

ACTA

HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

ACTA HUMANA • Emberi jogi közlemények  
A Nemzeti Közszerológati Egyetem lektorált, emberi jogi folyóirata

### SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Trócsányi László elnök	Kis Norbert	Patyi András
Badó Attila	Kiss György	Polt Péter
Balogh Zsolt	Koltay András	Ujházy László
Bándi Gyula	Korhecz Tamás	Schanda Balázs
Csath Magdolna	Kondorosi Ferenc	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
Hörcherné Marosi Ildikó	Pap András László	

### SZERKESZTŐSÉG

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

Olvasószerkesztők: Mohay Zsuzsanna, Orbán Áron, Resofszi Ágnes

Megjelenik negyedévente

Kiadó: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.

Kapcsolat: [www.ludovika.hu](http://www.ludovika.hu); [info@ludovika.hu](mailto:info@ludovika.hu)

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató

Nyomdai előkészítés: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

Nyomdai munkák: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

ISSN 0866-6628



## Tartalom

Szerzőink..... 5

### TANULMÁNYOK

BODA ZOLTÁN: Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt  
indított kártalanítás aktuális jogértelmezési kérdései..... 7

CSATH MAGDOLNA: A fenntarthatóság mint emberi és társadalmi fejlődés..... 25

DELI GERGELY – MUHARI NÓRA: Csődöt mondott csodafegyver?  
A beépített adatvédelem hiányosságai..... 67

GÁT ÁKOS BENCE: Az alapjogok és a jogállamiság szerepének változása  
az európai integrációban..... 83

SEÇKİN ARPALIER – IRIEDA HAMZAJ: Analysing from a systematic  
perspective the Albanian nationalism in the Ottoman Empire..... 97

### RECENZIO

LACZÓ JÓZSEF: A nemes paripa aluszik?..... 111

### FIGYELŐ

BERKES BÁLINT: A Kúria gyakorlatából..... 117

LEHÓCZKI BALÁZS: Az uniós tagállamok ügyészségei által kibocsátott  
európai elfogatóparancsok végrehajthatósága..... 129



## Szerzőink

ARPALIER Seçkin a Bursa Uludağ Egyetem Társadalomtudományi Intézet, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék munkatársa, PhD-hallgató.

BODA Zoltán dr., a Debreceni Törvényszék bírósági titkára. 2017. július 1. napjától szabálysértési ügyszakos bírósági titkár a Debreceni Járásbíróságon, 2018. október 1. napjától a Debreceni Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportjának a munkatársa.

CSATH Magdolna a Szent István Egyetem emeritus professzora, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem magántanár kutatóprofesszora, a Prágai Közgazdaságtudományi Egyetem vendégprofesszora, valamint a Versenyképességi Tanács tagja. 2015-ben a Magyar Érdemrend Tisztikeresztje kitüntetését kapta meg.

DELI Gergely egyetemi tanár a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának Jogtörténeti Tanszékén. A GINOP-2.3.4-15-2016-00003 azonosítószámú projekt megvalósítása során az „Autonóm járművek jogi kérdései” alprojekt keretében adatvédelmi kérdésekkel foglalkozik. Az Alkotmánybíróság munkatársa.

GÁT Ákos Bence a Párizsi Sciences Pón, a Strasbourgi Egyetemen, a Paris 1 Panthéon-Sorbonne Egyetemen és az ENA-n szerzett jogász, politológus és közigazgatási diplomát, jelenleg pedig a Nemzeti Közszolgálati Egyetem doktorandusza. 2019-től a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének kutatója.

HAMZAJ Irieda a Bursa Uludağ Egyetem, Társadalomtudományi Intézet, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék munkatársa.

LACZÓ József dr., jogász, kutatási területe az antik jogtörténet és filozófia.

MUHARI Nóra az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán joghallgató, kutatási területe az adatvédelmi jog.

### **A Figyelő rovat munkatársai**

BERKES Bálint dr., a Kúria Nemzetközi Kapcsolatok és Európai Jogi Irodájának munkatársa.

LEHÓCZKI Balázs dr., az Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztály csoportjának munkatársa.



# Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt indított kártalanítás aktuális jogértelmezési kérdései

BODA ZOLTÁN

*Tanulmányomban igyekszem megvilágítani az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanítási büntetés-végrehajtási ügyek kapcsán kialakult és törvényszékenként is eltérő értelmezési gyakorlatot. Ugyan a jogintézmény 2017. január 1-jén lépett hatályba, megállapítható, hogy 3 év elteltével is több kérdés megválaszolatlanul maradt, ami a jogkereső állampolgárok érdekeivel ellentétes. Az ilyen kérdésekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárás keretében fejt ki álláspontját a Bv.tv. helyesnek vélt értelmezéséről. Ezekben a határozatokban azonban főleg alapjogi szempontból vizsgálódik a testület. Az alkotmánybírósági határozatokon és egyes törvényszéki határozatokon keresztül jelen tanulmányban az igényérvényesítési határidőről, a panaszelőterjesztési kötelezettségről, valamint az átmeneti rendelkezésekről kívánok figyelemfelhívó jelleggel értekezni.*

**Kulcsszavak:** kártalanítás, visszaható hatály, megszakadás, határidő, panasz

## *Current interpretation questions of compensation for placement conditions violating fundamental rights*

*This paper attempts to identify and clarify the diverse interpretation practice of the regional courts in cases when convicted people initiated indemnification because of the violation of their fundamental rights concerning housing circumstances. In spite of the fact that the law governing the previously mentioned right for indemnification entered into force on 1 January 2017, there are still numerous uncertainty concerning its application, which goes against the rights of the law seeking citizens. It is the Constitutional Court which deals with these uncertainties and questions and gives guidance how the penal enforcement act should be interpreted. It is important to note, however, that the Constitutional Court observes these cases from the perspective of fundamental rights. On the basis of court judgments and related decisions of the Constitutional Court, this paper deals with the following questions: claim submission deadlines; complain-issue obligation; transitional provisions.*

**Keywords:** indemnification, retroactive effect, interruption, deadline, claim

## Bevezetés

Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanítási eljárás 2017. január 1. napjával bevezetett jogintézmény a hazai jogrendszerben, amelyet az indokolt, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) több ítéletével is elmarasztalta Magyarországot<sup>1</sup> a büntetés-végrehajtási intézetek túlszűfolttsága és a nem megfelelő elhelyezési körülmények miatt, és felszólította a magyar államot egy hatékony jogorvoslati rendszer kiépítésére az elszenvedett jogsérelem kompenzálása érdekében. Az EJEB a hazai jogorvoslati rendszert nem találta hatékornak, mivel a személyiségi jogi perekben eljáró hazai bíróságok rendszerint elutasították a fogva tartással összefüggő sérelmek miatt előterjesztett kártérítési igényeket, arra hivatkozva, hogy a tárgyidőszak hatályos jogszabályi előírásai a mozgástérre vonatkozóan nem jogi kötelezettségeket, hanem „kívánalmakat” határoztak meg [lásd: a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 137. §]. Ha az alperes büntetés-végrehajtási intézetek el is ismerték a zárkák túlszűfolttságát, a polgári bíróságok arra jutottak, hogy a felperesek személyiségi jogai nem sérültek, mivel a sérelmezett körülmények magából a fogva tartásból vagy abból erednek, hogy több ember él egy helyen. Amikor a polgári bíróságok mégis megállapították, hogy a fogva tartás körülményei miatt sérültek a személyiségi jogok, nem látták igazolhatónak a kárt, vagy azt, hogy annak bekövetkezése az alperes büntetés-végrehajtási intézeteknek felróható. Ezeket a tényeket értékelve jutott az EJEB arra a következtetésre, hogy az embertelen vagy megalázó bánásmód miatt indított polgári kártérítési eljárások nem felelnek meg a hatékony és észszerű jogorvoslati rendszer feltételeinek.

A Varga-ügyet megelőzően ezek az ítéletek kizárólag az embertelen és megalázó bánásmódot megvalósító, ezáltal pedig az EJEE (Emberi Jogok Európai Egyezménye) 3. cikkébe ütköző elhelyezési körülmények miatt kötelezték kártérítés megfizetésére az államot, azonban már az első ilyen jellegű ügyben, a Szél kontra Magyarország ügyben vizsgálta az EJEB a belső jogban biztosított jogorvoslati lehetőségek milyenségét. A 2011. június 7. napján meghozott ítéletében rögzítette azt a Bíróság, hogy a fogvatartotti kérelem nem minősül az EJEE 35. cikk 1. pontja értelmében elfogadhatatlannak, amennyiben a kérelmező nem élt a 6/1996. (VII. 12.) IM rendeletben foglalt panaszmechanizmussal. Az ugyanis nem felelt meg az EJEE 13. cikkének, mivel a magyar büntetés-végrehajtási intézetek zsűfolttságát a kormányzat is elismerte, ekként a kérelmező a rendelkezésre álló jogorvoslatok kimerítése esetén sem remélhetette az elhelyezési körülmények javítását, a megfelelő mozgástér biztosítását. A Varga

1 Például a Szél kontra Magyarország (2011. június 7.), Kovács István Gábor kontra Magyarország (2012. január 17.) és Fehér kontra Magyarország ügyekben hozott ítéleteiben az EJEB – a túlszűfolt zárkákban foganatosított fogva tartást embertelen és megalázó bánásmódnak minősítve – megállapította az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) 3. cikkének megsértését, és a Magyar Államot kártérítés megfizetésére kötelezte. Az Egyezmény 3. cikke – miként a Magyarország Alaptörvénye III. cikkének (1) bekezdése is – a kínzás tilalmát fogalmazza meg, eszerint senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.



és mások kontra Magyarország ügyben ezt egészítette ki az EJEB azzal, hogy a nem vagyoni kártérítés iránti polgári jogi kereset úgyszintén nem tekinthető megfelelő jogorvoslati eszköznek. A magyar állam ugyanis mindössze egy elsőfokú bírósági ítéletre tudott hivatkozni, amely a fogvatartotti keresetnek helyt adott, azonban ez ellentétben állt az irányadó bírói gyakorlattal, amelynek értelmében a büntetés-végrehajtási intézetekkel szemben azok objektív befogadási kötelezettsége okán, felróható magatartás hiányában kárigény nem érvényesíthető. Mindezek alapján az Emberi Jogok Európai Bírósága a Varga-ügyben nemcsak a 3. cikket illetően, hanem az EJEE 13. cikke vonatkozásában is rendszerszintű probléma fennálltát állapította meg, ugyanis a kormányzat nem bizonyította olyan jogorvoslati lehetőség rendelkezésre állását, amelynek igénybevételelől a kérelmezők a fogvatartási körülmények javulását remélhették.<sup>2</sup>

Az Országgyűlés a 2016. október hó 25. napján elfogadott 2016. évi CX. törvényvel módosította a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvényt (a továbbiakban: Bv. tv.), többek között kiterjesztette a reintegrációs őrizet alkalmazásának körét, preventív eszközként bevezette a büntetés-végrehajtási intézet parancsnokához intézett panasz intézményét, létrehozta a zsúfolt elhelyezési körülmények miatt járó pénzbeli kártalanítást.

A kártalanítási eljárás lefolytatását a jogalkotó a büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe utalta arra figyelemmel, hogy a büntetés-végrehajtási bíró rendelkezik a büntetés-végrehajtási intézetek körülményeinek speciális ismeretével, a büntetés-végrehajtási csoportok az illetékességi területükön működő büntetés-végrehajtási intézetekkel mindennapi kapcsolatban állnak, ekként az ügyek elbírálása büntetés-végrehajtási bírói hatáskörben a leghatékonyabb.<sup>3</sup>

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a 2017. november 14. napján, a Domján kontra Magyarország ügyben meghozott határozatában akként foglalt állást, hogy a bevezetett új jogorvoslati lehetőségek megfelelnek az EJEE 13. cikkének, az EJEB-hez fordulást megelőzően azokat a kérelmezőknek immár ki kell meríteniük.

Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt történő kártalanítás feltételeit és a kártalanítási eljárás szabályait

- a Bv. tv. 10/A.–10/B. § és 70/A.–70/B. §, illetve a 436. § (10)–(11) bekezdései,
- a fogvatartott személy esetében a büntetőeljárás lefolytatása során, továbbá a büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bíróságokra és egyéb szervekre háruló feladatokról szóló 9/2018. (VI. 11.) IM rendelet 122.–125. §-ai, valamint
- a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 10/A.–10/C. § és 121. § tartalmazzák.

2 BAGOSSY 2018, 253–255.

3 A Fővárosi Törvényszék Büntető Kollégiuma által készített összefoglaló anyagok bevezetői (2017. február 6., 2018. december 15.)

Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt indított kártalanítással összefüggő büntetés-végrehajtási ügyek 2017. január 1. napjával indultak a hazai bíróságokon, azonban kijelenthető, hogy a jogintézmény 3 év után is a gyakorlatban megválaszolandó kérdéseket szül, amellyel összefüggésben jelen tanulmányban a legaktuálisabb – és egyes törvényszékek szerint eltérő – álláspontokat, „vitás” jogszabályi rendelkezéseket és értelmezési kérdéseket igyekszem megvilágítani.

Megjegyzést érdemel, hogy az eltérő gyakorlatokhoz hozzájárulhat az is, hogy a Bv. tv. 50. § (1) bekezdés f) pontja szerint a büntetés-végrehajtási bíró a hivatkozott fejezetben szabályozott eljárása során az ügy érdemében – ide nem értve a bírósági felülvizsgálati eljárást – ügydöntő végzést hoz, amely ellen a Bv. tv. törvény eltérő rendelkezése hiányában fellebbezésnek van helye, azonban rögzíti az fb) alpont, hogy felülvizsgálatnak nincs helye. A másodfokon eljáró törvényszéki tanácsok által hozott határozatokkal végleges határozatok születnek, amelyekkel összefüggésben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kezdeményezhető az Alkotmánybíróság eljárása az alkotmányjogi panasz előterjesztésével.

Az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerint az „Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

- a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és
- b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”.

Fontos kiemelni azonban azt, hogy az Alkotmánybíróság ezen eljárások során bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket vizsgál, tehát alapjogi szemszögű vizsgálatot folytat le szigorúan egyedi ügyekben. Azonban látható, hogy az Alkotmánybíróság igyekszik olyan szerepet is betölteni a kártalanítással összefüggő alkotmányjogi panaszos eljárásokban, amellyel jogértelmezési kérdésekre is választ ad. Hozzá kell ehhez tenni viszont, hogy mivel egyedi ügyben születnek a határozatok, más bíróságokat kötő erővel bírói rendelkezések meghozatalára nem kerül sor.

Ugyanakkor ki kell emelni, hogy még az alkotmányjogi panaszeljárásokban sem vállalkozik szuperbírói szerepkörre, mint azt a gyakorlatában a testület többször hangsúlyozta. Vagyis az Alkotmánybíróság nem végez szakjogi jogértelmezést, csupán a jogszabályok alaptörvénykonform értelmezéséhez nyújt keretet a bíróságoknak. Az alkotmánybírósági döntés végrehajtása, a következtetések levonása a rendes bíróságok feladata.

Nagyon röviden tekintsük át, hogy mely jogszabályi rendelkezésekkel összefüggésben merül fel napjainkban eltérő jogértelmezés.

A Bv. tv. 10/A. § (1) bekezdése alapján „[k]ártalanítás jár az elítéltnak vagy az egyéb jogcímen fogvatartottnak a fogvatartása során a jogszabályban előírt élettér biztosításának hiánya és az ehhez esetlegesen kapcsolódó más, a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmába ütköző elhelyezési körülmény, különösen az illemhely elkülönítésének a hiánya, a nem megfelelő szellőztetés, világítás, fűtés vagy rovarirtás (a továbbiakban együtt: alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények) által előidézett sérelem miatt. A kártalanítás minden egyes, az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények között eltöltött nap után jár. A kártalanítás megfizetésére az állam köteles.”

Az igényérvényesítési határidővel összefüggésben a (4) bekezdés szerint „[a] kártalanítás iránti igény attól a naptól számított hat hónapon belül érvényesíthető, amelyen az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények megszűntek. E határidő elmulasztása jogvesztő. E bekezdés alkalmazásában nem tekinthető az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény megszűnésének, ha e körülmény fennállása rövid időtartamra, de legfeljebb harminc napra megszakad azért, mert az elítélt vagy az egyéb jogcímen fogvatartott elhelyezése során a jogszabályban előírt élettér biztosítva volt.”

A kártalanítási eljárás előfeltételül határozza meg a törvény a panaszeljárást is. Ezzel kapcsolatban a (6) bekezdés rendelkezik arról, hogy „[a] kártalanítás iránti igény benyújtásának feltétele az is, hogy az elítélt vagy – a kényszergyógykezelt, illetve az előzetes kényszergyógykezelt kivételével – az egyéb jogcímen fogvatartott az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt a 144/B. §-ban meghatározott panaszt előterjessze a végrehajtásért felelős szerv vezetőjéhez. Ez a feltétel akkor alkalmazandó, ha az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények között töltött napok száma a harmincat meghaladja. Ha az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény hosszabb időn át fennáll, három hónapon belül újabb panaszt előterjeszteni nem kell. Nem róható az elítélt vagy az egyéb jogcímen fogvatartott terhére, ha rajta kívül álló okból nem tudta a panaszjogát érvényesíteni.”

Fenti szabályozással összefüggően pedig a törvény átmeneti rendelkezései közül a 436. § (10)–(11) bekezdései szorulnak értelmezésre.

A 436. § (10) bekezdése szerint „[e] törvénynek a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról szóló 2016. évi CX. törvény 22. §-ával megállapított 10/A. § szerinti kártalanítási igény benyújtására az az elítélt és egyéb jogcímen fogvatartott is jogosult,

a) akinek az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülményekből eredő sérelme a módosítás hatálybalépése előtt egy éven belül szűnt meg,

b) aki az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt az EJEB-hez nyújtott be kérelmet, ha a kérelmet az EJEB a módosítás hatálybalépésének napjáig nyilvántartásba vette, kivéve, ha a fogvatartott az EJEB-hez címzett kérelmét

2015. június 10. napját követően nyújtotta be és a kérelem benyújtásakor a jogsértés megszűnésétől számítottan több mint hat hónap telt el.”

