduction* (2020. február). Online: www.aepd.es/sites/default/files/2020-07/adecuacion-rgpd-ia-en.pdf
- Asimov, Isaac (1942): Runaround. *Astounding Science-Fiction*, 29(1).
- Barfield, Woodrow: Towards a Law of Artificial Intelligence. In Woodrow Barfield – Ugo Pagallo: *Research Handbook on the Law of Artificial Intelligence*. Cheltenham (UK) – Northampton (USA), Edward Elgar, 2018. 2–39. Online: <https://doi.org/10.4337/9781786439055.00011>
- Bradley, Tony (2017): Facebook AI Creates Its Own Language in Creepy Preview of Our Potential Future. *Forbes*, 2017. július 31. Online: <https://bit.ly/3CUZahm>
- Buzás Péter (2018): Az érintett jogai. In Péterfalvi Attila – Révész Balázs – Buzás Péter (szerk.): *Magyarázat a GDPR-ról*. Budapest, Wolters Kluwer Hungary. 149–206.
- Claire Duffy: Microsoft Patented a Chatbot That Would Let You Talk to Dead People. It Was Too Disturbing For Production. *CNN Business*, 2021. január 27. Online: <https://edition.cnn.com/2021/01/27/tech/microsoft-chat-bot-patent/index.html>
- Computer AI Passes Turing Test in ‘World First’. *BBC News*, 2014. június 9. Online: www.bbc.com/news/technology-27762088 www.bbc.com/news/technology-27762088
- Czékmann Zsolt – Ritó Evelin (2018): Úton az információs társadalom felé – a kormányzati stratégiák tükrében. *Infokommunikáció és Jog*, 2(71), 54–60.
- Datatislynet (2018): *Artificial Intelligence and Privacy*. Report (2018. január). Online: www.datatislynet.no/globalassets/global/english/ai-and-privacy.pdf
- Elek István (2015): *Az intelligencia spontán megjelenése*. Budapest, ELTE Eötvös.
- Fekete István – Gregorics Tibor – Nagy Sára (1990): *Bevezetés a mesterséges intelligenciába*. Budapest, LSI Oktatóközpont.
- Griner, David (2018): An AI Tried to Write the Perfect Lexus Ad. Here’s a Scene-by-Scene Look at What It Was Thinking. *Adweek*, 2018. november 19. Online: www.adweek.com/programmatic/an-ai-tried-to-write-the-perfect-lexus-ad-heres-a-scene-by-scene-look-at-what-it-was-thinking/
- Information Commissioner’s Office (2018): *Investigation into the Use of Data Analytics in Political Campaigns*. A Report to Parliament. Online: <https://bit.ly/31RRZu9>
- Innovációs és Technológiai Minisztérium (2020): *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030*. Online: <https://ai-hungary.com/api/v1/companies/15/files/137203/view>

81 Necz 2020b, 53.

- Kennedy, Shania (2022): Harvard, Stanford Develop Self-Supervised AI to Detect Disease Via X-ray. *Health IT Analytics*, 2022. szeptember 19. Online: <https://healthitanalytics.com/news/harvard-stanford-develop-self-supervised-ai-to-detect-disease-via-x-ray>
- Kosinski, Michal – David Stillwell – Thore Graepel (2013): Private Traits and Attributes are Predictable from Digital Records of Human Behaviour. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 110(15), 5802–5805. Online: <https://doi.org/10.1073/pnas.1218772110>
- Lőrincz György (2019): A mesterséges intelligencia alkalmazásával hozott döntés jogi megítélésének egyes kérdései. *Gazdaság és Jog*, 4(27), 1–7.
- Necz Dániel (2020a): A mesterséges intelligencia adatvédelmi szempontjai, különös tekintettel a belügyi szervek adatkezelési gyakorlatára. *Rendvédelem*, 9(1), 135–165.
- Necz Dániel (2020b): A mesterséges intelligencia belügyi és biztonsági célú alkalmazása. *Scientia et Securitas*, 1(1), 49–53. Online: <https://doi.org/10.1556/112.2020.00008>
- Pázmándi Kinga (2018): Digitalizáció, technológiai fejlődés, jogi paradigmák. *Gazdaság és Jog*, 26(12), 10–14.
- Perez László (2012): Információs forradalom és globalizáció. In Pázmándi Kinga – Verebics János (szerk.): *E-Jog*. Budapest, HVG-ORAC. 17–23.
- Salinas, Sara (2019): Facebook Says It Made an A.I. Tool That Can Detect Revenge Porn Before It's Reported. *CNBC*, 2019. március 15. Online: www.cnn.com/amp/2019/03/15/facebook-ai-tool-detects-revenge-porn-before-its-reported.html
- Sappa, Cristiana (2019): How Data Protection Fits with the Algorithmic Society in Two Intellectual Property Rights. A Comparative Analysis. *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Internationaler Teil*, 68(2) 135–144.
- Trócsányi Sára (2012): Személyes adatok kezelése az egészségügyben. In Péterfalvi Attila (szerk.): *Adatvédelem és információszabadság a mindennapokban*. Budapest, HVG-ORAC. 401–425.
- Turing, Alan M. (1950): Computing Machinery and Intelligence. *Mind*, 59(236), 433–460. Online: <https://doi.org/10.1093/mind/LIX.236.433>
- Wakefield, Jane (2018): The Man Who Was Fired by a Machine. *BBC News*, 2018. június 21. Online: www.bbc.com/news/technology-44561838

Jogforrások

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
- 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről
- Az Európai Adatvédelmi Testület és az Európai Adatvédelmi Biztos 5/2021. sz. közös véleménye a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (a mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály) megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679. sz. rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet; GDPR) Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>

A mesterséges intelligencia felhasználásával történő adatkezelések...

Az Adatvédelmi Munkacsoport 2/2017. számú véleménye a munkahelyi adatkezelésről. Online: <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/610169>

Az Adatvédelmi Munkacsoport WP251rev.01 sz. irányelve az automatizált döntéshozatalról és a profilalkotásról. Online: https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=612053

Az Adatvédelmi Munkacsoport WP260 rev. 01 véleménye az átláthatóságról. Online: https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=622227

California Legislative Information (2019): *AB-730 Elections: Deceptive Audio or Visual Media (2019–2020)*. Online: https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=201920200AB730

Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Az emberközpontú mesterséges intelligencia iránti bizalom növelése*. COM(2019) 168 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52019DC0168>

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye Mesterséges intelligencia Európa számára*. COM(2018) 237 final/2. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52018DC0237R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52018DC0237R(01))

Európai Bizottság: *Fehér könyv a mesterséges intelligenciáról: a kiválóság és a bizalom európai megközelítése*. Brüsszel, 2020.2.19. COM(2020) 65 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52020DC0065>

In re Ashley Madison Customer Data Sec. Breach Litig., 148 F. Supp. 3d 1378, 1380 (JPML 2015)

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, Brüsszel, 2021.4.21. COM(2021) 206 final, 2021/0106(COD). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>

A NAIH/2015/2201/17/H. sz. határozata

A NAIH/2019/55. sz. határozata

A NAIH/2019/167. sz. határozata

A NAIH/2019/363/2. sz. határozata

A NAIH/2019/2526. sz. határozata

NAIH-85-3/2022. sz. határozata

NAIH-2501-10/2022. sz. határozata

A NAIH ajánlása az előzetes tájékoztatás adatvédelmi követelményeiről. Online: www.naih.hu/files/tajekoztato-ajanlas-v-2015-10-09.pdf

A NAIH tájékoztatója a munkahelyi adatkezelés alapvető követelményeiről. Online: www.naih.hu/files/2016_11_15_Tajekoztato_munkahelyi_adatkezelesek.pdf



A nemzetközi pénzügyi intézmények felelőssége az emberi jogok megsértéséért¹

PÁNOVICS ATTILA²

A nemzetközi pénzügyi intézmények többsége olyan nemzetközi szervezet, amelynek kifejezett célja a gazdasági fejlődés erősítése és a szegénység csökkentésének a támogatása. A tevékenységeik közvetlenül vagy közvetve segítik a kormányokat az emberi jogi kötelezettségeik teljesítésében is.

A nemzetközi pénzügyi intézmények közötti jelentős különbségek és a rájuk vonatkozó gyakorlat korlátozottsága ellenére széles körben elismert, hogy kötik őket a nemzetközi jog általános elvei és a nemzetközi szokásjog, beleértve bizonyos emberi jogi normákat is. Az őket megillető kiváltságok és mentességek alapján azonban mentességet élveznek az államok bíróságainak a joghatósága alól.

Jelen tanulmány a nemzetközi pénzügyi intézmények felelősségének a határaival foglalkozik, a támogatott projektjeik által érintett személyek vonatkozásában. Miközben ezekre az intézményekre hagyományosan úgy tekintettek, hogy nincsenek emberi jogi kötelezettségeik, az elmúlt években jelentős változások történtek korlátozott immunitásuk elismerése terén.

Kulcsszavak: nemzetközi szervezetek, nemzetközi pénzügyi intézmények, multilaterális fejlesztési bankok, nemzetközi felelősség

Responsibility of International Financial Institutions for Human Rights Violations

Most of the international financial institutions (IFIs) are international organisations that explicitly mandated to enhance economic prosperity and to support poverty reduction. Their activities are also directly or indirectly related to support governments to meet their human rights obligations.

Despite the great variety of IFIs and the fact that available practice is limited, there is a broad consensus that IFIs are bound by general principles and customary norms of international law, including certain human rights norms. Nevertheless, privileges and immunities conferred upon IFIs ensure protection from any suit brought against them.

1 A tanulmány az FK 134930. sz. OTKA-kutatás keretében készült.

2 Adjunktus, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi- és Európajogi Tanszék, e-mail: panovics.attila@ajk.pte.hu

The present article is devoted to a discussion of the boundaries of responsibility between the affected persons and the IFIs for project-related harms. While these institutions have historically insisted that they have no obligations under human rights law, recent years have seen a shift towards the adoption of their restrictive immunities.

Keywords: international organisations, international financial institutions, multilateral development banks, international responsibility

Bevezetés

A nemzetközi jog megsértése esetén felmerülő felelősség kérdése a nemzetközi jog tudományának egyik legösszetettebb kérdése, amely napjainkig tartó, hosszú fejlődésen megy keresztül, különösen a Nemzetközi Ön Tanács (International Tin Council) csődje, és az azt követő eljárások óta.³ Ennek egyik mérföldköve kétségtelenül az államok nemzetközi felelősségéről szóló végleges tervezet (ASR), amelyet a Nemzetközi Jogi Bizottság (International Law Commission) dolgozott ki, majd az ENSZ Közgyűlése az 55/83. számú határozatával ajánlott az államok figyelmébe.⁴ Ennek alapul vételével, tíz évvel később megszületett a nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló végleges tervezet is (ARIO), amely hasonló sorsra jutott, mint az ASR.⁵

Ettől függetlenül mindkét dokumentum továbbra is intenzív tudományos vitákat generál, miközben a nemzetközi közösség egyre újabb és újabb kihívásokkal szembe-sül, amelyek megoldására az ENSZ 2015-ben elfogadott Fenntartható fejlődési menetrendje (Agenda 2030)⁶ és az ahhoz kapcsolódó célkitűzések (*sustainable development goals*, SDGs)⁷ jelentik a legátfogóbb, globális választ. Az Agenda 2030 és a hozzá szorosán kapcsolódó – szintén 2015-ben megszületett – párizsi megállapodás⁸ egy fenntarthatóbb pályát jelölnek ki, és meghatározzák a legfontosabb feladatokat 2030-ig, illetve az azt követő évtizedekre is. Sikeres végrehajtásukhoz a gazdaságok és a társadalmak működésének jelentős átalakítására van szükség, amelyben valamennyi országnak, nemzetközi szervezetnek és egyéb szereplőnek aktív szerepet kell vállalnia.

3 International Tin Council High Court, Chancery Division (22 January 1987) 77 ILR (1988) 18; Greenwood 1990, 8; Ebenroth 1991, 171; Seidl-Hohenveldern 1994, 255.

4 UN General Assembly 2002

5 UN General Assembly 2012

6 United Nations 2015b

7 Lásd: <https://sdgs.un.org/goals#goals>

8 United Nations 2015a

Nemzetközi pénzügyi szervezetek

Néhány ma is működő nemzetközi szervezet története a 19. századra nyúlik vissza, és a számuk különösen az 1950-es évektől nőtt meg ugrásszerűen,⁹ ennek ellenére a nemzetközi jogban nem létezik egységes definíciója a „nemzetközi szervezet” fogalmának.¹⁰ Az ARIO alkalmazása szempontjából a nemzetközi szervezet fogalmát rendkívül tágan határozták meg a 2. cikk *a*) pontjában.¹¹ Ennek értelmében egyrészt olyan szervezetekről van szó, amelyeket a nemzetközi jog szabályai alapján szerződéssel vagy más eszközzel hoznak létre. Másrészt nemzetközi jogalanyisággal kell rendelkezniük, tehát az adott nemzetközi szervezetet a tagjainak – amelyek nem csak államok lehetnek – fel kell ruházniuk azzal a képességgel, hogy a céljai teljesítéséhez és a funkciói gyakorlásához önállóan jogokat szerezhessen és kötelezettségeket vállalhasson (szerződéseket köthessen, ingó és ingatlan vagyont szerezhessen stb.), valamint jogi (bírói) eljárásokat (*legal proceedings*) kezdeményezhessen. Ennek a ténynek egyértelműen ki kell derülnie az alapító dokumentumból.¹²

Ennek megfelelően nem mindegyik nemzetközi pénzügyi szervezet minősül nemzetközi jogi értelemben nemzetközi szervezetnek. A nemzetközi pénzügyi szervezetek működését alapvetően a tagállamaik (kormányai) finanszírozzák, és ők irányítják a tevékenységüket is.¹³ Ezt általában szoros együttműködésben végzik az érintett országok fejlesztési bankjaival és egyéb pénzügyi intézményeivel. A továbbiakban a nemzetközi pénzügyi szervezetek közül azokról lesz szó, amelyek beruházások finanszírozásával foglalkoznak, hiszen ezek esetében merül(het)nek fel a legsúlyosabb problémák az emberi jogok megsértésével kapcsolatban. Ezek közül legismertebb a Világbank (World Bank) és a Nemzetközi Valutalap (International Monetary Fund, IMF),¹⁴ amelyek a II. világháború végétől kezdve alapvetően meghatározzák a nemzetközi pénzügyi rendszert. Mindkettő fontos szerepet játszik az alacsony jövedelmű országok életszínvonalának emelésében, illetve a szegénység visszaszorításában.

9 OECD 2019, 4.

10 A szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi szerződés 2. cikk (1) bekezdés *i*) pontja például egyszerűen csak a „kormányközi szervezet” (*intergovernmental organization*) kifejezést használja, amely több szempontból is felülvizsgálatra szorulna. Vagy egy viszonylag friss magyar példát is említve: a nemzetközi szervezeteknél nemzeti szakértőként történő foglalkoztatásról szóló 200/2022. (VI. 7.) Korm. rendelet 2. § 14. pontja alapján a nemzetközi szervezet „nemzetközi szerződéssel vagy államközi együttműködés keretében létrehozott és működő szervezet”.

11 „(a) international organization means an organization established by a treaty or other instrument governed by international law and possessing its own legal personality. International organization may include as members, in addition to States, other entities”

12 Az ENSZ szakosított szervei (*UN specialized agencies*) esetében ezt a szakosított intézmények kiváltságairól és mentességeiről szóló egyezmény biztosítja (United Nations 1947, Article II).

13 Herz 2007, 3.

14 Az IMF 1945-ben jött létre, legfontosabb feladata, hogy különféle hitelkonstrukciókkal segítse a gazdasági problémákkal küzdő országokat.

A Világbank a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bankból (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) és a Nemzetközi Fejlesztési Társulásból (International Development Agency, IDA) áll. Az IBRD-t 1994-ben hozták létre a Bretton Woods-i konferencián, a háború utáni újjáépítés finanszírozása érdekében. Az 1960-as évektől kezdte jelentősen növelni a kihelyezett források arányát a feltörekvő országokba, az 1990-es évek elejétől pedig megnőtt a szociális, egészségügyi és környezeti szempontok jelentősége a tevékenységét ért kritikák hatására.¹⁵ A tagállamainak száma jelenleg 189, amelyek biztosítják a bank alaptőkéjét, de a forrásait alapvetően a nemzetközi pénzpiacokról szerzi be. Különbféle pénzügyi eszközökkel, tanácsadással és technikai segítségnyújtással támogatja elsősorban a közepes jövedelemmel rendelkező országokat;¹⁶ a szolgáltatásait piaci alapon nyújtja. Az alapokmánya kifejezetten tiltotta, hogy a bank és tisztségviselői beavatkozzanak a tagállamai politikai ügyeibe, és az országok politikai jellege sem befolyásolhatta a döntéshozatal során, kizárólag gazdasági megfontolásokat vehetett figyelembe.¹⁷ Az IDA 1960-ban kezdte meg működését, és a leghátrányosabb helyzetű országoknak nyújt segítséget, rendkívül kedvező feltételekkel.¹⁸

Az úgynevezett Világbank-csoporthoz (World Bank Group) tartozik még a Nemzetközi Pénzügyi Társaság (International Finance Corporation, IFC),¹⁹ a Nemzetközi Beruházás-biztosítási Ügynökség (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA) és a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (International Centre for the Settlement of Investment Disputes, ICSID). Ezek közül az IFC a magánvállalkozások legnagyobb támogatója a feltörekvő országokban, amely állami garancia nélkül is végez finanszírozást, de csak olyan esetekben, amikor megfelelő mennyiségű magántőke nem áll rendelkezésre egy adott projekthez.

A multilaterális fejlesztési bankok közé tartozik az Afrikai Fejlesztési Bank (AfDB), az Ázsiai Fejlesztési Bank (ADB), az Ázsiai Infrastruktúra-fejlesztési Bank (AIIB), az Amerikaközi Fejlesztési Bank (IADB), az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD), az Új Fejlesztési Bank (NDB)²⁰ és az Iszlám Fejlesztési Bank (IsDB), de ide szokták sorolni az Európai Beruházási Bankot (European Investment Bank, EIB) is. Regionális és szubregionális szinten is működnek hasonló szervezetek,²¹ és vannak

15 Kende 2014, 645.

16 Az összes támogatás (1946 óta) meghaladja az 500 milliárd dollárt, lásd: www.worldbank.org/en/who-we-are/ibrd

17 IBRD Articles of Agreement, Article 4(10)

18 1960 óta kb. 460 milliárd dollárnyi támogatást nyújtott összesen 114 országnak. Jelenleg 79 ország jogosult részt venni a programjaiban, lásd: <https://ida.worldbank.org/en/what-is-ida>

19 Az IFC 1956-ban jött létre, jelenleg 179 tagállama van.

20 Korábban BRICS Development Bank, azaz a BRICS-országok (Brazília, Oroszország, India, Kína és a Dél-afrikai Köztársaság) vezetésével létrejött fejlesztési bank.

21 Caribbean Development Bank (CDB), Central American Bank for Economic Integration (CABEI), East African Development Bank (EADB), West African Development Bank (BOAD), Black Sea Trade and Development Bank (BSTDB), Economic Cooperation Organization Trade and Development Bank (ETDB), Eurasian Development Bank (EDB), North American Development Bank (Nadbank) stb.

olyan szervezetek is, amelyek sokkal korlátozottabb tagsággal rendelkeznek, illetve csak bizonyos típusú projekteket finanszíroznak.²²

A beruházások jelentősége

A gazdaságok átalakításához és fejlesztéséhez folyamatosan beruházásokat kell alkalmazni, és az ezekhez szükséges tőkeallokáció előteremtéséhez különösen a kevésbé fejlett országok számára jelentenek óriási segítséget a nemzetközi pénzügyi szervezeteken keresztül megszerezhető források. A (multilaterális) fejlesztési bankok által biztosított pénzügyi források – a közvetlen külföldi befektetésekhez hasonlóan – hozzájárulnak a gazdasági növekedéshez, javítják a versenyképességet, a köz- és magánfinanszírozás mozgósításával tőkét, technológiát, innovációt és szakértelmet vonzanak, méretgazdaságosságot eredményeznek, segítik a kedvező üzleti és beruházási környezet megteremtését, valamint új piacokat nyitnak meg az export számára.

Ezek tehát nem klasszikus kereskedelmi banki tevékenységet végző pénzügyi intézmények, és nem is jegybankok, amelyek legfontosabb feladata az árstabilitás elérése és megőrzése az egyes országokban. Sajátosságuk, hogy általában olyan beruházásokat támogatnak, amelyek magasabb kockázatúak, és jóval hosszabb távon térülnek meg, mint a kereskedelmi bankok által finanszírozott projektek. Hagyományosan az energetika, a közlekedés, a mezőgazdaság, valamint a vízgazdálkodás és szennyvízkezelés azok az ágazatok, ahol a legnagyobb szükség van a fejlesztési bankok ilyen típusú segítségére. A támogatott országok és egyéb szereplők így magas színvonalú projektek finanszírozásához kapnak segítséget, amely segít fedezni a termelékenységnövelő beruházások jelentős költségeit. Ennek nagyságrendjére példaként említhető, hogy 2000 és 2015 között a multilaterális fejlesztési bankok a támogatásaik összegét éves szinten 50 milliárdról 127 milliárd dollárra növelték, és még a 2008-ban bekövetkezett pénzügyi és gazdasági válság idején is tudták fokozni azt.²³

A vizsgált fejlesztési bankok általában nemcsak a finanszírozáshoz járulnak hozzá, hanem aktívan részt is vesznek a projektek fejlesztésében és megvalósításában. A részvételük kiterjed a végrehajtás felügyeletére és a hatások befolyásolására is. Márpedig a legjobban megtervezett és menedzselte projektnek is lehetnek előre nem látható gazdasági, szociális és/vagy környezeti kockázatai. A nagy infrastrukturális, energetikai, közlekedési, mezőgazdasági és ipari beruházásokra különösen igaz, hogy a gazdasági hasznok mellett jelentős társadalmi és környezeti következményekkel járnak. Ezeknek a negatív következményeknek a csökkentésére többféle módszer is ismert, ezek közül a várható hatások előzetes vizsgálata (*impact assessment*), illetve

22 International Fund for Agricultural Development (IFAD), Nordic Investment Bank (NIB), OPEC Fund for International Development (OFID), International Bank for Economic Co-operation (IBEC), Arab Bank for Economic Development in Africa (BADEA) stb. Ide sorolható a Nemzetközi Beruházási Bank (International Investment Bank, IIB) is, amelyet eredetileg a KGST országai hoztak létre 1970-ben, jelenleg mindössze 9 tagja van, és a székhelye Budapestre került a 2019. évi XI. törvény alapján.

23 World Bank Group 2016, 1.

az engedélyeztetési eljárások keretében az érintettek bevonása a döntések meghozatalába kiemelkedő jelentőségű.

Mivel a beruházások megvalósítása hosszú távra alapvetően meghatározhatja egy adott terület jövőbeni hasznosítási lehetőségeit, valamint az ott élők életkörülményeit, komoly érdek-összeütközések merülhetnek fel tehát a gazdaságfejlesztési célok, valamint az egyéb – jellemzően hosszabb távú – érdekek között. Általában megfigyelhető, hogy minél nagyobb volumenű beruházásról van szó, annál súlyosabb kockázatokkal és jelentősebb érdeksérelemmel lehet számolni az adott beruházás tervezése és megvalósítása során. A túl nagy kockázatokat hordozó beruházások támogatása pedig komoly reputációs problémákhoz is vezethet a finanszírozást segítő pénzügyi intézményekre nézve.

A támogatott országok nyilvánvalóan érdekeltek a beruházások sikeres megvalósításában, ezért adott esetben nem riadnak vissza a jogsértések elkövetésétől sem a fejlesztések mielőbbi megvalósítása érdekében. Ennek rémisztő példái voltak az 1980 és 1982 között elkövetett mézárások Guatemalában, a Chixoy-gát megépítése miatt,²⁴ amelynek a finanszírozásában jelentős részt vállalt a Világbank és az Amerikai Fejlesztési Bank (IADB) is.²⁵ Az érintett közösségek évtizedekkel később kaptak jóvátételt az elszenvedett sérelmekért,²⁶ miután a guatemalai kormány 2014-ben elismerte a tömeges jogsértést.²⁷ De említhetnénk a Világbank körülbelül 240 millió dolláros támogatásával, 1995-re megvalósult Pak Mun-gát által okozott szociális és környezeti katasztrófát Thaiföldön.²⁸

Természetesen számos jó példa és adaptálható gyakorlat létezik arra, hogy a különböző érdekeket miként lehet összhangba hozni egymással, hogyan lehet kompromisszumos megoldásokat találni konkrét esetekben, de sajnos ennek ellenkezőjére is találni rengeteg példát. Az International Consortium of Investigative Journalists nevű szervezet például a Világbank által támogatott, majdnem 1000 projektet vizsgált a 2004 és 2013 közötti időszakból. 2015-ben nyilvánosságra hozott jelentésükben azt állapították meg, hogy ezeknek a projekteknek 20–30%-a kényszerítette az érintetteket (több mint 3 millió embert) a lakóhelyük elhagyására, illetve a megélhetésüket korábban biztosító tevékenységeik befejezésére.²⁹ Az ENSZ vonatkozó irányelvei,³⁰ valamint az OECD által a multinacionális vállalatok számára meghatározott iránymutatások³¹ is megerősítik, hogy súlyos következményekkel járhat az emberi jogokra nézve, ha egy projekt előkészítése és megvalósítása során magas a jogsértések bekövetkezésének a kockázata, a finanszírozásban szerepet vállaló pénzügyi intézmények azonban nem a megfelelő gondossággal járnak el.

24 Pacenza 1996, 8.

25 Carasik–Russell 2012

26 Aquirre 2015

27 Lásd: <https://ejatlas.org/conflict/chixoy-dam-guatemala>

28 World Commission on Dams 2000

29 Lásd: www.icij.org/investigations/world-bank/explore-10-years-world-bank-resettlement-data

30 UN Human Rights Council 2011

31 OECD 2011

Kérdéses, hogy milyen mértékben vethető fel azoknak a nemzetközi pénzügyi intézményeknek (szervezeteknek) a felelőssége, amelyek részben vagy egészben finanszírozzák azokat a fejlesztéseket, beruházásokat, amelyek megvalósítása során akár tömegesen kerül sor az emberi jogok megsértésére. Ilyen esetekben az adott állam, illetve a képviselőjében eljáró személy(ek) felelőssége merülhet fel elsősorban, és a felelősség érvényesítésére különféle bírói fórumok előtt van lehetősége az érintett(ek) nek. Másik oldalról viszont nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a beruházásokhoz szükséges pénzügyi források nélkül gyakran nem is kerülne sor a beruházásra, mert az adott ország egyszerűen nem rendelkezik elegendő anyagi és egyéb erőforrással a fejlesztések megvalósításához.³² Ilyen esetekben a pénzügyi intézmények felelőssége is felmerül a saját cselekedeteikért vagy döntéseikért, függetlenül attól, hogy egy másik személy vagy szervezet magatartása közvetlenebb módon járult hozzá a jogsértéshez. A jog azonban hagyományosan csekély szerepet játszott a feltörekvő országoknak nyújtott fejlesztési források megítélésénél, viszont az elmúlt években az emberi jogi alapú megközelítés (*human rights-based approach*) megjelenésének köszönhetően jelentősen megnőtt az érdeklődés iránta.³³

Az ARIO vonatkozó szabályai

A nemzetközi szervezetek jogalanyisága természetüknél fogva származékos és korlátozott jellegű. Főszabály szerint az önálló jogi személyiséggel rendelkező nemzetközi szervezet felel az általa elkövetett nemzetközi jogsértésekért. A gyakorlatban azonban a nemzetközi szervezetek felelősségének megállapítása még az államokénál is sokkal több problémát vet fel.³⁴

Az ARIO abból indul ki, hogy a nemzetközi szervezet valamennyi jogsértése (pontosabban a nemzetközi jog szabályainak a megsértése) maga után vonja annak nemzetközi felelősségét.³⁵ A nemzetközi szervezet tehát olyan fennálló nemzetközi kötelezettségét szegi meg, amely egyúttal betudható neki. A betudhatóság kapcsán azonban fontos megkülönböztetnünk egymástól a magatartás betudását (*attribution of conduct*) a felelősség betudásától (*attribution of responsibility*), hiszen egyrészt nem minden magatartás keletkeztet nemzetközi felelősséget, másrészt a felelősség betudhatósága nem minden esetben függ attól, hogy a magatartás is betudható-e a nemzetközi szervezetnek.