A (11) bekezdés kimondja, hogy „[a] (10) bekezdés esetén a 10/A. § (4) bekezdésben meghatározott jogvesztő határidő e rendelkezés hatálybalépésének napjával kezdődik. A (10) bekezdés alapján benyújtott kérelmek elbírálása során a 10/A. § (6) bekezdése nem alkalmazható, továbbá a büntetés-végrehajtási bíró eljárására az 50. § (1) bekezdés d) pontjában megállapított határidő harminc nappal meghosszabbodik.”

### **Az átmeneti rendelkezések és az igényérvényesítési határidő az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények megszűnésének tükrében**

A következőkben a fentiekkel összefüggésben született két alkotmánybírósági határozatot [3154/2019. (VII. 3.) AB határozat és 3377/2019. (XII. 19.) AB határozat] és azok megállapításait elemzem.

Mind a két határozat a fentebb említett átmeneti rendelkezésekkel összefüggő, amelyekben az Alkotmánybíróság a Bv. tv. 10/A. § bekezdése szerinti igényérvényesítési határidőt és az átmeneti rendelkezések kapcsolatát vizsgálta.

3154/2019. (VII. 3.) AB határozatával megállapította, hogy a Székesfehérvári Törvényszék 1.Bpkf.226/2017/2. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette.

Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó fogva tartása körülményei miatt 2017. március 24-én kártalanítás iránt kérelmet nyújtott be az illetékes bírósághoz, miután 2014. október 29-e és 2016. március 10-e között büntetés-végrehajtási intézetben tartózkodott. A Székesfehérvári Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja Bv.529/2017/4. számú elsőfokú végzésével a sérelmezett időszakból 388 szabadságvesztésben töltött napra 543 200 forint összegű kártalanítást állapított meg az indítványozó részére az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt.

Az ügyészség fellebbezése folytán eljáró Székesfehérvári Törvényszék mint másodfokú bíróság végzésével 155 400 forintra szállította le a kártalanítás összegét. A végzés indokolásában arra hivatkozott, hogy 2015-ben egy alkalommal 30 napot meghaladó időszakra – szeptember 25-től október 28-ig – megszakadtak az alapvető jogait sértő elhelyezési körülmények, mert az indítványozó 33 napon keresztül olyan módon volt elhelyezve, hogy a jogszabályban előírt élettér (a fogva tartás idején legalább három négyzetméter mozgástér) biztosítva volt. Ennek megfelelően a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXI. törvény 10/A. § (4) bekezdésében írt 6 hónapos jogvesztő határidő az ezt megelőző idő tekintetében a kártalanítási kérelem benyújtásának időpontjában eltelt, ezért a kártalanítás megállapítása során csak az azt követő 111 szabadságvesztésben töltött nap vehető figyelembe.

Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Álláspontja szerint a bíróság végzése sértette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, mert a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmába ütközik, és ezzel ok-okozati összefüggésben sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében és XXVIII. cikk (1) bekezdésében deklarált tisztességes eljárásához való jogát. Előadta, hogy jogszabály a hatályba lépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat egy magatartást jogellenessé. Ezzel összefüggésben azt állította, hogy a másodfokú bíróság olyan körülményt értékelte a terhére, amelynek 2015-ben nem tehetett eleget, hiszen ilyen kötelezettsége és az igényérvényesítésre előírt jogvesztő határidő még nem is létezett, az nem volt hatályban, ugyanis a kártalanításra lehetőséget biztosító jogszabályi rendelkezések 2017. január 1. napján léptek hatályba. További állítása szerint a bíróság alaptörvény-ellenesen hagyta figyelmen kívül a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet (a továbbiakban: rendelet) szabályait, amelyek kimondják, hogy minden elítélre legalább hat köbméter légtér, közös elhelyezés esetén személyenként legalább négyzetméter élettér jusson.

Az Alkotmánybíróság megalapozottnak ítélte az indítványt, ezzel kapcsolatos indokolásában pedig a következőket rögzítette.

Hivatkozott korábbi döntésére [295/2018. (X. 1.) AB határozat], amelynek indokolási része 28. és 30. bekezdései „szerint az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanítás jogintézménye új jogosultságot állapít meg az elítéltek és egyéb jogcímen fogvatartottak számára. A Bv. tv. új átmeneti rendelkezése pedig a jogosultak körét kibővítette, és az ő vonatkozásukban külön rendelkezve előírta, hogy a 10/A. § (4) bekezdésben meghatározott jogvesztő határidő a Módtv. 42. §-a hatálybalépésének napjával – vagyis 2017. január 1-jén – kezdődik [lásd Bv. tv. 436. § (10)–(11) bekezdései, illetve Módtv. 46. § (2) bekezdése]. [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Bv. tv. új, az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanításra vonatkozó – és a konkrét esetben alkalmazott – szabályai kizárólag jogot megállapító jogszabálynak minősülnek, amelyek nem hordoznak hátrányos tartalmat, a hatálybalépést megelőző időre nem állapítanak meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tesznek terhesebbé, valamint nem vonnak el és nem korlátoznak jogot, illetve nem nyilvánítanak valamely magatartást jogellenessé, jogalakító hatásuk csak a jövőre nézve van.”

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó 2016. március 10-én szabadult, tehát a Bv. tv. 436. § (10) bekezdés a) pontja alapján volt jogosult kártalanítási igényét bejelenteni és azt a Bv. tv. 436. § (11) bekezdésében előírt határidőn belül meg is tette. Az elsőfokú bíróság az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt 388 napra ítélte meg az indítványozó számára kártalanítást. A másodfokon eljáró Székesfehérvári Törvényszék az elsőfokú végzést megváltoztatta és 111 nap tekintetében tartotta megalapozottnak a kártalanítási igényt. Megállapította, hogy a *másodfokú bíróság a kifogásolt döntésében egyértelműen a Bv. tv. 10/A. § (4) bekezdésének*

*utolsó mondatában található értelmező rendelkezést alkalmazva döntött az ismertetett módon, amelynek következtében felröppent az indítványozónak azt, hogy elmulasztotta a kártalanítási igény benyújtására nyitva álló határidőt, hiszen a fogva tartása során egyszer 30 napot meghaladóan megszakadtak az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények, így tehát a megszakadás előtti időszak vonatkozásában – az irányadó hat hónapos határidőre figyelemmel – 2016. április 25-ig lett volna lehetősége a kártalanítási igény bejelentésére.*

Kiemelte, hogy a Bv. tv. 10/A. § (4) bekezdés utolsó mondata nyilvánvalóan az új kártalanítási jogintézmény hatálybalépését – azaz 2017. január 1. napját – követően előforduló megszakadási körülmények tekintetében alkalmazandó. Ez a jogszabály szövegéből is egyértelműen következik, hiszen az értelmező rendelkezés alkalmazási körét egyértelműen a 10/A. § (4) bekezdés – a rendelkezés szóhasználata szerint: „[e] bekezdés” – vonatkozásában állapítja meg. A Bv. tv. indítványozóra irányadó átmeneti szabályai, így a 436. § (10) és (11) bekezdései azonban nem tartalmazzák a fenti, megszakadásra vonatkozó előírást, sőt, kifejezetten rögzítik, hogy a jogvesztő határidő 2017. január 1. napjától indul {vesd össze: 3295/2018. (X. 1.) AB határozat, Indokolás [28]}. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a másodfokú bíróság – az átmeneti rendelkezéseket figyelmen kívül hagyva – a Bv. tv. 10. § (4) bekezdésének alkalmazásával olyan körülményt értékelt az indítványozó terhére, amelynek 2017. január 1. napját megelőzően nem tehetett eleget. Magától értetődő ugyanis, hogy a fentiekben említett időszakban még nem is létező jogintézmény vonatkozásában előírt kötelezettség (igényérvényesítési határidő) betartása fogalmilag kizárt a jogintézmény hatálybalépését megelőzően. Megítélése szerint a másodfokú bíróság említett jogértelmezése tehát a vizsgált időszakban még nem létező jogszabályi kötelezettség megkövetelésével, azaz az elbírált időszakban még nem hatályos jogszabály alkalmazásával döntött az indítványozó számára hátrányosan a kártalanítási igényről, és ezzel megsértette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében garantált visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmát.

### **Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények megszűnésének napja**

Fontos kiemelni a fenti határozattal összefüggésben azt is, hogy az Alkotmánybíróság kimondatlanul is érintett egy, a gyakorlatban szintén vitára okot adó kérdéskört, ami nem más, mint az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény Bv. tv. 10/A. § (4) bekezdése szerinti megszűnése, ha e körülmény fennállása rövid időtartamra, de legfeljebb 30 napra megszakad. Pontosabban az a vitás, hogy mely napot tekintjük az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények napjának, vagyis mely naptól számítandó az igényérvényesítési határidő.

A jogszabályi előírás nem tesz különbséget aszerint, hogy az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények milyen okból szűntek meg. A megszűnést tehát nemcsak szabadulás, hanem a fogva tartás során akár csak átmenetileg történő megfelelő el-

helyezési körülmények biztosítása, vagy más intézetben történő átszállítás is eredményezheti.

A törvényszékek büntetés-végrehajtási csoportjainak többségének álláspontja szerint a fenti előírás harmadik mondata szerint megszűnés akkor következik be, ha legalább 30 napra megszakadt a jogsérelem. Ilyen esetben a hat hónapos igényérvényesítési határidő a megszűnés első napjával kezdődik és nem a 31. naptól és nem is a jogsérelem „feléledésének” napjától, mert az a 6 hónapos igényérvényesítési határidő kiterjesztését eredményezné.

Az Alkotmánybíróság fenti határozatában – mivel nem ez képezte az indítvány fő tárgyát – nem foglalkozott azzal a kérdéskörrel, hogy a hat hónapos igényérvényesítési határidő a megszűnés 1. vagy 31. napjával kezdődik. Azonban azt érdemes megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság nem is kifogásolta – amelyet említés szintjén azért megtehetett volna akár, ha úgy véli – azt a gyakorlatot, amelyet az ügyben felülvizsgált határozat szerint a Székesfehérvári Törvényszék követett. *Az alkotmányjogi panasszal támadott székesfehérvári határozat alapján az érintett törvényszék gyakorlata szerint az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények megszűnése akkor következik be, ha legalább 30 napra megszakadt a jogsérelem és ilyen esetben a hat hónapos igényérvényesítési határidő a 31. naptól kezdődik.*

Hasonló álláspontra helyezkedett a Debreceni Törvényszék másodfokú tanácsa is az alábbiak szerint.<sup>4</sup>

A törvényszék álláspontja, hogy ha az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények megszűntek, a fogvatartott nem feltétlenül van tisztában, hiszen nincs azoknak az információknak a birtokában, amelyek alapján el tudja dönteni, hogy a fogva tartása során az adott napon éppen biztosítva van-e számára a jogszabályban előírt élettér.

Emellett értelemszerűen azzal sem lehet tisztában, hogy a megváltozott körülményei 30 napot meghaladóan fognak-e megváltozni, vagy esetlegesen kevesebb időtartamra, tehát a 30 nap alatt még nincs arról tudomása, hogy a 31. napon is biztosítva lesz-e számára a jogszabályban előírt élettér, ezért az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülményei megszűntnek lesznek tekintendők a Bv. tv. 10/A. § (4) bekezdése szerinti értelmező rendelkezésre tekintettel.

Ezzel legkorábban tehát csak az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények megszakadásának 31. napján szembesülhet.

Ezen időpontban azonban, ha a 6 hónapos jogvesztő határidő kezdetét a megszakadás első napjától számítja a bíróság, abból már 1 hónap eltelt addig, amíg a fogvatartott számára egyértelműen nyilvánvalóvá válhat, hogy a kártalanítási kérelmét be kell nyújtania, annak elmulasztása miatt az igényét a Bv. tv. rendelkezései szerint később már nem érvényesítheti.

A jogszabályhely fentiek szerinti értelmezése lényegében azt jelentené, hogy nem 6 hónap, hanem csupán 5 hónap áll a fogvatartott rendelkezésére a kártalanítási

4 Debreceni Törvényszék 1.Bpkf.726/2019/3. szám.

kérelem benyújtására abban az esetben, ha az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülményei 30 napot meghaladó időtartamra megszakadnak.

A Bv. tv. 10/A. § (4) bekezdésének a törvényszék általi értelmezése szerint az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény megszűnése az e körülmény fennálltánál 30 napot meghaladó megszakadásakor, a 31. napon következik be, hiszen a 31 napot tekintette a jogszabályalkotó olyan időintervallumnak, amely esetében a fogvatartott alappal bízhat abban, hogy elhelyezési körülményei pozitív irányban tartósan megváltoztak, ezért az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény megszűnése a 31. napra tehető.

A törvényszék megítélése szerint az ettől eltérő jogértelmezés indokolatlan szűkítését jelentené a Bv. tv. 10/A. § (4) bekezdésében írt jogérvényesítési határidőnek.

Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények megszűnésének ugyanis az tekinthető, ha azok nem rövid időtartamra – tehát legfeljebb 30 napra –, hanem ettől hosszabb időre, legalább 31 napra megszakadnak.

Egyéb esetekben megszűnésről nem lehet beszélni, csupán az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények megszakadásáról, attól függetlenül, hogy az milyen időtartamra történik. Ha a megszakadás 30 napot meghaladó időtartamban következik be, az a Bv. tv. 10/A. § (4) bekezdés 2. mondata szerinti értelmező rendelkezés alapján a (4) bekezdés alkalmazása során megszűnésnek tekintendő.

A Debreceni Törvényszék álláspontja az, hogy egy jogvesztő határidő kezdő időpontja semmiképpen nem lehet eshetőleges, későbbi események bekövetkeztétől függő, bizonytalansági tényezőt magában rejtő dátum.

A törvényszék másodfokú tanácsa által kifejtett álláspont egyebekben az ügyben született elsőfokú végzés hatályon kívül helyezéséhez és az elsőfokú bíróság új eljárásra, a kártalanítás iránti kérelem teljes körű érdemi vizsgálatára utasításához vezetett.

## Újabb AB határozat a visszaható hatály tilalmáról

Az Alkotmánybíróság IV/966/2019. AB határozatával megállapította, hogy a Fővárosi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 9.Bv.1336/2017/34. számú végzése és a Fővárosi Törvényszék 27.Bpkf.5983/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisítette.

Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó fogva tartása körülményei miatt 2017. február 17. napján kártalanítás iránt kérelmet nyújtott be a Budapesti Fegyház és Börtönnél, amelyet 2017. április 3. napján kiegészített, miután 2005. december 29-e és 2017. március 17-e között büntetés-végrehajtási intézetben tartózkodott. A Fővárosi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 9.Bv.1336/2017/34. számú elsőfokú végzésében megállapította, hogy a sérelmezett időszakból kizárólag a 2013. augusztus 11. napját követő időszak vonatkozásában volt helye érdemi vizsgálatnak, és utóbbi időintervallum tekintetében kártalanítást állapított meg az indítványozó részére az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt.



Az elsőfokú végzés azzal indokolta a 2013. augusztus 11. napjáig tartó fogvatartási időszakot érintő elutasító döntését, hogy a jogsértő elhelyezési körülmények 2013. augusztus 12. napja és 2014. szeptember 28. napja közti időszakban megszűntek arra figyelemmel, hogy ebben az időintervallumban biztosítva volt a minimális mozgásteret az indítványozó számára 30 napot meghaladóan. Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy az indítványozó fogvatartási körülmények miatt az Emberi Jogok Európai Bíróságához benyújtott kérelmét az EJEB 2015. július 30. napján nyilvántartásba vette. Mindez pedig – az elsőfokú bíróság indokolása szerint – a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 10/A. § (4) bekezdésének utolsó mondata értelmező rendelkezésének alkalmazásával azt jelenti, hogy a Bv. tv. 436. § (10) bekezdés b) pontjának értelmében a 2013. augusztus 12. napját megelőző időszakra kártalanítási igény nem nyújtható be, mivel a jogsértés megszűnése és az EJEB-hez benyújtott kérelem nyilvántartásba vétele (helyesen: benyújtása) között több mint hat hónap telt el.

Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró a Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság a 27.Bpkf.5983/2019/2. számú végzésével helybenhagyta az elsőfokú bíróság ismertetett végzését.

Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, álláspontja szerint a bírósági végzésekben kifejtett jogértelmezés, amelynek következtében az említett időszak tekintetében elutasították a kérelmét, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, a III. cikk (1) bekezdésében rögzített embertelen bánásmód tilalmát, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésében deklarált tisztességes bírósági eljárásához való jogát sérti. A jogállamiság sérelmét abban látta, hogy az eljáró bíróságok a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmába ütköző jogértelmezést fejtettek ki az ügyben, ugyanis a jogalkotó a Bvtv. 436. § (11) bekezdésében egyértelművé tette, hogy a bíróságok által végzéseikben felhívott Bv. tv. 10/A. § (4) bekezdésében meghatározott határidőt és ahhoz kapcsolódó értelmező rendelkezést csak a jogszabály hatálybalépésétől lehet alkalmazni. Azzal tehát, hogy az eljáró bíróságok az említett rendelkezést jogszabály hatálybalépését megelőző fogvatartási időszak tekintetében is alkalmazták, visszaható jelleggel olyan követelményt állítottak a jogérvényesítésre, amelynek megfelelni utólag már nem lehet.

Az embertelen bánásmód tilalmának a sérelmével kapcsolatban az indítványozó kifejtette, hogy az eljáró bíróságok az érdemben nem vizsgált időszak tekintetében kizárólag a jogszabályban meghatározott mozgásteret figyelembe véve állapították meg az alapjogokat sértő körülmények hiányát, nem vizsgálták az egyéb, szintén az embertelen bánásmód körében relevanciával bíró körülményeket, úgymint rovarirtási hiányosságok, egészségügyi ellátás minősége, szabad levegőn tartózkodás lehetősége. Mindezzel pedig az indítványozót – ezen időszak vonatkozásában – megfosztották a kompenzációtól.