A nemzetközi felelősséget a nemzetközi jog alanyai elsősorban független, egyéni felelősségként fogják fel. A gyakorlatban azonban előfordulhat a felelősség megosztásának a kérdése (*shared responsibility*), amikor több szereplő (köztük nemzetközi szervezet) jogsértő tevékenysége vezet káros következményekhez, de az egyes sze-

32 Shaw 2014, 955–956.

33 Broberg–Sano 2018, 664.

34 D’Aspremont 2012, 15.

35 ARIO 3–4. cikk.

replők hozzájárulása nem állapítható meg külön-külön,³⁶ azaz az egyes szereplők tevékenysége nincs közvetlen okozati összefüggésben a felelősség egy meghatározott részével. Bonyolítja a helyzetet, hogy a felelősség megosztására lehetőség van magatartás és felelősség betudása esetén egyaránt;³⁷ a felelősség betudhatósága azonban nem feltétlenül keletkeztet megosztott felelősséget egy nemzetközi szervezet és a tagállama(i) között.

Az ARIO 14. cikke alapján a nemzetközi szervezetek felelősségre vonhatók a nemzetközi jog megsértéséért, amennyiben segítséget vagy támogatást nyújt (*aid or assist*) egy államnak vagy egy másik nemzetközi szervezetnek a jogsértés elkövetéséhez. Az ASR 16. cikkének mintájára megalkotott rendelkezés³⁸ alkalmazásának alapvető feltétele azonban, hogy az adott nemzetközi szervezet legyen tisztában a tevékenység jogsértő jellegével, amely akkor is jogsértő lenne, ha ő maga követné el. Hasonló a helyzet abban az esetben, ha egy nemzetközi szervezet irányítást és ellenőrzést (*direction and control*) gyakorol egy állam vagy egy másik nemzetközi szervezet jogsértő tevékenysége felett. Ez olyan kötelező erejű döntést feltételez a szervezet részéről, amely nem ad lehetőséget a nemzetközi jogsértés elkerülésére.³⁹ Végül, egészen kivételes esetekben képzelhető csak el, hogy egy nemzetközi szervezet jogsértés elkövetésére kényszerítsen egy államot vagy egy másik nemzetközi szervezetet.⁴⁰

Ami a támogatást és segítségnyújtást illeti, az „aid and assistance” kifejezés gyakran pénzügyi összefüggésben merül fel.⁴¹ Ezzel kapcsolatban az Egyesült Államok már az 1970-es években felvetette a Világbank és hasonló pénzügyi szervezetek esetén a támogatások nyújtásának szigorítását azon országok számára, amelyekben az ENSZ szerint az emberi jogok tömeges megsértésére kerül sor.⁴² Giorgio Gaja professzor, az ARIO különélőadója (*special rapporteur*) is hangsúlyozta a nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló harmadik jelentésében, hogy egy államnak egy adott beruházáshoz – pénzügyi támogatás vagy egyéb formában – nyújtott segítség, amely bizonyos érintett személyek (*certain affected individuals*) emberi jogainak a sérelmével jár, felvetheti a nemzetközi szervezet felelősségét.⁴³

Az ARIO rendelkezéseinek az alkalmazása egyelőre nagyon korlátozott a gyakorlatban, hiszen a sérelmet szenvedett személyeknek gyakran a saját államukkal szemben sincs lehetőségük fellépni nemzeti szinten (a nemzeti jog alapján) vagy valamilyen nemzetközi emberi jogi fórum előtt. A nemzetközi szervezetek felelősségét pedig eleve a nemzetközi jog szabályai alapján kell megítélni.⁴⁴

36 Nollkaemper–Jacobs 2013, 368.

37 Kis–Mohay–Pánovics 2021, 288.

38 Möldner 2012, 312.

39 United Nations 2011, 67.

40 United Nations 2011, 68.

41 Reinisch 2010, 66–67.

42 Shitala 1992, 32.

43 ILC 2005, 11.

44 Cassese 2005, 407–408.

Elszámoltathatóság és immunitás

A feltörekvő országok számára a nemzetközi pénzügyi intézmények által nyújtott (társ)finanszírozás gyakran elengedhetetlen, hiszen saját forrásaikból képtelenek lennének előteremteni az adott beruházáshoz szükséges tőkét. A fejlesztések jelentős része tehát egyszerűen elmaradna, ha a nemzetközi pénzügyi intézmény(ek) részéről nem lenne garantált a szükséges források rendelkezésre bocsátása. Közvetlen összefüggés van tehát a nemzetközi pénzügyi intézmények tevékenysége, valamint a beruházások megvalósítása között, ami önmagában felveti azt a kérdést, hogy milyen szempontok alapján döntenek ezek az intézmények az egyes projektek támogatásáról, mekkora szerepe van ebben az egyes tagállamok képviselőinek, hogyan tudják megfelelően figyelembe venni az eltérő érdekeket, megelőzni a felmerülő konfliktusokat, illetve adott esetben milyen lehetőségük van fellépni az érintett országok részéről elkövetett, esetleges jogsértések ellen.

A nemzetközi pénzügyi szervezetek számára nem kis nehézséget okoz, hogy miként tudnak megfelelni az aktuális kihívásoknak, amibe beletartozik az adott szervezetek transzparens működése és az ebből fakadó elszámoltathatósága. Egy részük független szervezeti egységek felállításával igyekezett választ adni a tevékenységük átláthatóságával kapcsolatos kritikákra. Mostanra egész hálózata jött létre azoknak az elszámoltathatósági mechanizmusoknak (Independent Accountability Mechanisms Network⁴⁵), amelyek a közöttük fennálló, jelentős eltérések ellenére közös céljuknak tekintik, hogy az érintett személyek közvetlenül jelezhessék a problémáikat az érintett bankok műveleteivel kapcsolatban.

Elsőként a Világbank (pontosabban a Board of Executive Directors) hozott létre 1993-ban egy vizsgálati panelt (*inspection panel*)⁴⁶ amely független a menedzsmenttől, és közvetlenül az ügyvezető igazgatók testülete számára készít jelentéseket. Fő feladata, hogy pártatlan eljárás keretében állapítsa meg a tényeket a hozzá érkező panaszok esetén, amelyek szerint egyes banki műveletek nem felelnek meg az intézmény politikáinak vagy eljárásainak.⁴⁷ Létrejöttét elsősorban külső tényezők indokolták,⁴⁸ például a Sardar Sarovar-gát és -erőmű építése az indiai Narmada folyón, amelynek a finanszírozásából 1994-ben kihátrált az IBRD, mivel az indiai kormány nem teljesítette a kölcsön feltételeként megállapított környezetvédelmi és egyéb követelményeket,⁴⁹ valamint a chilei Pangué Hydroelectric Project,⁵⁰ amely 1993 és 1996 között épült meg. 2021-ig összesen 155 ügyben fordultak a panelhez, első alkalommal 2001-ben történt meg, hogy a panel felhívta a bank figyelmét az emberi jogokkal kapcsolatos problémákra (a Csád–Kamerun-olajvezeték és a kapcsolódó projektek megvalósítása

45 Lásd: www.inspectionpanel.org/about-us/independent-accountability-network

46 The World Bank 1993

47 Woods 2001, 93.

48 Nanwani 2020

49 A beruházás 1987-ben kezdődött meg, és végül csak 2017 szeptemberében fejeződött be a létesítmény ünnepélyes átadásával, lásd Al Jazeera 2017.

50 Winthrop 1998, 33.

során).⁵¹ 2020 szeptemberében az ügyvezető igazgatók testülete kibővítette a panel feladatkörét, továbbá kiegészítette a tevékenységét egy vitarendező szolgálattal (*dispute service*).⁵² Az így létrejött elszámoltathatósági mechanizmus (*accountability mechanism*) 2021 júliusában meg is kezdte a működését.

Később más multilaterális fejlesztési bankok is felállították a saját átláthatósági mechanizmusait,⁵³ az IMF pedig egy független értékelést végző hivatalt (Independent Evaluation Office) hozott létre. Mostanra egész hálózata jött létre az elszámoltathatóságot biztosító, független mechanizmusoknak, és az együttműködésük lehetőséget ad az ötletek és tapasztalatok cseréjére.⁵⁴ A gyakorlatban azonban problémákat okozott, hogy ezek a mechanizmusok eltérő időpontokban kezdték meg a működésüket, ezért bizonyos intézmények esetén egyszerűen nem álltak rendelkezésre, máskor pedig a több szervezet általi finanszírozás okozott gondot az érintetteknek, hogy melyiket vegyék igénybe a rendelkezésre álló mechanizmusok közül.⁵⁵

A nemzetközi pénzügyek terén az államok sokáig féltékenyen őrizték a szuverén döntéshozó státuszukat.⁵⁶ Az általuk létrehozott nemzetközi szervezetek pedig különböző kiváltságokkal és mentességekkel (*privileges and immunities*) rendelkezhetnek, beleértve az államok bíróságainak joghatósága alóli mentességet.⁵⁷ Ezért ellenük eljárást indítani csak azon tag területén működő és joghatósággal rendelkező illetékes bíróság előtt lehet, ahol a szervezet értékpapírokat bocsátott ki vagy garantált, ahol hivatala van, vagy ahol az erről szóló értesítés átvételére kézbesítési megbízottat jelölt ki.⁵⁸ Nem indítható továbbá eljárás a tagjai vagy olyan személyek részéről, amelyek vagy akik a tagok nevében járnak el, vagy igényüket azoktól származtatják. Tulajdona, vagyona és követelése – bárhol és bárkinek a birtokában legyenek is – mentesek a lefoglalás, a letiltás és a végrehajtás minden formája alól mindaddig, amíg az adott szervezettel szemben jogerős ítélet nem születik.⁵⁹ Az immunitásra a mai napig az adott nemzetközi szervezet funkcióinak hatékony gyakorlásához szükséges feltételként tekintenek (bár elméletileg le is lehet mondani róla).

51 Sovacool – Fourie – Tan-Mullins 2018, 880.

52 The World Bank 2020

53 AfDB: Independent Review Mechanism (2004), ADB: Accountability Mechanism (1995), AIIB: Project-affected People's Mechanism (2018), EBRD: Independent Project Accountability Mechanism (2003), IADB: Independent Consultation and Investigation Mechanism (1994), IFC/MIGA: Compliance Advisor Ombudsman (1999) stb.

54 Lásd: www.inspectionpanel.org/about-us/independent-accountability-network

55 Utóbbi probléma egy ugandai vízerőműprojekt (Bugajali hydropower plant) kapcsán merült fel először élesen, amelynek a finanszírozásában többek között a Világbank és az AfDB is részt vett; lásd AKDN 2013.

56 Simmons 2000, 819; Erdem Türkelli 2020, 254.

57 Bradlow 2010, 17; Bruhács 2010, 51.

58 Lásd például a 2021. évi LXI. törvény 1. mellékletének VI., XIII. és XIV. függelékeit.

59 Utóbbi kitétel nem minden esetben jelenik meg, például az EBRD létrehozásáról szóló megállapodás – amelyet Magyarországon az 1991. évi LV. törvénnyel hirdettek ki – sem tartalmazza. Egyébként pedig a javakra és a tulajdonra vonatkozó joghatóság alóli mentességről való kifejezett lemondás sem terjed ki a végrehajtás alóli mentességre.

2019-ben az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága (US Supreme Court) történelmi döntést hozott a *Jam v. IFC* ügyben.⁶⁰ A 7:1 arányban meghozott döntés elismerte, hogy az IFC-hez hasonló nemzetközi szervezetek immunitása nem abszolút jellegű (az International Organizations Immunities Act értelmében), mert rájuk nézve is alkalmazni kell a külföldi országokra vonatkozó kivételeket (a Foreign Sovereign Immunities Act alapján). Különösen igaz ez a kereskedelmi tevékenység (*commercial activity*) végzésére, amely az IFC esetében is kétségtelenül fennáll.⁶¹ Elismerték tehát a korlátozott immunitást,⁶² de ez még nem jelentette az IFC felelősségének a megállapítását ebben a konkrét ügyben, a felperes közösségekkel szemben.⁶³

Az eset hátterét egy 20 évre szóló, 450 millió dolláros kölcsön jelentette, amelyet a washingtoni székhelyű IFC biztosított 2008-ban a Tata Mundra Power Plant projekthez az indiai Gujarat államban. A 4000 MW teljesítményű erőműben elsősorban Indonéziából importált szenet terveztek felhasználni,⁶⁴ de ennek a költségei néhány év alatt jelentősen megemelkedtek. A projekt jelentős hatásokkal járt a levegő minőségére és a felszín alatti vizekre, illetve – a tenger közelsége miatt – a halászatból élő helyi közösségekre. Az IFC saját elszámoltathatósági mechanizmusának (Compliance Advisor Ombudsman) keretében hozott monitoringjelentések elmarasztaló megállapításai ellenére a Társaság nem tett érdemi lépéseket a hiányosságok kiküszöbölése érdekében.

Zárógondolatok

Napjainkban egyre kézzelfoghatóbbá válnak az éghajlatváltozás és az erőforrások kiemerülésének katasztrofális következményei, amelyek kezeléséhez sürgős fellépésre van szükség a nemzetközi közösség részéről. A beruházások finanszírozását végző pénzügyi intézmények tehát új, speciális kihívásokkal szembesülnek, és ezzel összhangban az általuk biztosított támogatásoknak is egyre szigorúbb kritériumoknak kell megfelelniük, aminek a középpontjában az emberi jogok védelme áll.⁶⁵

A globális problémák – és különösen az éghajlatváltozásból fakadó kihívások – kezeléséhez alapvető változásokra (egyfajta „paradigmaváltásra”) van szükség, ami a pénzügyi rendszer működését tekintve is igaz. A fenntarthatóság értelmezésével kapcsolatos, évtizedek óta tartó viták ellenére maga a kifejezés gyökeret vert a pénzügyek terén is. A zöld gazdaság, a körforgásos gazdaság, a karbonsemlegesség, a zöld átállás szintén mind olyan célkitűzések, amelyek egyre népszerűbbé és elismertté válnak. A pénzügyi szektor egészének kulcsszerepe van a gazdaság működésének zöld irányba terelésében, a karbonsemlegesség fokozatos megteremtésében.

60 Budha Ismail Jam et al. v. International Finance Corporation, 139 S. Ct. 759 (2019)

61 Simons–Graziano 2020

62 Morelli 2020, 100–101.

63 Sharma 2020, 46–47.

64 Lásd: <https://disclosures.ifc.org/project-detail/SPI/25797/tata-ultra-mega>

65 Morelli 2020, 101.

2021-ben az olyan nagy, nemzetközi szervezetek, mint az ENSZ, az IMF, az OECD vagy a Pénzügyi Stabilitási Tanács (Financial Stability Board, FSB), továbbá az európai és ázsiai – sőt az amerikai – jegybankok is kiemelt prioritásként kezelték a pénzügyi rendszer zöldítését, a „fenntartható gazdaságra” való átállás támogatását, illetve az éghajlatváltozás pénzügyi stabilitásra gyakorolt hatásainak kutatását, valamint az ezekre adható válaszok feltérképezését.⁶⁶

Mivel a gazdasági, szociális és környezeti kérdések összefonódnak, egyre határozottabb elvárás a pénzügyi intézményekkel szemben is, hogy javítsák hozzájárulásukat a fenntarthatóság eléréséhez, ennek részeként társadalmi és környezeti szempontból is fenntartható politikát folytassanak, azaz a gazdasági teljesítmény növelésén túl maximalizálják a tevékenységeik társadalmi és környezeti hasznait is. Ehhez a fenntarthatósággal összefüggő célokra és sztenderdekre van szükség, és hangsúlyosabban kell figyelembe venni a – jellemzően hosszabb távú – környezeti és szociális kockázatokat a beruházásokat megalapozó tényezők között,⁶⁷ ami elengedhetetlen a pénzügyi stabilitás és a reálgazdaság rezilienciája szempontjából. A vállalatoknak és egyéb szereplőknek így nehezebb lesz forrásokhoz jutniuk, ha a pénzügyi intézmények kalkulációiban megjelennek a nem fenntartható tevékenységek valós kockázatai. A támogatásoknak ezért összhangban kell lenniük az adott szervezet hosszú távú stratégiájával, és fontos, hogy a fejlesztési bankok a saját működésük során is érvényesítsék a fenntarthatósági szempontokat.

Az Európai Unió ebből a szempontból egyfajta modellként szolgálhat, mert olyan fejlődés mellett köteleződött el, amely megfelel a jelen és jövő nemzedékek szükségleteinek, miközben biztosítja a gazdasági növekedést, továbbá új beruházási és foglalkoztatási lehetőségeket kínál. A 2019 végén meghirdetett Európai Zöld Megállapodás⁶⁸ jelenleg az EU fő gazdaságfejlesztési stratégiája, amely kettős – zöld és digitális – átállást tűzött ki célként (a „tartós és fenntartható növekedés” érdekében). Kulcsfontosságúnak tekinti a fenntarthatóságot, valamint a nagyobb erőforráshatékonysággal és alacsony CO₂-kibocsátással járó, körforgásos gazdaság (*circular economy*) fokozatos megteremtését. Témánk szempontjából különösen fontos a fenntartható finanszírozást célzó taxonómiai rendelet,⁶⁹ amely létrehozta a környezeti szempontból fenntartható gazdasági tevékenységek egységes osztályozási rendszerét. Ennek köszönhetően lehetővé válik a tőkeáramlások fenntarthatóbb gazdasági tevékenységek irányába való terelése, ami lehetővé teszi a gazdasági szereplők számára, hogy beruházásaikat a fenntarthatóbb technológiák és vállalkozások felé irányítsák. Az Európai Unió és Kína már jogszabályok szintjén is rögzítette a saját taxonómiajára vonatkozó előírásokat, és 2020 júliusában külön munkacsoportot is felállítottak

66 Magyar Nemzeti Bank 2022, 14.

67 A körültekintő kockázatkezelés lehetővé teszi a (nemzetközi) pénzügyi intézmények számára, hogy csak olyan tevékenységeket finanszírozzanak, amelyek pénzügyi, társadalmi és környezeti szempontból is fenntarthatónak minősülnek.

68 Európai Bizottság 2019

69 2020/852 rendelet, 13.

a meglévő szabályaik összehasonlítása érdekében. Ennek eredményeként kiadtak egy közös jelentést *Common Ground Taxonomy* néven, 2021 novemberében.⁷⁰

A jelenlegi beruházási szintek nyilvánvalóan nem elegendőek egy környezeti és szociális szempontból is fenntartható gazdasági rendszer támogatásához. A nemzetközi pénzügyi intézményeknek (és azon belül a multilaterális fejlesztési bankoknak) élen kell járniuk a fenntartható megoldásokat támogató, koherens pénzügyi rendszer kialakítására irányuló nemzetközi erőfeszítések összehangolásában. Válságok idején pedig különösen fontos, hogy a még rendelkezésre álló forrásokat a lehető leghatékonyabban használják fel, és közben növekedjen a magánszektorból származó finanszírozás aránya is. Ezzel még sürgetőbbé válik az emberi jogok tiszteletben tartásának elősegítése, az elszámoltathatósági mechanizmusok továbbfejlesztése, valamint nyilvánuló jogsértések esetén az adott szervezet felelősségre vonásának a lehetővé tétele.

Irodalomjegyzék

- Aquirre, Monti (2015): Chixoy Reparations at Last: Checks Are In. *International Rivers*, 2015. október 20. Online: www.internationalrivers.org/news/blog-chixoy-reparations-at-last-checks-are-in/
- Bradlow, Daniel D. (2010): International Law and the Operations of International Financial Institutions. In Daniel D. Bradlow – David B. Hunter: *International Financial Institutions and International Law*. The Netherlands, Kluwer Law International BV. 1–30.
- Broberg, Morten – Hans-Otto Sano (2018): Strengths and Weaknesses in a Human Rights-Based Approach to International Development – An Analysis of a Rights-Based Approach to Development Assistance Based on Practical Experiences. *The International Journal of Human Rights*, 22(5), 664–680. Online: <https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1408591>
- Bruhács János (2010): *Nemzetközi jog II. Különös rész*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Carasik, Lauren – Grahame Russell (2012): Justice Delayed 30 Years in Guatemala. *Al Jazeera*, 2012. január 4. Online: www.aljazeera.com/opinions/2012/1/4/justice-delayed-30-years-in-guatemala
- Cassese, Antonio (2005): *International Law (2nd edition)*. Oxford, Oxford University Press.
- D’Aspremont, Jean (2012): The Articles on the Responsibility of International Organizations: Magnifying the Fissures in the Law of International Responsibility. *International Organizations Law Review*, 9(1), 15–28. Online: <https://doi.org/10.1163/15723747-00901009>
- Ebenroth, Carsten Thomas (1991): Shareholders’ Liability in International Organizations: The Settlement of the International Tin Council Case. *Leiden Journal of International Law*, 4(2), 171–183. Online: <https://doi.org/10.1017/S0922156500002284>
- Erdem Türkelli, Gamze (2020): The Best of Both Worlds? Multilateral Development Banks, Immunities and Accountability. *Hague Journal on the Rule of Law*, 12, 251–281. Online: <https://doi.org/10.1007/s40803-020-00143-1>
- Európai Bizottság (2019): *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai zöld megállapodás*. COM(2019) 640 final (2019. december 11.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52019DC0640>

70 Lovegrove 2021

- Greenwood, Christopher (1990): The Tin Council Litigation in the House of Lords. *Cambridge Law Journal*, 49(1), 8–13. Online: <https://doi.org/10.1017/S0008197300106750>
- Herz, Steven (2007): *The Role and Responsibilities of International Financial Institutions with Respect to Human Rights and Their Relevance to the Private-Sector*. A Submission to the U. N. Special Representative to the Secretary General on Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises. Bank Information Center, February 2007. Online: <https://bit.ly/3HdLWif>
- ILC (2005): *Third Report on Responsibility of International Organizations*. Fifty-Seventh Session, 2005, UN Doc. A/CN.4/553.
- Kende Tamás et al. (szerk.): *Nemzetközi jog*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014.
- Kis Kelemen Bence – Mohay Ágoston – Pánovics Attila (2021): A nemzetközi szervezetek felelőssége: koncepcionális és értelmezési kérdések. In Kajtár Gábor – Sonnevend Pál (szerk.): *A nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzetközi kapcsolatok szerepe a 21. században. Tanulmányok Valki László tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös. 285–298.
- Lovegrove, Simon (2021): IPSF Common Ground Taxonomy Package. *Regulation Tomorrow*, 2021. november 5. Online: www.regulationtomorrow.com/eu/ipsf-common-ground-taxonomy-package/
- Magyar Nemzeti Bank (2022): *Zöld pénzügyi jelentés* (2022. május). Online: www.mnb.hu/letoltes/zold-penzugyi-jelentes-2022.pdf
- Morelli, Antonio (2020): International Financial Institutions and Their Human Rights Silent Agenda: A Forward-Looking View on the “Protect, Respect and Remedy” Model in Development Finance. *American University International Law Review*, 36(1), 51–103. Online: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/auilr/vol36/iss1/2>
- Möldner, Mirka (2012): Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC’s DARIO. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 16(1), 281–327.
- Nanwani, Suresh (2020): Independent Accountability Mechanisms in Further Pursuit of Accountability: Directions, Cooperation and Engagement (Chapter 10). In Owen McIntyre – Suresh Nanwani (szerk.): *The Practice of Independent Accountability Mechanisms (IAMs), Towards Good Governance in Development Finance*. Leiden–Boston, Brill Nijhoff. 262–290. Online: https://doi.org/10.1163/9789004337787_012
- Narendra Modi Inaugurates Sardar Sarovar Dam. *Al Jazeera*, 2017. szeptember 17. Online: www.aljazeera.com/news/2017/9/17/narendra-modi-inaugurates-sardar-sarovar-dam
- Nollkaemper, Andre – Dov Jacobs (2013): Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework. *Michigan Journal of International Law*, 34(2), 359–438.
- OECD (2011): *Guidelines for Multinational Enterprises* (2011 Edition). OECD Publishing. Online: <https://doi.org/10.1787/9789264115415-en>
- OECD (2019): *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System* (2019. április 10.). Online: www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf
- Pacenza, Matt (1996): A People Damned: The Chixoy Dam, Guatemalan Massacres and the World Bank. *Multinational Monitor*, 17(7–8), 8.
- President Museveni and the Aga Khan Inaugurate Bujagali Hydropower Plant. *AKDN*, 2013. április 10. Online: www.akdn.org/press-release/president-museveni-and-aga-khan-inaugurate-bujagali-hydropower-plant

- Reinisch, August (2010): Aid or Assistance and Direction and Control between States and International Organisations in the Commission of Internationally Wrongful Acts. *International Organizations Law Review*, 7(1), 63–77. Online: <https://doi.org/10.1163/157237310X523821>
- Simmons, Beth A. (2000): International Law and State Behaviour: Commitment and Compliance in International Monetary Affairs. *American Political Science Review*, 94(4), 819–835. Online: <https://doi.org/10.2307/2586210>
- Simons, Marco – MacKenna Graziano (2020): Jam v. International Finance Corporation: The US Supreme Court Decision and its Aftermath. *Business and Human Rights Journal*, 5(2), 282–288. Online: <https://doi.org/10.1017/bhj.2020.11>
- Sovacool, Benjamin K. – Andria Naudé Fourie – May Tan-Mullins (2018): Disequilibrium in Development Finance: The Contested Politics of Institutional Accountability and Transparency at the World Bank Inspection Panel. *Development and Change*, 50(4), 867–895. Online: <https://doi.org/10.1111/dech.12427>
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz: Failure of Controls in the Sixth International Tin Agreement. In Niels Blokker – Sam Muller (szerk.): *Towards More Effective Supervision by International Organizations: Essays in Honour of Henry G. Schermers*. The Hague – London – Boston, Kluwer Law International, 1994. 255–274.
- Sharma, Dhruv (2020): The Immunities of International Organisations: Jam v. IFC and the Need for External Review Mechanisms. *NLUD Journal of Legal Studies*, 2, 41–57.
- Shaw, Malcolm N. (2014): *International Law (Seventh Edition)*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Shitala, Ibrahim F. I. (1992): Human Rights, Development, and International Financial Institutions. *American University International Law Review*, 8(1), 27–36.
- UN General Assembly (2002): *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (Resolution adopted on 12 December 2001). A/RES/56/83.
- UN General Assembly (2012): *Responsibility of International Organizations* (Resolution adopted on 9 December 2011). UN Doc. A/RES/66/100. Online: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/464/82/PDF/N1146482.pdf?OpenElement>
- UN Human Rights Council (2011): *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*. New York – Geneva, United Nations. Online: www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf
- United Nations (1947): *Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies*, New York, 21 November 1947. 33 UNTS 261. Online: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=III-2&chapter=3&clang=_en
- United Nations (2011): *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with Commentaries*. Online: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf
- United Nations (2015a): *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. UN Doc. A/RES/70/1. Online: <https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>
- United Nations (2015b): *Paris Agreement* (2015. december 12.). Online: <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XXVII/xxvii-7-d.en.pdf>
- Winthrop, Robert (1998): The Real World: The Pangué Hydro Project Revisited. *Practicing Anthropology*, 20(3), 33–34. Online: <https://doi.org/10.17730/praa.20.3.v582531ut62n3807>
- Woods, Ngaire (2001): Making the IMF and the World Bank More Accountable. *International Affairs*, 77(1), 83–100. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00179>

- The World Bank (1993): IBRD Board Resolution No. 93-10; IDA Board Resolution No. 93-6 (22 September 1993).
- The World Bank (2020): IBRD Board Resolution No. 2020-0005, IDA Board Resolution No. 2020-0004 (8 September 2020). Online: www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/documents/AccountabilityMechanismResolution.pdf
- World Bank Group (2016): *Multilateral Development Banks*. Issue Brief Series, Inter-Agency Task Force on Financing and Development, 2016. Online: www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/01/Multilateral-Development-Banks_WBG_IATF-Issue-Brief.pdf
- World Commission on Dams (2000): *Pak Mun Dam – Mekong River Basin (Thailand)*. WCD Case Study, Final Report (2000. november). Online: www.mrcmekong.org/assets/Publications/Council-Study/Amornsakchai-et-al-2001-Case-Study-PakMunDam-MRB-Thailand.pdf

Jogforrások

- Budha Ismail Jam et al. v. International Finance Corporation*, 139 S. Ct. 759 (2019).
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 rendelete (2020. június 18.) a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról

Egyetemi modellváltás és információszabadság¹

SCHIFFER ANDRÁS²

Az egyetemi modellváltás, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok életre hívása heves vitákat váltott ki nemcsak itthon, hanem Magyarország és az Európai Unió közötti kapcsolatokban is. Az aggodalmak a modellváltott egyetemek és a fenntartásukra közpénzből, a nemzeti vagyon terhére létrehozott új típusú alapítványok jövőbeni átláthatósága körül sűrűsödnek. Érdemes ezért megvizsgálni, hogy az Alaptörvényben egy államszervezeti pillérrel is megtámasztott információszabadság mint alkotmányos alapjog, miként érvényesülhet a jövőben a fenntartó közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok és a modellváltó egyetemek működése során. Azt egyértelműen megállapíthatjuk: a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok és a modellváltó egyetemek feladatorientált és vagyonszemponturn megközelítésből egyaránt közfeladatot ellátó szervnek minősülnek. A közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló törvény, a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló törvény, a felsőoktatás szektorális szabályozása és az Infotv. 1. mellékletének vizsgálata során azonban feltárhatók olyan egyenetlenségek és hiányosságok, amelyek az aggodalmakat alátámaszthatják.

Kulcsszavak: információszabadság, közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok (KEKVA), felsőoktatási intézmények, közfeladatot ellátó szerv, átláthatóság, egyetemi modellváltás, közpénz, nemzeti vagyon (köztulajdon), közbeszerzés, elektronikus közzététel

University Model Change and Freedom of Information

The change in the university model, the creation of public trusts with a public service mission, has provoked heated debates not only in Hungary, but also in relations between Hungary and the European Union. Concerns are growing about the future transparency of the model universities and the new type of foundations set up to maintain them from public funds at

- 1 Jelen cikk tartalmában kapcsolódik a KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 sz. „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” című kiemelt projekt keretében (kedvezményezett: Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság) az EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft.- HBH Stratégia és Fejlesztés Kft. Konzorciuma megbízásából végzett szakértői munkához.
- 2 Ügyvéd, e-mail: andras.schiffer@gmail.com

the expense of national assets. It is therefore worth examining how the freedom of information, as a fundamental constitutional right, which is also supported by a pillar of state organisation in the Fundamental Law, can be applied in the future in the operation of public trusts and model universities that perform a public function. It is clear that public trusts with a public-service mission and model universities are public bodies with a public-service mission from both a mission-oriented and a property perspective. However, an examination of the law on public trusts with a public purpose, the law on the more economical operation of public enterprises, the sectoral regulation of higher education and Annex 1 to the Infotv reveals some inconsistencies and gaps that may underpin concerns.

Keywords: freedom of information, public trusts with a public service mission, higher education institutions, public body with a public service mission, transparency, university model change, public money, national property, public procurement, electronic publication

Bevezető

A magyar felsőoktatási szektor jelentékeny hányada a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény (KEKVA tv.) 2021. május 1-jei hatálybalépését követő hónapokban költségvetési szervi jogállásból alapítványi fenntartású intézménnyé alakult át.³ A KEKVA tv. hatálybalépésével, majd pedig 1. mellékletének 2021-es kiegészítéseivel⁴ az addig központi költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmények döntő többsége kifejezetten erre a célra rendelt, közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok (KEKVA) fenntartásába került (modellváltás). Azt szeretnénk megvizsgálni, hogy a modellváltást követően, az új jogszabályi környezet milyen problémákat vet fel az érintett felsőoktatási intézmények és fenntartóik transzparenciáját, tehát az információs szabadság-szabályozás hatályát, az abból fakadó kötelezettségek érvényesülését illetően.

Az információs szabadság-szabályozás kódexe az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.), kulcsfogalma pedig a közfeladatot ellátó szerv.⁵ A közfeladatot ellátó szervet a kezelésében levő közérdekű és közérdekből nyilvános adatok tekintetében terheli a hozzá intézett adatigénylések teljesítésére vonatkozó,⁶ továbbá általános tájékoztatási és elektronikus

3 Lásd: <https://bit.ly/3kdE8nx>

4 2021. évi XLVIII. törvény, 2021. évi CXLVII. törvény, 2021. évi CXLVIII. törvény.

5 Infotv. 26. § (1) bekezdés.

6 Infotv. 26. § (1) bekezdés.

közzétételi kötelezettség.⁷ Azt is mondhatjuk: az információszabadság-szabályozás szervei hatálya alá a közfeladatot ellátó szervek tartoznak. Az Alaptörvény (és ennek alapján további törvények) azonban ezt a szervei hatályt két szempont mentén áttöri: közpénzügyi és környezetügyi irányból. Az Infotv. – az alaptörvénnyel összhangban – két helyen töri át közpénzügyi szempontból a szervei hatályt, tehát két olyan körre ró egyedi átláthatósági kötelezettségeket, amelyeket egyebekben nem tekint közfeladatot ellátó szervnek: a kötelező közszolgáltatók és egyetemes szolgáltatók, valamint a közpénzügyi kapcsolatok esetében.⁸ A környezeti információszabadságra vonatkozó szabályozást elsődlegesen nem az Infotv., hanem a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.), az Aarhusi Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény és a 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet tartalmazza.

Az információszabadság-szabályozásnak léteznek szektorális szabályai is. A modellváltó felsőoktatási intézmények esetében kiemelt jelentősége a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) és a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.) szektorális átláthatósági rendelkezéseinek van, de kitérünk az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (ÁSZ tv.), továbbá a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény (Knyt.), valamint a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (Taktv.) és az egyetemi modellváltás összefüggéseire is.

Keletkezéstörténet és alaptörvényi alapok

A magyar jogrendszerben az alapítvány alaptípusát, a tartós célra létrehozott alapítványt a 2013. évi V. törvény (Ptk.) 3:378–3:404. § szabályozza.⁹ A vagyonkezelő alapítványi alaptípust a vagyonkezelő alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvény (Vat.) létesítette. A vagyonkezelői alapítvány elhatároló ismérve a kedvezményezettként megjelölt személy, illetve személyek javára történő vagyoni juttatás.¹⁰ A Vat. a *lex specialis derogat legi generali* alapján viszonyul a Ptk. alapítványi szabályozásához.¹¹ A Vat. 4. § a vagyonkezelő alapítvány alfajaként vezette be a közérdekű vagyonkezelő alapítványt. A felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXLVIII. törvény 97. § egy új, 8/A alcím beiktatásával 2021. január 1-jei hatállyal létrehozta a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány intézményét: a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok felsorolását a Vat. 1. melléklete tartalmazta, így értelemszerűen az egyes közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok létesítéséről a törvényalkotó határozott.

⁷ Infotv. 32–33. §.

⁸ Infotv. 26. § (3) bekezdés és 27. § (3)–(3a) bekezdés.

⁹ Sándor 2020

¹⁰ Vat. 2. § (2) bekezdés.

¹¹ Sándor 2020

A törvényben létrehozott, közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok nagyobb részénél a jogalkotó úgy döntött, hogy az alapító okirat szerint egyetem – Nftv. 4. § (2) bekezdésben meghatározott – fenntartói jogát alapítói vagyoni juttatásként az alapítvány tulajdonába adja. A Hetedik Alaptörvény-módosítás az Alaptörvény 28. cikkébe iktatta, hogy a jogszabályok céljának megállapítása során annak indokolását is figyelembe kell venni, ezért érdemes felidézni a 2020. évi CXLVIII. törvény 97–98. §-ához fűzött előterjesztői indokolást, amely így szól:¹²

„A közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok kiemelkedő társadalmi értékteremtő szerepet töltenek be, ezáltal stratégiai jelentőségű közfeladatot látnak el. A javaslattal egyértelművé válik, hogy a vagyongazdálkodó alapítvány, amely alapító okirata alapján (magánjogi aktus), bírói nyilvántartásba vétellel közérdekű vagyongazdálkodó alapítványnak minősül, csak egy további közjogi aktussal válhat emellett olyan, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvánnyá, amelyre vonatkozóan az új 8/A. alcím speciális szabályokat határoz meg. Ez nem jelenti azt, hogy ezen alcím rendelkezései által ex lege közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvánnyá nem minősített közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány ne láthatna el közfeladatot, és hogy más jogszabályoknak az ilyen szervezetekre vonatkozó rendelkezései ne volnának alkalmazandók a vonatkozásában, azonban esetükben a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló, javaslat szerinti új 8/A. alcím speciális rendelkezései nem lesznek irányadóak.”

A jogalkotó tehát a magánjogi aktushoz fűzött közjogi aktussal minősít közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvánnyá egyes közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokat, azonban vizsgálódásunk tárgyát illetően egyértelműen fogalmaz: a közérdekű alapítvány is közfeladatot ellátó szerv, az ex lege közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvánnyá nem minősített közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány is elláthat közfeladatokat, csak az új 8/A alcím nem vonatkozik rá. Az új alcím mindössze négy hónapot, 2021. január 1-jétől 2021. április 30-ig volt hatályban: a KEKVA tv. 33. § ugyanis május 1-jével hatályon kívül helyezte, mivel szabályozási funkcióját a KEKVA tv. vette át. Ahogyan a 33. §-hoz fűzött előterjesztői indokolás fogalmaz,¹³ igazodik ahhoz az alapkonceptióhoz, amely szerint a Vat. meghatározott szabályai e törvényben kapnak alaptörvényi védelmet. Hogyan alakul a Ptk., a Vat. és a KEKVA tv. egymáshoz való viszonya? A KEKVA tv. 2. § indokolása eligazítást nyújt:¹⁴

„Bár a Javaslat részletesen szabályozza e jogalanyok intézményi szabályait, meghatározza azt is, hogy eltérő rendelkezés hiányában, mögöttes szabályozásként a Ptk. alapítványra vonatkozó szabályai kerülhetnek alkalmazásra. A Ptk.-hoz

12 Végső előterjesztői indokolás a 2020. évi CXLVIII. törvényhez.

13 Végső előterjesztői indokolás a 2021. évi IX. törvényhez.

14 Végső előterjesztői indokolás a 2021. évi IX. törvényhez.

képest a vagyongazdálkodási alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvény (a továbbiakban: Vtv.) is lex specialisként van jelen a jogrendszerben. Emiatt hangsúlyozandó, hogy a 2. § (2) bekezdése szerinti szabályt akként kell érteni, hogy a Vtv. szabályait nem kell alkalmazni, hiszen valamennyi e törvény szerinti alapítványra vonatkozó lényeges rendelkezést e törvénynek kell tartalmaznia.”

A Ptk. tehát a KEKVA tv.-nek is háttérnormája, azonban az egyaránt a civiljogi kódexre támaszkodó Vtv. és KEKVA tv. egymással párhuzamos szabályozások.

A modellváltó felsőoktatás alaptörvényi kereteit egyfelől az Alaptörvény X. cikke adja meg. Az (1)–(2) bekezdés tartalmazza – többek között – a tanítás szabadságát, a tudományos autonómiát, a (3) bekezdésben pedig a következőket olvashatjuk: „A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.” A Kilencedik Alaptörvény-módosítás biztosított alaptörvényi védelmet a KEKVA számára, amikor a 38. cikket a következő (6) bekezdéssel egészítette ki: „A közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodási alapítvány létrehozásáról, működéséről, megszüntetéséről, valamint közfeladata ellátásáról sarkalatos törvény rendelkezik.”

Az információszabadság, a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog alapjogi megfogalmazását az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés jelenti. A hatályos Alaptörvény azonban a transzparenciának nemcsak alapjogi, hanem államszervezeti pillért is biztosít. A közpénzügyi fejezetben elsőként a 37. cikk (1) bekezdésben nyer alkotmányos célként megfogalmazást – a közpénzek kezelésénél – az átláthatóság. A 38. cikk (1) bekezdés határozza meg a nemzeti vagyon fogalmát. A (4) bekezdés előírja: „Nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható.” Erre rímel a 39. cikk (1) bekezdés: „A központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható.” A Kilencedik Alaptörvény-módosítás iktatta a 39. cikkbe a közpénz definícióját: „(3) Közpénz az állam bevétele, kiadása és követeleése.” Az átláthatóság államszervezeti pillérének a magvát a 39. cikk (2) bekezdésében találjuk: „A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyongazdálkodási alapítványokra vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

Az állami alapítványrendeletek és az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés összefüggéséről a legfontosabb elvi tételeket a jegybanki alapítványrendeletek kapcsán hozott 8/2016. (IV. 6.) AB határozat tartalmazza:

„[30] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is megerősíti: »Figyelembe véve [...] azt, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerint a nyilvánosság előtti elszámolásra a 'közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet' köteles, az általuk kezelt közérdekű adatokhoz való hozzáférést – különösen erre irányuló igény esetén – a közfeladatot ellátó szerveken kívüli szervezetnek is biztosítania kell« {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]}. »Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak utolsó mondatából – tehát egyértelműen következik, hogy a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van, milyen tevékenységet folytat, a közérdekű adatszolgáltatásra irányuló kötelezettséget önmagában megteremti az a tény, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol.« {3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [19]}”

A KEKVA tv. hatálybalépését követően az Állami Számvevőszék tudományos portálja határozott követelményeket támasztott az új alapítványtípus irányába:¹⁵ „Fontos kiemelni, hogy a modellváltást követően, az egyetemeket fenntartó, újonnan létrejövő alapítványok is kötelesek a rájuk bízott vagyonnal az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint gazdálkodni, illetve a részükre ingyenesen juttatott vagyont kizárólag felsőoktatási célokra fordítani.” A KEKVA tv.-nyel szemben országgyűlési képviselők az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollját kérték.¹⁶ Az indítványhoz csatolt *amicus curiae*¹⁷ azzal érvel, hogy a KEKVA tv. 11. § (3) bekezdésben felhívott piaci magánbefektető elve sérti az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében foglaltakat.

Közfeladatot ellátó szerv-e a KEKVA?

Az Infotv. 26. § (1) bekezdés – „az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek” meghatározás – értelmezése során kifejecesedett bírói gyakorlat két ágon tekinti tetten érhetőnek a közfeladatot ellátó szervi minőséget: feladatorientált (abból indul ki, hogy az adott feladat közfeladat, az igényelt adat a szerv közfeladatához kapcsolódik); illetve vagyonszempontú (függetlenül attól, hogy az adott szerv közfeladatot lát-e el, annak okán, hogy nemzeti vagyont kezel, amellyel el kell számolnia, megalapozott a transzparencia követelménye)¹⁸ megközelítésből.

A KEKVA tv. keletkezése előtt meghozott 8/2016. (IV. 6.) AB határozat ebben a kérdésben is maradandó cölöpöket vert le. Az érvelés az alapító közfeladatot ellátó szervi jellegéből indul ki:

¹⁵ Lásd: www.penzugyiszemle.hu/hu/hirek/megujul-a-hazai-felsooktatás

¹⁶ Ügyszám: II/02280/2021.

¹⁷ Lásd: https://transparency.hu/wp-content/uploads/2021/07/II-02280-2021_amicus_curiae_kekva_Transparency_International_Magyarország.pdf

¹⁸ Lásd 2017.El.II.J.GY.P.3. szám.

„[16] Az MNB – az ország pénzügyi rendszerét irányító és ellenőrző, kizárólagos állami tulajdonban álló, részvénytársasági formában működő szervezetként – vitathatatlanul közfeladatot lát el, és közpénzzel gazdálkodik. [...] [18] Mind ezen szabályok együttes értelmezése alapján egyértelmű, hogy az MNB jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó szerv, közpénzzel gazdálkodik, az átláthatóság és a közélet tisztasága érdekében a nyilvánosság előtt elszámolással tartozik, az általa kezelt közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetővé tételére köteles. (Ezen főszabály alól tehet a törvény – az Alaptörvénnyel összhangban – kivételt.)”

A következő lépésben a testület azt vizsgálta, közpénznek minősül-e a jegybanki alapítvány induló vagyona, illetve a jegybank részéről később nyújtott támogatás:

„[19] 3.2. Az MNBtv. 162. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy »az MNB feladataival és elsődleges céljával összhangban, a többségi tulajdonában álló gazdasági társaságot alapíthat vagy alapítványt hozhat létre«. Amennyiben az állami tulajdonban álló MNB gazdasági társaságot vagy alapítványt hoz létre, akkor az alapítás során nyújtott vagyoni hozzájárulás, illetve az alapítványnak juttatott, a működéshez szükséges vagyon (induló vagyon és később nyújtott támogatás) forrása szükségképpen közpénz.”

Az előzetes normakontroll alá került törvényjavaslat előterjesztője azzal érvelt, hogy az alapító által juttatott vagyon elveszíti közvagyonjellegét.¹⁹ Az Alkotmánybíróság ezt a feltételezést határozottan cáfolta:

„[27] Az Alkotmánybíróság ezzel szemben arra az álláspontra helyezkedett, hogy az MNB alapítványai 1) a juttatott vagyon forrására (mely az MNB-től származó közpénz), illetve arra tekintettel, hogy 2) alapításukra kizárólag »az MNB feladataival és elsődleges céljával összhangban« [MNBtv. 162. § (2) bekezdés] kerülhet sor, kétséget kizáróan közpénzzel gazdálkodnak és közfeladatot látnak el. A közpénzzel történő gazdálkodás független attól a kérdéstől, hogy az alapítványi vagyon felhasználására az alapítónak jogi értelemben véve van-e közvetlen befolyása. [28] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: amennyiben a kizárólag közpénzből gazdálkodó MNB-alapítvány nem közfeladatot látna el, úgy annak alapítása eleve nem állna összhangban az MNBtv. 162. § (2) bekezdésével. Továbbá, ha az alapító és az alapítvány polgári jogi elkülönülésére – az alapítvány működésének relatív önállóságára – tekintettel arra a következtetésre lehetne jutni, hogy az alapítványnak juttatott vagyon »elveszíti közpénz jellegét«, akkor az MNB-nek a közérdekű adatok megismerhetőségének a biztosítására és a működésének átláthatóságára vonatkozó, az Alaptörvényből és az annak végrehaj-

¹⁹ Lásd: www.parlament.hu/irom40/09380/09380.pdf

tására alkotott Infotv.-ből fakadó kötelezettségei nem érvényesülhetnének. Egy alapítvány létesítése viszont nem állhat ellentétben az Alaptörvénnyel és nem korlátozhat/sérthet törvényt/alapjogot.”

Az Alkotmánybíróság következtetésével egybecsengett a Kúriának nagyjából ugyanakkor, az Erzsébet-utalványok forgalmazását végző gazdasági társaság közfeladatot ellátó szervi státuszával kapcsolatban hozott döntése: „a közfeladatot ellátó alapítvány által létrehozott és annak kizárólagos tulajdonát képező gazdasági társaság átruházott közfeladata során közérdekű adatot kezel, amelynek kiadására köteles.”²⁰

A KEKVA ugyan már az elnevezésében hordozza a közfeladatot ellátó szervi jelleget, azonban az előterjesztő általános indokolása²¹ nem hagy kétséget afelől, hogy a KEKVA tv. kifejezetten közfeladatok ellátására létrejött jogalanyok működését szabályozza:

„A 21. század harmadik évtizedének elejére az ellátandó közfeladatok sokszínűsége és dinamikus változása az állam szerepvállalásának újragondolására készítet, a közösségi célok leghatékonyabb elérését szem előtt tartva. Ennek szellemében a törvényhozó olyan új jogintézmény szabályrendszerét alakítja ki, amely egyszerre képes igazodni a társadalmi, gazdasági és kulturális élet gyors változásaihoz, valamint biztosítja a közfeladat-ellátás kívánt szintjét. Ez utóbbi keretében az állam a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok magánjogi autonómiájának és az Alaptörvényben biztosított alapjogok – különös tekintettel a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságára – szabad gyakorlásának tiszteletben tartása és védelme mellett a rendelkezésére álló eszközökkel támogatja a közfeladat-ellátás ezen korszerű és unikális formáját.”

A 2. § indokolása²² ezt az okfejtést azzal pontosítja, hogy közfeladatot ellátó magánjogi jogalanyokról van szó: „E körben egyértelművé teszi, hogy e törvény a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok szabályait tartalmazza, egy olyan sajátos, jogi személyiséggel rendelkező magánjogi jogalanyét, amely – amiként erre az 1. § (2) bekezdése is utal – alapítványi formában ugyan, de kifejezetten e törvény által meghatározott közfeladatot lát el.” Az 5. § indokolásánál,²³ a közérdekű cél mindenekelőtt az alapítvány közfeladata fordulattal („Az e törvény hatálya alá tartozó alapítvány legfontosabb jellemzője, hogy csak közérdekű célra alapítható és ilyen célnak mindenekelőtt annak a közfeladatnak az ellátása tekintendő, amelyet a törvény 1. melléklete az alapítvány közfeladatának minősít.”) azonban már tetten érhető egyfajta „billégés” a KEKVA közfeladatot ellátó szervi minősége és a közfeladatok közé nem sorolható

20 Lásd 2017.El.II.J.GY.P.3. szám, [100] Pfv.IV.21.567/2016/3. – Erzsébet Utalványforgalmazó és Gazdasági Szolgáltató Zrt. alperes.

21 Végső előterjesztői indokolás a 2021. évi IX. törvényhez.

22 Végső előterjesztői indokolás a 2021. évi IX. törvényhez.

23 Végső előterjesztői indokolás a 2021. évi IX. törvényhez.

egyéb tevékenységei között. Az Állami Számvevőszék online folyóirata mindenesetre úgy fogalmaz,²⁴ hogy a fenntartóváltást követően az alapítványok a mindenkori kormányzattól független, magánjogi formában biztosítják a felsőoktatási, tehetséggondozási, kutatási és egyéb közfeladatok ellátását, tehát a KEKVA valamennyi tevékenységét a közfeladat alá sorolja.

A KEKVA megjelenése óta eltelt idő rövid időben, ha az Infotv. 26. § (1) bekezdést értelmezve nem is, de a Ptk. 2:44. §, a közszereplői minőség megítélése kapcsán már született ítélet a KEKVA státuszát illetően, jöllehet ez a döntés – igaz, a KEKVA tv. hatálybalépése előtt indult perben – kizárólag a vagyonszempontrú megközelítést alkalmazta:

„A felperes egy közcélú vagyongkezelő alapítvány, amely az elmúlt időszakban jelentős állami, azaz közvagyonból részesedett. A bíróság álláspontja szerint minden akár magánszemély, akár jogi személy, közszereplőnek tekintendő, aki a közpénzeknek, továbbá a közvagyon tulajdonjogában, kezelésében, használatában, hasznosításában, birtoklásában bármilyen módon érintett. Ebben a vonatkozásban a felperes is egyértelműen közszereplőnek tekintendő.”²⁵

Talán az első, KEKVA-t érintő közérdekű adatigénylési jogvita 2021 őszén látott napvilágot.²⁶ A 2020. évi XXXVII. törvény 3. § (4) bekezdés a később a KEKVA tv. hatálya alá került Soproni Egyetemért Alapítvány tulajdonába adta az addig állami tulajdonban álló Tanulmányi Erdőgazdaság Zrt. (TAEG) társasági részesedéseit (tehát hasonló reláció keletkezett, mint amit az Erzsébet Utalványforgalmazó és Gazdasági Szolgáltató Zrt. esetében vizsgált az eljáró bíróság). A TAEG 2021. augusztus elején nyitotta meg az Erdő Háza Ökoturisztikai Látogatóközpontot és Vadasparkot, amelyre fedezetet az „Alpokaljai kalandozás a Sopron-Fertő térségében” fantázianevű projektre (egy GINOP-program részeként) a kormánytól kapott 477,6 millió forint jelentette, amelynek 85%-a európai uniós támogatás, 15%-a pedig magyar közpénz. Az *Átlát*-szó újságírója 2021. szeptember 9-én közérdekű adatigénylést intézett a TAEG-hez, amelyben kikérte a projekt műszaki leírását, továbbá megkérdezte, hogy a látogatóközpont kivitelezése során/miatt milyen és mennyi fát vágtak ki, és mennyit ültettek, illetve hány állat él a vadasparkban, és hogyan kerültek oda (befogás, nevelés, egyéb). Arra is rákérdezett emellett, hogy mekkora árbevételre és fenntartási költségre számítanak az Erdő Háza projekt kapcsán, készült-e előzetes hatástanulmány a projekt megkezdése előtt. Kérte, ha készült hatástanulmány, szíveskedjenek elküldeni részére. A TAEG azzal az indokolással tagadta meg az adatigénylés teljesítését, hogy a tulajdonosa egy KEKVA, így nem minősülnek közfeladatot ellátó szervnek, úgy mond rájuk „nem vonatkozik” az Infotv.²⁷ Az adatigénylő újságíró ekkor panaszt tett

24 Lásd: www.penzugyiszemle.hu/hu/hirek/megujul-a-hazai-felsooktatas

25 Fővárosi Törvényszék 19.P.23.507/2020/13.

26 Lásd: https://kimittud.hu/request/erdo_haza_projekt_muszaki_adatok

27 Erdélyi 2022a

a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál (NAIH) az adatigénylés megtagadása miatt. A NAIH-2564-6/2022 ügyiratszámom 2022. június 14. napján kelt állásfoglalása nyomán a TAEG végül teljesítette az adatigénylést.²⁸ A NAIH megállapítása²⁹ a szervei hatály környezetügyi és közpénzügyi áttörésével operált. Egyfelől megállapította, hogy az adatigénylés egy olyan beruházásra vonatkozott, amely a 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 3. § (1) a) pontja alapján előzetesvizsgálat-köteles tevékenység. A rendelet alapján a környezethasználó az ilyen tevékenységek esetén tehát előzetes vizsgálat iránti kérelmet köteles benyújtani a környezetvédelmi hatósághoz. Az előzetes vizsgálatra vonatkozó kérelemhez csatolni kell a megfelelő előzetes vizsgálati dokumentációt. A kérelmet és mellékleteit a környezetvédelmi hatóság a Korm. rendelet 3. § (2) bekezdése alapján elektronikus úton közzéteszi. Az adatigénylő által kért és a Hatóság részére megküldött előzetes vizsgálati dokumentációt és kérelmet a rendelet tehát nyilvánosnak minősíti. Az előzetes vizsgálati dokumentáció a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről szóló 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 2. § c) pontja alapján környezeti információkat tartalmaz. A környezeti információkat pedig a Kvt. 12. § (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van – mint közérdekű adatokat – megismerni. A Kvt. 12. § (9) bekezdése szerint nemcsak a közfeladatot ellátó szervek, hanem a környezethasználók is kötelesek az adatigénylők részére tájékoztatást nyújtani: „A környezethasználó köteles az általa okozott környezetterheléssel, környezet igénybevétellel, valamint környezetveszélyeztetéssel összefüggő adatokról kérelemre bárkinek tájékoztatást adni.”³⁰ A NAIH megállapítása másfelől azt vette alapul, hogy az adatigénylés tárgyát képező beruházás közpénzből valósult meg. Az Infotv. 27. § (3) bekezdés lefekteti:

„Közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a védett ismerethez – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.”