A tisztességes bírósági eljárásához való jogának megsértésébe körében azzal érvelt, hogy a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmába ütköző jogértelmezés egyúttal az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését is sérti, hiszen az indítványozó nem tudta

a múltban a magatartását egy olyan szabályhoz igazítani, ami akkor még nem is létezett. Ezenkívül e körben hivatkozott az indítványozó arra is, hogy az eljáró bíróságok indokolási kötelezettségüket sem teljesítették megfelelően, illetve sérült a hatékony bírói jogvédelem követelménye is. Utóbbival kapcsolatban kifejtette, hogy a Bv. tv. helyes – Alaptörvénnyel összhangban álló – értelmezése szerint, ha volt is olyan időszak az indítványozó fogva tartása során, amikor valóban nem sérültek az alapjogai, abban az esetben erre az időszakra nem volt jogosult kártalanításra, de önmagában ez a körülmény nem zárhatja ki a teljes fogvatartási időszak vizsgálatát, ahogy ez jelen ügyben történt. Ráadásul az alapvető jogokat sértő körülmények hiányát csak érdemi vizsgálattal lett volna lehetősége megállapítani az eljáró bíróságoknak és ezt részletesen indokolniuk kellett volna.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány megalapozott. Határozatának indokolásában visszautalt a 3154/2019. (VII. 3.) AB határozat indokolásának 27. és 28. bekezdéseire. A Bv. tv. 10/A. § (4) bekezdése szerinti igényérvényesítési határidő kapcsán kimondta, hogy az ott lefektetettek közül az is következik, hogy a kártalanítási igény megállapítása szempontjából – az ismertetett rendelkezés tekintetében – az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény megszűnésének minősül, ha az több mint 30 nap időtartamra azért szakad meg, mert az elítélt vagy az egyéb jogcímen fogva tartott elhelyezése során a jogszabályban előírt élettér biztosítva volt számára. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban azonban azt is hangsúlyozta, hogy a rendelkezés természetesen nem azt jelenti, hogy a kártalanítási igényt a megelőző időszakra ne érvényesíthetné az elítélt vagy az egyéb jogcímen fogvatartott. Az értelmező rendelkezés csupán annyit mond, hogy amennyiben a fogva tartás során 30 napot meghaladó időszakra olyan körülmények között volt az érintett elhelyezve, hogy a jogszabályban előírt élettér biztosítása következtében nem sérültek az alapvető jogai, akkor az azt megelőző időszakra vonatkozó kártalanítási igény érvényesítésére biztosított hat hónapos jogvesztő határidő ettől az időponttól veszi kezdetét, a további fogva tartás időtartamától és az elhelyezési körülmények további alakulásától függetlenül.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogalkotó a Bv. tv. Átmeneti rendelkezéseinek Módtv. általi kiegészítésével a kártalanítási igény lehetőségét kiterjesztette azokra az elítéltekre, illetve az egyéb jogcímen fogvatartottakra is, akiknek az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülményekből eredő korábban bekövetkező sérelme a módosítás hatálybalépése előtt egy éven belül megszűnt vagy akik az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt az EJEB-hez nyújtottak be kérelmet, ha a kérelmet az EJEB a módosítás hatálybalépésének napjáig nyilvántartásba vette, kivéve, ha a fogvatartott az EJEB-hez címzett kérelmét 2015. június 10. napját követően nyújtotta be, és a kérelem benyújtásakor a jogsértés megszűnésétől számítottan több mint hat hónap telt el. E különleges esetekre a kártalanítás általános szabályaihoz képest bizonyos körben – értelemszerűen – eltérő rendelkezések megállapítására volt szükség, így a jogalkotó egyértelművé tette, hogy utóbbi esetkörben az igény benyújtására

nyitva álló jogvesztő határidő egységesen a módosítás hatálybalépésének időpontjától, azaz 2017. január 1. napjától kezdődik.

Az Alkotmánybíróság korábban rögzítette, hogy az ad malam partem visszaható hatály tilalma elsősorban a normaalkotással szemben megfogalmazott elvárás, hiszen a jogbiztonság elvéből vezethető le a visszaható hatályú jogalkotás tilalma is, amelynek magját a jogalkotási törvényben is megfogalmazott azon tilalom adja, amely szerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [106]; 3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [15]}. Az Alkotmánybíróság megállapította azonban azt is, hogy alaptörvény-ellenesség nemcsak a jogalkotással, hanem a visszaható hatályú szabályalkalmazással összefüggésben is felvethető, ha a jogviszony vagy a jogvita létrejöttékor még nem létező – vagy nem hatályos – előírás alapján bírálnak el egy ügyet {3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [16]; 3314/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [32]}.

Visszautalt a 3154/2019. (VII. 3.) AB határozatban kifejtettekre, miszerint a Bv. tv. 10/A. § (4) bekezdés utolsó mondata nyilvánvalóan az új kártalanítási jogintézmény hatálybalépését – azaz 2017. január 1. napját – követően előforduló megszakadási körülmények tekintetében alkalmazandó. Ez a jogszabály szövegéből is egyértelműen következik, hiszen az értelmező rendelkezés alkalmazási körét egyértelműen a 10/A. § (4) bekezdés – a rendelkezés szóhasználata szerint: „[e] bekezdés” – vonatkozásában állapítja meg. A Bv. tv. irányadó átmeneti szabályai, így a 436. § (10) és (11) bekezdései azonban nem tartalmazzák a fenti, megszakadásra vonatkozó előírást, sőt, kifejezetten rögzítik, hogy a jogvesztő határidő 2017. január 1. napjától indul. Magától értetődő ugyanis, hogy a fentiekben említett időszakban még nem is létező jogintézmény vonatkozásában előírt kötelezettség (igényérvényesítési határidő) betartása fogalmilag kizárt a jogintézmény hatálybalépését megelőzően. Amennyiben tehát az eljáró bíróság a vizsgált időszakban még nem létező jogszabályi kötelezettség megkövetelésével, azaz az elbírált időszakban még nem hatályos jogszabály alkalmazásával dönt a kérelmező számára hátrányosan a kártalanítási igényről, abban az esetben ezzel a jogértelmezéssel megsérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében garantált visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmát [lásd: 3154/2019. (VII. 3.) Abh., Indokolás [37]–[39]].

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az eljáró bíróságok – az átmeneti rendelkezéseket figyelmen kívül hagyva – a Bv. tv. 10. § (4) bekezdésének alkalmazásával olyan körülményt értékeltek az indítványozó terhére, amelyet 2017. január 1. napját megelőzően nem ismerhetett, annak eleget nem tehetett. Az eljáró bíróságok említett jogértelmezése tehát a vizsgált időszakban még nem létező jogszabályi kötelezettség megkövetelésével, azaz az elbírált időszakban még nem hatályos jogszabály alkalmazásával döntött az indítványozó számára hátrányosan a kártalanítási igényről és ezzel megsértette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében garantált visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmát.

### A 3 hónapon belüli panaszelőterjesztési kötelezettségről

A kártalanítási eljárás hatályba lépésével egyidejűleg a jogalkotó bevezette az elhelyezési körülmények miatti panasz jogintézményét (Bv. tv. 144/B. §) is. Ez illeszkedik a Bv. tv. 21. §-ában előírtakhoz, miszerint a büntetés-végrehajtási jogviszony keretében az elsődleges jogorvoslati forma a panasz, amit a végrehajtásért felelős szerv intézkedése vagy döntése ellen, illetve annak elmulasztása miatt a végrehajtásért felelős szerv vezetőjéhez lehet benyújtani.<sup>5</sup>

A Bv. tv. 144/B. § (1)–(6) bekezdései értelmében az elítélt és a védője az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt – írásban – közvetlenül panasszal élhet a büntetés-végrehajtási intézet parancsnokához. A parancsnok a panasz alapján a körülmények javítása vagy a sérelem ellensúlyozása érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket. Ha a jogszabályban előírt élettér biztosításának hiányából eredő alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény megszüntetése az adott büntetés-végrehajtási intézeten belül nem oldható meg, kezdeményezi az elítéltnak a jogszabályban előírt élettér biztosítására alkalmas más büntetés-végrehajtási intézetbe való átszállítását. Ha a jogszabályban előírt élettér biztosításának hiányából eredő alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény megszüntetése nem oldható meg, a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka a sérelem ellensúlyozása érdekében, ha azt még nem tette meg – és ha az a feladatellátást nem akadályozza, valamint annak feltételei egyébként biztosítottak –, intézkedik.

A Bv. tv. 144/B. § szerinti, az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti panasz előterjesztésének kötelezettségével kapcsolatban a Bv. tv. 10/A. § (6) bekezdése szerint ez a feltétel akkor alkalmazandó, ha az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények között töltött napok száma a 30-at meghaladja. Ha az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény hosszabb időn át fennáll, három hónapon belül újabb panaszt előterjeszteni nem kell. Nem róható az elítélt vagy az egyéb jogcímen fogvatartott terhére, ha rajta kívül álló okból nem tudta a panaszjogát érvényesíteni.

Az aktuálisan eltérő törvényszéki gyakorlatokat leginkább annak a rendelkezésnek az eltérő értelmezése jelenti, miszerint „ha az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény hosszabb időn át fennáll, *három hónapon belül* újabb panaszt előterjeszteni nem kell”.

Ismert volt olyan törvényszéki gyakorlat,<sup>6</sup> amely alapján meg kell követelni, hogy az elítélt a kártalanítási igényének érvényesítése érdekében háromhavonta panaszt terjesszen elő a büntetés-végrehajtási intézet parancsnokához, jelezvén, hogy sérelmezi az elhelyezési körülményeit. Amennyiben ezt nem teszi meg, az állapítható meg, hogy az elítélt nem törekedett az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülményeinek a megszüntetésére, amely azt eredményezi, hogy a teljes kérelmezett időszakra nem lehet a kártalanítást megállapítani. Erre tekintettel a fogvatartott számára a panasz

5 Fővárosi Törvényszék 2018. december 15. napján kelt összefoglaló anyagának 6. oldala.

6 Lásd: Budapest Környéki Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 12.Bv.219/2019/4. szám, 12.Bv.618/2018/15. szám.

és az ezzel egyidejűleg benyújtott kártalanítási kérelem benyújtását megelőző három hónap időtartamra lehet a kártalanítást megállapítani.

Egyedi ügyben a 3 havi panasz-előterjesztési kötelezettséggel összefüggésben a következő megállapításokat tette a Debreceni Törvényszék másodfokú tanácsa.<sup>7</sup>

A felülbírálat alapját képező, a Debreceni Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja által elsőfokon meghozott végzésével a Magyar Államot kötelezte arra, hogy a fogvatartott részére a Közép-Dunántúli Büntetés-végrehajtási Intézetben és a Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben 2018. március 13. napjától 2019. október 16. napjáig fogva tartásban töltött időszakból 455 napra, az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt 546 ezer forint kártalanítást fizessen meg.

Ezen végzéssel szemben a Hajdú-Bihar Megyei Főügyészség Közjogi Szakága Bv.2262/2019/2. szám alatt jelentett be fellebbezést. Ebben az Országos Büntető Kollégiumvezetők Értekezletén kialakított, a panasz háromhavonta történt szükség-szerű előterjesztésére vonatkozó álláspontot hangoztatva kifejtette, hogy a zúfolt-sággal terhelt, a Közép-Dunántúli Büntetés-végrehajtási Intézetben 2018. március 13. napjától 2019. június 12. napjáig eszközölt fogvatartási időszakra vonatkozóan a 2019. október 2-án benyújtott panasznak a hatálya nem terjedhet ki, minthogy azt a fentiek szerint háromhavonta kell előterjeszteni. Erre azonban sor nem került, így a 2018. március 13-a és 2019. június 12-e közötti intervallumot érintően, a kártala-nítási kérelemnek a Bv. tv. 70/A. § (5) bekezdés c) pontja szerinti érdemi vizsgálat nélküli elutasítását tartotta indokoltnak, ennek megfelelően kérve az elsőfokú végzés megváltoztatását.

Az ügyészség fellebbezését a törvényszék az alábbiak szerint alaposnak találta.

A törvényszék álláspontja szerint a Bv. tv. 10/A. § (6) bekezdése szerint csak három hónapon belül nem kell a panaszt ismételt előterjeszteni, a hivatkozott normaszöveg helyes értelmezése nem hagyhat kétséget afelől, hogy az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények huzamosabb időn át tartó fennállása esetén, háromhavonta a panasz előterjesztése ugyanakkor nem mellőzhető. Megjegyezte a másodfokon eljáró tanács, hogy ezzel egyező álláspontot alakított ki az ügyészség által is hivatkozott, a 2018. november 12-e és 14-e között megtartott, a bírói gyakorlatot elemző országos büntetőkollégium-vezetői értekezlet is.

A Bv. tv. 10/A. § (6) bekezdésében foglaltak összegzéseként tehát az alábbiakat állapította meg egyedi ügyben a Debreceni Törvényszék:

- A panasz benyújtása nem mellőzhető, amennyiben az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények 30 napot meghaladóan fennállnak.
- Ha e körülmények huzamosabb ideig érvényesülnek, háromhavonta a panaszt meg kell ismételni.
- Ebből adódóan a panasz csak három hónapra visszamenőleges hatállyal terjeszthető elő, aminek következménye ugyanakkor az is, hogy az első panaszt

<sup>7</sup> Debreceni Törvényszék 18.Bpkf.939/2019/2. szám.

a sértő körülmények kezdőnapjától számított legkésőbb a harmadik hónapig elő kell terjeszteni.

Fenti jogértelmezés szembehelyezkedik a Fővárosi Törvényszék által 2018. december 15. napján közzétett összefoglaló anyagában lefektetett állásponttal, amely szerint az ilyen normapótló jogértelmezés során a jogintézmény célját és a jogintézmény mögötti életviszonyokat nem szabad figyelmen kívül hagyni. A kártalanítási eljárás megalkotását előidéző körülményekben – nevezetesen a magyar börtönök telítettségében – a bevezetés óta eltelt években lényegi változás nem történt, férőhelybővítésre elenyésző mértékben került sor, így a túlszűfoltosság továbbra is fennálló probléma. A panasz jogintézménye a valódi célját, jelentőségét jelenleg nem tudja betölteni, annak a feltétele az, hogy a börtönfejlesztési program eredményeként legyenek szabad kapacitással rendelkező büntetés-végrehajtási intézetek.

A panasz eredményeként tehát a sérelem megszüntetésére jelen körülmények között gyakorlatilag nem kerülhet sor, legfeljebb az elszenvedett sérelem súlya csökkenthető, de az a kártalanításhoz való jog megalapozottságát nem érinti. Erre figyelemmel a panaszt mint a kártalanítási eljárás előfeltételét ennek tükrében kell értelmezni, és az előterjesztés gyakoriságára vonatkozó szigorúbb értelmezés és ennek hiánya miatt a kérelem elutasítása a kártalanításhoz való jog elvonását eredményezi.

Mindezekre figyelemmel számos törvényszék büntetés-végrehajtási csoportjának továbbra is az a gyakorlata, hogy a kártalanítási kérelem benyújtásának az előfeltétele a panasz 1 alkalommal történő előterjesztése. A 3 havi rendszerességű panasztételi kötelezettség elvárása úgy, hogy az gyakorlati jelentőséggel nem bír, indokolatlan munkaterhet róhat a büntetés-végrehajtási intézetekre, az méltánytalan lehet a fogvatartottra nézve, és a jogszabályi előírásokból sem vezethető le egyértelműen.

## Zárszó

Figyelemfelhívó jelleggel kívántam bemutatni az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanítási eljárások legaktuálisabb vitás jogértelmezési kérdéseit. Érdemes kiemelni azt is, hogy a kártalanítással összefüggő büntetés-végrehajtási ügyekben érdekes módon nem a Kúria, hanem az Alkotmánybíróság az a bírói fórum, amely értelmezheti a kérdéses jogszabályi rendelkezéseket. Azonban fontos megjegyezni azt is, hogy az ezt a célt szolgáló alkotmányjogi panaszos eljárásban rendkívül szigorú követelményeknek kell megfelelnie az indítványozóknak.

Ezért is, valamint azon okból kifolyólag is, hogy akként látszik, a törvényszékek eltérő értelmezései azt a látszatot keltik, hogy a jogszabályi rendelkezések nem egyértelműek, fontosnak tartom, hogy az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében a törvényszékek büntetés-végrehajtási csoportjai egyeztetéseket folytassanak, amelyekbe akár az ügyészség és az ügyvédi kar képviselői is bevonhatók.

Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt indított kártalanítás...

## **Felhasznált irodalom**

- BAGOSSY Mária (2018): *Kártalanítás az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt*. Dolgozat. Mailáth György Tudományos Pályázat. Elérhető: [https://birosag.hu/sites/default/files/2019-03/dijazott\\_dolgozatok\\_-\\_mailath\\_gyorgy\\_tudomanyos\\_palyazat\\_2018.pdf](https://birosag.hu/sites/default/files/2019-03/dijazott_dolgozatok_-_mailath_gyorgy_tudomanyos_palyazat_2018.pdf) (2020. 03. 04.)
- Fővárosi Törvényszék Büntető Kollégiuma által készített összefoglaló anyagok a kártalanítási eljárásról (2017. február 6., 2018. december 15.)