28 Erdélyi 2022b

29 Lásd: <https://naih.hu/dontesek-infoszab-allasfoglalasok/file/569-elozetes-vizsgalati-dokumentacio-nyilvanossaga>

30 Lásd: <https://naih.hu/dontesek-infoszab-allasfoglalasok/file/569-elozetes-vizsgalati-dokumentacio-nyilvanossaga>

A megállapítás felidézte ugyanezen § (3a) bekezdését is: „Az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan – erre irányuló igény esetén – bárki számára tájékoztatást adni.” Bár a GINOP 7.1.2 -15 kódszámú felhívás alapján benyújtott pályázati dokumentáció és a támogatási szerződés nem állt a NAIH rendelkezésére, mégis feltételezhető volt, hogy a támogatott pályázat finanszírozta a beruházást. A NAIH arra hívta fel a továbbiakban a TAEG figyelmét, hogy az Infotv. 27. § (3)–(3a) bekezdései alapján a közpénzek felhasználásával kapcsolatos adatokról – így a beruházás kérézett paramétereiről – az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő jogi személyek is kötelesek tájékoztatni az adatigénylőket.

A NAIH 2022. január 21-én tette közzé tájékoztatóját a modellváltó egyetemek közérdekű adatokkal kapcsolatos kötelezettségei tárgyában. A NAIH ebben egyértelműen úgy foglalt állást, hogy a modellváltó egyetemek és fenntartóik vagyonszemponthú és feladatorientált megközelítésből egyaránt közfeladatot ellátó szervnek minősülnek:

„Az ismertetett jogszabályhelyek alapján megállapítható, hogy a modellváltó egyetemek egyrészt közpénzből alapított és fenntartott, másrészt a továbbiakban is egyértelműen közfeladatot ellátó szervnek minősülnek. Fenntartóik a Magyar Állam által – a KEKVA tv. felhatalmazása szerint – alapított közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok. Az alapítvány is közpénzből alapított, közpénzzel gazdálkodó és közfeladatot is ellátó, így az Infotv. hatálya alá tartozó szervezet.”

A modellváltó egyetem és fenntartója „egylényegűsége” átláthatósági szempontból

Tekintettel arra, hogy az Nftv. 5. § (1) bekezdése és a KEKVA tv. 22. § alapján a felsőoktatási intézmény önálló jogalany, azt a kérdést is tisztáznunk kell, hogy a modellváltó egyetem milyen alapon osztja a fenntartó KEKVA közfeladatot ellátó szervei „sorsát”. Miért lehet közvetlenül a modellváltó egyetemről mint adatkezelőtől közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatokat igényelni, rajta elektronikus közzétételi kötelezettséget közvetlenül számon kérni?

A KEKVA tv. három passzusából vezethető le a fenntartó KEKVA és a modellváltó egyetem „átláthatósági egylényegűsége”: a 12. § (13) bekezdésből, a 16. § (2) bekezdésből és – leginkább – a 22. § (1) bekezdésből. A 12. § (13) bekezdés ennyit tartalmaz: „Amennyiben az alapítvány 1. mellékletben meghatározott közfeladatát az ott meghatározott jogi személy útján látja el, úgy e jogi személy részére biztosított vagyonjutta-

tásra is e § rendelkezéseit kell alkalmazni.” A 16. § (2) bekezdés kimondja, ha a KEKVA az 1. melléklet szerinti közfeladatát közvetve vagy közvetlenül tulajdonában álló jogi személy útján látja el, akkor e jogi személy fenntartása és működésének biztosítása is közfeladatnak minősül. Itt érdemes felidézni, hogy *A közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok és közfeladataik* címet viselő 1. melléklet szerkesztése során a jogalkotó az A oszlopban megnevezett KEKVA-hoz a B oszlopban rendeli hozzá *A közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány közfeladata* alcímmel, némi egyedi, de nem alapvető eltérésekkel: a modellváltó egyetem 1. alapítói, tulajdonosi, fenntartói jogainak gyakorlását, működési feltételei, intézményfejlesztési céljai megvalósításának biztosítását; 2. útján *a*) felsőoktatási tevékenység folytatását, *b*) további, az *a*) pontba nem sorolt, a felsőoktatási intézmény képzési tevékenységéhez kapcsolódó oktatást, *c*) a felsőoktatási intézmény alaptevékenységéből származó szellemi értékek közösségi célú megismertetésével és gazdasági hasznosításával hozzájárulást a térsége társadalmi és gazdasági fejlődéséhez; 3. a magyar felsőoktatás gazdasági, társadalmi és nemzetközi kapcsolatainak fejlesztése, érdekében *a*) oktatási, tudományos kutatási, hallgatói, tanulói, oktatói, kutatói, tanári támogatási program működtetését, *b*) rászorultsági alapú támogatás biztosítását, *c*) tehetséggondozó programok működésének támogatását. A 22. § (1) bekezdés pedig így rendelkezik: „Ha az alapítvány közfeladataként felsőoktatási tevékenység is meghatározásra került, akkor azt az alapítvány felsőoktatási intézménye útján látja el. Ebben az esetben az 1. melléklet szerinti – államilag elismert, egyetemenként működő – felsőoktatási intézmény fenntartója és tulajdonosa az alapítvány.” A 22. § (1) bekezdés előterjesztői indokolása³¹ egyértelmű válasszal szolgál az „egylényegűségi” kérdésre:

„A felsőoktatási alaptevékenység – ami az oktatás mellett a tudományos kutatás, a művészeti alkotótevékenység – körébe tartozó tevékenységet – ha az alapítvány közfeladataként felsőoktatási tevékenység is meghatározásra került – csak felsőoktatási intézmény folytathat. Az alapítvány így a fenntartásában és tulajdonában lévő felsőoktatási intézmény útján láthatja el a felsőoktatási közfeladatot; az alapítvány által fenntartott, tulajdonolt felsőoktatási intézmény államilag elismert egyetem. Az alapítvány és annak felsőoktatási intézménye a közfeladat-ellátás szempontjából két elkülönülő, de célját tekintve egységes szervezetként létezik. Az alapítvány mint a közfeladat-ellátás kötelezettje és jogosítottja nem valósíthatja meg a felsőoktatási közfeladatot a felsőoktatási intézmény hiányában, míg a felsőoktatási intézmény vagyont meghaladó kötelezettségeiért – az Nftv. 95. § (6) bekezdése szerint – a fenntartó kezesként a vagyona erejéig felel [...]”

31 Végső előterjesztői indokolás a 2021. évi IX. törvényhez.

A modellváltó egyetem esetében tehát vagyonszempontú és feladatorientált megközelítésből éppúgy egyaránt tetten érhető a közfeladatot ellátó szervi minőség, ahogyan a fenntartó KEKVA esetében.

Felvethető továbbá, hogy az Nftv. 6. §-ban szabályozott állami elismerés, feladatorientált megközelítésből – a fenntartó személyétől függetlenül – önmagában is keletkeztethet közfeladatot ellátó szervi státuszt a felsőoktatási intézmény esetében.

A KEKVA tv. 17. § (1) bekezdése körüli problémák

Fentebb tisztáztuk, hogy a KEKVA közfeladatot ellátó szerv, azonban ebből még korántsem vezethetők le nyílegyenesen minden egyes tevékenységére átláthatósági kötelezettségek. Miről van szó?

A KEKVA tv. 5. § (1) bekezdése kimondja, hogy ilyen alapítvány csak közérdekű célra alapítható. A (2) bekezdés közérdekű célként definiálja ugyan az alapítvány által ellátott közfeladatokat („Közérdekű célnak minősül az alapítvány 1. mellékletben meghatározott közfeladata”), majd egy hosszú felsorolás következik

(„illetve a nevelési-oktatási, tehetséggondozási, felsőoktatási, alap- és alkalmazott kutatási, egészségügyi, karitatív, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, kulturális, amatőr- és ifjúsági sporttevékenységek, nemzeti kultúra megőrzése, a hagyományvédelem szempontjából értékkel bíró életmód megőrzésére irányuló tevékenységek, egyházak tevékenységének segítése, támogatása, a tudományos tevékenység, a környezetvédelem, klímavédelem, fenntarthatóság és körkörös gazdaság céljainak elérését támogató tevékenységek, örökségvédelem, az épített és természeti kultúra, környezet védelme, illetve ezek körébe tartozó építmények, területek kulturális célú látogathatóságának, megismerhetőségének biztosítása, nemzetstratégiai és társadalomvédelmi tevékenysége e bekezdés szerinti célok elérésére létrehozott civil szervezetek vagy nonprofit gazdasági társaságok finanszírozása, illetve támogatása vagy ilyen tevékenységet ellátó intézmények, jogi személyek fenntartása és működtetése”),

így adódik az egyszerű nyelvtani értelmezés, hogy a második fordulatban felsorolt tevékenységek ugyan közérdekű célt szolgálnak, de nem minősülnek közfeladatnak. Az 5. §-hoz fűzött előterjesztői indokolás úgy fogalmaz, hogy közérdekű célnak *mindenekelőtt* az 1. melléklet szerinti közfeladat minősül.³² A KEKVA tv. *Az alapítvány által ellátott közfeladat* címet viselő III. fejezete – a 16–17. § – logikailag az 5. § (1)–(2) bekezdésekre épül. A 16. § (1) bekezdés tömören definiál: „Az alapítvány közfeladata az 1. mellékletben meghatározott közfeladat.” A KEKVA tv. 1. sz. mellékletében fel is sorolja az alapítvány közfeladatait, amelyek – az egyetemi modellváltás

³² Végső előterjesztői indokolás a 2021. évi IX. törvényhez.

jegyében létrejött KEKVA esetében – a felsőoktatási intézmény fenntartása és működtetése körül sűrűsödnek.

Ezzel kapcsolatban a 17. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy az alapítványok milyen cél szerinti tevékenységet végezhetnek. Ezek a következők: a) 1. sz. melléklet szerinti közfeladat ellátása; b) közérdekű cél megvalósítása; c) az a) és b) forrásának megteremtése érdekében tett tevékenység. A fentiekből az következik, hogy bizony vannak olyan tevékenységei is az alapítványnak, amelyek nem minősülnek közfeladatnak. Ilyen például a 17. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti és az 5. § (2) bekezdés második fordulatában szereplő, közfeladatnak nem minősülő közérdekű cél szerinti, továbbá a 17. § (1) bekezdés *c)* pontja szerinti vagyongyarapítási tevékenység, vagyis a vállalkozási tevékenység. Ha az *a)* pont szerinti közfeladattól elkülöníthetők a *b)–c)* pontok szerinti, közfeladatnak nem minősülő cél szerinti tevékenységek, úgy ezek transzparenciája kérdésessé válhat.

A felsőoktatási intézmény által folytatott vállalkozási tevékenység korlátozott transzparenciájával kapcsolatban ráadásul jóval az egyetemi modellváltás előtti időszkból van ismert joggyakorlat.³³ Az ügy alperese működése során nemcsak a jogszabályban előírt oktatási közfeladatait látta el, hanem vállalkozási tevékenységet is folytatott. A felperes adatigénye kizárólag az alperes ez utóbbi tevékenységére vonatkozott. Az adatmegismerési kérelem egyrészt arra irányult, hogy a szakértői, tanácsadási, illetve egyéb tevékenység tekintetében milyen kapcsolat mutatható ki az alperes Gépészmérnöki Kara, azon belül a megjelölt tanszék és egy konkrét gazdasági csoportosulás között. A felperes által kiadni kért adatok részben az alperes tevékenységére vonatkoztak, azonban a bíróság döntő jelentőséget tulajdonított annak, hogy a kért információk nem az intézmény közfeladatát, hanem az üzleti megfontolásból elvállalt vállalkozási, piaci tevékenységét érintik. Az alperes – az ítélet szerint – kizárólag a közvetlenül a közfeladatának ellátása során keletkezett adatok kiadására köteles, amely közfeladatot az alapító okiratban meghatározott oktatás és az azzal kapcsolatos alaptevékenységei testesítik meg. Ezt meghaladóan végezhető vállalkozási tevékenysége során keletkezett adatok nem a közfeladat ellátásával kapcsolatosak, így azok kiadását az alperes jogszerűen tagadta meg.³⁴

A *b)* pont szerinti közérdekű cél megvalósítására vonatkozó transzparencia iránti igényt ugyanakkor nyomatékosítja a KEKVA intézményét átmenetileg a Vat. 8./A alcímébe iktató – s így a KEKVA tv. előképeének tekinthető – 2020. évi CXLVIII. törvény 97–98. § már idézett előterjesztői indokolása.³⁵ Eszerint ugyanis a *ex lege* közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvánnyá nem minősített, tehát az *a)* pont szerinti közfeladatnak híján levő közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány is elláthat közfeladatot, ami logikailag a *b)* pont szerinti célra irányítja a közfeladati fókusz.

33 Lásd 2017.El.II.J.GY.P.3. szám, [95].

34 2017.El.II.J.GY.P.3. szám, [95].

35 Végső előterjesztői indokolás a 2020. évi CXLVIII. törvényhez.

Dilemmák a közpénzügyi transzparenciaszabályozás kapcsán

A KEKVA tv. hatályba lépését követően az Állami Számvevőszék online folyóirata sietett leszögezni:

„Az Állami Számvevőszékről szóló törvény alapján az ÁSZ ellenőrzi azokat a szervezeteket, amelyek az államháztartásból támogatásban – ide nem értve a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése alapján történő átutalását – vagy ingyenes vagyonjuttatásban részesülnek. Ezen szervezetek gazdálkodási tevékenységének egésze ellenőrizhető. Tehát az ellenőrzést a felsőoktatási vagyongazdálkodási alapítványok mellett külön az általuk fenntartott egyetemeken is le lehet folytatni. Tehát míg a modellváltás előtti időszakban központ költségvetési szervként, a modellváltást követően, alapítványi fenntartású magánegyetemként lehet ezeket felsőoktatási intézményeket ellenőrizni. Az alapítványi fenntartású magánegyetemek esetében az államháztartásból származó források felhasználásának keretében az államháztartásból nyújtott támogatás és az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználása, illetve a gazdálkodási tevékenység egésze is ellenőrizhető ugyanúgy, mint a fenntartó alapítványoknál.”

Ennek az álláspontnak vizsgálódásunk tárgyát illetően kettős jelentősége van. Egyfelől ez a megközelítés a fenntartó KEKVA és a modellváltó egyetem esetében egyaránt erősíti a közfeladatot ellátó szervi státusz vagyonszempontú megalapozását. Másfelől pedig az ÁSZ tv. 32. § (3) bekezdése előírja az Állami Számvevőszék ellenőrzési jelentéseinek nyilvánosságát.

A KEKVA tv. hatálybalépése idején a Kbt. 5. § (1) bekezdés *e*) pontja a közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek közé sorolta azt a jogképes szervezetet, amelyet nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából hoznak létre, vagy amely bármilyen mértékben ilyen tevékenységet lát el, feltéve, hogy e szervezet felett az *a*)–*e*) pontban meghatározott egy vagy több szervezet, az Országgyűlés vagy a Kormány közvetlenül vagy közvetetten meghatározó befolyást képes gyakorolni, vagy működését többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza. A kérdés úgy merült fel: a Kbt. 5. § (1) bekezdés *e*) pontja kiterjed-e a KEKVA-ra, illetve a modellváltó egyetemekre? A kérdéses törvényi hely kommentárja³⁶ az 5. § (1) bekezdés *e*) pontja szerinti ajánlatkérőket a joggyakorlatra és a közösségi jogra utalva közjogi intézményeknek (*body governed by public law*) nevezi. A kommentár felidézi,³⁷ hogy a Kbt. miniszteri indokolása szerint a törvény a korábbihoz képest pontosítja a közjogi szervezetekre vonatkozó meghatározást, és rögzíti, hogy a kifejezetten közérdekű célra létrehozott szervezetek minősülnek csak ajánlatkérőnek. Egyebekben a Kbt. 5. § (2) bekezdés a támogatásban részesülő

³⁶ Patay 2021

³⁷ Patay 2021

szervezeteket kötelezi közbeszerzési eljárás lefolytatására. A Közbeszerzési Hatóság ennek alapján foglalt úgy állást,³⁸ hogy az általános szabályok szerint a vagyonkezelő alapítványok és az általuk fenntartott felsőoktatási intézmények közjogi szervezetként ajánlatkérőknek minősülhetnek, a közjogi szervezetek nemcsak az uniós forrásból finanszírozott, hanem valamennyi beszerzésük tekintetében közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek, ennek hiányában pedig az érintett alapítványok és felsőoktatási intézmények – támogatásból megvalósuló beszerzések esetén – a támogatás okán is ajánlatkérő szervezeteknek minősülhetnek. A kérdés az Európai Bizottság és a magyar kormány közötti vitában kiéleződött. A Közbeszerzési Hatóság a sajtóhírekből megismert bizottsági álláspontra, a jogállamisági eljárás megindítását követően azzal reagált, hogy álláspontját továbbra is fenntartja, az alapítványok főszabály szerint közbeszerzésre kötelezettek.³⁹ A magyar jogalkotó végül engedett a bizottsági nyomásnak és a 2022. évi XXIX. törvény 13–14. §-okkal a Kbt. 5. § (1) bekezdést egy *f*) ponttal egészítette ki: „a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok és az általuk létesített vagy fenntartott jogi személyek.” Innentől tehát a fenntartó KEKVA és a modellváltó egyetem félreérthetetlenül a Kbt. 5. § (1) bekezdés hatálya alá tartozik. A módosító törvény miniszteri indokolása⁴⁰ mindenesetre megjegyzi:

„A jelenleg működő, közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok ajánlatkérői minőségét illetően a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) rendelkezései alapján eddig is levezethető volt, hogy ezen szervezetek, illetve az általuk fenntartott intézmények – anélkül, hogy a Kbt. rendelkezései között külön nevesítve lennének – a Kbt. 5. § (1) bekezdés *e*) pontja alapján ajánlatkérő szervezetnek minősülnek.”

A közpénzügyek transzparenciájáról rendelkezik két további törvény: a Knyt. és a Taktv. A fejlesztési támogatások átláthatóságát szabályozó Knyt. személyi hatályát [1. § (1) bekezdés] a 2019. évi LXVI. törvény 77. § egészítette ki egy *d*) ponttal, s így az kiterjed a 100%-os állami tulajdonban álló szervezet által létrehozott alapítványtól – tehát a KEKVA-tól – származó, egyedi döntés alapján nyújtott, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül az államháztartáson kívüli természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezetek számára odaítélt, természetben vagy pénzben juttatott támogatásokra is. A Knyt. nem vonatkozik magukra az államháztartás alrendszeréből kikerült modellváltó egyetemekre, jöllehet a közvetlenül a felsőoktatási intézménytől származó támogatások súlya eddig nem volt számottevő. Az uniós kritikák között ugyan nem szerepelt, azonban valós probléma, hogy a Taktv. 1. § *a*) pontja

38 Közbeszerzési Hatóság 2021

39 Közbeszerzési Hatóság 2022

40 Lásd: www.parlament.hu/irom42/01202/01202.pdf

(„köztulajdonban álló gazdasági társaság: az a gazdasági társaság, amelyben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik”)

értelmében, ez a transzparenciaszabályozás nem terjed ki a KEKVA, illetve a modellváltó egyetemek többségi befolyásával működő gazdasági társaságokra. Ez a hiányosság a KEKVA tv. 17. § (1) bekezdés c) pontja alá tartozó vállalkozói tevékenység átláthatóságával kapcsolatos aggályokat növeli.

Változott-e a modellváltó egyetemek életének nyilvánossága?

Az Nftv. több ponton is tartalmaz a felsőoktatási intézmények működésének átláthatóságát biztosító szabályokat. Az egyetemi modellváltással – az érintett intézmények vonatkozásában – azok a transzparencia-előírások váltak kérdésessé, amelyeket az Nftv. eleve az állami felsőoktatási intézmények számára fogalmazott meg. A modellváltó egyetemek viszont értelemszerűen kikerültek az állami felsőoktatási intézmények kategóriájából.

Ilyen szabály mindenekelőtt az Nftv. 13/B. §, amely az intézmény stratégiai döntéseinek megalapozása, valamint a gazdálkodási tevékenység szakmai támogatása és ellenőrzése céljából konzisztórium működését írja elő. A § (2) bekezdése szerint a konzisztórium tagok személyére a fenntartónak javaslatot tesznek a felsőoktatási intézmény gazdasági-társadalmi környezete meghatározó szervezetei és az érintett felsőoktatási intézmény, valamint a felsőoktatási intézmény hallgatói önkormányzata: a javasolt tagok névsorát és szakmai önéletrajzát nyilvánosságra kell hozni. Az Nftv. 24. § (7) bekezdése állami felsőoktatási intézmények esetében rendelkezik úgy, hogy a munkáltatói jogok gyakorlásának rendjét a rektor és a kancellár utasításban szabályozza, amely utasítást – az SZMSZ-el azonos módon – közzé kell tenni. Érdekesen alakul a szenátusi ülések nyilvánossága. Az állami felsőoktatási intézményben a szenátus ülései az intézmény alkalmazottai, hallgatói számára nyilvánosak.⁴¹ Ehhez képest az Nftv. 96. § (5) bekezdése értelmében, a közhasznú szervezetként működő felsőoktatási intézmény működése nyilvános, a szenátus ülései pedig – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a személyi kör korlátozása nélkül nyilvánosak (igaz, intézményi szabályzat személyiségi jogokra, üzleti titok, szellemi tulajdon védelme miatt emelhet korlátokat). A KEKVA tv. 5. § (4) bekezdésénél fogva a KEKVA, ha ezt kéri, közhasznú jogállásúnak minősül. Akár azt is gondolhatjuk: a modellváltó egyetemek szenátusi üléseinek nyilvánossága bővült a modellváltást követően. Csak hogy jelenleg nincsen egyértelmű kodifikációs válasz arra kérdésre, hogy a közhasznú

⁴¹ Nftv. 12. § (7) bekezdés f) pontja.

jogállást szerzett KEKVA által fenntartott egyetem mitől válik közhasznú szervezetként működő felsőoktatási intézménnyé. S ha ezt a felvetést felesleges aggályoskodásként zárójelbe is tesszük, akkor is a „levegőben lóg” egy további kérdés: mi van, ha a fenntartó KEKVA nem kérelmezi a közhasznú jogállást? Ráadásul a szenátusi döntések nyilvánosságát illetően egyértelmű a visszalépés. Az Nftv. 12. § (7) bekezdés *i)* pontja szerint, csak az állami felsőoktatási intézményekben kell a szenátus üléseiről jegyzőkönyvet készíteni, a szenátus döntéseit határozatba foglalni és az SZMSZ-ben meghatározottak szerint nyilvánosságra hozni.

Gyakorlati tapasztalatok a modellváltás első évéből

Nem sokkal azután, hogy az *Átlátszó* újságírója közérdekű adatkérésben érdeklődött az Erdő Háza projekt részletei iránt a Soproni Egyetemért Alapítvány tulajdonában levő TAEG-nél,⁴² a K-Monitor közérdekű bejelentéssel fordult a NAIH-hoz, a KEKVA közzétételi gyakorlata tárgyában.⁴³

A K-Monitor észrevételezte,⁴⁴ hogy a KEKVA tv. 1. mellékletében felsorolt 33 db KEKVA közül – 2021 novemberében – 19 db semmilyen módon, a további 14 db pedig hiányosan tett eleget közzétételi kötelezettségének.

A közérdekű bejelentés a továbbiakban hosszan részletezi, hogy az Infotv. általános közzétételi listáról szóló 1. mellékletének szövegezése (annak korszerűtlensége) mennyiben nehezíti meg a közzétételi kötelezettség teljesítését a KEKVA számára.⁴⁵

Erre példa az Infotv. 1. melléklet I. részének 8. pontja, amely a 2006. évi LXV. törvény 1. § (1) bekezdéssel amúgy kivezetésre ítélt közalapítványok számára írja elő az alapító okiratuk közzétételi kötelezettségét. Az Infotv. 1. mellékletében ugyanakkor nincsen olyan rendelkezés, amely a KEKVA-t kötelezné alapító okirata közzétételére.

Összegzés

Megállapíthattuk, hogy a fenntartó KEKVA és a modellváltó egyetemek feladatorientált és vagyonszemponturn megközelítésből egyaránt közfeladatot ellátó szervezetnek minősülnek, azonban átláthatóságuk mégsem problémamentes. A modellváltó egyetemek és fenntartóik transzparenciaszabályozásával összefüggő aggályokat, változásokat három csoportba rendezhetjük.

- A KEKVA tv. 17. § (1) bekezdés szabályozási technikája legalábbis felveti azt az értelmezési lehetőséget, hogy a *b)* pont alatti közérdekű cél megvalósítása, valamint a *c)* pont alatti forrásteremtés érdekében tett tevékenység leválasztható a KEKVA közfeladatot ellátó szervei minőségéről, és így – legalábbis feladatorientált megközelítésből – a transzparenciakötelezettségek kizárólag az *a)* pont

42 Lásd: https://kimittud.hu/request/erdo_haza_projekt_muszaki_adatok

43 K-Blog 2021

44 Lásd: https://m.blog.hu/k/k/image/infotorveny_kozzeteteli_lista_naih.pdf

45 Lásd: https://m.blog.hu/k/k/image/infotorveny_kozzeteteli_lista_naih.pdf

alatti közfeladat-ellátási tevékenységgel összefüggésben terhelik a KEKVA-t. A forrásteremtési, vállalkozási tevékenység megvalósítható gazdasági társaság alapításával, társasági részesedés megszerzésével is. Erre friss példa a TAEG ügye.⁴⁶ A fenntartó KEKVA, illetve a modellváltó egyetemek vállalkozási (forrásteremtési) tevékenységei átláthatóságával kapcsolatos aggályokat éppen ezért növeli, hogy a Taktv. hatálya nem terjed ki a KEKVA, illetve a modellváltó egyetemek többségi befolyásával működő gazdasági társaságokra.

- Az Nftv. szektorális transzparenciaszabályait illetően mindenképpen visszalépés a modellváltó egyetemek tekintetében, hogy esetükben immáron nem kötelező az egyetemi polgárok önkormányzati szerveként is felfogható, kontrollfunkciót ellátó konzisztórium működése,⁴⁷ s nincsen előírás a munkáltatói jogok gyakorlásának rendjét szabályozó utasítás közzétételére,⁴⁸ valamint a szenátusi döntések nyilvánosságára sem.⁴⁹ A szenátusi ülések nyilvánossága ugyanakkor tágult:⁵⁰ feltéve, hogy a fenntartó KEKVA kérelmezi a közhasznú jogállást,⁵¹ s így azt a KEKVA által fenntartott felsőoktatási intézményre is vonatkoztathatjuk.
- Az Infotv. 1. mellékletének szövegezése önmagában is nehezíti a KEKVA és a modellváltó egyetem közzétételi kötelezettségének teljesítését. Jelenleg nincsen tételes előírás az Infotv. 1. mellékletében arra, hogy a KEKVA az alapító okiratát (annak módosításait) elektronikusan közzétegye.