## **Jogforrások**

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról
2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról
2016. évi CX. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról
- 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól
- 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól
- 9/2018. (VI. 11.) IM rendelet a fogva tartott személy esetében a büntetőeljárás lefolytatása, továbbá a büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bíróságokra és egyéb szervekre háruló feladatokról

## **Felhasznált bírósági határozatok**

- 3154/2019. (VII. 3.) AB határozat
- 3377/2019. (XII. 19.) AB határozat
- Budapest Környéki Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 12.Bv.219/2019/4. szám
- Budapest Környéki Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 12.Bv.618/2018/15. szám
- Debreceni Törvényszék 1.Bpkf.726/2019/3. szám
- Debreceni Törvényszék 18.Bpkf.939/2019/2. szám





# A fenntarthatóság mint emberi és társadalmi fejlődés

CSATH MAGDOLNA

*Korunk vitatémája a gazdasági növekedés és a fenntarthatóság viszonya. A gazdasági növekedést elsősorban a cégek tevékenységéhez szokták kötni, míg a fenntarthatóságon általában a gazdasági működés társadalmi-környezeti hatásait értik. Azonban a fenntarthatóság a társadalom szempontjából ennél tágabban is értelmezhető. Hiszen meghatározza az emberek fejlődési lehetőségét a gazdaság mindenkori szerkezete, a rendelkezésre álló munkahelyek minősége, de a tanulási és egészségmegőrzési lehetőségek is. A cikkben először bemutatjuk a fenntarthatóság átfogó értelmezését, főbb kutatási területeit, majd összefoglaljuk a legismertebb fenntarthatósági kutatások eredményeit és következtetéseit.*

*Ezután áttérünk a két kevésbé vizsgált részterület, a gazdasági szerkezet és egyes társadalmi jellemzők emberi fejlődésre gyakorolt hatásának részletesebb elemzésére. A magyar adatokat nemzetközi összehasonlításban vizsgáljuk. Az elemzés alapján bizonyítjuk, hogy a gazdasági fenntarthatóság, azaz a hosszabb távon sikeres gazdasági működés csak úgy képzelhető el, ha a gazdasági érdekek még rövid távon sem kerülnek ellentétbe az emberi és társadalmi fenntarthatósággal.*

*A cikk tehát a kevésbé elemzett emberi és társadalmi fejlődésre mint fenntarthatósági területekre fordítja figyelmét, így a környezeti fenntarthatósággal, amely sokkal szélesebb körben vitatott és elemzett, nem foglalkozik.*

**Kulcsszavak:** fenntarthatóság, gazdasági szerkezet, regionális egyensúly, humán fejlődés, társadalmi harmónia, externáliák

## *Sustainability as human and social development*

*It is a key question of our age how to harmonise economic growth and sustainability. In general economic growth is considered to be related mostly to business activities, while sustainability concerns mostly the effects of economic operations on society and the environment.*

*However, sustainability is a more complex phenomenon as far as human beings are concerned. The structure of an economy determines the possibilities of human development through the quality of the available jobs. Opportunities for learning and preserving health are also determinants of human development. The article first summarises the main research*

*findings of the scholarship on sustainability from a complex perspective. It will also explore the key results and conclusions of the most well-known sustainability reports. Then the paper continues by offering a detailed analysis of two, so far little explored aspects of sustainability, the effects of economic structure and some social characteristics on human development. The Hungarian data will be examined in international comparison. Based on the analysis it will be proved that long term economic success can not be achieved without establishing balance and harmony between even the short term economic interests and human, as well as social sustainability. The article concentrates on the little explored fields of human and social development as research fields of sustainability. Therefore the much more widely analysed and debated environmental sustainability will not be covered*

**Keywords:** sustainability, economic structure, regional equilibrium, human development, social harmony, environmental and social externalities

## Bevezetés: a fenntarthatóság értelmezése

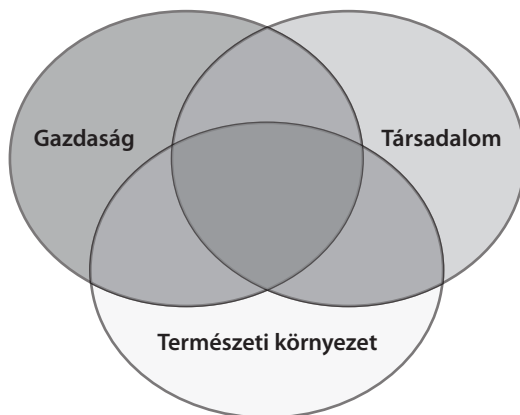
A fenntarthatósági gondolat először az úgynevezett „Brundtland Report”-ban<sup>8</sup> fogalmazódott meg. A jelentést az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága – amit Brundtland Bizottságnak is neveztek – fogalmazta meg 1987-ben a *Közös jövőnk* című tanulmányban. Ezt nevezték el később „Brundtland Jelentésnek.” Ez a tanulmány a fenntartható fejlődéssel foglalkozott, amit úgy határozott meg, hogy akkor fenntartható a fejlődés, ha nem veszélyezteti a jelen szükségletek kielégítésével a jövő generációk szükségletének kielégíthetőségét. Azonban a fenntartható fejlődést elképzelhetőnek találták a gyorsuló gazdasági növekedés mellett is feltéve, hogy csökken az anyag- és energiafelhasználás. A tanulmány tehát elsősorban a gazdasági növekedés környezeti hatásait javasolta mérsékelni, de a társadalomra gyakorolt hatásaira inkább csak utalt. A három rendszer, ahogyan az 1. ábrán látjuk, egymás mellettinek tekintette.

A jelentés óta többféle értelmezés is született a fenntarthatósággal kapcsolatban. Az újabb közelítések többsége is a három rendszer, a gazdaság, a környezet és a társadalom összhangjának fontosságáról beszél. Azonban a különböző szerzők más és más területet hangsúlyoznak.

Daly<sup>9</sup> szerint például a fenntartható fejlődés a folyamatos szociális jólét elérése anélkül, hogy az ökológiai eltartóképességet meghaladó módon növekedne a gazdaság. Roseland is a gazdasági, társadalmi és környezeti rendszerek összhangjának fon-

8 Eredeti címe Our Common Future, amelyet később, Gro Harlem Brundtland korábbi norvég miniszterelnök tiszteletére, Brundtland Jelentésnek neveztek el. PERSÁNYI 1988.

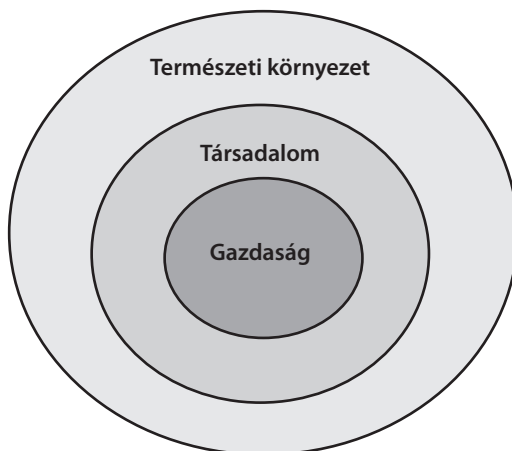
9 Herman E. Daly 1938-ban született amerikai ökológiai közgazdász. DALY 1996.



1. ábra: A fenntarthatóság átfedő körei  
Forrás: *Our Common Future* 1987

tosságát hangsúlyozza.<sup>10</sup> A helyi, közösségi fenntarthatóság szempontjából egy későbbi művében 6 tőketípust emelt ki: a természeti, fizikai, társadalmi, humán, gazdasági és kulturális tőkét, amelyek összhangjára célszerű törekedni.<sup>11</sup>

Göpel szintén a három rendszer, a gazdaság, társadalom és környezet egymásba ágyazottságát hangsúlyozza úgy, hogy legfontosabbnak a természeti környezetet tartja.<sup>12</sup> Ezt szemlélteti a 2. ábra.



2. ábra: A fenntartható fejlődés elemeinek egymásba ágyazott rendszere  
Forrás: GÖPEL 2016

10 ROSELAND 2000.

11 ROSELAND 2012.

12 GÖPEL 2016.

Gyulai<sup>13</sup> arra figyelmeztet, hogy sok a félreértés a fenntarthatóság értelmezésében. Így fogalmaz: „Ennek alapvető oka, hogy a fenntarthatóság, a politikai nyelvezet és a köznyelv számára is, valaminek az időben való fennmaradását jelenti. Amikor egy politikai fenntartható gazdasági növekedésről beszél, akkor nem azt érti ezen, hogy ez a növekedés nem növeli a környezeti terheket, hanem azt, hogy a növekedés folytonos.”<sup>14</sup>

Ez a szemlélet például az EU fenntarthatósággal foglalkozó stratégiai anyagaiban is visszatükröződik. Például az EU 2020 Stratégia,<sup>15</sup> amely 2010-ben készült, elsősorban a gazdasági növekedés felől közelíti a fenntarthatóságot, és azt összeköti a versenyképességgel. Úgy fogalmaz, hogy a fenntartható gazdasági növekedés alacsony széndioxid-kibocsátású, versenyképesebb gazdaság létrehozását jelenti, amely hatékonyan és fenntartható módon aknázza ki a természeti erőforrásokat, a környezet védelme érdekében csökkenti a környezeti kibocsátásokat, gondoskodik a biológiai sokféleség megőrzéséről. Mindennek eszközeként új, környezetbarát technológiák és termelési módszerek kifejlesztését javasolja, és ebben véli megtalálni a másokkal szembeni versenyelőnyt.

A fenntarthatóságot – mint látjuk – sok oldalról közelíti a szakirodalom, de többségében azért a három egymással kapcsolatban lévő, egymásra kölcsönösen ható rendszer, a gazdaság, a társadalom és a környezetet fenntarthatóságát érti rajta. Abban azonban már véleménykülönbségek vannak, hogy melyik rendszer fenntarthatóságára kell nagyobb figyelmet fordítani. Többen a társadalmi fenntarthatóságot tartják elsődlegesnek tekintettel arra, hogy – véleményük szerint – a többi rendszerre ennek van a legnagyobb hatása. A társadalmi fenntarthatóságot legegyszerűbben úgy lehet leírni, hogy a társadalom tagjai bíznak egymásban, támogatják egymást és felelősséget éreznek egymás iránt. Továbbá őrzik és erősítik történelmi és kulturális hagyományait. Ez a szemlélet a társadalmi harmónia mint emberi fenntarthatóság fontosságát hangsúlyozza. Mérésére általában a társadalmi tőke és az életminőség mutatót szokták használni. A társadalmi fenntarthatóság erősítésének eszközei a civil szervezetek, a társadalmi vállalkozások, a közös kulturális és demokratikus terek, ahol kulturális élményekre lehet együttesen szert tenni, és a közös ügyeket meg lehet beszélni. Fontos eleme a közös jövőkép, a közösen elfogadott értékrend is. Regionális szinten közösségi tőkéről, mint a fenntartható közösségek legfontosabb erőforrásáról is szoktak beszélni. Regionális tekintetben a kutatások különösen a fejlődés regionális kiegyensúlyozottságát mint társadalmi fenntarthatóságot hangsúlyozzák.

Azonban a társadalmi fenntarthatóság vagy, ahogy szintén hívják, a fenntartható társadalom létrehozása, Gyulai szerint, értékrend kérdése is. Így fogalmaz: „A fenntartható társadalom érdekében tehát nemcsak jobb és több technikára, hanem azok bölcs használatára, mértékletességre, igazságosságra, az emberek közötti szeretet

13 Gyulai Iván, írása megjelenésekor az Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány elnöke és az intézet igazgatója.

14 GYULAI 1991, 802.

15 Europa 2020. (COM [2010] 2020.)

és bizalom újratemtésére, a környezet értékeinek megbecsülésére és fenntartható használatára van szükség. A fenntarthatóságnak megfelelő társadalmi felépítménynek úgy kell működnie, hogy az ne gyengítse, hanem megerősítse a fenntarthatósághoz szükséges értékrendet.<sup>16</sup>

A három rendszer egymással való ütközésének lehetőségét teremtik meg a gazdasági rendszer mérésére alkalmazott GDP<sup>17</sup>-mutató hiányosságai.

## **A gazdasági teljesítmény, a gazdasági fenntarthatóság mérésének problémái**

A gazdaság sikeres működése a társadalomnak is érdeke. A Nobel-díjas Samuelson<sup>18</sup> úgy fogalmazott, nem törődöm vele, hogy ki írja meg egy ország törvényeit, azzal sem, hogy ki szerkeszti meg a szerződéseket, ha én írhatom meg a közgazdasági tankönyveket. Ez a mondás érzékelteti, hogy a gazdaság abszolút elsődlegességének komoly szakmai hívei vannak. Samuelson közgazdaságtan könyve, amely a gazdaság mindenek felettiségét hangsúlyozza a mai napig tankönyv az egyetemeken. A kérdés csupán az, hogy hogyan mérhető a sikeres működés, igaz-e, hogy a siker legjobb jellemzője a GDP-vel mért növekedés?

A GDP a makrogazdaság teljesítményét mérő mutató, de csak azokat a tevékenységeket tudja értékelni, amelyek pénzzel mérhetők. Alapvetően a már legyártott, elkészített termékek, elvégzett szolgáltatások értékét tudja figyelembe venni, ezért múltorientált. A termelés és szolgáltatás környezeti, társadalmi hatásait, az úgynevezett externáliákat nem tudja számításba venni. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a GDP növekedési mutató, és mivel a növekedés nem egyenlő a fejlődéssel, ezért a társadalmi fejlődés, de még a hosszútávú gazdasági fejlődés mérésére sem alkalmas. Ez különösen nagy problémát okozhat akkor, ha a jövővel kapcsolatos mai döntéseket gyorsan változó és nehezen előrejelezhető környezetben a GDP-mutatóra alapozva hozzuk meg. Daly és Cobb így fogalmaz: „Az a gazdasági növekedés, amely ökológiai deficiittel jár együtt gazdaságilag is káros, és nem gazdagabbá, hanem szegényebbé tesz bennünket hosszútávon.”<sup>19</sup>

Nordhaus és Tobin is már az 1970-es évek elején arra hívta fel a figyelmet, hogy a társadalmi jólét éppen olyan dolgoktól függ a legjobban, amelyeket a GDP nem mér. Ilyen jellemzők például az otthoni tevékenységek, a szomszédokkal való kapcsolatok, vagy általában az egészséges közösségek, az erős társadalmi tőke.<sup>20</sup>

Gyulai arra is figyelmeztet, hogy a társadalmi jólét nem ugyanaz, mint a jóllét. Így ír: „Jólétben az anyagi javak meglétét, jól-létben a jó életet, a méltányos emberi életminőséget értjük. Jól-létünkhöz hozzátartozik az egészséges, biztonságos élet, a barátság,

16 GYULAI 1991, 816.

17 GDP: Gross Domestic Product (bruttó hazai termék).

18 Paul A. Samuelson, amerikai közgazdász. Erre a mondására Weinstein M. M. hivatkozik 2009-ben egy cikkben. (The New York Times, 2009. december 13.)

19 DALY-COBB 1989.

20 NORDHAUS-TOBIN 1973.

a szeretet, a hit és a bizalom, a kölcsönös nagylelkűség gyakorlása, a természet adta és társadalom által teremtett lehetőségekhez való egyenlő hozzáférés esélye, a tudás és bölcsesség, a jó környezetminőség, az erkölcsi normák szerinti élet, a munkában való kiteljesedés öröme, az önbecsülés, az identitástudat, az önrendelkezés, a gondoskodás másokról és környezetünkről, az igazságosság, az élet tisztelete.”<sup>21</sup>

Majd levonja a következtetést, hogy nem a jólét termeli a jóllétet, hanem fordítva. Ezzel arra utal, hogy az anyagi jólétre való törekvés szembemehet más értékekkel, ha például feláldozzuk érte a szabadidőnket, az emberi-baráti kapcsolatainkat, sőt néha még az egészségünket is.

A GDP-mutató egyik komoly gyengesége, hogy az otthoni, nyilvánvalóan fontos értéket teremtő munkát képtelen számításba venni. Pedig, ha az édesanya tanítja, ápolja és jól neveli a gyermekét, azzal hosszabb távon sokkal nagyobb társadalmi értéket teremt, mintha elmenne dolgozni egy három műszakos összeszerelő üzembe, és közben sem fizikailag, sem szellemileg nem lenne ereje a gyermekével megfelelően foglalkozni.

De a környezeti fenntarthatóságot is rontja, ha a GDP-vel mért bővülő ipari teljesítmény megnövekedett szállítási igénnyel jár együtt, amely növeli a légszennyezést, ami pedig megbetegíti az embereket.

A GDP további hibája, hogy a káros tevékenységek felszámolásának következményeit eredménynek tünteti fel. Ilyen lehet például az ipari tevékenységek okozta vízszennyezés, amelynek megszüntetésével járó munka éppen úgy növeli a GDP-t, mint maga a szennyező ipari tevékenység. De növeli a GDP-t a társadalmi fenntarthatóságot romboló növekvő bűnözés miatti börtönépítés is, vagy a megnövekedett forgalom okozta zajártalmat csökkentő védőfalak építése. Ezek a tevékenységek valójában nem teremtenek igazi értéket, csak károkat csökkentenek. Viszont beleszámítanak a GDP-be, vagyis a negatív hatások – externáliák – eredményként jelennek meg. Hiszen a növekvő teherautó- és kamionforgalom éppen úgy növeli a GDP-t, mint a megbetegedett ember kezelése, a megnövekedett gyógyszerfogyasztás. A társadalmi fenntarthatósággal azonban nyilvánvalóan ellentétes irányt jelent a GDP ily módon történő növekedése.

Nem alkalmas továbbá a GDP a társadalom szempontjából fontos tudásteremtés közvetlen mérésére sem. Csak a tudásteremtésre fordított ráfordításokat – oktatási kiadások, K+F ráfordítások – lehet figyelembe venni a GDP segítségével, illetve bizonyos eredményeket, mint például a létrejött tudást (végzettséget) lehet vele mérni. Azt, hogy a tudásteremtés közvetlenül hogyan hat a gazdasági és társadalmi fenntarthatóságra, már csak közvetett módon, például a létrejövő új innovatív cégek számával, a bejelentett szabadalmakkal, a csúcstechnológiai termékek és szolgáltatások vagy a tudásigényes munkahelyek arányának növekedésével lehet vizsgálni. Ez pedig azért nagy gond, mert a tudásalapú társadalmak esetén a tudásteremtés és -hasznosítás pontos mérése sokkal fontosabb, mint a mennyiségi növekedés bemutatása.

21 GYULAI 1991, 813.

Nem lehet tehát a GDP-vel mért gazdasági növekedést a társadalmi és emberi fejlődés szempontjából önmagában eredménynek tekinteni. Ezért a gazdasági növekedés fenntartása vagy, ahogy a közbeszédben hallható a „fenntartható növekedés” – amire egyébként a korábban említett EU2020 stratégia is törekszik – csak akkor fogadható el általános célként, ha nincs negatív hatással se rövid-, se hosszútávon a társadalomra, az emberekre és a környezetre.

Ez egyben azt is jelenti, hogy a mennyiségi fenntarthatóság, az állandó növekedésre törekvés helyett a minőségi, szerkezeti változást helyezzük előtérbe. A meglévő szerkezeten belüli mennyiségi növekedés ugyanis bizonyítottan nem fenntartható hosszabb távon. A fenntarthatóság legfontosabb gazdaságszerkezeti kérdése pedig az erőforrásigényes szerkezetről a tudásalapú szerkezetre való áttérés. Ez lehetővé teszi a humán erőforrás hatékonyabb hasznosítását, egyéni fejlődését és ezen keresztül az életminőség általános javulását. A tudásalapú versenyzés azt jelenti, hogy a gazdasági fejlődést az ország a humán vagyonának minőségi jellemzőire: tudására, kreativitására építi. Ez teszi lehetővé egyben azt is, hogy a gazdaság bekapcsolódjék a folyamatos technológiai változásokba, és ne rekedjen meg egy közepes fejlettségi szinten. Ehhez viszont folyamatos tanulásra is szükség van az egész társadalomban. Így lehet egy ország képes arra, hogy – támaszkodva a felkészült lakosságra – tudást teremtsen, és ne legyen gazdaságilag kiszolgáltatva más, tudásteremtésre jobban képes országoknak. A tudásteremtésen kívül fontos a tudás szétáramoltatása is, ami társadalmi együttműködést, magas bizalmi szintet, társadalmi harmóniát igényel. Ez a folyamat járul hozzá ahhoz is, hogy a lakosság jó munkahelyeken, jó fizetésért és képességeit maximálisan hasznosítva dolgozhasson.

## Nemzetközi elemzések a fenntarthatóság területén

A következőkben összefoglaljuk a legnevesebb fenntarthatósági elemzések meglátásait. Kitűnik az elemzésekből, hogy nincs mögöttük általános elméleti megállapodás a fenntarthatóság mérésének módszereiről, mutatóiról. Általában követik a gazdasági, társadalmi, környezeti fenntarthatóság mint az általános fenntarthatóság elemei modellét. Az alkalmazott mutatók azonban már jelentős mértékben térnek el egymástól.

A legismertebb tanulmány az ENSZ fenntartható fejlődési modellje.

## Az ENSZ fenntartható fejlődési céljai

Az ENSZ fenntartható fejlődési modelljének céljait 2015 szeptemberében 189 ország írta alá azzal, hogy 2030-ra elérik a megfogalmazott 17 fenntartható fejlődési célt. A 189 ország között ott van az EU valamennyi tagországa.

A 17 cél a következő:

- a szegénység felszámolása;
- az éhezés megszüntetése, élelmiszerbiztonság;
- egészséges élet és jóllét;

- minőségi oktatás, egész életen át tartó tanulás;
- nők egyenjogúságának biztosítása;
- tiszta vízhez való hozzáférés;
- megfizethető, megbízható energiához való hozzáférés;
- tartós, fenntartható gazdasági fejlődés, hatékony foglalkoztatás, tisztességes munka;
- minőségi infrastruktúra, az innováció ösztönzése;
- egyenlőtlenségek csökkentése;
- biztonságos városok, lakóhelyek és közösségek;
- fenntartható fogyasztás;
- klímaváltozás miatti sürgős lépések;
- vizek megőrzése;
- a szárazföldi ökoszisztémák, erdők, talajvédelem, a biológiai sokféleség csökkenésének megállítása;
- békés, befogadó társadalom;
- globális partnerség a fenntartható fejlődés érdekében.

Az ENSZ fenntartható fejlődési céljainak elérését az aláíró nemzetállamok időről időre ellenőrzik, illetve a helyi statisztikai hivatalok is bemutatják, hogy a vizsgált mutatók értéke hogyan alakul. Ez Magyarországon is így történik.

A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács<sup>22</sup> 2015 óta minden második évben értékeli Magyarország fenntarthatósági helyzetét elsősorban az országgyűlés által 2013 márciusában 2024-ig terjedő időszakra készült Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia<sup>23</sup> célkitűzései alapján. De ezen túl vizsgálja az ENSZ 2015. évi fenntartható fejlődési céljaihoz kapcsolódó magyar adatokat is. A legfrissebb értékelés 2019 decemberében történt, amikor is az elért eredményeket kevésnek ítélte meg a szervezet, illetve erős ellentmondást érzékelt a GDP-vel mért gazdasági siker, illetve a humán és társadalmi fenntarthatóság között. Így fogalmazott: Az világjelenség, hogy a tág értelemben vett jólétet meghatározó humán, társadalmi és gazdasági alapok fejlesztése érdekében sok természeti erőforrást áldozunk fel. Az azonban a fejlett országokban ritka, hogy a gazdasági tőke érdekében egy ország elhanyagolja a humán és társadalmi erőforrásai jelentős részének gyarapítását, minőségük javítását.<sup>24</sup>

A jelentés ezért humán fenntarthatósági fordulatot javasol elsősorban a tudástőke bővítése, a népességszökkenés megállítása és az egészségi állapot javítása érdekében.

22 A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT) 2008-ban alakult az Országgyűlés kezdeményezésére, annak tanácsadó szerveként.

23 Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia. Az Országgyűlés 2013. március 25-én fogadta el.

24 Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács 2019, 4.



## A KSH fenntarthatófejlődés-indikátorai

A KSH<sup>25</sup> fenntarthatósági elemzéseit 4 fő témakör köré csoportosítja. Ezek az:

- emberi erőforrások,
- társadalmi erőforrások,
- természeti erőforrások,
- gazdasági erőforrások.

Legutóbbi kiadványában<sup>26</sup> rámutat arra, hogy a magyar fenntartható fejlődési keretstratégia, amelynek célja, hogy irányt adjon az egyéni és közösségi cselekvéseknek, szűkebben értelmezi a fenntarthatóságot, mint például az Európai Unió, az ENSZ vagy egyes, a témával részletesen foglalkozó kutatóintézetek. A KSH azonban követi a keretstratégiát, és a vizsgálatait azzal összhangban végzi.

A KSH összesen 103 mutatót elemez, ebből 26 az emberi, 13 a társadalmi, 41 a környezeti és 23 a gazdasági erőforrások állapotát írja le. A vizsgált 103 mutatónál a tendenciák alakulása függvényében egyenként jelzi az adott mutató értékének javulását vagy romlását, vagyis bemutatja az egyes mutatók értékeit és azok változását, de azokat nem hozza egymással összefüggésbe. Így ír erről: „A mutatók többsége a fenntarthatóság csak egy-egy dimenzióját fedi le, így ami a gazdaság szempontjából kedvező változást jelent, az a környezet számára káros lehet.”

Ettől függetlenül az elemzések jól használhatók, és különösen azok a mutatók segíthetik a döntéshozókat, amelyek értékét országos szinten, regionálisan, illetve nemzetközi összehasonlításban is bemutatja és elemzi a tanulmány.

Az EU is vizsgálja a nemzetállamok teljesítményét az ENSZ fenntartható fejlődési céljai tükrében. Legutóbb 2019 novemberében jelentetett meg tanulmányt. Ebben a tanulmányban már rangsorok is szerepelnek. Az EU tagállamairól készült 2019. évi fenntartható fejlődési tanulmány<sup>27</sup> rangsora szerint az ENSZ által kidolgozott 17 fenntartható fejlődési mutató alapján Magyarország a 28 tagország között 2019-ben a 21. helyen van. Csehország a 8., Lengyelország a 16. és Szlovákia a 19.-ik. A listát Dánia, Svédország, Finnország és Ausztria vezeti.

---

25 KSH: Központi Statisztikai Hivatal.

26 KSH 2019.

27 2019 Europe Sustainable Development Report 2019.

## Társadalmihaladás-index<sup>28</sup>

A kutatók a társadalmi haladást 3 mutatócsoporttal mérik. Ezek a következők:

- alapvető emberi szükségletek elérhetősége,
- a jóllét alapjainak rendelkezésre állása,
- lehetőségek a fejlődésre.

A három mutatócsoportot összesen 51 részmutató írja le. Az alapvető emberi szükségletek között például az alap orvosi ellátás, a gyermekhalandóság, a tiszta víz elérhetősége, biztonság, lakásfelszereltség mutatói találhatóak.

A jóllét részmutatói a tudás és az információ elérhetőségét, az egészségi állapotot és a környezeti minőséget vizsgálják. Végül, a lehetőségek között – mások mellett – a személyes jogok és választási lehetőségek, a magas szintű tudás elérhetősége, a demokrácia erőssége szerepel.

Fontos, hogy a mutatók között nincsenek gazdasági mutatók. Viszont a kutatók összehasonlítják az egy főre jutó GDP és a társadalmihaladás-index alapján elért pozíciókat azt vizsgálva, hogy mely országok esetén esik a két rangsor messze egymástól. Ha ugyanis nagy a távolság, az azt igazolja, hogy a gazdasági eredmények nem mutatkoznak meg a társadalmi és emberi fejlődésben.

Magyarország a 149 ország között 2019-ben a 39. Csehország a 24., Lengyelország a 33., és Szlovákia a 35. helyen van.

Az alapvető emberi szükségletek alapján a 34., a „jól-lét” mutatók együttese alapján a 43. és az emberi lehetőségek vonatkozásában a 42.-ek vagyunk. A legrosszabb helyezések között a légszennyezés (79), és a korai halálozás (99) szerepel.

Az egy főre jutó GDP és a társadalmihaladás-pozíció között nagy különbség van például az USA esetén. Az egy főre jutó GDP tekintetében a 8., a társadalmi haladás tekintetében viszont csak a 26. Magyarország az egy főre jutó GDP tekintetében a 38., a társadalmi haladás tekintetében a 39. helyen van. Viszont Csehországra a két érték 30 és 24, vagyis Csehország jobb eredményt ért el 2019-ben a társadalmi haladás, mint a gazdasági növekedés területén. A lengyel adat 36 és 33, a szlovák pedig 33 és 35.

A kutatók arra hívják fel a figyelmet, hogy a gazdasági növekedés és annak társadalmi haladásban megmutatkozó hatásai között nincs mindig szoros összefüggés.

## A „felzárkózási index” (Catch Up Index)

Az indexet az EuPI (European Policies Initiative)<sup>29</sup> szervezet 35 országra számítja ki négy mutatócsoport alapján, amelyek a következők:

28 Social Progress Index. A „Social Progress Imperative” szervezet kutatásai alapján összeállított átfogó mutató.

29 EuPI European Policies Initiative. [www.thecatchupindex.eu/](http://www.thecatchupindex.eu/) (2020. 04. 28.)

- gazdasági mutatók (14 mutató),
- demokraciamutatók (9 mutató),
- életminőség-mutatók (14 mutató),
- kormányzati mutatók (10 mutató).

Valamennyi mutatócsoporton belül találunk fenntarthatósági mutatókat. Közülük a legfontosabbak:

- *Gazdasági mutatók:*
  - adósságsszint (a GDP %-ában),
  - a gazdaság energiaintenzitása,
  - munkanélküliség.
- *Demokraciamutatók:*
  - bizalmi szint,
  - véleménynyilvánítás és elszámoltatás mértéke.
- *Életminőség-mutatók:*
  - Gini-index,
  - hosszútávú munkanélküliség,
  - szegénységi kockázattal fenyegetettek aránya,
  - korai iskolaelhagyók aránya,
  - egészségben várható élettartam,
  - csecsemőhalandóság,
  - emberi fejlődés indexe (HDI),
  - felsőfokú végzettségűek aránya.
- *Kormányzati mutatók:*
  - korrupcióérzékelési index,
  - öngyilkosságok aránya (100 ezer főre vetítve),
  - e-kormányzás elterjedtsége.

A felzárkózási index kiszámításához statisztikai adatokat és felméréseket használnak. A felmérések alapján számított adatok esetén felmerülhetnek módszertani problémák a tekintetben, hogy elegendő számú volt-e a minta és megfelelő volt-e a különböző szempontok szerinti reprezentáltság. Ennek tudatában érdemes elemezni az általános helyezéseket.

2018-ban az összes mutató alapján készített rangsort az EU-ban Dánia és Svédország vezet. Csehország a 13., Szlovákia a 21., Lengyelország a 22., Magyarország a 24.

A felzárkózási index kapcsán elsősorban a társadalmi fenntarthatóság szempontjából fontos életminőség és kormányzati mutatók szerinti helyezéseket érdemes megvizsgálni. Az életminőség mutatócsoport esetén Finnország és Hollandia van az élen. Csehország a 14., Lengyelország a 20., Szlovákia a 21. és Magyarország a 25. A kormányzati mutatók alapján Finnország és Svédország vezet, Csehország a 13., Szlovákia a 20., Lengyelország a 22., Magyarország a 23.

## A befogadó növekedési és fejlődési index<sup>30</sup>

A növekedési gondolkodás ellensúlyozására, a fenntarthatósági szempont figyelembevételére dolgozták ki az úgynevezett befogadó növekedési és fejlődési indexet, amelyet 30 fejlett, 63 közepes és 16 alacsony jövedelmű, összesen 109 országra számítanak ki.

Ebből kifolyólag csak országcsoportokon belüli összehasonlításra van lehetőség. Csehország és Szlovákia például már a fejlett gazdaságú országok csoportjában található, míg Magyarország és Lengyelország a „felső közepes” jövedelmű országok között van.

Az index számítását a következőképpen indokolja a WEF: az index azért fontos, mert sokkal átfogóbb és árnyaltabb képet ad a fejlettségről, mint a GDP. Hiszen végső soron a gazdasági növekedés célja is sokkal inkább az életminőség javítása, mint pusztán a termékek és szolgáltatások növekvő mértékű előállítására kell hogy legyen.

Ezért a kutatás alapján V4-es összehasonlítás nem végezhető el.

A tanulmány három mutatócsoportot elemez, amelyek a következők:

- növekedés és fejlődés,
- befogadottság,
- generációk közötti egyenlőség és fenntarthatóság.

A három mutatócsoport mindegyike négy részmutatót tartalmaz a következők szerint:

- *növekedés és fejlődés:*
  - GDP/fő,
  - termelékenység,
  - foglalkoztatottság,
  - egészségben várható élettartam;
- *befogadottság:*
  - medián háztartási jövedelem,
  - GINI-index a jövedelmekre,
  - GINI-index a vagyona,
  - szegénységi ráta;
- *generációk közötti egyenlőség és fenntarthatóság:*
  - nettó megtakarítás,
  - államadósság a GDP %-ában,
  - a GDP karbonintenzitása,
  - függőségi arány (a nyugdíjasok és a 15 éven aluliak aránya a munkaképes korosztály százalékában).

30 Inclusive Growth and Development Index. Az indexet a World Economic Forum (WEF) számítja ki. Az adatok a 2017. évi elemzésből származnak. [www.weforum.org/reports/the-inclusive-growth-and-development-report-2017](http://www.weforum.org/reports/the-inclusive-growth-and-development-report-2017) (2020. 04. 28.)

Érdekes ellentmondásra jutnak az elemzők. Az átfogó index alapján ugyanis össze lehet hasonlítani a csupán GDP-növekedésen alapuló rangsort a fenntarthatósági szempontokat is figyelembe vevő mutatók alapján kapott rangsorral. Ennek megfelelően a vizsgált országokat három csoportba osztják:

- a GDP-növekedési pozícióhoz képest alacsonyabb fenntarthatósági pozíció,
- a GDP-növekedési pozícióhoz képest magasabb fenntarthatósági pozíció,
- közel egyező pozíció a növekedésre és fenntarthatóságra.

A harmadik csoportban az EU legfejlettebb országait, Németországot, Svédországot, Ausztriát, Dániát, az EU-n kívüli országok közül pedig Norvégiát és Svájcot találjuk. A második csoportban van például régióinkból Csehország és Szlovákia. Az elsőben pedig itt is az USA helyzete a legmeglepőbb: ugyanis miközben a vizsgált országok között az egy főre jutó GDP tekintetében a 9., a fenntarthatósági index alapján csak a 23.

A WEF-elemzés fő gyengesége, hogy túl sok mutatót vizsgál, és azokat nem csoportosítja egyértelműen fenntarthatósági területenként. Továbbá az egy főre jutó GDP alapján képzett országcsoportok nem teszik lehetővé egy általános rangsor készítését. Ez azért is ellentmondásos, hiszen a bevezetőben éppen azt hangsúlyozza a tanulmány, hogy a GDP-n túli átfogóbb, árnyaltabb kép nyújtása a célja. Végző soron azonban a tanulmány a gazdasági növekedés fontossága mellett áll ki, csak azt javasolja, hogy az legyen „befogadóbb”, azaz eredményeit a társadalom, az emberek többsége is érzékelhesse.

## **Humántőke-elemzések**

Az átfogóbb fenntarthatósági elemzések mellett vannak olyanok is, amelyek a fenntarthatóság emberi vonatkozását vizsgálják. Ezek célja általában az, hogy az emberek jóllétének, fejlődésének eredményeit mint a gazdasági, versenyképességi pozíciók javíthatóságának feltételeit mutassák be, ugyanis a humán tőke minősége a gazdasági fenntarthatóságnak is kiemelkedő fontosságú eleme. A minőséget pedig a képességek, tudás, egészségi állapot – fizikai, mentális és érzelmi – együttesen határozza meg. Éppen ezért – állítják az elemzések – az államnak feladata a humán tőke minőségének nemcsak megtartása, hanem folyamatos javítása is. Ezzel a szemlélettel vizsgálják a különböző kutatások a humán tőke minőségét, továbbá azt, hogy az egyes kormányok mennyire fektetnek be a humán tőkébe.

Az alkalmazott mutatók száma és típusa sokféle. A humántőke-állapotot egyes kutatók az emberek teljes élettartama mentén, mások pedig adott időpontban, statikusan vizsgálják.

## Az ENSZ HDI<sup>31</sup>-elemzése

Az egyik jól ismert és szakmailag elismert humántőke-elemzést az ENSZ egyik szervezete, a UNDP<sup>32</sup> készíti, amelynek alapján hosszú ideje, körülbelül 30 éve, minden évben megjelenteti az úgynevezett HDI-indexet. A kutatás mottója: „a nemzetek igazi vagyona az ember”. Az index 4 mutató alapján rangsorolja a vizsgált országokat. Ezek:

- a születéskor várható élettartam (egészségi állapot),
- a várhatóan tanulással töltött évek száma (tanulás, tudásszerzés),
- az átlagos iskolai végzettség (képzettség),
- a bruttó nemzeti jövedelem egy főre jutó értéke (vásárlóerő-paritás<sup>33</sup>) (életszínvonal).

A HDI-index alapján – a vizsgált 189 ország között – a rangsor élén 2019-ben Norvégia, Svájc, Írország és Németország található. A V4-országok és Ausztria helyezése összehasonlítva a 2015. évi pozícióval a következő:

1. táblázat: HDI-index alapján az országok pozíciója

Ország	2015	2019
Magyarország	44	43
Csehország	28	26
Lengyelország	36	32
Szlovákia	35	36
Ausztria	23	20

*Forrás: Human Development Report 2015, 2019*

## INSEAD-, ADECCO-, TATA-elemzések

A humán vagyont mint a versenyképesség, a fenntartható fejlődés legfontosabb feltételét elemzi évente az INSEAD, ADECCO Group, TATA cégek kutatógárdája.<sup>34</sup> Az elemzéseket 20 mutatócsoport segítségével végzik. Ezek egy része a képzési rendszereket tartalmazza, beleértve az „élet végéig tartó” tanulási lehetőséget is. De vizsgálják a környezet jellemzőit és az életminőséget is.