Irodalomjegyzék

- Erdélyi Katalin (2022a): Titkolja egy 477 milliós beruházás részleteit a soproni erdőgazdaság. *Átlátszó.hu*, 2022. március 16. Online: <https://atlatzo.hu/kozadat/2022/03/16/titkolja-egy-477-millios-beruhazas-reszleteit-a-soproni-erdogazdasag/>
- Erdélyi Katalin(2022b): Titkolták, de kiderítettük az EU-s pénzből épült soproni vadaspark adatait. *Átlátszó.hu*, 2022. július 4. Online: <https://atlatzo.hu/kozadat/2022/07/04/titkoltak-de-kideritettuk-az-eu-s-penzbol-epult-soproni-vadaspark-adatait/>
- K-Blog (2021): *Mi történik az alapítványoknak kiszervezett közvagyonnal?* (2021. november 24.). Online: https://k.blog.hu/2021/11/24/kekva_830
- Közbeszerzési Hatóság (2021): *Súlyos tévedés a jogállamiságról szóló jelentésben* (2021. július 22.). Online: <https://kozbeszerzes.hu/hirek/sulyos-tevedes-jogallamisagrol-szolo-jelentesben/>
- Közbeszerzési Hatóság (2022): *Jogállamisági mechanizmus: biztosított a verseny és az átláthatóság* (2022. május 5.). Online: <https://kozbeszerzes.hu/hirek/jogallamisagi-mechanizmus-biztosított-a-verseny-es-az-atlathatosag/>
- Patay Géza (szerk.) (2021): *A közbeszerzés joga. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-ORAC.

46 Erdélyi 2022

47 Nftv. 13/B. §.

48 Nftv. 24. § (7) bekezdés.

49 Nftv. 12. § (7) bekezdés *i* pontja.

50 Nftv. 96. § (5) bekezdés.

51 KEKVA tv. 5. § (4) bekezdés.

Sándor István: *A vagyongazdálkodó alapítvány magyar szabályozása tekintettel egyes külföldi jogrendszerekre*. Előadás. Budapest, MKIK Jogi Szekció, 2020. március 12. Online: <https://bit.ly/3iFxVAE>

Jogforrások

2017.EI.II.J.GY.P.3. szám. Online: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglo_lo_velemen_y_adatvedelem.pdf

Végző előterjesztői indokolás a felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXLVIII. törvényhez

Végző előterjesztői indokolás a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvényhez

Akiért a harang szól – Osman Kavala

SISKA KATALIN¹

„Így vagy úgy – egy embernek önmagában semmi esélye sincs.”
Ernest Hemingway

Az isztambuli 13. büntetőbíróság 2022. április 25. napján a kormány megdöntésére irányuló kísérlet vádjával tényleges életfogytiglani börtönbüntetésre ítélte Osman Kavala filantróp, török emberi jogi jogvédőt. Az ellene felhozott vádak a 2013. május és szeptember között a Gezi parkban történt eseményekhez (török büntető törvénykönyv 312. cikk) és a 2016. július 15-i puccskísérletben (török büntető törvénykönyv 309. cikk) való részvételhez kapcsolódtak. A vádpontok a kormány és az alkotmányos rend megdöntésére irányuló kísérlet és kémkedés, valamint a Recep Tayyip Erdoğan elnök kormánya elleni puccskísérletben való részvétel voltak. 2019. december 10-én az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletében megállapította, hogy Törökország politikai célokra használta fel a fogva tartást, megsértve Kavala szabadsághoz való jogait, és rosszhiszeműen járt el. A Kavala-ítélet, mint az Emberi Jogok Európai Bíróságának minden ítélete, jogilag kötelező érvényű, a török hatóságok azonban figyelmen kívül hagyták a strasbourgi bíróság ítéletét. Válaszul a Miniszteri Bizottság 2022. február 2-án megszavazta, hogy kötelezettségszegési eljárást indítsanak Törökország ellen többek között az Európai Bíróság ítéletének be nem tartása miatt, amely fontos lépés a törökországi emberi jogok védelmének támogatása és a nemzetközi emberi jogi keretek betartása terén.

Kulcsszavak: Török Köztársaság, Emberi Jogok Európai Egyezménye, Emberi Jogok Európai Bírósága, török alkotmánybíróság, török büntető-eljárás-jog, civil szervezetek

For Whom the Bell Tolls – Osman Kavala

On April 25, 2022, Istanbul's 13th High Criminal Court sentenced Osman Kavala, a philanthropist and Turkish human rights defender to life imprisonment for attempting to overthrow the government. The charges were related to the events that took place in Gezi Park between May and September

¹ Egyetemi docens, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Európa-jogi és Nemzetközi Jogi Tanszék, e-mail: drsiska24@gmail.com

2013 (Article 312 of the Criminal Code) and to his participation in the coup attempt on July 15, 2016 (Article 309 of the Criminal Code). The charges were espionage and an attempt to overthrow the government and the constitutional order, as well as participation in a coup attempt against the government of President Recep Tayyip Erdoğan. On December 10, 2019, the European Court of Human Rights found that Turkey used the detention for political purposes, violated Kavala's rights, including his right to liberty, and acted in bad faith. The Kavala judgment, like all judgments of the European Court of Human Rights, are legally binding, but the Turkish authorities ignored the judgment of the Strasbourg court.

In response, The Council of Europe Committee of Ministers' voted on February 2, 2022 to begin infringement proceedings against Turkey for non-compliance with the judgment of the European Court of Justice, which is an important step to support the protection of human rights in Turkey and to comply with international human rights frameworks.

Keywords: The Republic of Turkey, European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights, Constitutional Court of Turkey, Turkish criminal procedure, non-governmental organizations

Bevezetés

A Human Rights Watch 2022. április 26-i jelentésében rögzítette, hogy Osman Kavala emberi jogi jogvédő és hét vádlott-társa 2022. április 25-i elítélése megdöbbentő igazságszolgáltatási tévedés volt.² Az isztambuli 13. büntetőbíróóság 2022. április 25. napján a kormány megdöntésére irányuló kísérlet vádjával tényleges életfogytiglani börtönbüntetésre ítélte Osman Kavala filantróp, török emberi jogi jogvédőt, vele együtt hét társát³ 18 év börtönbüntetésre bűnpártolás vádjával. A vádak az elítéltek 2013-as tömegtüntetésekben való állítólagos vezető szerepére vonatkoztak, amelyek az isztambuli Gezi parkban kezdődtek. Kenneth Roth a Human Rights Watch ügyvezető igazgatója szerint Osman Kavala és hét társa elítélése egy olyan színlelt perben történt, ahol homályos állítások és összeesküvés-elméletek képezték a büntetőeljárás alapját az emberi jogok súlyos megsértése mellett, alátámasztva, hogy a török bíróságok az Erdoğan-elnökség utasításai szerint működnek.⁴ A Human Rights Watch jelentése szerint Recep Tayyip Erdoğan tekintélyelvű és nagymértékben központosított

2 Human Rights Watch 2022b

3 Kavala hét vádlott-társa, akiknek azonnali letartóztatását a bíróság elrendelte: Mücella Yapıcı építész, Can Atalay ügyvéd, Tayfun Kahraman várostervező és akadémikus, Çiğdem Mater filmrendező, Mine Özerden jogvédő, Hakan Altınay pedagógus és Yiğit Ekmekçi egyetemalapító és üzletember.

4 Human Rights Watch 2020

elnöki kormánya évtizedekre visszavetette Törökország minősítését az emberi jogi jelentésekben, a vélt kormánykritikusokat és politikai ellenfeleket vette célba, mélyen alásva az igazságszolgáltatás függetlenségét, és kiüresítve a demokratikus intézményeket Törökországban.⁵ Az ügynek különös jelentősége van, hiszen egyrészt azzal, hogy Törökország kilépett az Európa Tanács nők elleni erőszak és a családon belüli erőszak megelőzéséről és leküzdéséről szóló egyezményéből (iszztambuli egyezmény),⁶ másrészt mert nem hajtotta végre az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletét, hogy engedjék szabadon a bebörtönzött emberi jogi jogvédőt, Osman Kavalát, az Európa Tanács 2022. február 2-án megszavazta, hogy kötelezettségszegési eljárást indít ellene.⁷ Kenneth Roth szerint a 2022. április 25-én hozott ítéleteket úgy kell értelmezni, mint Törökország dacos válaszáat az Európa Tanácsnak, amely februárban azt a példátlan lépést tette meg, hogy kötelezettségszegési eljárást indított Törökország ellen, amiért megtagadta az Európai Bíróság Kavala szabadon bocsátását kérő ítéletének teljesítését.⁸ Tanulmányomban az eset emberi jogi vonatkozásait vizsgálom.

Osman Kavala

Osman Kavala 1957-ben Franciaországban született és letartóztatásáig Isztambulban élt. Jelenleg is őrizetben tartják. Üzletember, az emberi jogok védelmezőjeként tartják számon Törökországban és szerte a világban. Részt vett számos olyan nem kormányzati szervezet és civil társadalmi mozgalom létrehozásában, amely az emberi jogok, a kultúra, a társadalomtudomány, a történelmi megbékélés és a környezetvédelem területén tevékenykedik.⁹

2002-ben megalapította az Anadolu Kultúr korlátolt felelősségű társaságot, amely a béke, a megbékélés és az emberi jogok előmozdításán dolgozik azáltal, hogy támogatja a művészeti és kulturális kezdeményezéseket, különösen azokat, amelyeket Törökország fő kulturális központjain kívül szerveznek. A szervezet több, a török helyi hatóságokkal együttműködésben szervezett projektje számos nemzetközileg ismert művészeti alapítványtól és az Európai Uniótól kapott támogatást.¹⁰

A szervezet megbízható és objektív információforrás volt a törökországi emberi jogi helyzettel kapcsolatban, és mindig a legmagasabb szintű professzionalizmusról, elhivatottságról és az emberi jogok tiszteletben tartásáról tett tanúbizonyságot. Az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa szerint soha nem érkezett semmilyen utalás arra vonatkozóan, hogy erőszakra vagy bűncselekmény elkövetésére buzdítottak,

5 Human Rights Watch 2022c

6 Gumrukcu–Spicer 2021

7 Az Európai Unió közös állásfoglalásban elítélte volna a török bíróság döntését, de Magyarország megakadályozta a közös kiállást, így a döntés elleni tiltakozó közleményt Josep Borrell, az EU külügyi főképviseelője adta ki. European Union External Action 2022

8 Stockholm Center for Freedom 2022

9 Lásd: www.osmankavala.org

10 Lásd: www.anadolukultur.org

illetve az erőszak igazolására vagy annak bagatellizálására utaltak volna a tevékenységük során.¹¹

Kavalát 2017. október 18-án tartóztatták le Isztambulban.¹² Két bűncselekmény elkövetésével gyanúsították meg a büntető törvénykönyv 312. cikke (a kormány megdöntésére irányuló kísérlet) és 309. cikke (az alkotmányos rend megdöntésére irányuló kísérlet) vádjaival.¹³ A Kavala ellen felhozott vádak a 2013. május és szeptember között a Gezi parkban történt eseményekhez (török büntető törvénykönyv 312. cikk) és a 2016. július 15-i puccskísérletben (török büntető törvénykönyv 309. cikk) való részvételhez kapcsolódtak.¹⁴ Kavala öt és fél évet töltött előzetes letartóztatásban a kormány és az alkotmányos rend megdöntésére irányuló kísérlet és kémkedés alaptalan vádjával, amiért állítólag megszervezte és finanszírozta a Gezi parkban tartott tüntetéseket, valamint részt vett a 2016. július 15-i puccskísérletben Recep Tayyip Erdoğan elnök kormánya megdöntése érdekében. 2019. december 10-én az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletében megállapította, hogy Törökország politikai célokra használta fel a fogva tartást, megsértve Kavala jogait, beleértve a szabadsághoz való jogát, és rosszhiszeműen járt el. A Kavala-ítélet, mint az EJEB minden ítélete, jogilag kötelező érvényű,¹⁵ a török hatóságok azonban figyelmen kívül hagyták a strasbourgi bíróság ítéletét. A török bíróságok és ügyészek egy sor taktikát alkalmaztak az Európai Bíróság és az Európa Tanács jogkörének megkerülésére, és hazai bírósági határozatokat alkalmaztak Kavala fogva tartásának és az alaptalan vádemelések időtartamának meghosszabbítására. A bíróságok több büntetőeljárást indítottak Kavala ellen ugyanazon tények miatt, szétválasztották és újra egyesítették azokat az ügyiratokat, amelyekben színlelt bűncselekményekkel vádolták. A Kavala és társai ügyében lefolytatott eljárásban az alsóbb szintű bíróságok figyelmen kívül hagyták a kétszeres eljárás és kettős büntetés tilalmának alapelveit.¹⁶ Figyelmen kívül hagyták az Európa Tanács 47 tagállamát képviselő Miniszteri Bizottság felhívását a szabadon bocsátásra és az elítéltek jogai teljes visszaállítására vonatkozóan. Válaszul a Miniszteri Bizottság 2022. február 2-án megszavazta, hogy kötelezettségszegési eljárást indítsanak Törökország ellen az Európai Bíróság ítéletének be nem tartása miatt, ami fontos lépés a törökországi emberi jogok védelmének támogatása és a nemzetközi emberi jogszabályok betartása érdekében.¹⁷

A Gezi park eseményei

2011 szeptemberében az isztambuli fővárosi önkormányzat (Istanbul Büyükşehir Belediye Meclisi) tervet fogadott el az isztambuli Taksim tér gyalogossá tételére.

11 Council of Europe 2019

12 Turkey Purge 2017

13 Turkish Criminal Code, Law No. 5237 of September 26, 2004.

14 Case of Kavala v. Turkiye. No. 28749/18, ítélet.

15 McBride 2018, 383–405.

16 McBride 2018, 5–13.

17 Human Rights Watch 2022a.

Ez a terv magában foglalta a Taksim tér körüli forgalmi utak blokkolását és a laktnyák (1940-ben lebontva) épületeinek újjáépítését annak érdekében, hogy azokban bevásárlóközpontot hozzanak létre. A tervek megvalósítását a Gezi park helyén, Isztambul központjában, a megmaradt kevés zöldterületek egyikén tervezték megépíteni. A szakmai testületek, mint például az Építész Kamara és a Tájépítész Kamara számos közigazgatási eljárást indítottak a projekt leállítására érdekében. 2012-ben több tüntetés szerveztek tiltakozásul a Gezi park tervezett lerombolása ellen. Ennek megfelelően a tiltakozások koordinálására és megszervezésére több egyesületet, szakszervezetet, szakmai testületet és politikai pártot tömörítő platformokat hoztak létre, köztük a Taksim Szolidaritás (Taksim Dayanışma¹⁸) kollektívát.¹⁹

A Gezi parkban 2013. május 27-én megkezdett bontási munkálatokat követően mintegy 50 környezetvédelmi aktivista és helyi lakos elfoglalta a parkot, hogy megakadályozzák annak pusztulását. A megmozdulásokat kezdetben ökológusok és helyi lakosok vezették, akik tiltakoztak a park lerombolása ellen. 2013. május 31-én azonban a rendőrség erőszakosan közbelépett a parkot megszálló személyek eltávolítása érdekében. Összetűzések voltak a rendőrök és a tüntetők között. A tiltakozások júniusban és júliusban fokozódtak, és több törökországi városra is kiterjedtek, találkozó és tüntetések formájában, amelyek néha erőszakos összecsapásokhoz vezettek. Ezek során négy civil és két rendőr meghalt, több ezer ember megsebesült.²⁰

A kormány úgy ítélte meg, hogy a Gezi parkban történt incidensek egyértelműen a park jövőjével kapcsolatos döntéseket és a rendőrség erőszakos alkalmazását ellenző mozgalomból eredeztethetők, amelyek később olyan felkelésbe csaptak, amelyet számos terrorista szervezet támogat. Ezzel kapcsolatban azt állították, hogy terrorista szervezetek, köztük a PKK (Kurdisztáni Munkáspárt) vagy a DHKP-C (Népi Forradalmi Felszabadítási Párt) zászlóit és plakátjait tették ki több helyen, ahol a tüntetések zajlottak, és hogy e szervezetek tagjai a rémület szítása érdekében szóba is elegyedtek a demonstrálókkal.²¹

A Kormány adatai szerint a Gezi park rendezvényei 2013. május 28. és szeptember 25. között történtek, és 3 611 208 személy vett részt rajta. 5513 személyt tartóztattak le, és 189 személyt helyeztek őrizetbe; 697 rendfenntartó és 4329 civil sérült meg, négy civil és két rendőr veszítette életét. Az erőszakos tüntetők többször vandalizmust követtek el, és a hivatalos adatok alapján 292 vállalati helyiséget, 116 rendőrautót, 271 magángépjárművet, valamint 14, az Igazság és Fejlődés Pártjához (a kormánypárt, „AKP”) tartozó épületet és számos középületet vettek célba a támadásaik során.²²

A kormány szerint a külföldi média is élénk érdeklődést mutatott az események iránt, és élőben közvetítette a nemzetközi közönség elé tárva mint környezetvédelmi csoportok által szervezett békés demonstrációkat, egyidejűleg megkérdőjelezve

18 Lásd: www.taksimdayanisma.org/

19 Zihnioğlu 2019

20 Gürçan–Peker 2015, 321–343.

21 Yılmaz 2019, 94–100.

22 Taştan 2013, 27–38.

a demokratikusan megválasztott kormány legitimitását.²³ A közösségi médiában megjelent túlzó képek és részinformációk azt a benyomást kelthették, hogy a rendőrség szisztematikusan kínzást vagy akár gyilkosságot követett el a tüntetők ellen. Emellett az ügyészségek számos bűnügyi nyomozást indítottak a Gezi park eseményeivel kapcsolatban olyan bűncselekmények miatt, mint az emberölés, veszélyes anyagok illegális birtoklása vagy cseréje, az állami szuverenitást nyíltan megkérdőjelező jelképek elhelyezése, a terroristákat támogató propaganda terjesztése, közvagyonban okozott károk, súlyos testi sértések, fegyveres terrorista szervezetben való részvétel.²⁴

Az emberi jogok biztosa szerint ezeket az eseményeket az váltotta ki, hogy túlzott erőszakot alkalmaztak néhány békés tüntetővel szemben, akik megpróbálták megállítani a fák kivágását az isztambuli Gezi parkban, valamint a tervezett bevásárlóközpont megépítését a Taksim téren. További fontos tényező volt, hogy a mainstream média öncenzúra miatt nem tudott beszámolni a kezdeti eseményekről. A kezdeti összetűzés pedig Törökország-szerzte kormányellenes tüntetéshullámhoz vezetett, amelyre mind a földrajzi kiterjedést, mind a résztvevők számát tekintve addig nem volt példa. Az események kezdeti szakaszában a részvétel széles körű volt, beleértve a szakmai érdekképviseleti szerveket, mint például az építész- és mérnökkamarák, ügyvédi kamarák, orvosi kamarák, szakszervezetek és számos olyan civil szervezet, amely különböző szektorokban, például környezetvédelem, női jogok, tevékenykedett. Ezek közül a Taksim Szolidaritást tartották a legrepresentatívabbnak, amely kiemelkedő szerepet játszott ezeken az eseményeken. Kavala ugyanakkor nem volt tagja ennek a civil társadalmi platformnak.²⁵

Az emberi jogok biztosa előadta továbbá, hogy a Gezi parki eseményeket a hatóságok heves beavatkozása is jellemezte. A biztosi hivatalhoz számos súlyos, megalapozott és hiteles állítás érkezett a bűnüldöző szervek tisztviselői által békés tüntetőkkel vagy szemlélődőkkel szemben elkövetett emberi jogok megsértésével kapcsolatban. A biztos szerint az állítások túlnyomó többségét a török igazságszolgáltatás nem vizsgálta ki hatékonyan a törökországi biztonsági erők hosszú ideje fennálló büntetlensége miatt.²⁶

A 2016. július 15-i puccskísérlet

Osman Kavalát azzal is gyanúsították, hogy az alkotmányos rend megdöntésére törekedett. Ez a második vád pedig a 2016. július 15-i puccskísérlethez kapcsolódott. 2016. július 15-ről 16-ra virradó éjszaka a török fegyveres erők tagjainak egy csoportja, a Béke otthon elnevezésű mozgalom katonai puccsot kísérelt meg Törökország demokratikusan beiktatott parlamentjének, kormányának és elnökének megdöntése érdekében. A puccskísérlet során a felbujtó irányítása alatt álló katonák több straté-

23 BBC News 2013; Azizlerli 2013

24 International Commission of Jurists 2020, 10–13.

25 Council of Europe 2019

26 Case of Kavala v. Türkiye. 28749/18.

giai fontosságú állami épületet bombáztak, köztük a Parlament épületét és az elnöki épületet, megtámadták a szállodát, ahol az elnök tartózkodott, tűszul ejtették a vezérkari főnököt, televíziós csatornákat támadtak meg és lövéseket adtak le. Az erőszak éjszakáján több mint 250-en haltak meg, és több mint 2500-an megsebesültek.²⁷ A katonai puccskísérlet másnapján a nemzeti hatóságok a Pennsylvaniában (Egyesült Államok) élő török állampolgárságú Fethullah Gülenhez köthető hálózatot hibáztatják, akit a török hatóságok által FETÖ-nek nevezett szervezet (Gülenista terrorszervezet) vezetőjének tartanak. Ezt követően az ügyészség több bűnügyi nyomozást is indított a szervezet gyanúsított tagjaival szemben.²⁸

2016. július 20-án a kormány rendkívüli állapotot²⁹ hirdetett 2016. július 21-től három hónapos időtartamra. A rendkívüli állapotot ezt követően az elnök által vezetett Minisztertanács további három hónapos időszakra meghosszabbította. 2016. július 21-én a török hatóságok értesítették az Európa Tanács főtákarát az Emberi Jogok Európai Egyezmény (Egyezmény) 15. cikkétől való eltérésről. A rendkívüli állapot idején az elnök által vezetett Minisztertanács az Alkotmány 121. cikke alapján 37 törvényerejű rendeletet (667–703. sz.) hozott. A törvényerejű rendeletek a rendőrségi őrizetben vagy előzetes letartóztatásban lévő személyek számára a hazai jogban meghatározott eljárási biztosítékokat is jelentősen korlátozták (például a rendőrségi őrizet időtartamának meghosszabbítása, az ügyiratokhoz való hozzáférés korlátozása, a kifogások vizsgálata az őrizetbe vétellel szemben).³⁰ A rendkívüli állapotot csak 2018. július 18-án oldották fel.

Emberi jogi jogsértések az eljárás során

Tényállás

Istanbulban 2017. október 18-án Osman Kavalát a büntetőeljárás törvény 100. cikkére³¹ hivatkozással letartóztatták és őrizetbe vették. Azzal gyanúsították, hogy erőszakkal meg akarja dönteni az alkotmányos rendet és a kormányt. Később aznap,

27 Hürriyet Daily News 2017

28 Reuters Istanbul 2020

29 Decree Law No. 685.

30 BBC News 2018

31 A török büntetőeljárás törvény 100. cikkének (1) és (2) bekezdése előírja:
„1. bekezdés: Ha olyan tények állnak fenn, amelyek alapos gyanúra adnak okot az [állítólagos] bűncselekmény elkövetésére vonatkozóan és az előzetes letartóztatás alapját képezik, a gyanúsított vagy a vádlott vonatkozásában elrendelhető a letartóztatás. Az előzetes letartóztatás csak az esetlegesen kiszabható büntetés vagy megelőző intézkedés arányában rendelhető el, az eset jelentőségének és körülményeinek figyelembevételével.
2. bekezdés: Az alábbiakban felsorolt esetekben vélemezni kell az őrizetbe vétel okának fennállását:
a) ha konkrét tények megalapozzák a szóbeli kockázat gyanúját [...];
b) ha a gyanúsított vagy vádlott magatartása gyanúra ad okot és fennáll annak a veszélye, hogy a bizonyítékokat megsemmisítik, elrejtik vagy megváltoztathatják, illetve fennál a veszélye a tanúkra vagy más személyekre gyakorolt nyomásgyakorlás kísérletének.”

az isztambuli ügyész kérésére, Kavala irodájában és jelenlétében házkutatást tartottak. A házkutatás során mobiltelefonokat, merevlemezeket foglaltak le.³² 2017. október 20-án az Isztambuli 10. Büntetőbíróság úgy határozott, hogy a büntetőeljárás törvény 153. cikkével összhangban korlátozza a vizsgálati aktához való hozzáférést is. A bíróság határozatában megállapította, hogy a feltételezett bűncselekmény természetére³³ és az iratanyaghoz benyújtott bizonyítékokra tekintettel a nyomozati anyag a gyanúsított és ügyvédei számára való rendelkezésre bocsátása veszélyeztetné a nyomozás sikeres lefolytatását.³⁴ A Kavala ügyvédei által e határozattal szemben 2018. február 1-jén benyújtott kifogást 2018. február 9-én elutasították.³⁵

Időközben 2017. október 25-én az isztambuli ügyész úgy határozott, hogy Kavala őrizetét hét nappal meghosszabbítja a Büntetőeljárás törvény 91. cikkével, valamint a 2017. évi 684. sz. a rendkívüli állapottal összefüggésben tett intézkedésekről szóló törvényerejű rendelet 10. és 11. cikkével összhangban.³⁶ A tanúk, illetve a gyanúsított meghallgatását követően 2019. február 19-én az isztambuli ügyész vádemelést nyújtott be Kavala és 15 másik gyanúsított, köztük színészek, civil szervezetek vezetői és újságírók ellen. Különösen azzal vádolta őket, hogy megkísérelték erőszakkal megdönteni a kormányt a büntető törvénykönyv 312.³⁷ és 309.³⁸ cikke értelmében, valamint a közrendet is számos alkalommal megsértették a köztulajdon megkárosításával, istentiszteleti helyek, temetők megszenteltségének veszélyes anyagok jogosulatlan birtoklásával. A szóban forgó vádirat egy terjedelmes, 657 oldalas irat volt.³⁹

Kavala 2017. december 29-én felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a török alkotmánybírósághoz.⁴⁰ Többek között az Egyezmény 5. cikkének megsértésére hivatkozott (a megalapozott gyanú hiánya, a lényeges és elégséges indokok hiánya, a vizsgálati aktához való hozzáférés hiánya, a szabadlábra helyezési kérelmeinek elbírálásakor nem tartottak nyilvános meghallgatást stb.). Azt is előadta, hogy a szabadságelvo-

32 Dinsmore 2022

33 A Büntetőeljárásról szóló törvény 100. cikkének (3) bekezdése:

„(3) Ha az alább felsorolt bűncselekmények elkövetésének alapos gyanúját megalapozó tények állnak fenn, akkor az előzetes letartóztatás megalapozott:

a) a Büntető Törvénykönyvben (2004. szeptember 26-i 5237. sz. rendelet) meghatározott alábbi bűncselekmények miatt:

11. az alkotmányos rend és az alkotmányos rendszer működése elleni bűncselekmények (309., 310., 311., 313., 314. és 315. cikk).”

34 Case of Kavala v. Turkey. 28749/18.

35 Lásd: www.sessizkalma.org/en/defender/osman-kavala

36 Deutsche Welle 2017

37 Bárki, aki megkísérlí erőszakkal megdönteni a Török Köztársaság kormányát, vagy teljesen vagy részben megakadályozni azt, hogy feladatait teljesítse, tényleges életfogytiglani börtönbüntetésre ítélik.

38 A török büntető törvény 309. cikkének 1. bekezdése a következőképpen szól:

„Életfogytiglani börtönbüntetésre kell ítélni azt, aki megkísérlí erőszakkal megdönteni a Török Köztársaság alkotmánya által előírt alkotmányos rendet, vagy más rendet létrehozni helyette, vagy de facto megakadályozni annak végrehajtását, akár teljesen, akár részben.”

39 Pen Norway 2020

40 Bianet 2020

nást azzal a céllal szabták ki, hogy az emberi jogok védelmezőit eltántorítsák a jogok és szabadságjogok védelmét szolgáló tevékeniségektől. Különösen az Egyezmény⁴¹ 5. cikkének 4. pontja által előírt gyorsaság követelményére hivatkozással kérte, hogy kérelmét kezeljék elsőbbséggel.

Az alkotmánybíróság ítélete 2019. június 28-án jelent meg a *Hivatalos Közlöny*-ben. Az alkotmánybíróság 2019. május 22-én tárgyalta Kavala kérelmét. A következő napon internetes oldalán közzétette tanácskozásának eredményét.⁴² Elfogadhatónak nyilvánította Kavala az előzetes letartóztatása elrendelésének jogszerűségére vonatkozó panaszát, de megállapította, hogy az Alkotmány 19. cikkét nem sértették meg.⁴³ Elutasította továbbá a panaszát, amely arra vonatkozott, hogy a szabadlábra helyezési kérelmei elbírálásakor nem tartottak nyilvános tárgyalást. Tíz szavazattal öt ellenében megállapította, hogy nem sértették meg az Alkotmány 19. cikkét.⁴⁴ Az alkotmánybíróság egyebek mellett megállapította, hogy a Gezi parkban történt események során számos erőszakos cselekményt követtek el, civilek és rendőrök veszítették életüket, több ezer ember megsérült, és több bűnügyi nyomozás is indult a felelősök ellen ezekért a tettekért. Úgy ítélte meg, hogy társadalmi helyzetéből adódóan, valamint nemzeti és nemzetközi kapcsolataira tekintettel Kavala képes volt előre látni ezen események következményeit, és azt a tényt, hogy a szóban forgó tüntetések erőszakba torkollnak. Úgy ítélte meg, hogy együttesen a bíróság által felsorolt tények és körülmények elegendőek ahhoz, hogy megalapozzák gyanút az erőszakos cselekmények elkövetése tekintetében.⁴⁵

A megsértett alapelvek

A gyanú alaposágának és észszerűségének követelménye

Az előzetes letartóztatással kapcsolatban az Emberi Jogok Európai Bírósága kiemelte, hogy az Egyezmény 5. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében egy személyt csak büntetőeljárás keretében lehet őrizetbe venni abból a célból, hogy bűncselekmény

41 Emberi Jogok Európai Egyezménye

42 Amnesty International 2019

43 Amnesty International 2019

44 Az Alkotmány 19. cikkének vonatkozó részei a következők: „Mindenkinek joga van a személyes szabadsághoz és biztonsághoz. [...] Az a személy, akivel szemben a bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja áll fenn, csak bírói végzéssel és szökésük, illetve a bizonyítékok megsemmisítésének, megváltoztatásának megakadályozása, illetve a fogva tartást is szükségessé tevő egyéb, törvény által előírt körülmények között tartható fogva. Senkit sem tartóztathatnak le bírói végzés nélkül, kivéve, ha *in flagrante delicto* kapják el, vagy ha a késelem káros hatással lenne a nyomozás eredményeire nézve. Az előzetes letartóztatás feltételeit törvény határozza meg.

Mindenki, akit a szabadságától bármilyen okból megfosztottak, jogosult az illetékes igazságügyi hatósághoz fordulni ügyének mielőbbi elbírálása és azonnali szabadlábra helyezése érdekében, ha az őrizetbe vétel nem jogszerű [...]”

45 Amnesty International 2019

elkövetésének megalapozott gyanúja miatt az illetékes hatóság elé állítsák.⁴⁶ Ahhoz, hogy az 5. cikk 1. bekezdésének c) pontja értelmében az alapos gyanú alapján történő letartóztatás igazolható legyen, nem szükséges, hogy a rendőrség elegendő bizonyítékot szerezzen a vádemeléshez, sem a letartóztatáskor, sem a kérelmező őrizetbevétele alatt.⁴⁷ Az sem szükséges, hogy az őrizetbe vett személy ellen végül vádat emeljenek, vagy bíróság elé állítsák. A fogva tartás célja a bűnügyi nyomozás előmozdítása kell legyen az őrizetbe vétel alapját képező gyanú megerősítésével vagy megszüntetésével. Így az alapos gyanút alátámasztó tényeknek nem kell azonos szintűnek lenniük az elítéléshez vagy akár a vádemeléshez szükségesekkel, ami a bűnügyi nyomozás folyamatának későbbi szakaszaiban történik.⁴⁸ A letartóztatás alapjául szolgáló gyanú „észszerúsége” azonban lényeges részét képezi az 5. cikk (1) bekezdésének c) pontjában meghatározott biztosítéknak. Az a tény, hogy a gyanú megalapozottságát jóhiszeműen fenntartják, azaz az illető gyanús, nem elegendő ok. Az „alapos gyanú” kifejezés olyan tények vagy információk meglétét jelenti, amelyek egy objektív szemlélőt is meggyőznének arról, hogy az érintett elkövethette a bűncselekményt. Az azonban, hogy mi tekinthető „észszerűnek” az eset körülményeitől függ.⁴⁹ Ennek megfelelően a gyanú „megalapozottságának” értékelésekor a bíróság számára lehetővé kell tenni annak megállapítását, hogy az 5. cikk (1) bekezdésének c) pontja által nyújtott biztosíték lényege megvalósult-e. Következésképpen a kormánynak be kell nyújtania legalább néhány olyan tény vagy információt, amelyek megerősíthetik a bíróságot, hogy a letartóztatott személy megalapozottan gyanúsítható volt az állítólagos bűncselekmény elkövetésével. A problémák ezen a területen általában a tények szintjén merülnek fel. A kérdés tehát az, hogy a letartóztatás és őrizetbe vétel elegendő objektív elemek alapult-e ahhoz, hogy igazolja a szóban forgó tények tényleges megtörténtének „alapos gyanúját”.⁵⁰ Az 5. cikk (1) bekezdésének c) pontja az „alapos gyanú” fennállásának ténybeli oldala mellett megköveteli, hogy a hivatkozott tények megalapozottan a büntető törvény tényállási elemeivel kapcsolatban álljanak fenn az elkövetés pillanatában. Így nyilvánvalóan nem merülhet fel „alapos gyanú”, ha a fogva tartott személlyel szemben elkövetett cselekmények vagy tények nem minősültek bűncselekménynek, amikor bekövetkeztek.⁵¹ Továbbá nem tűnhet úgy, hogy maguk az állítólagos bűncselekmények a kérelmező Egyezmény szerinti jogainak gyakorlásához kapcsolódtak.⁵²

Tekintettel arra, hogy a vádirat több esetben közvetett tanúk vallomásait tartalmazza, amelyek a szervezett bűnözés elleni küzdelemben fontos szerepet töltenek be,⁵³ a bíróság megjegyzi, hogy nem szabad alábecsülni az ilyen vallomások

46 Jéčius v. Lithuania, European Court of Human Rights, 34578/97, 50. §.

47 Brogan and Others v. The United Kingdom, 11209/84, 1234/84, 11266/84, 11386/85, 53. §.

48 Murray v. The United Kingdom, 18731/91, 55. §.

49 Fox, Campbell és Hartley v. The United Kingdom, 13599/88, 32. §; 15172/13, 88. §, Rasul Jafarov v. Azerbaijan, 69981/14, 117–118. §.

50 Włoch v. Poland, 27785/95, 108–109. §.

51 Kandjov v. Bulgária, 68294/01, 57. §; Mammadli v. Azerbajian, 47145/14, 52. §.

52 Merabisvili v. Georgia, 72508/13, 187. §.

53 Buzadji v. Moldova, 23755/07, 102. §.

olykor félreérthető jellegét, valamint annak kockázatát, hogy egy személyt ellenőrizetlen, nem feltétlenül érdektelen állítások alapján vádolnak és tartóztatnak le.⁵⁴ Ezen okok miatt a hallomásból származó bizonyítékokat objektív bizonyítékokkal kell alátámasztani. Ez különösen igaz akkor, amikor döntés születik az előzetes fogva tartás tárgyalásig való meghosszabbításáról, hiszen míg a gyanúsítottat közvetett tanúk vallomásai alapján az eljárás kezdetén őrizetbe lehet venni, az idő múlásával azonban az ilyen nyilatkozatok szükségszerűen kevésbé relevánsak, különösen akkor, amikor a vizsgálat során nem tártak fel további bizonyítékokat.⁵⁵

Ezenkívül a szabadságtól való megfosztásnak összhangban kell lennie az 5. cikk céljával, nevezetesen az egyén önkénytől való védelmével.⁵⁶ Alapelv, hogy az önkényes fogva tartás nem lehet összeegyeztethető az 5. cikk (1) bekezdésével, és az 5. cikk (1) bekezdésében szereplő „önkényesség” fogalma túlmutat a nemzeti joggal való összhangon, vagy annak hiányán, így a szabadságelvonás jogszerű lehet a nemzeti jog szerint, de még mindig önkényes, és így ellentétes az Egyezményvel.⁵⁷ Az Emberi Jogok Európai Bírósága leszögezte, hogy köteles ellenőrizni, hogy a nemzeti jog értelmezésének és alkalmazásának módja az előtte folyamatban lévő ügyekben összhangban van-e az Egyezményvel.⁵⁸ A bíróság értelmezése szerint önkényesség merülhet fel, ha a hatóságok rosszhiszeműsége fennáll; ha a fogva tartás elrendelése és a fogva tartás végrehajtása nem felel meg az 5. cikk (1) bekezdésének vonatkozó albekezdése által megengedett korlátozások céljának; ha nincs kapcsolat az engedélyezett szabadságelvonás indoka és a fogva tartás helye és körülményei között; és ahol nincs arányossági kapcsolat a fogva tartás indoka és a tényleges fogva tartás módja között.⁵⁹ A Bíróság feladatául tűzte ki annak megállapítását, hogy az elé terjesztett ügyben teljesültek-e az 5. cikk (1) bekezdésének c) pontjában meghatározott feltételek, beleértve az előírt törvényes cél elérését. Ebben az összefüggésben hangsúlyozta, hogy nem tekinti feladatának, hogy saját tényértékelésével helyettesítse a nemzeti bíróságok rendelkezésére álló tények értékelését, amelyek jobb helyzetben vannak az eléjük terjesztett bizonyítékok értékelése tekintetében.⁶⁰ A bíróság hangsúlyozta, hogy annak vizsgálatakor, hogy fennáll-e alapos gyanú Kavala letartóztatásával és fogva tartásával kapcsolatban a nemzeti bíróságok ügyben hozott határozataiból kell kiindulni. Emellett, mivel az alkotmánybíróság az előzetes letartóztatás jogszerűségét az Alkotmány 19. cikke alapján indokoltan tartotta, és a döntés ellen jogorvoslat lehetősége nem állt fenn, a bíróság értékelte, hogy az alkotmánybíróság által előterjesztett érvelés, amely a vádiratot is figyelembe vette, megfelelően bizonyította-e, hogy megalapozott gyanú állt fenn a kérelmező előzetes letartóztatásának alátámasztására abban az időpontban, amikor a nemzeti bíróság ezt elrendelte. A vádirattal kapcsolatban a bíróság

54 Fox, Campbell és Hartley v. The United Kingdom, 13599/88, 33. §.

55 Labita v. Italiy, 26772/95, 156–157. §.

56 McBride 2018, 69–71.

57 Creangă v. Romania, 29226/03, 84. §.

58 Assanidze v. Georgia, 71503/01, 171. §.

59 James, Wells and Lee v. Egyesült Királyság, 25119/09, 191–195. §.

60 Mergen v. Turkey, 44062/09, 48. §; Alparslan Altan v. Turkey, 12778/17, 128. §.

megjegyezte, hogy a terjedelmes dokumentum az ügyészség által összegyűjtött összes bizonyítékot tartalmazta, számos telefonbeszélgetés átíratának kivonatát, amelyek zöme a szóban forgó bűncselekmények szempontjából irreleváns volt. A vádiratban az ügyészség a Gezi parki eseményeket a civil társadalomban befolyásos, „a színpalak mögött tevékenykedő személyek” egy csoportjának fellépéseként írta le. Az ügyészség szerint ez a csoport „sui generis struktúrát” alkotott, és Törökországban Kavala vezette, akit külföldi szereplők, konkrétan egy amerikai üzletember támogattak. Ennek fényében az ügyészség azzal vádolta Kavalát, hogy a civil társadalom számos szereplőjét kihasználva és titokban koordinálva vezette ezt a „bűnszövetséget”, a kormány elleni felkelés megtervezése és kirobbantása céljából. A bíróság a bizonyítékok áttekintése alapján rögzítette, hogy a Kavalának felrótt tények, amelyek a meghallgatás során feltett kérdések alapjául szolgáltak, és amelyekkel az ügyészség később vádat emelt ellene, vagy jogi tevékenységek, vagy olyan elszigetelt cselekmények, amelyek első látásra nem kapcsolódnak egymáshoz, vagy olyan tevékenységeket jelentenek, amelyek egyértelműen az Egyezményben foglalt jogok gyakorlásához kapcsolódnak és erőszakmentesek (üzenetek, televíziós fellépések nyilatkozatai, magánbeszélgetések), és a gyanú megalapozottsága tekintetében teljesen irrelevánsak.⁶¹ Emellett Kavala elismerte, hogy aktívan részt vett a Gezi parkban szervezett tüntetésekből, és segítséget nyújtott az erőszakmentes tüntetőknek, valamint nem tagadta, hogy olyan személyekkel tárgyalt, akik fontos szerepet játszottak ezekben az eseményekben. Meglátásait összegezve a bíróság megjegyezte, hogy a vádiratokban hivatkozott egyes bizonyítékok (a kihallgatási jegyzőkönyv és a vádirat) nem voltak elég meggyőzők, mivel nem derítettek fényt arra, hogy a kérelmező mely cselekményei minősültek ezek közül bűncselekménynek, ennél fogva az ellene felhozott gyanúsításokra sem adtak igazolást. Jellemzően összeesküvés-elméletet fogalmazott meg, amely mentes a megállapítható tényektől, következésképpen úgy találta, hogy az ügyészség érveinek hitelessége jelentősen meggyengült. A bíróság nem hagyta figyelmen kívül azt a tényt sem, hogy Kavalát négy évvel a Gezi parkban történt események és a bűnügyi nyomozás 2013-as megindítása után tartóztatták le. A vádirat nem terjesztett elő olyan érvet, amely megmagyarázná ennek a jelentős időnek az elteltét a két esemény között. Ezenkívül Kavalát körülbelül öt és fél évvel ezen események után helyezték vád alá. A bíróság arra a következtetésre jutott – tények, információk vagy bizonyítékok hiányában, amelyek azt mutatnák, hogy részt vett bűncselekményben –, hogy a kérelmező nem gyanúsítható megalapozottan a kormány megdöntésére irányuló kísérlet elkövetésével a büntető törvénykönyv 312. cikkének értelmében.⁶² A Kavala személyéhez köthető cselekmények erőszakmentesek és a bűncselekmény elkövetése szempontjából irrelevánsak voltak, hiszen nélkülözték az erőszak tényállás fennállásához szükséges alkotóelemének meglétét is. Megjegyezte, hogy azzal, hogy Kavala

61 McBride 2018, 235–293.

62 McBride 2018, 13–21.

kapcsolatot tartott fenn külföldi állampolgárokkal, vagy a puccskíséret napján egy étteremben röviden üdvözölt egy üzletembert, nem tekinthető elegendő bizonyítéknak ahhoz, hogy az objektív megfigyelő meggyőződjék arról, hogy részt vehetett egy olyan kísérletben, amelynek célja az alkotmányos rend megdöntése lett volna. Erre vonatkozó kézzelfogható és ellenőrizhető tényekkel vagy bizonyítékokkal alátámasztott alapos gyanú Kavala esetében nem merült fel sem az eljárás megkezdésekor, sem a tárgyalás során, így a gyanúsítottat alapos gyanú nélkül, az alapos gyanú fennállásához szükséges indokoltság minimumát is nélkülöző össze nem függő adatok mint pusztán gyanú alapján fosztották meg éveikig a szabadságától, megsértve az Emberi Jogok Európai Egyezmény 5. cikkének (1) bekezdését.⁶³

A gyorsaság követelménye

Kavala az Egyezmény 5. cikkének (4) bekezdésére hivatkozva előadta, hogy az Alkotmánybíróság nem tartotta be a „gyorsaság” követelményét⁶⁴ az előzetes letartóztatása jogszerűségének vitatása⁶⁵ kapcsán benyújtott kérelme tekintetében.⁶⁶ Kavala előadta, hogy 2017. december 29-én nyújtott be egyéni kérelmet az Alkotmánybírósághoz, és az Alkotmánybíróság 2019. május 22-én vizsgálta meg az ügyet, jogerős ítélet pedig 2019. június 28-án született. Egy év, négy hónap és huszonnégy nap – ezen belül tíz hónap és öt nap a rendkívüli állapot feloldását követően – telt el az egyéni kérelem Alkotmánybírósághoz való benyújtása és az eredmény közzététele között.

A bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az Egyezmény 5. cikkének (4) bekezdése értelmében a releváns időszak akkor kezdődik,⁶⁷ amikor a fellebbezést a bírósághoz benyújtják, és azon a napon ér véget, amikor a határozatot közlik a kérelmezővel vagy ügyvédjével. Ebből következik, hogy a figyelembe veendő időszak egy év, öt hónap és huszonkilenc nap volt Kavala esetében. Az elhúzódó eljárást a török hatóságok rendkívüli munkaterhével indokolták. A bíróság megítélése szerint a bírósági ügyek lemaradása önmagában nem vonhatja maga után a Szerződő Állam nemzetközi felelősségét, ha az állam megfelelő korrekciós intézkedéseket tesz egy ilyen kivételes helyzet megfelelő gyorsasággal való kezelésére.⁶⁸ Kétségtelen, hogy tekintettel a puccskíséret után a török alkotmánybíróság elé terjesztett ügyek összetettségére és sokféleségére, valamint azok igen nagy számára, elfogadhatónak tűnhet, hogy az alkotmánybíróságnak idáig tartott, amíg átfogó képet kapott ezekről a kérdésekről, és döntést hozott.⁶⁹

63 McBride 2018, 235–293.

64 *Ilseher v. Germany* 10211/12., 27505/14, 254. §.

65 *Smatana v. Czech Republic*, 18642/04, 119–124. §.

66 Az Egyezmény 5. cikkének (4) bekezdése előírja: „Mindenkinek, akit letartóztatással vagy őrizetbe vétellel megfosztottak szabadságától, jogában áll olyan eljárást indítani, amelynek során fogva tartása jogszerűségéről a bíróság gyorsan dönt, és ha az őrizetbe vétel nem jogszerű, azonnali szabadlábra helyezését rendelik el.”

67 *Eriksen v. Norway*, 17391/90, 66. §.

68 McBride 2018, 465–475.

69 *Akgün v. Turkey*, 19699/18, 35–44. §.

Az alkotmánybíróság leterheltségét igazolandó a kormány adatokkal támasztotta alá, hogy az 2018-ban 35 395 egyedi kérelemről döntött, emellett érkeztek be folyamatban lévő ügyek, új kérelmek.⁷⁰ Mindazonáltal a bíróság álláspontja szerint az alkotmánybíróság túlzott leterheltsége nem szolgálhat örökös igazolásul a túl hosszú eljárásokhoz, mint a jelen esetben. Az állam feladata, hogy igazságszolgáltatási rendszerét oly módon szervezze meg, hogy bíróságai megfeleljenek az Egyezmény 5. cikkének (4) bekezdésében foglalt követelményeknek.⁷¹ A bíróság megállapította, hogy az egy év és tizenhat napos időszak nem tekinthető „gyorsnak” az Egyezmény 5. cikkének (4) bekezdése értelmében.⁷² Korábbi, a „gyorsasági” követelményre vonatkozó ítéleteiben szem előtt tartotta az alkotmánybíróság rendkívüli állapot kihirdetését követő ügyterhét, de megállapította, hogy ez kivételes helyzet. Figyelembe vette azt a tény is, hogy ezek az ügyek voltak az elsők, amelyek a szabadsághoz és a biztonsághoz, valamint a véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódó új és bonyolult kérdéseket vetettek fel a katonai puccskísérletet követően. Ezek a szempontok azonban a jelen ügyben hiányoztak.⁷³ A bíróság kiemelte, hogy ha az egyén személyes szabadsága forog kockán, nagyon szigorú normák vannak arra vonatkozóan, hogy az állam megfelel-e a fogva tartás jogszerűsége gyors felülvizsgálata követelményének.⁷⁴ Ez különösen igaz a jelen esetben, amikor a kérelmezőt több mint egy év és hét hónapig előzetes letartóztatásban tartották anélkül, hogy a bíróság előtt megjelenhetett volna, és valamennyi szabadon bocsátási kérelmét ugyanazon sztereotip okok miatt utasították el. A bíróság felhívta a figyelmet arra, hogy a vonatkozó eljárás keretében a török alkotmánybíróság, amelynek nemzeti szinten elsődleges szerepe van a szabadsághoz és a biztonsághoz való jog védelmében, nem vette kellően figyelembe a jogszerűség kérdésének fontosságát.⁷⁵ Ezenkívül hangsúlyozta, hogy Kavalát 2017. október 18-án tartóztatták le, és az ellene felhozott vádak egy részével kapcsolatban csak 2019. február 19-én nyújtották be a vádemelési javaslatot. Ez azt jelenti, hogy Osman Kavalát 16 hónapig anélkül tartották fogva, hogy az ügyészség vádat emelt volna ellene. Letartóztatásának elhúzódó volta pedig visszatartó erejű lehetett azokra a civil szervezetekre, amelyek tevékenysége közérdekű ügyekhez kapcsolódik.⁷⁶ A bíróság indokolása szerint Osman Kavala ügyében hozott intézkedések alkotmánybíróság általi gyors bírósági felülvizsgálata eloszlathatta volna az előzetes letartóztatása ilyen hosszú időre való meghosszabbításának szükségességével kapcsolatos kétségeket.⁷⁷

A bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a kérdéses időszak rendkívül hosszú, és nem nevezhető „gyorsnak” az Egyezmény 5. cikkének (4) bekezdése értelmében. Ezen túlmenően megjegyezte, hogy a rendkívüli állapotot 2018. július 18-án felol-

70 Akgün v. Turkey, 19699/18, 43. §.

71 G.B. v. Switzerland, 27426/95, 38. §.

72 Akgün v. Turkey, 19699/18, 38. §.

73 Mehmet Hasan Altan v. Turkey, 13237/17, 165. §.

74 Idalov v. Russia 5823/03, 157. §.

75 Ilseher v. Germany 10211/12, 269. §.

76 Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary, 18030/11, 164. §.

77 McBride 2018, 69–131.

dották, és ezt követően több mint 11 hónap telt el, mire a török alkotmánybíróság meghozta ítéletét, ami aligha egyeztethető össze a gyorsaság követelményével, különös tekintettel a szükségállapot idején már eltelt hat hónapot meghaladó időtartamra, amely során semmilyen eljárási intézkedés nem történt. Következésképpen a szóban forgó teljes időtartam semmilyen módon nem igazolható a rendkívüli állapot különleges körülményeivel, Kavala előzetes letartóztatásának jogszerűsége vizsgálatában lefolytatott eljárás pedig nem tekinthető összeegyeztethetőnek az 5. cikk (4) bekezdésében foglalt „gyorsaság” követelményével, így ezt a cikket megsértették.

A jogkorlátozás alkalmazásának megszorítása

Kavala az Egyezmény 18. cikkére⁷⁸ hivatkozva kifogásolta, hogy az Egyezményben foglalt jogait az Egyezményben meghatározottaktól eltérő célok érdekében korlátozták. Őrizetbe vételének célja feltehetően az volt, hogy megbüntessék mint a kormány kritikusrát, hogy elhallgattassák mint civil szervezet aktivistáját és az emberi jogok védelmezőjét, eltántorítva másokat az ilyen tevékenységektől, megbénítva ezzel a civileket. Kavala azt állította, hogy az előzetes letartóztatása mögött hátsó szándék állt. Álláspontja szerint a 18. cikk szerinti panasza ügyének olyan alapvető tételére vonatkozott, amelyet az Egyezmény 5. cikke alapján nem vizsgáltak meg. Ezért úgy ítélte meg, hogy ezt a panaszt az Egyezmény 18. cikke alapján, az 5. cikk (1) bekezdésével összefüggésben kell megvizsgálni. Az eset összes körülményét figyelembe véve a bíróság úgy ítélte meg, hogy minden kétséget kizáróan megállapítható, hogy az Osman Kavala ügyében kifogásolt intézkedések az Egyezmény 18. cikkével ellentétes hátsó célt szolgáltak Kavalát elhallgatásra kényszerítve. Ezen túlmenően a vitatott intézkedések valószínűleg elrettentő hatást is gyakoroltak az emberi jogi jogvédők munkájára. Az eset összes körülményeire tekintettel azt a következtetést vonta le, hogy Kavala szabadságának korlátozását az Egyezmény 5. cikke (1) bekezdésének c) pontjában előírtak alapján más célból alkalmazták, mint a jogsértés elkövetésének megalapozott gyanúja miatt Kavala illetékes jogi hatóság elé állítása.

A bíróság érvelését az a tény is alátámasztja, hogy az ügyészség a vádiratban hivatkozott civil szervezetek tevékenységére és azok jogi eszközökkel való finanszírozására, anélkül, hogy jelezte volna, ez mennyiben volt releváns az általa felhozott vádak szempontjából. A bíróság úgy ítélte meg, hogy a kérelmező fogva tartása az emberi jogi jogvédők törökországi elnyomására irányuló szélesebb kampány része.

Jelentősen alátámasztja az érvelést az is, hogy ezeket a vádakot a köztársasági elnök 2018. november 21-i és december 3-i beszédei nyomán terjesztették elő. Az elnök 2018. november 21-én kijelentette:

⁷⁸ A 18. cikk a következőket írja elő:

„Az Egyezmény által az említett jogokra és szabadságokra vonatkozó korlátozások csak azokra a célokra alkalmazhatók, amelyekre azokat előírták.”