A kutatók 125 ország adatait hasonlítják össze. A listán Csehország a 25., Szlovákia a 41., Lengyelország a 42. és Magyarország az 53. A legrosszabb helyezésünk ebben a kutatásban is a vonzó emberi környezettel, az életminőséggel kapcsolatos (78. hely),

31 HDI: Human Development Index (emberi fejlődés indexe).

32 „ENSZ Fejlődési Program” (United Nations Development Programme, rövidítve UNDP).

33 A vásárlóerőparitás-mérés kiküszöböli az árak különbözősége miatti torzító hatásokat.

34 LANVIN–MONTEIRO 2019.

de rossz a pozíciónk a képzési rendszerek hatékonyságára is (83.), amelynek fő oka a felnőttképzésben, azaz az „élet végéig tartó tanulásban”, és a cégeken belüli képzésben érzékelhető gyenge eredményeinkre vezethető vissza. Ezekon a területeken a 108., illetve a 97. helyen vagyunk. De – nemzetközi összehasonlításban – keveset fordítunk felsőoktatásra is. A 73. helyre kerültünk.

## Az IMD tehetségindexe

Az IMD Svájci Versenyképességkutató a humán tőkét inkább a versenyképességgel, mint gazdasági fenntarthatósággal összefüggésben vizsgálja. A 2019. évi tanulmányában<sup>35</sup> azt hangsúlyozza, hogy a fenntartható gazdasági fejlődés kulcsa a felkészült és folyamatosan tanuló, a jövőre felkészülő lakosság, és az az állami politika, amely ezt a fejlődést oktatási befektetésekkel támogatja. 63 ország adatait hasonlítják össze 3 mutatócsoport segítségével, amelyek további részmutatókat foglalnak magukban. A három mutatócsoport:

- humán tőkébe való beruházás,
- vonzó környezet, a szakemberek megtartása,
- a jövőre való felkészültség.

Az összes vizsgált mutatók száma 32. A 63 országot tartalmazó listát Svájc, Dánia, Svédország és Ausztria vezeti. Lengyelország a 37., Csehország a 39., Magyarország a 45. és Szlovákia az 57. helyen van. A V4-országok és Ausztria részterületenkénti és általános helyezését a 2. táblázatban látjuk.

2. táblázat: A humántőke-mutatócsoportok szerinti helyezések

Ország	Tudásba való befektetés	Vonzó környezet	Jövőre való felkészültség	Általános helyezés
Magyarország	33	56	57	45
Csehország	40	45	39	39
Lengyelország	27	46	45	37
Szlovákia	47	54	59	57
Ausztria	4	13	10	4

Forrás: IMD 2019

Magyarország esetén érdemes figyelni arra, hogy a tudásbefektetés, oktatás, képzés területén nem állunk rosszul a vizsgált országok között. Megelőzzük Csehországot és Szlovákiát is. Például az oktatásra fordított GDP-arányos kiadások tekintetében jó a pozíciónk, a 63 ország között a 22.-ek vagyunk. Viszont a vonzó környezet, a jó szakemberek megtartása területén a mi pozíciónk a legrosszabb. A vonzó környezet,

35 IMD 2019.

a tudásmegtartás mutatócsoporton belüli részmutatók esetén az egészségmegőrzést támogató egészségügyi infrastruktúra és az általános életminőség részmutatókra különösen gyenge a helyezésünk (56. és 54. pozíció).

Ezt összefüggésbe hozzák a kutatók a jó szakemberek elvándorlásával, ami – a gazdasági fenntarthatóság mellett – a humán-társadalmi fenntarthatóságot is rontja.

### A Világbank humántőke-indexe

A Világbank humántőke-indexe<sup>36</sup> mennyiségi és minőségi jellemzőket is vizsgál. Többek között méri a születéstől az iskolás korig tartó életben maradás és a minőségi iskolázottsághoz jutás esélyeit, az egészségmegőrzés lehetőségeit és a felnőttként várható élettartamot.

A kutatók bizonyítják, hogy a magasabb humántőke-indexű országok gazdasági teljesítménye is jobb. Ennek egyik oka, hogy a magasán képzett és egészséges munkavállaló jobb minőségű és magasabb termelékenységű munkát tud végezni.

Az összehasonlított 157 ország listáján régióink jó pozícióban van: Csehország a 24., Lengyelország a 30., Magyarország a 38. és Szlovákia a 40. helyen van. A fejlett EU-s gazdaságok között a legjobb helyen Finnország (5.), Írország (6.), Svédország (8.) és Hollandia (9.) található. A lista első 4 helyén ázsiai országok vannak. A listán élénjáró országok a versenyképességi rangsorokban is jó helyezést érnek el, ami igazolja, hogy a humán vagyon a gazdasági-társadalmi fejlődés és a versenyképesség egyik legfontosabb forrása.

### Az Európai Bizottság humántőke-előrejelzése

Lutz és szerzőtársai<sup>37</sup> 201 országra kiterjedő elemzésében más szempontok szerint vizsgálják a humán tőkét. Ez a tanulmány arra is figyelmeztet, hogy a nemzetállamokból való tartós szakember-elvándorlás jelentősen gyengíti a nemzeti humán vagyont, azaz a humán fenntarthatóságot. De rontja a társadalmi harmóniát is, hiszen családokat szakít szét. Ezt a problémát elsősorban a kelet-európai országok esetén tartja veszélyesnek. Ezen túl szintén a képzettség-tudás szintet, az annak javítását lehetővé tevő oktatási befektetéseket tartja fontosnak. De hangsúlyozza az egészséges korszerkezetet, a fiatalok megfelelő arányát is mint fontos fenntarthatósági szempontokat.

A részletes országelemzésben Magyarország esetén drámai humánvagyon-vesztést jelez előre: 2060-ra 8 millió főre való lakosságcsökkenést. Az átlagos életkor ekkorra 50,3 évre nőne és a fiatalok (0–14 éves korcsoport) aránya az idősebb korosztályhoz (15–64 éves korcsoport) mérve csupán 0,23 fő lenne. A várható élettartam

36 The World Bank Group 2018.

37 LUTZ et al. 2018.



tamot férfiak esetén 80,6, nők esetén 87,6 évre becsüli. Ezek az előrejelzések a humán-társadalmi fenntarthatóság szempontjából nagyon kedvezőtlenek. Nézzük meg őket V4-es és Ausztriával történő összehasonlításban is.

3. táblázat: Humántőke-adatok 2015-ben és előrejelzés 2060-ra. V4-ek és Ausztria

Ország	Lakosság száma		Medián életkor		Fiatalok aránya az idősebb korosztályhoz mérve		Várható élettartam 2060	
	2015	2060	2015	2060	2015	2060	Férfiak	Nők
	millió		év		%		év	
Magyarország	9,78	8,0	41,7	50,3	0,21	0,23	80,6	87,6
Csehország	10,6	9,65	41,4	50,0	0,23	0,26	84,5	90,2
Lengyelország	38,27	31,82	39,7	51,5	0,21	0,26	82,6	89,7
Szlovákia	5,44	4,69	39,2	50,3	0,22	0,26	82,4	88,8
Ausztria	8,68	9,39	43,2	50,3	0,21	0,24	88,1	92,7

Forrás: LUTZ et al. 2018

Az EU-tanulmány nem készít országsorrendet. Csak egyedileg elemzi az országok humán tőkéjének alakulását. Előrejelzése azonban fontos humán fenntarthatósági problémára hívja fel a figyelmet.

A bemutatott rangsorok és elemzések különböző fenntarthatósági szempontok szerint vizsgálták a kiválasztott országokat. Egyrészt arra mutattak rá, hogy a fenntarthatóság szerteágazó témakör, ezért eredményességét nehéz néhány mutatóval mérni, sőt magát a fenntarthatóságot is nehéz definiálni. Másrészt pedig – talán a HDI-mutató kivételével – az elemzések a gazdasági növekedés fenntarthatóságából kiindulva elemezték a humán és társadalmi tényezőket. A rangsorokat azonban mégis érdemes összefoglalóan is áttekinteni. A 4. táblázatban a V4-országok 7 rangsorban elfoglalt helyét látjuk.

Az összegző táblázat szerint az elemzések többségében – 6 esetben – Csehország van a legjobb pozícióban. Ez egyben magyarázza azt is, hogy Csehország miért előzi meg a versenyképességi és innovációs listákon is a többi 3 országot. Kiemelendő, hogy Csehországban – ezek szerint – a gazdasági eredmények jobban összhangban vannak az emberi és humán fejlődési eredményekkel, mint a többi országban. Erre egyébként azok a korábban bemutatott vizsgálatok is utaltak, amelyek a GDP-adatok szerinti sorrendet a humán fenntarthatósági sorrenddel hasonlították össze. Ezekre az összefüggésekre – fontosságuk miatt – a továbbiakban még visszatérünk. Most térjünk át kiemelt témánk, az emberi és társadalmi fenntarthatóság részletesebb vizsgálatára.

4. táblázat: A magyar helyezések az egyes mutatók mentén a V4-es országok között a különböző nemzetközi elemzések alapján

Mutatók	Csehország	Magyar- ország	Lengyel- ország	Szlovákia	Ausztria
			pozíciók		
EU 2019. évi indexe	8	<b>21</b>	16	19	28
Társadalmi- haladás-indexe	24	<b>39</b>	33	35	149
Felzárkózási index	13	<b>24</b>	22	21	35
UNKDP – HDI-index	26	<b>43</b>	32	36	189
INSEAD – ADECCO –TATA	25	<b>53</b>	42	41	125
IMD-tehetségindex	39	<b>45</b>	37	57	63
Világbank humán index	24	<b>38</b>	30	40	157
Első hely	6	–	1	–	–
Utolsó hely	–	<b>5</b>	–	2	–

*Forrás: a szerző számítása*

## A gazdasági szerkezet mint az emberi fejlődés lehetősége

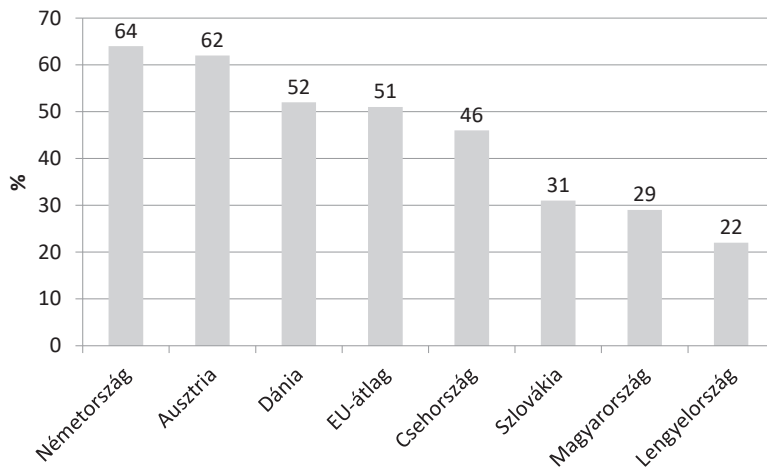
Maslow<sup>38</sup> az 1950-es években dolgozta ki elméletét azzal kapcsolatban, hogy az embereket mi motiválja teljesítményre. Az ötszintű hierarchiamodelljében a legfelső szinten az az igény van, hogy az ember folyamatosan fejlődhessen, kiteljesítse képességeit, alkothasson. Ehhez azonban gazdasági, emberi és társadalmi lehetőségekre egyaránt szükség van. Ha pedig az emberek kiteljesíthetik képességeiket, az nemcsak nekik, hanem a gazdaságnak és a társadalomnak is hasznos, és szolgálja a fenntartható fejlődés mindhárom alrendszerét.

A következőkben, nemzetközi összehasonlításban a gazdasági szerkezetet mint az emberi és társadalmi adottságok kínálta emberi fejlődési lehetőséget vesszük górcső alá néhány fontos mutató segítségével. Ugyanis a gazdaság szerkezete meghatározza azt, hogy milyen minőségű, mekkora tudást igénylő munkahelyek állnak rendelkezésre egy gazdaságban.

Ha a jól felkészült emberek nem találnak megfelelő munkahelyet, és ezért képességeik alatti szinten kénytelenek dolgozni, akkor alulfoglalkoztatottságról beszélünk, ami a humán vagyon pocsékolása. Gyakran éppen az ilyen helyzetek indítják be az elvándorlást, az úgynevezett agyelszívást. A gazdasági szerkezetet jellemzi a munkahelyek minősége, és a tudást, kreativitást igénylő munkahelyeket kínáló, innovatív cégek aránya. Fontos és kapcsolódó mutató az is, hogy a cégek mennyit költenek kutatás-fejlesztésre

<sup>38</sup> Abraham Maslow amerikai pszichológus (1908–1970). MASLOW 1943.

és hány embert foglalkoztatnak kutató-fejlesztő munkahelyeken nemzetközi összehasonlításban. A 3. ábra ezeket az adatokat szemlélteti nemzetközi összehasonlításban.

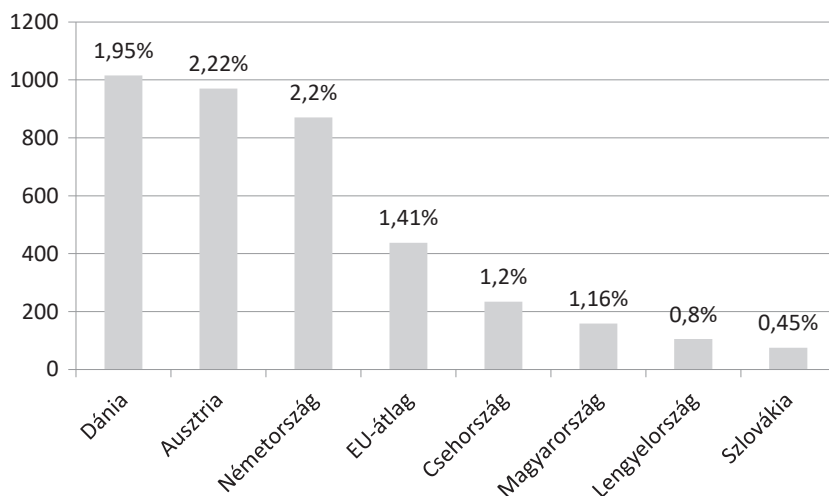


3. ábra: Az innovatív cégek aránya a V4-országokban, Ausztriában, Németországban, Dániában és az EU-ban átlagosan (2016, %)

Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatainak alapján

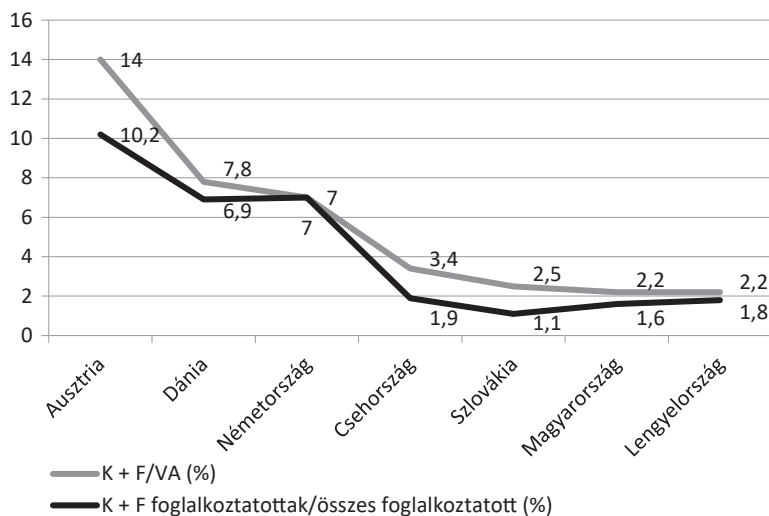
A 3. ábra alapján, Magyarországon, Lengyelország után a második legkisebb esélye van egy munkavállalónak arra, hogy innovatív, tudásalapú cégnél dolgozhasson. Ez csökkentheti annak lehetőségét, hogy a munkavállalók tudásban fejlődhessenek, hiszen nem tart esetleg igényt innovatív, kreatív képességeikre foglalkoztatójuk. A 4. ábra azt szemlélteti, hogy a cégek mennyit költöttek kutatás-fejlesztésre 2018-ban, és ez hány %-a volt a GDP-nek.

A 4. ábra adatai összhangban vannak a 3. ábráéval. Ha ugyanis kevés az innovatív cég, akkor nyilván a K + F ráfordítás is alacsony. Fel kell figyelni azonban a jelentős különbségekre a V4-ek és a fejlett országok adatai között. Németországban a cégek több mint hatszorosa költik kutatás-fejlesztésre, mint a Magyarországon működő cégek. Érdekes külön megnézni, hogy milyen a kutatás-fejlesztési tevékenysége az összes magyar hozzáadott értékhez több mint 50%-kal hozzájáruló külföldi tulajdonú cégeknek. Az 5. ábra a cégek által megtermelt hozzáadott – új érték – százalékában mutatja meg a K + F-re fordított értéket, illetve az összes foglalkoztatotthoz mérve a kutatás-fejlesztésben foglalkoztatottak arányát néhány országban a feldolgozóiparban. Azért a feldolgozóipart érdemes elemezni, mert ebben az ágazatban jellemző a külföldi cégek magas aránya.



4. ábra: K + F ráfordítások a gazdaságban a V4-országokban, Ausztriában, Németországban, Dániában és az EU-ban átlagosan, 2018 (euro/fő)

Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatainak alapján



5. ábra: A külföldi tulajdonú cégekben K + F-re fordított összegek aránya a megtermelt új értékben (VA) és a K + F területen foglalkoztatottak aránya az összes foglalkoztatottból, 2017-ben

Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatainak alapján

A külföldi cégek esetén is azt látjuk, hogy a V4-országokban nagyon keveset költenek megtermelt új értékükből K + F-re, és kevés kutató-fejlesztőt alkalmaznak.

Az ábrák adatai egybehangzóan bizonyítják, hogy Magyarországon kevés az esélye annak is, hogy egy munkavállaló egy külföldi cégnél kutató-fejlesztő munkát végezhesen.