„Valaki terroristákat finanszírozott a Gezi eseményekkel összefüggésben. Ez az ember most rács mögött van. És ki áll mögötte? A híres magyar zsidó S. Gy. Olyan ember, aki nemzetek megosztására és szétverésére buzdítja az embereket. S. Gy.-nek hatalmas pénzei vannak, és így költi el. Törökországi képviselője az az ember, akiről beszélek, aki egy vagyont örökölt az apjától, majd anyagi erőforrásait arra használta, hogy elpusztítsa ezt az országot. Ez az ember az, aki mindenféle támogatást nyújt ezekhez a terrorcselekményekhez [...]”⁷⁹

Az elnök 2018. december 3-án nyíltan idézte a kérelmező nevét, és így fogalmazott: „A Gezi mögött állók nevét már nyilvánosságra hoztam. Azt mondtam, hogy a külső pillére S. Gy., a nemzeti pillére pedig Kavala. Jól ismertek azok, akik pénzt küldenek Kavalának [...]” A bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül azt a tényt, hogy a két beszéd elhangzásakor Osman Kavala ellen, akit több mint egy éve előzetes letartóztatásban tartottak, még mindig nem emelt hivatalosan vádat az ügyészség. A vádak megfogalmazása és a két beszéd elhangzása között 3 hónap telt el.⁸⁰

Irodalomjegyzék

- Amnesty International (2019): Milena Buyum: Turkey: Constitutional Court Ruling on Osman Kavala “Rubs Salt into the Wound of Injustice” (2019. május 22.) Online: www.amnesty.org/en/latest/press-release/2019/05/turkey-constitutional-court-ruling-on-osman-kavala-rubs-salt-into-the-wound-of-injustice/
- Azizlerli Emre (2013): Gezi Park: Turkey’s New Opposition Movement. *BBC News*, 2013. augusztus 26. Online: www.bbc.com/news/world-europe-23795857
- Council of Europe (2019): *Commissioner Mijatović Intervenes Before the European Court of Human Rights in the Case of Mehmet Osman Kavala v. Turkey* (2019. október 1.) Online: <https://bit.ly/3QVPrNx>
- Court Arrests Turkish Activist Osman Kavala over Failed Coup Attempt. *Hürriyet Daily News*, 2017. november 26. Online: www.hurriyetaidailynews.com/court-arrests-turkish-activist-osman-kavala-over-failed-coup-attempt-121694
- Dinsmore, Darren (2022): European Court Upholds Osman Kavala’s Claim of Arbitrary Detention. *Mojust*, 2022. április 30. Online: <https://mojust.org/turkeys-campaign-against-civil-society-denounced-at-strasbourg/>
- European Union External Action (2022): *Turkey: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP Debate on the Case of Osman Kavala* (2022. május 4.). Online: www.eeas.europa.eu/eeas/turkey-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep-debate-case-osman-kavala_en
- General Assembly of Constitutional Court to Review Kavala’s Application on December 29. *Bianet.org*, 2020. október 24. Online: <https://bianet.org/cocuk/law/236500-general-assembly-of-constitutional-court-to-review-kavala-s-application-on-december-29>

79 The Economist 2018

80 Tchankotadze v. Georgia, 15256/05, 114. §.

- Gumrukcu, Tuvan – Jonathan Spicer (2021): Turkey's Erdogan Quits European Treaty on Violence Against Women. *Reuters*, 2021. március 20. Online: <https://reut.rs/3Wj4lJd>
- Gürcan, Efe Can – Efe Peker (2015): A Class Analytic Approach to the Gezi Park Events: Challenging the 'Middle Class' Myth. *Capital & Class*, 39(2), 321–343. Online: <https://doi.org/10.1177/0309816815584015>
- Human Rights Watch (2020): *Turkey: Prominent Civic Leader Rearrested After Acquittal* (2020. február 20.). Online: www.ecoi.net/en/document/2025173.html
- Human Rights Watch (2022a): *Turkey: Council of Europe Votes for Infringement Process. Sanction Sought for Ankara's Refusal to Release Rights Defender Osman Kavala* (2022. február 2.). Online: www.hrw.org/news/2022/02/02/turkey-council-europe-votes-infringement-process
- Human Rights Watch (2022b): *The Life Sentence for Rights Defender Osman Kavala. Kavala, 7 Co-Defendants Convicted, Outrageous Miscarriage of Justice* (2022. április 26.). Online: www.hrw.org/news/2022/04/26/turkey-life-sentence-rights-defender-osman-kavala
- Human Rights Watch (2022c): *Landmark Judgement Against Turkey for Ignoring European Ruling. European Court of Human Rights Rules on its Order to Free the Rights Defender Osman Kavala* (2022. július 22.). Online: www.hrw.org/news/2022/07/12/landmark-judgment-against-turkey-ignoring-european-ruling
- International Commission of Jurists (2020): *The Gezi Park Case. A Trial Monitoring Report*. Geneva, ICJ. Online: www.icj.org/wp-content/uploads/2020/12/Turkey-GeziParkTrial-TrialObservation-Publications-Reports-2020-ENG.pdf
- Legal Report on Indictment: Turkey v. Osman Kavala and Others. *Pen Norway*, 2020. szeptember 10. Online: <https://norskpen.no/nyheter/legal-report-on-indictment-turkey-v-osman-kavala-and-others/>
- McBride, Jeremy (2018): *Human Rights and Criminal Procedure. The Case Law of the European Court of Human Rights*. Strasbourg, Council of Europe.
- Osman Kavala Put in Pretrial Detention after 2 Weeks under Custody. *Turkey Purge*, 2017. november 1. Online: <https://turkeypurge.com/breaking-osman-kavala-put-pretrial-detention-12-weeks-custody>
- Stockholm Center for Freedom (2022): *Conviction of Rights Activists Proves Turkish Courts Operate under Erdoğan's Instructions* (2022. április 27.). Online: <https://stockholmcf.org/conviction-of-rights-activists-proves-turkish-courts-operate-under-erdogans-instructions-hrw>
- Turkey Detains Osman Kavala, Prominent Right Activist at Airport. *Deutsche Welle*, 2017. október 19. Online: www.dw.com/en/turkey-detains-osman-kavala-prominent-rights-activist-at-airport/a-41041125
- Turkey Ends State of Emergency after Two Years. *BBC News*, 2018. július 18. Online: www.bbc.com/news/world-europe-44881328
- Turkey Protests: Istanbul Erupts as Gezi Park Cleared. *BBC News*, 2013. június 16. Online: www.bbc.com/news/world-europe-22924886
- Turkey's President Finds a New Enemy: "The Famous Hungarian Jew". *The Economist*, 2018. december 15. Online: www.economist.com/europe/2018/12/15/turkeys-president-finds-a-new-enemy-the-famous-hungarian-jew
- Turkey Ramps Up Gulen Crackdown with Nearly 700 Arrests. *Reuters Istanbul*, 2020. február 18. Online: www.reuters.com/article/us-turkey-security-gulen-idUSKBN20C0ES
- Taştan, Coşkun (2013): The Gezi Park Protests in Turkey: A Qualitative Field Research. *Insight Turkey*, 15(3), 27–38. Online: www.insightturkey.com/commentaries/the-gezi-park-protests-in-turkey-a-qualitative-field-research

Yilmaz Mehmet: *A török politikai rendszer átalakulása 2002 és 2018 között*. Doktori értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola. Online: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/1061/1/Yilmaz_Mehmet_dhu.pdf

Zihnioglu, Özge (2019): The Legacy of the Gezi Protests in Turkey. *Carnegie Europe*, 2019. október 24. Online: <https://carnegieeurope.eu/2019/10/24/legacy-of-gezi-protests-in-turkey-pub-80142>

Jogforrások

1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről Emberi Jogok Európai Egyezménye. Online: www.echr.coe.int/documents/convention_hun.pdf

The Constitution of the Republic of Turkey. Online: www.anayasa.gen.tr/1982Constitution-1995-1.pdf

Decree Law No. 685. Decree Law on Establishment of the Inquiry Commission on the State of Emergency Measures. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2017\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2017)014-e)

Penal Code of Turkey. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)011-e)

Turkish Code of Criminal Procedure. Online: https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/res/document/tur/2005/turkish_criminal_procedure_code_html/2014_Criminal_Procedure_Code.pdf

Jogesetek

Akgün v. Turkey, 19699/18. 2019. április 2-i ítélet.

Alparslan Altan v. Turkey, 12778/17. 2019. április 16-i ítélet. Online: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-192804%22%5D%7D>

Assanidze v. Georgia, 71503/01. 2004. április 8-i ítélet. Online: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22002-4416%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002-4416%22]})

Brogan and Others v. The United Kingdom 11209/84, 1234/84, 11266/84, 11386/85, 1988. november 29-i ítélet. Online: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:\[%22001-57450%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:[%22001-57450%22]%7D)

Buzadji v. Moldova, 23755/07, 2016. július 5-i ítélet. Online: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22fulltext%22:\[%22Buzadji%22\],%22itemid%22:\[%22001-164928%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22fulltext%22:[%22Buzadji%22],%22itemid%22:[%22001-164928%22]%7D)

Case of Kavala v. Turkey. 28749/18 2019. december 10-i ítélet. Online: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:\[%22001-199515%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:[%22001-199515%22]%7D)

Creangă v. Romania, 29226/03, 2012. február 23-i ítélet. Online: www.legal-tools.org/doc/fd9acb/pdf

Eriksen v. Norway, 17391/90, 1990. augusztus 29., 66. §. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/eriksen-norvegia-elleni-ugye-1739190>

Fox, Campbell és Hartley v. The United Kingdom, 13599/88, 1990. augusztus 30-i ítélet. Online: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57771%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57771%22]})

G.B. v. Switzerland, 27426/95, 2000. november 30-i ítélet. Online: www.stradalex.com/en/sl_src_publ_jur_int/document/echr_27426-95_001-5060

Idalov v. Russia 5823/03. 2012. május 12-i ítélet. Online: www.hr-dp.org/contents/619

Ilgar Mammadov v. Azerbaijan, no. 15172/13, 2014. május 22-i ítélet. Online: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:\[%22002-9462%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:[%22002-9462%22]%7D)

Ilınseher v. Germany 10211/12, 2018. február 4. Online: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22002-12240%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002-12240%22]})

- James, Wells and Lee v. Egyesült Királyság, 25119/09. 2012. szeptember 18-i ítélet. Online: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22002-6440%22>}
- Jėčius v. Lithuania, European Court of Human Rights 34578/97, 2000. július 31-i ítélet. Online: www.stradalex.com/nl/sl_src_publ_jur_int/document/echr_34578-97_001-4056
- Kandjov v. Bulgária, 68294/01, 2008. november 6-i ítélet. Online: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22002-1836%22>}
- Labita v. Itáliya, 26772/95, 2000. április 6-i ítélet. Online: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22002-6867%22>}
- Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary, 18030/11., 2016. november 8-i ítélet. Online: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%22001-115547%22%7D>
- Mammadli v. Azerbajian, 47145/14. 2018. április 19-i ítélet. Online: <https://laweuro.com/?p=8088>
- Mehmet Hasan Altan v. Turkey, 13237/17, 2018. március 20-i ítélet. Online: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%22001-181862%22%7D>
- Merabisvili v. Georgia 72508/13. sz. 2017. november 28-i ítélet. Online: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%22001-178753%22%5D%7D>
- Mergen v. Turkey, 44062/09. 2016. május 31-i ítélet. Online: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-163680%22>}
- Murray v. The United Kingdom, 18731/91, 1994. október 28-i ítélet. Online: www.refworld.org/cases,COECOMMHR,402a22c44.html
- Rasul Jafarov v. Azerbajian, 69981/14., 2016. március 17-i ítélet. Online: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-161416%22>}
- Smatana v. Czech Republic, 18642/04, 2007. szeptember 27-i ítélet. Online: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22display%22:\[2\],%22tabview%22:%22related%22,%22languageisocode%22:%22RUM%22,%22itemid%22:%22001-82430%22%7D](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22display%22:[2],%22tabview%22:%22related%22,%22languageisocode%22:%22RUM%22,%22itemid%22:%22001-82430%22%7D)
- Tchankotadze v. Georgia, 15256/05, 2016. június 21-i ítélet. Online: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-163799%22>}
- Włoch v. Poland, 27785/95, 2011. május 10-i ítélet. Online: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-104722%22>}



How the Safe Third Countries Concept Results in Prohibited Non-Refoulement and What Are the Limits of Forum Shopping in Migration?

ZÉNÓ SULLER¹

Contemporary refugee law builds on the 1951 Geneva Convention, but causes of forced migration not regulated by the Convention need to be addressed by national border and migration authorities. The right to asylum beyond the definition of the Convention does not entail the right of the migrant for refugee status but still entails the right to individual assessment of his legal status. This right remains relevant even if the respective state applies safe third country lists resulting in an almost instant rejection violating the non-refoulement principle. Naturally, states have the right to expel irregular migrants without legal grounds to stay. However, during this process, the state shall respect the prohibition of collective expulsion. Yet, as the ECtHR holds, if the lack of individual assessment derives from the culpable conduct of the alien – e.g. due to unauthorised en masse entry – the state can expel them without individual assessment.

Keywords: refugee status determination, non-refoulement, prohibition of collective expulsion, pushback procedure, European Court of Human Rights, safe third country list

Introduction

Migration is not a new phenomenon, and it is not the scale of the present migration trend that makes it unprecedented. It is rather the characteristics and the legal environment, which make recent and seemingly continuous migration crisis challenging.² There can be many reasons behind migration: economic aspirations, seeking asylum or other protection³ or even the mixture

1 PhD student, Associate Lecturer, Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law and Political Sciences, e-mail: suller.zeno@gmail.com

2 UN General Assembly: In Safety and Dignity: Addressing Large Movements of Refugees and Migrants. *Report of the Secretary-General*, 21 April 2016, A/70/59, para. 1 (hereinafter: UN Safety and Dignity).

3 Persons who are forced to flee across borders but for various reasons are not granted refugee status. See UNHCR: *The New York Declaration for Refugees and Migrants. Answers to Frequently Asked Questions* (hereinafter: UNHCR FAQs). Question 4.

of the two.⁴ The significant part of migration is managed in a regular, orderly manner.⁵ This regular migration does not pose a threat to any State as it is under careful legal control. Irregular migration nonetheless is an ever-growing challenge. It entails illegal border crossing, ungrounded residence,⁶ and quite often organised crimes of smuggling and human trafficking.⁷ As a main rule, entry to any State must be carried out in an authorised, orderly way.⁸ The only exception is provided for refugees directly escaping from danger.⁹ However, nowadays the situation is way more complex. The motives of seeking refuge and aspiring better life conditions are often combined in a delicate way¹⁰ and the migration route is becoming longer as even refugees strive to resettle in the most developed countries. This tendency combined with the large movements of migrants and refugees create a serious legal gap and uncertainty:¹¹ The balance between the human rights of the migrants and the sovereign rights of the States is more and more challenging to stabilise adequately. The attempt of this paper is to clarify some aspects of the current legal framework focusing on the migration challenge in Europe.

The right to asylum beyond the refugee definition of the Geneva Convention

It is undisputed that the right to asylum is a fundamental human right.¹² It is also universally accepted that the action of the state while providing the refugee status is purely declarative¹³ so that the state only acknowledges the *fact* that the person in question is a refugee.¹⁴ Therefore, *prima facie* even the declarative procedure and assessment of the State is unnecessary since provided that the conditions of being a refugee are met under the Geneva Convention and its Protocol, the

4 UN General Assembly: *New York Declaration for Refugees and Migrants: Resolution/Adopted by the General Assembly*. 3 October 2016, A/RES/71/1 (hereinafter: New York Declaration) para. 1.

5 UN Safety and Dignity, para. 87.

6 Eszter Karoliny – Ágoston Mohay: *A nemzetközi migráció jogi keretei*. Pécs, Publikon, 2009. 25.

7 Karoliny–Mohay (2009): op. cit. 26.

8 Tamás Vince Ádány: Nemzetközi jogi szempontok a migrációs válság értelmezéséhez. *Iustum Aequum Salutare*, 12, no. 2 (2016). 240.

9 Ádány (2016): op. cit. 240; UN General Assembly: *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 July 1951 and its 1967 Protocol (hereinafter: Geneva Convention), Article 31.

10 Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, 1 January (hereinafter: RSD Handbook) para. 63.

11 Ádány (2016): op. cit. 243.

12 The Universal Declaration of Human Rights, United Nations General Assembly in Paris on 10 December 1948 (General Assembly resolution 217 A) Article 14; Charter of Fundamental Rights of the European Union Article 18; Resolution 2299 (2019) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, adopted on 28 June 2019: Pushback policies and practice in Council of Europe member States (hereinafter: Pushback Resolution) para. 6; New York Declaration paras. 27 and 67.

13 Dorottya Krisztina Pedryc: A menekült státusz meghatározása az 1951. évi Genfi Egyezmény szerint. *Pázmány Law Working Papers*, no. 5 (2017). 4.

14 RSD Handbook para. II, para. 28; UNHCR: *Refugee Status Determination*. s. a.

person in question is indeed a refugee.¹⁵ In practice, however, the State cannot be eliminated from refugee law relations.¹⁶ Even if it is dogmatically acceptable and teleologically favourable to maintain that being a refugee is a question of facts, the legal consequences of it still must be ensured. In refugee law, these consequences, primarily the protection, cannot be realised without the state.¹⁷ The whole point of refugee law is the fundamental principle that States are responsible for the protection of their nationals.¹⁸ Provided that the individual cannot seek protection from his or her own State due to the conditions laid down in the Geneva Convention, then another State has to provide temporary protection.¹⁹ This role of the State is an obligation under international law.²⁰ Therefore, refugee law usually involves two main participants: the refugee as the entitled party, and the State as the obliged party. Naturally, this entitled–obliged relation is more complex in reality. For example, the refugee is obliged to respect the laws and norms of the host country,²¹ and the State still has the right, or even obligation to control its borders²² and to determine rules on migration.²³ In ideotypical cases, this system can function without any problems. The refugee enters the territory of the host State, promptly seeks refugee protection, the State assesses the application and acknowledges the status based on the needed criteria and circumstances. The State provides temporal protection so that the refugee can remain within its territory.

However, the current refugee system faces many challenges as these anticipated criteria often do not meet. The most problematic issue derives from two phenomena. The first one is that the migration route of the refugees has elongated. The second is that the refuge definition of the 1951 Geneva Convention cannot provide refugee status

15 CJEU, *M. v. Ministerstvo vnitra and Others*, judgment of 14 May 2019 (C-391/16, C-77/17 and C-78/17) para. 90.

16 Tamás Molnár: A migráció nemzetközi jogi szabályozása. In András Jakab – Miklós Könczöl – Attila Menyhárd – Gábor Sulyok (eds.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: Gábor Sulyok). Para. [3]. 2019.

17 Except the protection provided by the UNHCR itself; however, even this solution is reliant upon State cooperation. These are the mandate refugees. See RSD Handbook para. 16; for its own RSD procedure see UN High Commissioner for Refugees (UNHCR): *Aide-Memoire & Glossary of Case Processing Modalities, Terms and Concepts Applicable to RSD under UNHCR's Mandate*. 2020.

18 A/69/981-S/2015/500 (2015) A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect: Report of the Secretary General para. 7; A/63/677 (2009) Implementing the responsibility to protect: Report of the Secretary General para. 11 (a); ICISS: *International Commission on Intervention and State Sovereignty Report, 2001*. Ottawa. XI.

19 UNHCR FAQs Question 4.

20 New York Declaration para. 70; UN General Assembly: *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees. Part II: Global Compact on Refugees (A/73/12)*. New York, 2018 (hereinafter: Global Compact on Refugees) para. 61.

21 The 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees Article 2.

22 Council of Europe: Twenty Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Forced Return, adopted on 4 May 2005 at the 925th meeting of the Ministers' Deputies, Preamble; ECtHR, *Case of N.D. and N.T. v. SPAIN* (Applications nos. 8675/15 and 8697/15) para. 172.

23 *N.D. and N.T. v. Spain* para. 167; New York Declaration para. 42.

for those fleeing from climate change, or indeed from war and violence.²⁴ Yet, in most cases this is the driving force of migration nowadays²⁵ and States do tend to provide protection in cases of forced migration.²⁶ Yet, these two result in the same legal problem: it is more and more challenging to make distinction between migration for better circumstances and migration to seek refuge. The Geneva Convention is based on a very simple hypothesis: when the State cannot provide safety for its nationals against persecution, the endangered individual is forced to leave the country. He or she might have to cross borders illegally to find safety and refuge, but the hypothesis was that the refugee will apply for asylum at the first proper possibility.²⁷ In most cases it was the neighbouring State. Nowadays, however, it is not as easy to assess whether the individual is entitled to refugee status. When asylum seekers ask protection because of war, violence or climate change, causes not regulated in the Convention, the State is not obliged to declare that they are refugees, as the required persecution criterion is missing.²⁸ In these cases the State either provides some kind of other protection under its national or regional law²⁹ as these laws allow or dictate so, or it can decide whether to deny or grant the refugee status *within* its sovereign right.³⁰ However, in case of the latter, it really is *granting* the refugee status, and not acknowledging it. Therefore, in all cases not covered by the Convention, the State can provide refugee

24 See The 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees Article 1.

25 Global Compact on Refugees para. 8; UN Safety and Dignity para. 3.

26 Roger Zetter: *Protection des migrants forcés Etat des lieux des concepts, défis et nouvelles pistes*. Documentation sur la politique de migration, Décembre 2014, 6.2. 90–91.

27 This is the reason why the Geneva Convention provided Article 31 only for those “coming directly from a territory where their life or freedom was threatened in the sense of Article 1”. As the Commentary [Commentary on the Refugee Convention 1951 Articles 2–11, 13–37 Published by the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees 1997] affirms this deduction: (1) “It will be clearly seen that Article 31 does not obligate any State to admit any refugee into its territory.” (2) The first paragraph of Article 31 has no precedent in earlier conventions. The inclusion of a provision of this kind was proposed in the Secretary-General’s Memorandum to the Ad Hoc Committee because “a refugee whose departure from his country of origin is usually a flight, is rarely in a position to comply with the requirements for legal entry (possession of national passport and visa) into the country of refuge. It would be in keeping with the notion of asylum to exempt from penalties a refugee, escaping from persecution, who after crossing the frontier clandestinely, presents himself as soon as possible to the authorities of the country of asylum and is recognized as a bona fide refugee. (4) It is clear that Article 31 (1) applies to a refugee who sneaks across the frontier, “direct” from the country when he is threatened with persecution. (7) The requirement that refugees must “present” themselves without delay to the authorities “in order to claim the benefit of Article 31 (1)”, is a very important proviso, which was discussed at some length in the Ad Hoc Committee. On the other hand Article 31 (1) is not applicable if the refugee chooses to remain in a country for a period of time with no intention of presenting himself to the authorities. If he then learns that he is about to be discovered and for that reason gives himself up, Article 31 (1) cannot be invoked.

28 CJEU, *Salahadin Abdulla and Others v. Bundesrepublik Deutschland* (Joined Cases C-175/08, C-176/08, C-178/08 and C-179/08, judgment of 2 March 2010, ECR I-1493) para. 69.

29 Tamás Hoffmann – Tamás Dezső Ziegler: *A menekültügyi jogi szabályozása*. MTA Migrációs Kutatócsoport, 2015. 4.

30 Declaration on Territorial Asylum adopted by the United Nations General Assembly on 14 December 1967 [Resolution 2312 (XXII)] Article 1; Karoliny–Mohay (2009): op. cit. 3.

status, but it will be its sovereign constitutive act. The same applies to the prolonged migration route. Refugee law is not a legal bazaar. The aim of the refugee is not to find the most favourable country to live in, but purely to find refuge against persecution as soon as possible.³¹ Therefore, the merging motivations for a better life and escape to safety may result that a Syrian national who would have undoubtedly be qualified as a refugee in the Turkish border could not be seen as easily as a refugee at the Swedish border after migrating through the safe countries of Europe. The problem is that these situations are not covered by the Convention therefore national solutions, bilateral or regional solutions must fill the gaps.³² However, these solutions also rely on the regulations of the Convention and do not change the system significantly.³³ Therefore, uncertainty remains. This is why migrants, being refugees or not, do not risk legal border crossing and standard procedures simply because they fear that the result of the assessment will not be satisfying for them.³⁴ Rather, they are willing to take the risk of illegal border crossing since their chances are better that way:³⁵ either they get rejection, which would be the result of legal crossing as well, or they get refugee status or other protective status, which again, would be the result of legal entry. Quite often, however, they can escape from the authorities and either remain in the country in illegality or continue their journey to the desired destination which is not a possibility in case of legal entry under the supervision of the authorities. Connecting the two phenomena together, when someone who is not a refugee under the Convention, but his escape from the country of origin is justifiable and imperative, may go through several transit states until reaching the desired destination where he

-
- 31 The difference is based on the two concepts: forced migration and voluntary migration. See International Organization for Migration: Glossary on Migration, International Migration Law no. 34. 77; Jan Niessen: *Diversité et cohésion: de nouveaux défis pour l'intégration des immigrants et des minorités*. Conseil de L'Europe, 2000. 26; Karoliny–Mohay (2009): op. cit. 1.
- 32 However, the UNHCR is concerned about these subsidiary solutions as they may erode the primacy of the Geneva Convention. See Jane McAdam: *The Refugee Convention as a Rights Blueprint for Persons in Need of International Protection. Policy Development and Evaluation Service of the United Nations High Commissioner for Refugees, New Issues in Refugee Research, Research Paper*, no. 125, July 2006. 13.
- 33 UN High Commissioner for Refugees: *Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law*. 1 December 2001. 16.
- 34 UNHCR Regional Representation for Central Europe: UNHCR's position on Art. 31 of the 1951 Geneva Convention, ref.: HUNBU/OIN/HCR/0130. 3.
- 35 Cf. "There is little likelihood that a foreign country will consent to receive a refugee whose expulsion has been ordered and who is thereby stamped as an undesirable. As every frontier is barred to a refugee whose expulsion has been ordered, only two possibilities are open to him, either not to obey the order and to go into hiding to avoid being caught or to cross a frontier illegally and clandestinely enter the territory of a neighbouring country. In that country too he must go into hiding to avoid being caught. In either case, after a certain time he is discovered, arrested, prosecuted, sentenced and escorted to the frontier after serving his sentence. Caught between two sovereign orders, one ordering him to leave the country and the other forbidding his entry into the neighbouring country, he leads the life of an outlaw and may in the end become a public danger" (UN High Commissioner for Refugees [UNHCR]: *The Refugee Convention, 1951. The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr Paul Weis*).

wishes to apply for asylum or other protection. However, to reach this goal, he must cross state borders illegally. If he chooses the legal way, he must justify his presence at the first safe country;³⁶ therefore, he must ask asylum or other protection as it is the only way of justifying his presence in the country.³⁷ This would mean, however, that first, the host state may not recognise the refugee status as it is not covered by the Convention, and second, he cannot continue his route to the desired country in either cases: if his refugee status is granted, he cannot move on since he has no justified reason to do so. Second, if protection is rejected by the state, evidently, he must leave the country, and backwards: to the country of origin or entry.³⁸ It means that both these two phenomena urge migrants to choose irregular migration even if they are entitled to refugee status at the first place.

Consequently, the question arises: is there a right to asylum in cases not provided by the Convention? If the right to asylum means that the individual who enters the State either legally or illegally has a right to request the assessment of refugee status the answer is affirmative. The reasons are rather practical than legal. As a main rule, the State can reject the entrance and the presence of the alien if he or she is not a refugee.³⁹ However, it can only be determined through a refugee status determination assessment (RSD).⁴⁰ This is why until the procedure is completed, the asylum seeker is presumed to be a refugee.⁴¹ It follows that seeking asylum and requesting RSD assessment is the right of the alien.⁴² Hence, it is the obligation of the state to carry out the procedure in substance and in an individualised manner.⁴³ It is also maintained

36 Crossing unsafe countries in most cases imperatively requires illegal border crossing due to the well-based fear of the migrant from the authorities. Cf. “Refugees who after leaving one country of persecution, arrived in another country where they might possibly remain unmolested for a certain period, but would then again be in danger of persecution. If, as a result, they moved on again and reached a country of true asylum.... it would be very unfortunate if [they were] ... penalized for not having proceeded direct to the country of asylum” [Commentary on the Refugee Convention 1951 Articles 2–11, 13–37 Published by the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees 1997 (4)].

37 It is needed because international law only provides right to residence to refugees, migrants need to resort to the required national procedures concerning regular migration. Cf. Rosa da Costa: Rights of Refugees in the Context of Integration, Legal Standards and Recommendations. *Legal and Protection Policy Research Series of the UNHCR, Division of International Protection Services, Polas/2006/02*, June 2006. 41.

38 Gregor Noll: Rejected Asylum Seekers: The Problem of Return. *Policy Development and Evaluation Service of the United Nations High Commissioner for Refugees, New Issues in Refugee Research, Working Paper*, no. 4, May 1999. 1.

39 N.D. and N.T. v. Spain para. 167, para. 179; ECtHR, Case of Paposhvili v. Belgium (Application no. 41738/10) para. 172.

40 ECtHR, Case of Ilias and Ahmed v. Hungary (Application no. 47287/15) para. 137.

41 Ádány (2016): op. cit. 243.

42 Pushback Resolution para. 6; Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast) (“the Asylum Procedures Directive”) (hereinafter: Directive 2013/32/EU) Article 43.

43 There are occasions where the States decide to collectively provide refugee status for a group of people. However, it is a positive derogation from the principle of individual RSD assessment as it

that RSD assessment is not an *ex officio* state act, so that it is dependent on a request.⁴⁴ The result of the RSD can be twofold. It can result refugee status or other protection. The other possible outcome of course is the rejection of the request. Sadly, it entails that the alien has no right to be present within the given state and consequences of illegal border crossing can be applied.⁴⁵ It means that the alien can be sent back to the country of origin or to the country of entry.⁴⁶ However, it can be quite problematic due to the principle of *non-refoulement*.

The prohibition of non-refoulement and the safe third states concept

The principle of *non-refoulement* is problematic due to the fact that it can make it impossible, or at least unlawful, to expel aliens from the territory of a given state even if they have no legal ground to be present there. It can result that a migrant is not entitled to remain in the country due to the lack of refugee status, but he or she cannot be transferred back to the country of origin or to the country of entry either. Therefore, the state might be urged to provide a *quasi-refugee* status or alike, though the state intended the opposite, i.e. to get rid of a foreigner who has no legal ground to remain within its territory. Once again, the interests of the two parties are in conflict: the State's legitimate interest is to control who is allowed to enter and reside in its territory,⁴⁷ and the legitimate interest of the alien is not to be expelled to a state where his or her life or well-being is endangered.⁴⁸ On the one hand, it is widely accepted that the State has the sovereign right to control its borders, to determine who can enter and reside within its territory and the State has the right to expel those aliens who do not meet these requirements.⁴⁹ On the other hand, migrants have the

facilitates to determine refugee status for persons belonging to the same group. This practice is the *Prima Facie* RSD. Cf. Global Compact on Refugees para. 61.

44 Cf. *mutatis mutandis*: ECtHR, *Case of Khlaifia and Others v. Italy* (Application no. 16483/12) para. 247.

45 It is worth mentioning that unorderly entrance is still illegal even if the entrant is a refugee, but in his case, there shall be no sanctions applied.

46 *Ilias and Ahmed v. Hungary* para. 134.

47 International Organization for Migration: *Immigration Detention and Alternatives to Detention. Global Compact Thematic Paper*, 2017. 5; Office of the High Commissioner for Human Rights: *Migration, Human Rights and Governance. Handbook for Parliamentarians N° 24*. Co-published by the Inter-Parliamentary Union, the International Labour Organization, and the United Nations, 2015. 19; Dora Kostakopoulou: *Irregular Migration and Migration Theory: Making State Authorisation Less Relevant*. In Barbara Bogusz – Ryszard Cholewinski – Adam Cygan – Erika Szyszczak (eds.): *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff, 2004. 42; Richard Barnes: *The International Law of the Sea and Migration Control*. In Bernard Ryan – Valsamis Mitsilegas (eds.): *Extraterritorial Immigration Control, Legal Challenges*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff, 2010. 121; Amnesty International: *The Human Rights Risks of External Migration Policies*. 2017. 4.

48 Cf. UN: *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, Final Draft (hereinafter: *Global Compact on Migration*), 11 July 2018 Objective (21), para. 37 a).

49 International Law Commission: *Draft articles on the expulsion of aliens, with commentaries 2014 Adopted by the International Law Commission at its sixty-sixth session, in 2014, and*

right to seek asylum and the State is obliged to evaluate such a claim. Fundamentally, *non-refoulement* is the right of asylum seekers;⁵⁰ however, within the scope of the Council of Europe and the European Convention of Human Rights *non-refoulement* is applicable to all aliens.⁵¹ The most evident situation is when an asylum seeker faces the rejection of his application and consequently, he has to be expelled to the country of origin. Unless his return would mean serious risk to his safety.⁵² Therefore, the principle of *non-refoulement* requires double evaluation from the State: first the RSD, and if it is negative to the asylum seeker, the State must make sure that the country of origin does not pose a serious threat to the expelled.⁵³ This assessment must be in substance and in an individualised manner.⁵⁴

The situation is more complex when the foreign is not expelled to the country of origin but to the country of entry. Even more challenging when his refugee application is not examined in the merits. These lead to the concept of safe third countries. States have the right to determine so-called safe third countries lists,⁵⁵ naturally, within the framework of public international law norms.⁵⁶ The restraint means that basically those countries cannot be considered safe third countries to which the expulsion of aliens would violate the principle of *non-refoulement*.⁵⁷ Therefore, the safe third country only acts as a *presumption iuris*.⁵⁸ The reason for such lists is to ease the RSD process or even to create a preliminary question, *quasi* an issue of admissibility: if the asylum seeker or the migrant enters the country from a safe third country then it had the possibility to a fair asylum procedure; therefore, the migrant should have applied for refugee status there. Any movement afterwards is of a nature of economic migration for which only regular migration is acceptable for the states.⁵⁹ However, this state practice can lead to standardised decisions: all who enter from a safe third

submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/69/10) (hereinafter: ILC: Draft articles on expulsion) para. 3; OHCHR: Expulsions of Aliens in International Human Rights Law. *Discussion Paper Geneva*, September 2006. 1; John P. Grant – J. Craig Barker: *Parry and Grant Encyclopaedic Dictionary of International Law*. New York, Oxford University Press, 2009. 24.

50 Geneva Convention Article 31.

51 N.D. and N.T. v. Spain para. 188.

52 Conclusions on International Protection Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme 1975–2017, No. 6 (XXVIII), Non-refoulement (1977) – 28th Session of the Executive Committee (c).

53 Ilias and Ahmed v. Hungary para. 134.

54 Ilias and Ahmed v. Hungary para. 152, 155; Global Compact on Migration para. 37.

55 Ilias and Ahmed v. Hungary para. 152; ECtHR, Research Division: Articles 2, 3, 8 and 13. The concept of a “safe third country” in the case law of the Court (hereinafter: ECtHR, Research Division). 7 para. 6.

56 Directive 2013/32/EU: Preamble para. 46.

57 Cf. Directive 2013/32/EU Article 38 1).

58 ECtHR, Research Division: 7 para. 6; Ilias and Ahmed v. Hungary para. 152, 163.

59 Cf. “The concept indirectly creates an obligation to seek asylum in the geographically closest safe State, punishing non-compliance with forced removal and limiting self-determination as regards the choice of the country of refuge” (Violeta Moreno-Lax: The Legality of the “Safe Third Country” Notion Contested: Insights from the Law of Treaties. In Guy S. Goodwin-Gill – Philippe Weckel

country may face the automatic rejection of their refugee application.⁶⁰ According to the European Court of Human Rights, the concept of safe third country cannot mean the lack of the assessment of the individual circumstances in relation to the third country.⁶¹ The Court also stated that *non-refoulement* is to be examined in detail even if there is no RSD.⁶² It elaborated that it is against the principle of *non-refoulement* if the State expels the asylum seeker to the country of entry where the principle of *non-refoulement* is not adequately respected.⁶³ The reason is obvious. Such a chain of refoulements⁶⁴ can result in the fact that the migrant is sent back to a country of entry without due migration assessment procedure or even to the country of origin. Either way, he is imposed to serious danger and uncertainty. To avoid this and to fully respect the *non-refoulement*, states have to individually revise the presumption based on the safe third countries lists, or the state must ensure that the rights of the expelled are guaranteed and the expulsion is executed in an organised and orderly manner.⁶⁵ Otherwise, the expulsion will not only breach the *non-refoulement* principle but the lack of individual examination, hence the automatic application of safe third state lists can result in collective expulsion.⁶⁶

The prohibition of collective expulsion in the context of illegal migration

The prohibition of collective expulsion is not strictly a principle of refugee law, as it is applicable to any alien regardless of their status and the legality of their presence in the country.⁶⁷ Nevertheless, it is a crucial principle in situations of migration. Expulsion of aliens means that the persons who are not the nationals of the state of presence are compelled to leave the country.⁶⁸ Provided that the individual has no legal ground to be present, the state has the right to expel him within the national and international legal framework.⁶⁹ The most important guarantee against unlawful expulsion is the

[eds.]: *Migration and Refugee Protection in the 21st Century: Legal Aspects*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff, 2015. 671).

60 Ilias and Ahmed v. Hungary para. 158; AEDH, EuroMed Rights, FIDH: “Safe” Countries: A Denial of the Right of Asylum. May 2016. 8; Júlia Iván: Where Do State Responsibility Begin and End? Border Expulsions and State Responsibility. In Maria O’Sullivan – Dallal Stevens (eds.): *States, the Law and Access to Refugee Protection. Fortresses and Fairness*. Oxford–Portland, Hart, 2017. 61.

61 Ilias and Ahmed v. Hungary para. 134, 137, 152; N.D. and N.T. v. SPAIN para. 188.

62 Ilias and Ahmed v. Hungary paras. 138, 145.

63 Ilias and Ahmed v. Hungary paras. 158–159.

64 Roberto Cortinovis: The Role and Limits of the Safe Third Country Concept in EU Asylum Policy. *Discussion Brief of the Research Social Platform on Migration and Asylum*, July 2018. 9.

65 Ilias and Ahmed v. Hungary para. 161.

66 Cf. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols No. 11 and No. 14, Rome, 4.XI.1950 Article 4.

67 N.D. and N.T. v. Spain para. 181.

68 ILC: Draft articles on expulsion Article 2 a)–b).

69 ILC: Draft articles on expulsion Article 3, Article 4, Article 5.

prohibition of collective expulsion.⁷⁰ Therefore, it prohibits the expulsion of aliens *as a group*.⁷¹ The term ‘collective’ does not refer to its material sense so that the members share specific characteristics,⁷² rather it should be seen as a procedural term. “The decisive criterion in order for an expulsion to be characterised as ‘collective’ is the absence of ‘a reasonable and objective examination of the particular case of each individual alien of the group.’”⁷³ Hence, a state may expel concomitantly the members of the group of aliens as far as the procedures are carried out “on the basis of a reasonable and objective examination of the particular case of each individual alien of the group.”⁷⁴ Evidently, it refers back to the right of refugees and migrants, meaning that they are entitled to due process of law while assessing their status and right to entry or remain.⁷⁵ Also, it is in correlation with the principle that the return of the migrants with no rights to stay must follow an individual assessment.⁷⁶ Therefore, the prohibition of collective expulsion clearly relates to the law of migration: the aim of the individual assessment is to determine whether there is a legal obstacle against the expulsion.⁷⁷ There can be two main obstacles: a) if the alien is entitled to refugee status or other international protection;⁷⁸ or b) if the foreign cannot be sent back to the country of origin or the country of entrance without the violation of *non-refoulement*.⁷⁹ However, there are situations where the state cannot be expected to assess these issues as this failure cannot be attributed to the state but rather to the conduct of the alien. The typical situations where collective expulsion or methods alike are used are the ‘pushbacks’, which are quite regular in Europe during the migrant crisis.⁸⁰ Pushback means the refusal of entry and expulsion without individual assessment⁸¹ and usually takes place when a large group of migrants attempt to enter illegally.⁸² In these situations, the states are in a delicate situation, yet as a main rule, they must respect the prohibition of collective expulsion.⁸³

However, the ECtHR has found the violation of the prohibition in only four cases. In the *Čonka* case the expulsion was carried before the completion of the asylum

70 Charter of Fundamental Rights of the European Union Article 19 1); ILC: Draft articles on expulsion Article 9 2).

71 ILC: Draft articles on expulsion Article 9 1); N.D. and N.T. v. Spain para. 192.

72 For example: origin, nationality, beliefs, etc.

73 N.D. and N.T. v. Spain para. 195.

74 ILC: Draft articles on expulsion Article 9 3); Khlaifia and Others v. Italy para. 237.

75 Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (subsequent version: Directive 2013/32/EU of 26 June 2013) (hereinafter: Council Directive 2005/85/EC) Article 8 2 a).

76 CJEU, Khaled Boudjlida v. Préfet des Pyrénées-Atlantiques, case C-249/13, judgment of 11 December 2014, paras. 28–35; ILC: Draft articles on expulsion Article 9 (4).

77 Khlaifia and Others v. Italy para. 238; UN Safety and Dignity para. 56.

78 Cf. UN Safety and Dignity para. 72.

79 UN Safety and Dignity para. 92.

80 Pushback Resolution para. 2.

81 Pushback Resolution para. 1.

82 Pushback Resolution para. 3.

83 Pushback Resolution para. 6.

procedure and was performed regardless of the asylum request.⁸⁴ The Court found in the *Georgia v. Russia* case that a 'routine of expulsion' when following a regular pattern resulting in a coordinated policy of arrest, detention and expulsion without individual examination is against the prohibition of collective expulsion.⁸⁵ The same applies to situations where migrant intercepted on the high seas are sent back immediately and without identity check to the coast of departure (*Hirsi Jamaa and Others*)⁸⁶ The principle is also breached in case of automatic returns without the possibility to seek asylum as found in the *Sharifi and Others* case.⁸⁷

However, there are cases when the absence of an individual assessment in substance is not the responsibility of the state. In the *Khlaifia and Others* the ECtHR established that standardised refuse-of-entry orders where only the personal data differs may not,⁸⁸ *per se*, amount to collective expulsion,⁸⁹ provided that the foreigners had the opportunity to express the arguments against their expulsion.⁹⁰ It is not necessary to hold a hearing. Any real opportunity for the migrant to challenge the decision may suffice.⁹¹ Therefore, the Court held that the prohibition of collective expulsion is not violated "where the lack of an individual expulsion decision can be attributed to the culpable conduct of the person concerned."⁹² In this particular case, the applicant did not raise any argument against the expulsion nor did they provide ground to the legality of their entry and presence in Italy during the adequate opportunities.⁹³

The culpable conduct of the individual also occurred in a milestone case where the Grand Chamber changed the decision of the Chamber and provided a legal munition to states to tackle unauthorised border crossing *en masse*.⁹⁴ The case involved two individuals who participated in an organised attempt to storm the border fences between Morocco and Spanish territory involving a large number of migrants.⁹⁵ The Spanish *Guardia Civil* arrested the participants who were sent back to Moroccan territory through an immediate handover.⁹⁶ The applicants claimed that due to the lack of individual assessment their removal was a collective expulsion.⁹⁷ The Court

84 ECtHR: Case of Čonka v. Belgium (Application no. 51564/99) (Chamber judgment) 5 February 2002 paras. 60–63.

85 ECtHR: Case of *Georgia v. Russia* (Application no. 13255/07) judgment of 31 January 2019 paras.170–178.

86 ECtHR: Case of *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* (Application no. 27765/09) judgment of 23 February 2012 para. 185.

87 ECtHR: *Sharifi and Others v. Italy and Greece* (Application no. 16643/09) (Chamber judgment) 21 October 2014 paras. 214–225.

88 Cf. *Khlaifia and Others v. Italy* para. 214.

89 *Khlaifia and Others v. Italy* para. 251.

90 *Khlaifia and Others v. Italy* para. 239; *N.D. and N.T. v. Spain* para. 199.

91 *Khlaifia and Others v. Italy* para. 248; CJEU: *Khaled Boudjlida* paras. 55, 64–65 and 67.

92 *Khlaifia and Others v. Italy* para. 240.

93 *Khlaifia and Others v. Italy* para. 247.

94 *N.D. and N.T. v. Spain* para. 166.

95 *N.D. and N.T. v. Spain* para. 24.

96 *N.D. and N.T. v. Spain* para. 25.

97 *N.D. and N.T. v. Spain* para. 123.

established that the procedure was an expulsion;⁹⁸ however, the absence of the individual assessment is the result of the conduct of the applicants.⁹⁹ The applicants had access to means of legal entry and access to seek asylum.¹⁰⁰ Since they could not justify the reason of illegal entry instead,¹⁰¹ the ECtHR held that if the state provides adequate opportunities for legal entry and seeking asylum, it can fulfil its obligation to control borders,¹⁰² and it can require applications for international protection to be submitted at the existing border crossing points.¹⁰³ “Consequently, they may refuse entry to their territory to aliens, including potential asylum-seekers, who have failed, without cogent reasons [...], to comply with these arrangements by seeking to cross the border at a different location, especially, as happened in this case, by taking advantage of their large numbers and using force.”¹⁰⁴ Therefore in such cases, the *immediate* measures of the authorities to protect orderly border crossing do not entail the violation of collective expulsion.

Conclusion

It seems evident that the 1951 Geneva Convention and its 1967 Protocol cannot provide an adequate legal answer for the delicate question of how to deal with migrants who could have been identified as refugees during several of the countries they have crossed, but ultimately – and humanly understandably – they wished not to submit their application at the first safe country. The regional and national legal solutions can fill the international legal gap, but European states – either being part of the EU or the Council of Europe or both – must maintain and respect certain safeguards determined mainly by the ECtHR and partly by the CJEU. The most important one is the prohibition of refoulement which is connected to the issue of whether the country of entry maintains an adequate refugee assessment regime. Additionally, although states have the right to apply the safe third country lists, this can never result in the lack of individual and in merit assessment of the refugee application as it would lead to collective expulsion. It may seem that the jurisprudence of the European courts

98 N.D. and N.T. v. Spain para. 191.

99 N.D. and N.T. v. Spain para. 200.

100 N.D. and N.T. v. Spain para. 212; Cf. Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) Article 4 “1. External borders may be crossed only at border crossing points and during the fixed opening hours” and “3. Without prejudice to the exceptions provided for in paragraph 2 or to their international protection obligations, Member States shall introduce penalties, in accordance with their national law, for the unauthorised crossing of external borders at places other than border crossing points or at times other than the fixed opening hours. These penalties shall be effective, proportionate and dissuasive”; see also Council Directive 2005/85/EC Article 6: “1. Member States may require that applications for asylum be made in person and/or at a designated place”.

101 N.D. and N.T. v. Spain para. 212.

102 N.D. and N.T. v. Spain para. 167, 201.

103 N.D. and N.T. v. Spain para. 209–210.

104 N.D. and N.T. v. Spain para. 231.

favours too much the migrants, leaving almost no room for the states to protect their borders, the population and the public order against unwanted and – more importantly – illegal migrants. However, the tendency did not only shifted in the domain of politics, but in the case law of the courts as well. The ECtHR definitively stated that the states have the right to step up against *en masse* and violent attempts of border storms, even by pushback procedures. This could even mean that individual assessment is not respected and the individuals participating in the action are expelled collectively. It is important to state, however, that this only prevails if this procedure of the state constitutes an immediate measure – hence not the basic RSD practice – and the individuals still need to be provided with a real chance to object the decision.

References

- A/63/677 (2009) Implementing the responsibility to protect: Report of the Secretary General.
- A/69/981-S/2015/500 (2015) A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect: Report of the Secretary General para. 7.
- AEDH, EuroMed Rights, FIDH: “Safe” Countries: A Denial of the Right of Asylum. May 2016. Online: www.ohchr.org/Documents/Issues/MHR/ReportLargeMovements/FIDH2%20.pdf
- Amnesty International: *The Human Rights Risks of External Migration Policies*. 2017. Online: www.refworld.org/pdfid/593fecfe4.pdf
- Ádány, Tamás Vince: Nemzetközi jogi szempontok a migrációs válság értelmezéséhez. *Iustum Aequum Salutare*, 12, no. 2 (2016). 237–249.
- Barnes, Richard: The International Law of the Sea and Migration Control. In Bernard Ryan – Valsamis Mitsilegas (eds.): *Extraterritorial Immigration Control, Legal Challenges*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff, 2010.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union Article 18; Resolution 2299 (2019) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, adopted on 28 June 2019: Pushback policies and practice in Council of Europe member States.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union.
- CJEU, Khaled Boudjlida v. Préfet des Pyrénées-Atlantiques, case C-249/13, judgment of 11 December 2014.
- CJEU, M. v. Ministerstvo vnitra and Others, case C-391/16, C-77/17 and C-78/17, judgment of 14 May 2019.
- CJEU, Salahadin Abdulla and Others v. Bundesrepublik Deutschland, joined cases C-175/08, C-176/08, C-178/08 and C-179/08, judgment of 2 March 2010, ECR I-1493.
- Commentary on the Refugee Convention 1951 Articles 2–11, 13–37 Published by the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees 1997.
- Commentary on the Refugee Convention 1951 Articles 2–11, 13–37 Published by the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees 1997 (4).
- Conclusions on International Protection Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme 1975–2017, No. 6 (XXVIII), Non-refoulement (1977) – 28th Session of the Executive Committee (c).
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols No. 11 and No. 14, Rome, 4.XI.1950.

- Cortinovis, Roberto: The Role and Limits of the Safe Third Country Concept in EU Asylum Policy. *Discussion Brief of the Research Social Platform on Migration and Asylum*, July 2018. Online: <https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5bdba4e1e&appId=PPGMS>
- Costa, Rosa da: Rights of Refugees in the Context of Integration, Legal Standards and Recommendations. *Legal and Protection Policy Research Series of the UNHCR, Division of International Protection Services, Polas/2006/02*, June 2006.
- Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (subsequent version: Directive 2013/32/EU of 26 June 2013).
- Council of Europe: Twenty Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Forced Return, adopted on 4 May 2005 at the 925th meeting of the Ministers' Deputies, Preamble. Declaration on Territorial Asylum adopted by the United Nations General Assembly on 14 December 1967 [Resolution 2312 (XXII)].
- Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast) ("the Asylum Procedures Directive").
- ECtHR, Case of N.D. and N.T. v. SPAIN (Applications nos. 8675/15 and 8697/15).
- ECtHR, Case of Ilias and Ahmed v. Hungary (Application no. 47287/15).
- ECtHR, Case of Khlaifia and Others v. Italy (Application no. 16483/12).
- ECtHR, Case of Paposhvili v. Belgium (Application no. 41738/10).
- ECtHR, Research Division: Articles 2, 3, 8 and 13. The concept of a "safe third country" in the case law of the Court. Online: www.echr.coe.int/Documents/Research_report_safe_third_country_ENG.pdf
- ECtHR: Case of Čonka v. Belgium (Application no. 51564/99) (Chamber judgment) 5 February 2002.
- ECtHR: Case of *Georgia v. Russia* (Application no. 13255/07) judgment of 31 January 2019 paras.170–178.
- ECtHR: Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy (Application no. 27765/09) judgment of 23 February 2012.
- ECtHR: Sharifi and Others v. Italy and Greece (Application no. 16643/09) (Chamber judgment) 21 October 2014.
- Grant, John P. – J. Craig Barker: *Parry and Grant Encyclopaedic Dictionary of International Law*. New York, Oxford University Press, 2009. Online: <https://doi.org/10.1093/acref/9780195389777.001.0001>
- Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, 1 January. Online: www.unhcr.org/4d944dfc9.pdf
- Hoffmann, Tamás – Tamás Dezső Ziegler: *A menekültügyi jogi szabályozása*. MTA Migrációs Kutatócsoport, 2015. Online: https://mta.hu/data/cikkek/106/1060/cikk-106072/_hoffmann.pdf
- ICISS: *International Commission on Intervention and State Sovereignty Report*, 2001. Ottawa.
- International Law Commission: Draft articles on the expulsion of aliens, with commentaries 2014 Adopted by the International Law Commission at its sixty-sixth session, in 2014, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/69/10).
- International Organization for Migration: Glossary on Migration, International Migration Law no. 34.

- International Organization for Migration: Immigration Detention and Alternatives to Detention. *Global Compact Thematic Paper*, 2017. Online: www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Immigration-Detention.pdf
- Iván, Júlia: Where Do State Responsibility Begin and End? Border Expulsions and State Responsibility. In Maria O'Sullivan – Dallal Stevens (eds.): *States, the Law and Access to Refugee Protection. Fortresses and Fairness*. Oxford–Portland, Hart, 2017.
- Karoliny, Eszter – Ágoston Mohay: *A nemzetközi migráció jogi keretei*. Pécs, Publikon, 2009. Online: http://publikon.hu/application/essay/455_1.pdf
- Kostakopoulou, Dora: Irregular Migration and Migration Theory: Making State Authorisation Less Relevant. In Barbara Bogusz – Ryszard Cholewinski – Adam Cygan – Erika Szyszczak (eds.): *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff, 2004. Online: https://doi.org/10.1163/9789047406051_006
- McAdam, Jane: The Refugee Convention as a Rights Blueprint for Persons in Need of International Protection. *Policy Development and Evaluation Service of the United Nations High Commissioner for Refugees, New Issues in Refugee Research, Research Paper*, no. 125, July 2006.
- Molnár, Tamás: A migráció nemzetközi jogi szabályozása. In András Jakab – Miklós Könczöl – Attila Menyhárd – Gábor Sulyok (eds.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: Gábor Sulyok). 2019. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/a-migracio-nemzetkozi-jogi-szabalyozasa>
- Moreno-Lax, Violeta: The Legality of the “Safe Third Country” Notion Contested: Insights from the Law of Treaties. In Guy S. Goodwin-Gill – Philippe Weckel (eds.): *Migration and Refugee Protection in the 21st Century: Legal Aspects*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff, 2015. 665–721.
- Niessen, Jan: *Diversité et cohésion: de nouveaux défis pour l'intégration des immigrés et des minorités*. Conseil de L'Europe, 2000.
- Noll, Gregor: Rejected Asylum Seekers: The Problem of Return. *Policy Development and Evaluation Service of the United Nations High Commissioner for Refugees, New Issues in Refugee Research, Working Paper*, no. 4, May 1999. Online: www.unhcr.org/research/working/3ae6a0cd0/rejected-asylum-seekers-problem-return-gregor-noll.html
- Office of the High Commissioner for Human Rights: *Migration, Human Rights and Governance. Handbook for Parliamentarians N° 24*. Co-published by the Inter-Parliamentary Union, the International Labour Organization, and the United Nations, 2015.
- OHCHR: Expulsions of Aliens in International Human Rights Law. *Discussion Paper Geneva*, September 2006.
- Pedryc, Dorottya Krisztina: A menekült státusz meghatározása az 1951. évi Genfi Egyezmény szerint. *Pázmány Law Working Papers*, no. 5 (2017).
- Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code).
- The Universal Declaration of Human Rights, United Nations General Assembly in Paris on 10 December 1948 (General Assembly resolution 217 A).
- UN General Assembly: *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 July 1951 and its 1967 Protocol.
- UN General Assembly: In Safety and Dignity: Addressing Large Movements of Refugees and Migrants. *Report of the Secretary-General*, 21 April 2016, A/70/59. Online: www.refworld.org/docid/5732e34e4.html

- UN General Assembly: *New York Declaration for Refugees and Migrants: Resolution/Adopted by the General Assembly*. 3 October 2016, A/RES/71/1. Online: www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html
- UN General Assembly: *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees. Part II: Global Compact on Refugees (A/73/12)*. New York, 2018.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR): *The Refugee Convention, 1951. The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr Paul Weis*. Online: www.unhcr.org/4ca34be29.pdf
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR): *Aide-Memoire & Glossary of Case Processing Modalities, Terms and Concepts Applicable to RSD under UNHCR's Mandate*. 2020. Online: www.refworld.org/docid/5a2657e44.html
- UN High Commissioner for Refugees: *Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law*. 1 December 2001. Online: www.refworld.org/docid/3cd6a8444.html
- UN: *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Final Draft*, 11 July 2018 Objective (21).
- UNHCR Regional Representation for Central Europe: *UNHCR's position on Art. 31 of the 1951 Geneva Convention*, ref.: HUNBU/OIN/HCR/0130.
- UNHCR: *Refugee Status Determination*. s. a. Online: www.unhcr.org/refugee-status-determination.html
- UNHCR: *The New York Declaration for Refugees and Migrants. Answers to Frequently Asked Questions. Question 4*. s. a. Online: <https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2019-12/New%20York%20Declaration-%20Frequently%20Asked%20Questions%20%282017%29.pdf>
- Zetter, Roger: *Protection des migrants forcés Etat des lieux des concepts, défis et nouvelles pistes*. Documentation sur la politique de migration, Décembre 2014, 6.2.

Tartalom

TANULMÁNYOK

ZOLTÁN BODA: <i>The Doctrinal Inconsistencies in Claims for Compensation for Accommodation Conditions that Infringe Fundamental Rights</i>	5
ERDŐSI PÉTER MÁTÉ: <i>Az elektronikus aláírások és bélyegzők dimenziói a közigazgatásban</i>	35
KORHECZ TAMÁS: <i>Interjú Várady Tiborral</i>	59
KOVÁCS ISTVÁN: <i>A felvonultatott bizonyítási eszközök Jézus perében</i>	79
NECZ DÁNIEL: <i>A mesterséges intelligencia felhasználásával történő adatkezelések egyes sajátos szempontjai</i>	95
PÁNOVICS ATTILA: <i>A nemzetközi pénzügyi intézmények felelőssége az emberi jogok megsértéséért</i>	125
SCHIFFER ANDRÁS: <i>Egyetemi modellváltás és információszabadság</i>	141
SISKA KATALIN: <i>Akiért a harang szól – Osman Kavala</i>	161
ZÉNÓ SULLER: <i>How the Safe Third Countries Concept Results in Prohibited Non-Refoulement and What Are the Limits of Forum Shopping in Migration?</i>	181