Ez összefüggésben lehet azzal, hogy a külföldi cégek általában a munkaigényes összeszerelő tevékenységeket telepítik a V4-országokba, így hozzánk is, és nem az innovativitást igénylő munkákat. A gazdasági szerkezet tudásigényességével kapcsolatos adatok alapján azt állapíthatjuk meg, hogy ahhoz, hogy több tudásalapú, a munkavállalók tudásbeli fejlődését segítő munkahely legyen, több innovatív cégre és több kutatás-fejlesztési ráfordításra van szükség a gazdaság egészében. A V4-ek adatainak összehasonlítását az 5. táblázatban látjuk.

5. táblázat: Az emberi fejlődés lehetőségeit meghatározó mutatók alapján a V4-országok sorrendje: gazdasági szerkezeti mutatók

Gazdasági szerkezeti mutatók	Csehország	Magyarország	Lengyelország	Szlovákia
Innovatív cégek aránya	1	3	4	2
K + F ráfordítások a gazdaságban	1	2	3	4
A külföldi tulajdonú cégek K + F ráfordításai	1	3	3	2
A külföldi cégek K + F foglalkoztatása	1	3	2	4
Első hely	4	–	–	–
Utolsó hely	–	1	2 <sup>39</sup>	2

Forrás: a szerző számítása

A táblázatban látható gazdasági szerkezeti mutatók alapján a cseh gazdaság kínálja a legnagyobb emberi fejlődési lehetőséget.

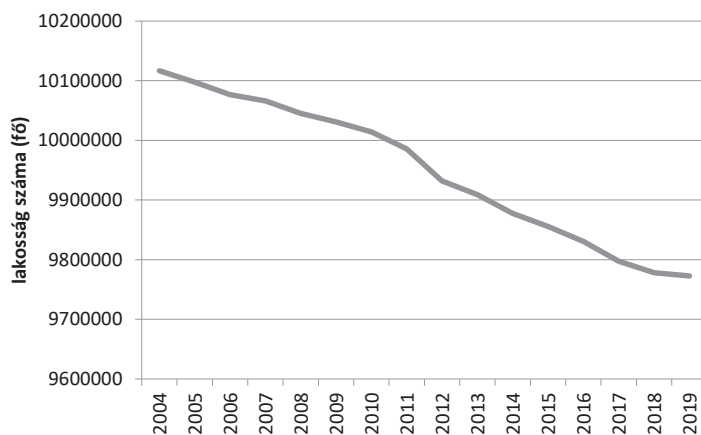
### Humán fenntarthatóság: mennyiségi és minőségi jellemzők

A humán vagyonnal, humán tőkével kapcsolatos nemzetközi elemzések után térjünk rá a hazai adatok vizsgálatára nemzetközi összehasonlításban. Az adatokat mennyiségi és minőségi csoportba osztjuk tekintettel arra, hogy a lakosság számszerű alakulása és minőségi jellemzői egyaránt fontosak a humán fenntarthatóság szempontjából.

39 Azért van eggyel több utolsó hely, mert a 3. mutatóra Magyarország és Lengyelország együtt szerepel az utolsó helyen.

## Az emberi fejlődés mennyiségi mutatói: a lakosság számának alakulása

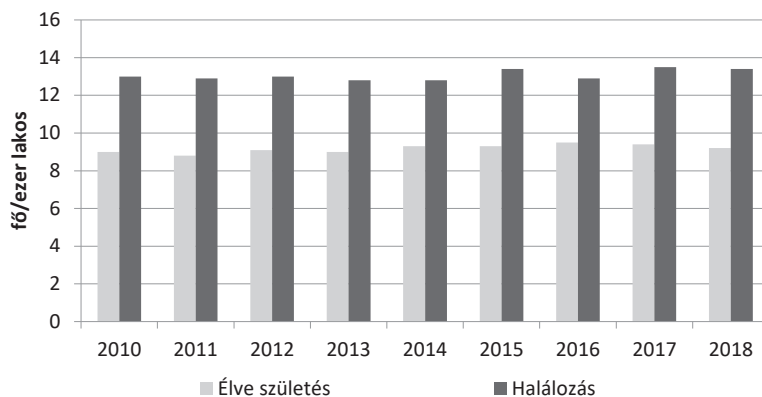
A 6. ábrán a magyar lakosság számának változását látjuk 2004–2019 között.



6. ábra: A magyar lakosság számának alakulása 2004–2019 között (fő)  
Forrás: KSH 2019

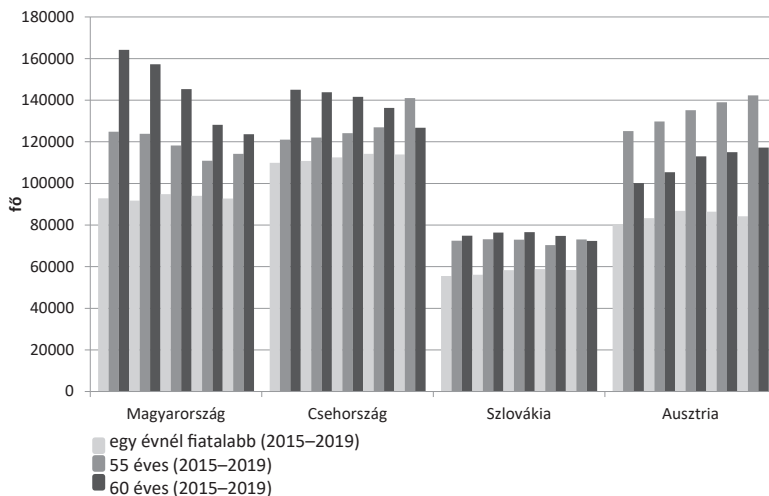
A lakosságszám 2004-ről 2019-re 343 986 fővel csökkent, ez évi átlagban 22 932 fő, 2004-hez viszonyítva 3,4%-nyi csökkenést jelent. Eközben Ausztria lakossága 8 142 573-ról 8 858 775-re, azaz 716 202 fővel nőtt. De nőtt Szlovákia és Csehország lakossága is: Csehországé 10 195 347-ről 10 649 800-ra, vagyis 454 435 fővel, Szlovákiáé pedig 5 371 875-ről 5 450 421-re, azaz 78 546 fővel.

A tendenciából azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a humán fenntarthatóság, mennyiségi oldalról nálunk veszélyben van. A 7. ábrán az ezer lakosra jutó élve születési és halálozási adatokat látjuk 2010 és 2018 között.



7. ábra: Ezer lakosra jutó élve születés és halálozás Magyarországon 2010–2018  
Forrás: KSH 2019

Az adatok gyengén javuló születésszámot és erősen romló halálozást mutatnak. A fogyás tehát jelentős mértékben függ a rossz halálozási adatoktól. A 8. ábrán 4 ország<sup>40</sup> esetén látjuk az 1 évnél fiatalabb, továbbá az 55 és 60 éves lakosok számának alakulását 2015 és 2019 között.



8. ábra: Az 1 évnél fiatalabb, az 55, valamint a 60 évesek számának alakulása a 2015–2019 közötti években

Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatainak alapján

Az adatok azt mutatják, hogy 2015 és 2019 között az 1 évnél fiatalabbak száma Magyarországon változóan alakult. Az 55 és 60 évesek száma viszont jelentősen csökkent. Ez érzékelteti a korai halálozási problémát. Az 1 évnél fiatalabbak száma a többi vizsgált országban folyamatosan nőtt, az 50 évesek száma Csehországban és Szlovákiában nőtt, a 60 éveseké csökkent. Ausztriában pedig mindkét időskorú csoport száma jelentősen nőtt. A születési és halálozási adatokkal összefüggésben fontos humán fenntarthatósági mutató a gyermeknépesség és az idős népesség eltarthatósági aránya és az öregedési index.

A gyermeknépesség eltarthatósági rátája azt mutatja meg, hogy mekkora a 0–14 éves korúak aránya az aktív korú, 15–64 éves népességen belül. Az idős népesség eltarthatósági rátája pedig az időskorú (65 és afölötti) népesség arányát mutatja meg az aktív, 15–64 éves népességhez viszonyítva. A humán fenntarthatóság fontos jellemzője a korszerkezet, különösen a fiatalok aránya. Az öregedési index az időskorú népességnek (65 és afölötti) a gyermekkorú népességhez (0–14 éves) mért arányát mutatja. Ezek a mutatók nemcsak országos, hanem regionális szintű értékeket tekintve is figyelemre érdemesek.

40 Lengyelországot a jelentősen nagyobb lakosságszám miatt nem vizsgáljuk.

6. táblázat: *Eltartottsági ráták, öregedési index (jan.1., 2004–2019)*

Mutató/régió	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>A gyermek-népesség eltartottsági rátája, %</b>	23,1	22,8	22,4	22,1	21,8	21,6	21,5	21,3	21,1	21,1	21,2	21,4	21,6	21,7	21,9	22,0
Budapest	17,9	17,9	17,9	17,9	18,1	18,2	18,5	18,8	18,4	18,9	19,4	19,8	20,2	20,3	20,4	20,4
Pest megye	25,1	24,8	24,7	24,5	24,4	24,3	24,3	24,1	24,1	24,2	24,3	24,6	24,7	25,0	25,3	25,5
Közép-Dunántúl	23,0	22,6	22,1	21,6	21,2	20,9	20,8	20,5	20,5	20,5	20,6	20,9	21,1	21,4	21,5	21,6
Nyugat-Dunántúl	21,6	21,2	20,8	20,5	20,3	20,1	19,9	19,7	19,6	19,7	19,8	20,0	20,2	20,4	20,7	20,9
Dél-Dunántúl	23,0	22,6	22,1	21,6	21,3	20,9	20,7	20,4	20,4	20,2	20,3	20,4	20,5	20,6	20,7	20,9
Észak-Magyarország	25,5	25,1	24,6	24,1	23,8	23,6	23,3	22,9	22,8	22,5	22,4	22,5	22,5	22,7	22,9	23,0
Észak-Alföld	26,7	26,2	25,7	25,1	24,7	24,3	23,9	23,4	23,1	22,7	22,5	22,6	22,5	22,6	22,7	22,8
Dél-Alföld	23,2	22,7	22,2	21,7	21,4	21,1	20,8	20,4	20,5	20,3	20,3	20,4	20,5	20,6	20,7	20,8
<b>Az idősebb népesség eltartottsági rátája, %</b>	22,6	22,7	22,9	23,2	23,5	23,8	24,2	24,4	24,6	25,1	25,8	26,5	27,2	27,9	28,5	29,3
Budapest	25,9	26,0	26,1	26,3	26,6	26,8	27,1	27,2	27,5	28,0	28,5	28,8	29,3	29,8	30,2	31,0
Pest megye	19,0	19,0	19,2	19,4	19,7	20,1	20,5	20,9	21,4	22,1	22,8	23,7	24,3	24,9	25,3	26,9
Közép-Dunántúl	20,7	21,0	21,4	21,7	22,1	22,4	23,0	23,2	23,6	24,2	25,0	25,8	26,6	27,5	28,0	28,8
Nyugat-Dunántúl	22,2	22,4	22,6	22,9	23,3	23,5	24,0	24,2	24,5	25,0	25,6	26,3	27,0	27,8	28,4	29,1
Dél-Dunántúl	22,8	23,1	23,3	23,7	24,1	24,4	24,8	25,0	25,4	26,0	26,9	27,9	28,9	29,9	30,6	31,6
Észak-Magyarország	23,4	23,6	23,9	24,1	24,6	24,9	25,4	25,6	25,2	25,6	26,2	26,9	27,7	28,4	29,0	29,8
Észak-Alföld	21,0	21,2	21,4	21,5	21,7	21,9	22,2	22,3	22,2	22,6	23,2	23,9	24,6	25,3	26,0	26,8
Dél-Alföld	23,9	24,1	24,3	24,5	24,8	25,2	25,8	26,0	26,3	26,8	27,5	28,4	29,2	30,0	30,7	31,5
<b>Öregedési index, %</b>	97,6	99,9	102,4	104,9	107,6	109,9	112,6	114,7	116,4	118,9	121,5	123,6	126,1	128,5	130,2	132,9
Budapest	144,2	145,5	146,1	146,8	147,1	147,1	146,6	144,8	149,1	147,8	146,6	145,2	145,2	146,6	148,5	152,3
Pest megye	75,8	76,8	77,9	79,2	80,6	82,4	84,6	86,7	89,0	91,3	93,9	96,2	98,4	99,7	100,3	101,8
Közép-Dunántúl	90,1	93,2	96,9	100,6	104,2	107,2	110,4	113,2	115,1	118,0	120,9	123,6	125,7	128,5	130,3	133,1
Nyugat-Dunántúl	102,9	105,5	108,6	111,5	114,8	116,9	120,3	122,8	124,6	127,0	129,3	131,3	133,5	136,1	137,3	138,9
Dél-Dunántúl	99,4	102,1	105,5	109,4	113,3	116,4	120,1	122,7	124,7	128,7	132,6	136,3	140,9	144,9	147,3	151,2
Észak-Magyarország	91,8	94,3	97,0	99,9	103,3	105,8	109,3	111,5	110,8	114,0	117,0	119,5	122,8	125,1	126,8	129,5
Észak-Alföld	78,7	80,9	83,4	85,6	87,9	90,2	92,9	95,3	96,2	99,5	103,0	105,9	109,1	111,9	114,6	117,4
Dél-Alföld	102,8	106,0	109,3	112,7	116,3	119,7	123,9	127,2	128,4	131,9	135,4	138,8	142,3	145,8	148,1	151,4

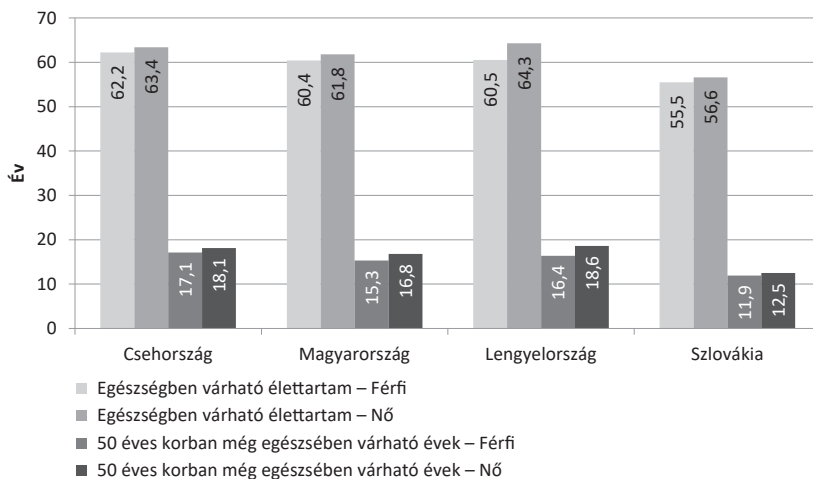
Forrás: KSH 2019



A táblázatból egyrészt az rajzolódik ki, hogy országos szinten csökken a gyermeknépesség eltartottsági rátája és nő az idős népesség eltartottsági rátája. Ez fenntarthatósági szempontból rossz tendencia. Különösen figyelemre érdemes a jelentős romlást mutató öregedési index. Fel kell ugyanakkor figyelni a regionális különbségekre. Az öregedési index romlása különösen a fejlett gazdaságú Budapesten, továbbá Dél-Dunántúlon és Dél-Alföldön jellemző. Dél-Dunántúlon és Dél-Alföldön a mutató felgyorsuló romlására érdemes felfigyelni. Az öregedési index az Észak-Alföldön a legkedvezőbb, ami összhangban van az idős népesség alacsonyabb eltartottsági rátájával.

A gyermeknépesség eltartottsági rátája egyedül Budapesten és Pest megyében mutat némi javulást. Végso soron ezek az adatok arra figyelmeztetnek, hogy a lakosságszám fizikai fenntarthatósága, ahogyan a többi demográfiai mutató esetén is látható, veszélyben van.

Végül, összefüggésben az eddigi adatokkal, vizsgáljuk meg nemzetközi összehasonlításban az egészségben várható élettartamot és az 50 éves korúak esetén még egészségesen várható élettartamot a V4-országokban.



9. ábra: Egészségben várható élettartam és 50 éves korban még egészségesen tölthető évek száma (2018. év)

Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatainak alapján

Az ábra alapján azt látjuk, hogy az egészségben várható élettartam a V4-országokon belül, férfiak és nők esetén egyaránt Magyarországon a második legrövidebb. Ugyanez a helyzet az 50 éves korban még egészségesen várható élettartam esetén. A humán fenntarthatóság mennyiségi mutatói arra hívják fel a figyelmet, hogy ezen a területen megoldandó problémák vannak. Fel kell figyelni a regionális különbségekre is, mert azok további társadalmi fenntarthatósági problémákat érzékeltetnek.

Hiába nő tehát folyamatosan és látványosan a gazdaság, ha közben fogy a lakosság, a még bőven munkaképes korú emberek közül pedig sokan nagyon korán meghalnak.

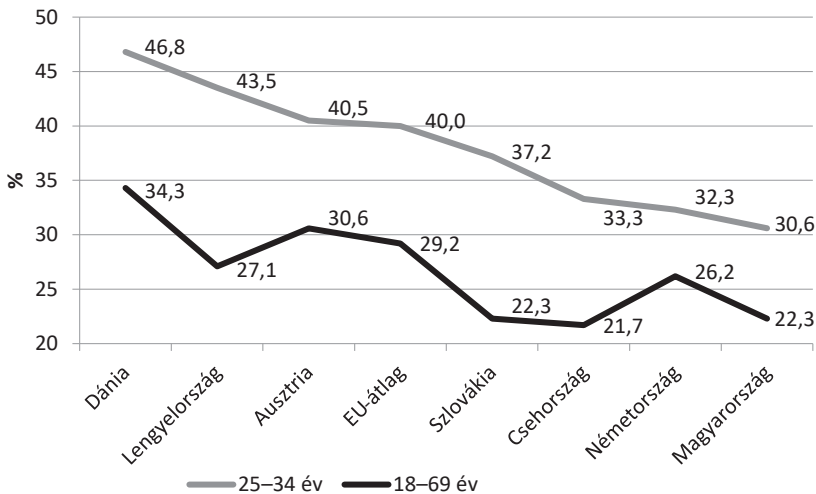
De mi a helyzet a tudásjellemezőkkel? Vizsgáljuk most meg az iskolázottsági, tudás-növekedési és -fenntartási adatokat.

### *A humán fenntarthatóság minőségi jellemzői: tudásmutatók*

A tudással, képzettséggel kapcsolatos jellemzőket 4 mutatóval elemezzük. Ezek:

- a felsőfokú végzettségűek aránya,
- a tudományos végzettségűek aránya,
- a továbbképzésben részt vevők aránya,
- az iskolából kimaradók aránya.

A 10. ábrán két korcsoportra bontva látjuk a felsőfokú végzettségűek arányát. Arra kell felfigyelni, hogy a fiatal korcsoportban – a 25–34 évesek – a vizsgált országok között Magyarországon a legalacsonyabb a felsőfokú végzettségűek aránya. Pedig ez a korcsoport foglalkoztatási szempontból kiemelkedően fontos, ráadásul még legalább további 35-40 évig dolgozik majd.

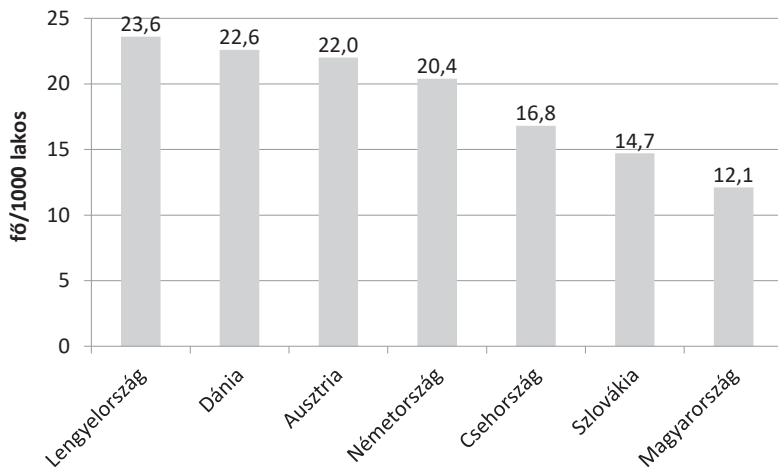


10. ábra: Felsőfokú végzettségűek aránya (25–34 és 18–69 év) korcsoportokban, néhány országban, 2018-ban

*Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatainak alapján*

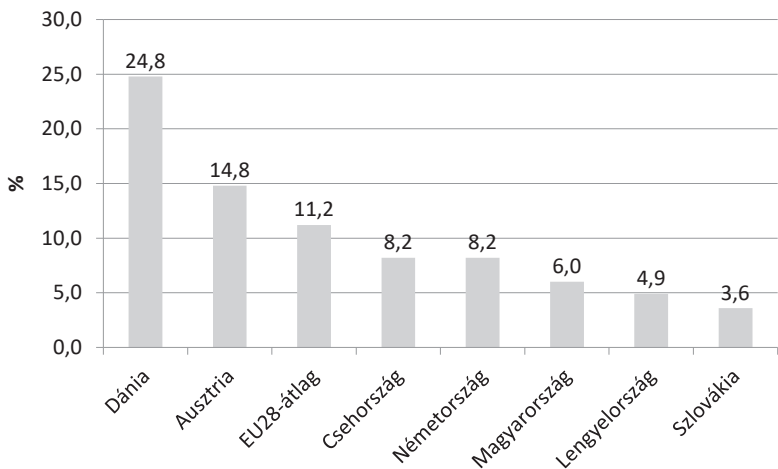
Azt is észrevehetjük, hogy mindkét korcsoport esetén a fejlett gazdaságú országok között az EU egyik legversenyképesebb országának, Dániának az adatai kiemelkedően jók.

Lényeges az is, hogy mennyi a felsőfokú végzettségűek között a természettudományos végzettségűek aránya a fiatal korcsoportban. Az Eurostat adatait látjuk a 11. ábrán 1000 lakosra vetítve és a 20–29 éves korcsoportra.



11. ábra: Felsőfokú végzettségűek természettudományos, matematika, statisztika, infokommunikáció, műszaki, gyártási és építésügyi szakterületeken (20–29 éves korosztály, fő/1000 lakosra vetítve, 2017)  
 Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatainak alapján

A magyar adat, mint látjuk, a legrosszabb. Ez azért különösen figyelemre érdemes, mert ezek a szakterületek azok, amelyeken a jövőben nagyon nagy szükség lesz képzett szakemberekre. A 12. ábra a tudásszerzés dinamizmusát tükrözi. Azt, hogy milyen arányban vesznek részt a felnőttek folyamatos tanulásban, továbbképzésben.



12. ábra: Továbbképzésben részt vettek aránya<sup>41</sup> (25–64 éves korcsoport, 2019, %)  
 Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatainak alapján

41 A mutató mérése kikérdezéssel történik. A megkérdezés előtti egy hónapon belüli továbbképzésben való részvétellel kérdezik rá.

A 12. ábra azt szemlélteti, hogy e tekintetben valamennyi V4-ország nagyon rosszul áll. Viszont ismét Dánia adata kiemelkedően jó. A felnőttképzést, a folyamatos tanulást szükségessé teszik a technológiai változások, az új tudás, új ismeretek megjelenése, amire az egész társadalomnak fel kell készülnie.

Ugyanennyire fontos az is, hogy a fiatalok ne hagyják abba a tanulást. A 7. táblázatban az iskolából 18–24 éves korcsoportban kimaradók arányát látjuk 2008-ban, illetve 2015–2019 között.

7. táblázat: Az iskolából kimaradók aránya a 18–24 éves korcsoportban (%)

Ország	2008	2015	2016	2017	2018	2019
Csehország	5,6	6,2	6,6	6,7	6,2	6,2
Magyarország	11,7	11,6	12,4	12,5	12,5	12,0
Lengyelország	5,0	5,3	5,2	5,0	4,8	5,1
Szlovákia	6,0	6,9	7,4	9,3	8,6	8,0
Ausztria	10,2	7,3	6,9	7,4	7,3	7,5
Németország	11,8	10,1	10,3	10,1	10,3	10,4
Dánia	12,7	8,1	7,5	8,8	10,4	10,1

*Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatainak alapján*

2008-ban még a magyar adat alulról a 3. volt, 2019-re azonban már a legrosszabb értéket érte el a vizsgált országok között. Figyelemre érdemes a többi V4-ország sokkal jobb adata, és a viszonylag gyenge – bár javuló tendenciát mutató – német és dán adat.

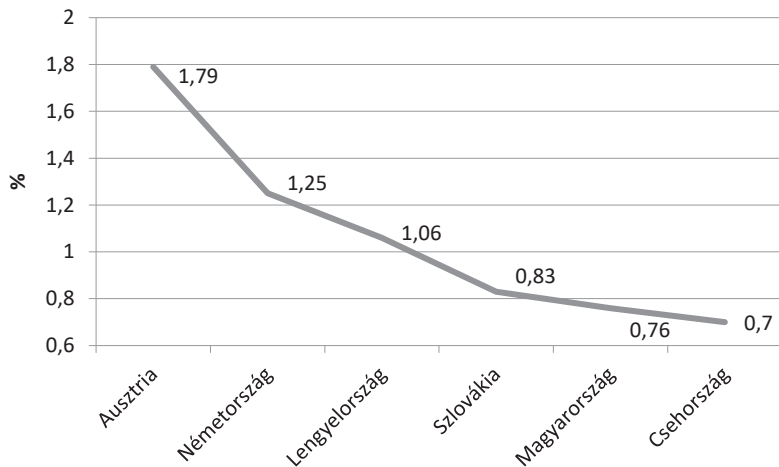
Végül nézzük meg, mennyit költöttek a GDP-jük arányában a V4-országok, Ausztria és Németország 2016-ban<sup>42</sup> felsőoktatásra (13. ábra).

Azt látjuk, hogy a V4-országok adatai sokkal alacsonyabbak, mint a két fejlett országé. Az adatok ráadásul elrejtik azt a tényt, hogy Ausztria és Németország GDP-je sokkal magasabb, mint a V4-országoké, így az abszolút értékekben még nagyobbak a különbségek.

A képzettségi, tudásbeli adatok összehasonlításával arra a következtetésre juthatunk, hogy a humán vagyoni minőségi fenntarthatósága is veszélyeket érzékeltet. Azt látjuk ugyanis, hogy a vizsgált tudásadatok tekintetében gyakran nemcsak a fejlett országokhoz, hanem a többi V4-es országhoz képest is elmaradásban vagyunk, aminek okai között megtalálhatjuk azt is, hogy keveset költünk felsőoktatásra. De természetesen kutatni kell a további okokat is. Például azt, hogy nálunk miért nem népszerűbbek a tudományos pályák, miért nem jellemzőbb az állandó tanulás, illetve, hogy miért hagyják abba sokan befejezés előtt a tanulást.

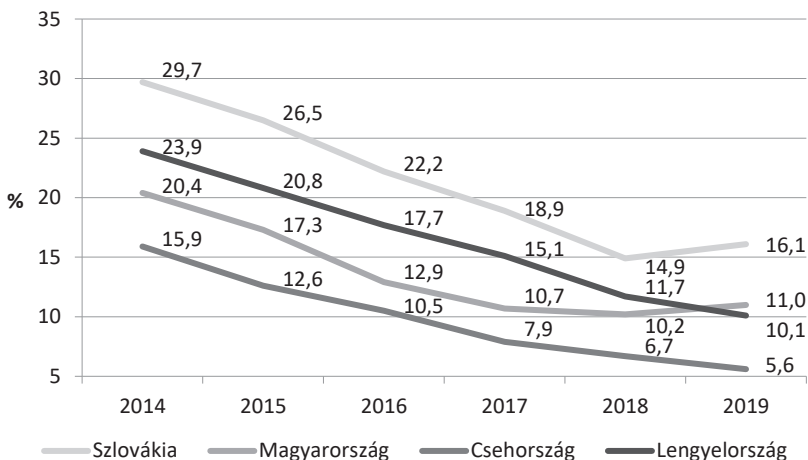
A humán fenntarthatóság e minőségi mutatói a gazdasági fenntarthatóságot, a gazdasági szerkezet minőségi javulását is gátolják.

<sup>42</sup> Ez a legutolsó elérhető adat az Eurostatban.



13. ábra: A felsőoktatásra szánt ráfordítás a GDP arányában (%)  
 Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatainak alapján

Befejezésként nézzünk meg még egy, a humán fenntarthatóság szempontjából fontos mutatót, a fiatalkorúak munkanélküliségének alakulását. A fiatalkorúak munkanélkülisége különösen veszélyes társadalmi jelenség, mivel már nagyon korán gátolja az emberi fejlődést. A 14. ábrán, V4-es összehasonlításban látjuk a 25 évnél fiatalabbak munkanélküliségi adatainak változását 2014 és 2019 között.



14. ábra: Fiatalkorúak – 25 év alattiak – munkanélküliségének változása a V4-országokban (az aktív lakosság %-ában)

Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatainak alapján

Az adatok azt mutatják, hogy minden országban csökkent 2014 és 2019 között a fiatalok munkanélküliek aránya, de Csehországban és Lengyelországban erőteljesebb volt a javulás. Magyarországon 2017–2018-hoz képest 2019-ben romlott az adat. A 8. táblázat szerint az emberi fejlődés összefoglaló tudásmutatói alapján a V4-ek között Magyarország egyetlen mutató alapján sincs az élen. Vezető pozícióban Lengyelország és Csehország van.

8. táblázat: Az emberi fejlődési lehetőségek minőségi (humán) mutatói a V4-országokban

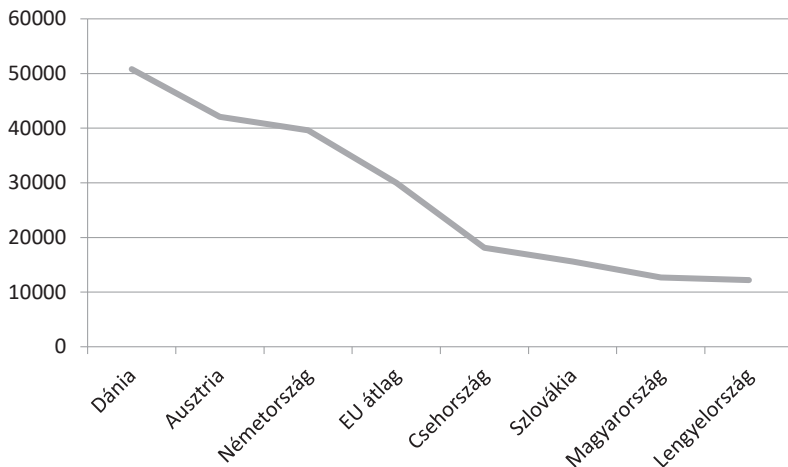
Mutató	Csehország	Magyarország	Lengyelország	Szlovákia
Egészségben várható élettartam				
férfi	1	3	2	4
nő	2	3	1	4
50 éves korban még egészségesen várható élettartam				
férfi	1	3	2	4
nő	2	3	1	4
Felsőfokú végzettségűek aránya				
25–34 év	3	4	1	2
18–69 év	3	2	1	2 <sup>43</sup>
Továbbképzésben részt vevők aránya	1	2	3	4
Iskolaelhagyók aránya	2	4	1	3
Felsőoktatási ráfordítás	4	3	1	2
Fiatalkorúak munkanélkülisége	1	3	2	4
Legelső helyek	4	–	6	–
Legutolsó helyek	2	2	–	6

*Forrás: a szerző szerkesztése és számítása*

43 A magyar és szlovák érték egyezik.

### *Az emberi fejlődés társadalmi-fenntarthatósági mutatói*

Bár a társadalmi fenntarthatóságnak nem kizárólagos mutatója az anyagi helyzet, de azért arra nézve következtetéseket lehet belőle levonni, hogy mennyire jut esélye a lakosságnak tudása, egészségi állapota javítására, kulturálódásra, pihenésre. Az abszolút értéken kívül annak megoszlása is fontos mutató. A 15. ábrán az egy lakosra jutó GDP-értéket látjuk a V4-országokban 2017-ben, folyóáron (euro/fő). A 9. táblázat pedig a magyar adatokat mutatja regionális bontásban.



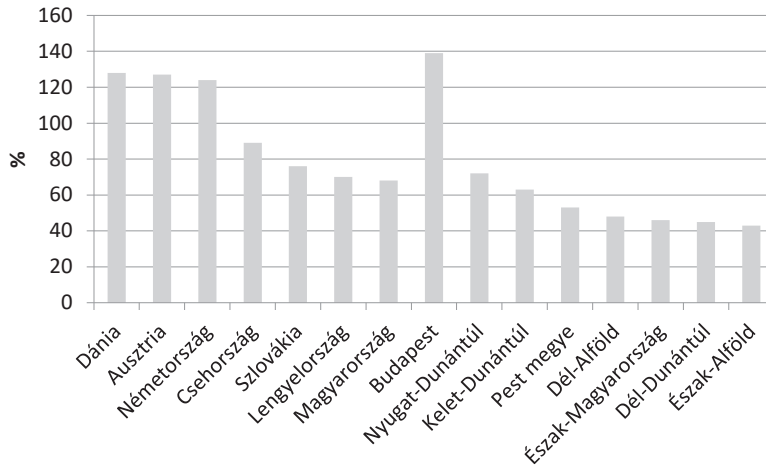
15. ábra: Egy főre jutó GDP (folyóáron, euro/fő, 2017)  
 Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatainak alapján

9. táblázat: Egy főre jutó GDP a magyar régiókban  
 (folyóáron, euro/fő, 2010, 2017)

Ország/régió	2010	2017
Magyarország	9900	12700
Budapest	22000	26100
Pest megye	8600	10000
Közép-Dunántúl	8600	11700
Nyugat-Dunántúl	9800	13400
Dél-Dunántúl	6700	8400
Észak-Magyarország	5900	8500
Észak-Alföld	6300	8100
Dél-Alföld	6400	9000

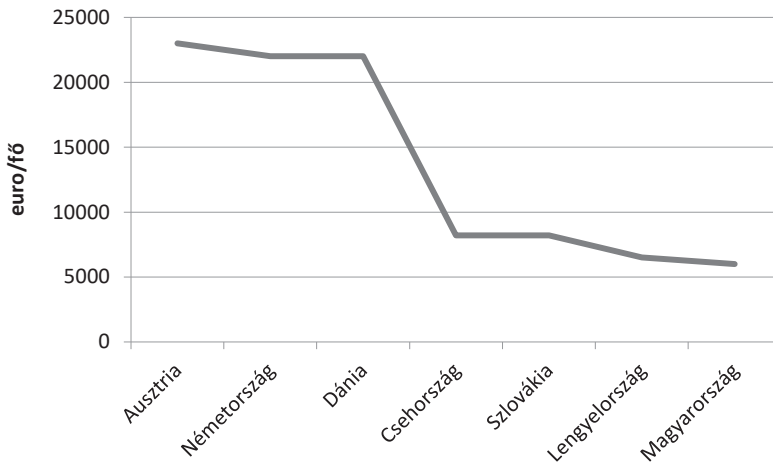
Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatainak alapján

A 16. ábrán az egy főre jutó GDP-t vásárlóerő-paritáson mérve az EU átlag %-ában látjuk a V4-ekre, Ausztriára, Németországra és Dániára, továbbá a magyar régiókban.



16. ábra: Egy főre jutó GDP (PPS) az EU átlag %-ában, 2017, országok és magyar régiók  
 Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatainak alapján

Végül a 17. ábra pedig az egy főre jutó elkölthető nettó jövedelmet szemlélteti (euro/fő).



17. ábra: Egy főre jutó elkölthető nettó jövedelem (euro/fő, 2016)  
 Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatainak alapján

A társadalmi fenntarthatóság szempontjából fontos jövedelmi adatok a V4-országok és közöttük Magyarország jelentős lemaradását mutatják a fejlett országokhoz képest. Magyarország esetén a regionális eltérésekre is fel kell figyelni. Hiszen pél-



dául az észak-alföldi régió egy főre jutó GDP-adata a budapesti érték csupán 31%-a (16. ábra).

A regionális különbségeket szemlélteti a 10. táblázat is, amely 2010 és 2017-ben mutatja meg Magyarország és régiói egy főre jutó folyóáron mért GDP-értékének változását, rámutatva arra, hogy a regionális különbségek nemcsak az EU-s átlag %-ában, hanem az abszolút értékek vonatkozásában is jelentősek. A regionális fejlettségi ki-egyenlítőtlenség nemcsak gazdasági, hanem humán és társadalmi fenntarthatósági problémákat is érzékeltet, és ronthatja a társadalmi harmóniát. Fontos feladat ezért a különbségek csökkentése, az elmaradt régiók felzárkóztatása a humán tőke helyi erősítésével. Végül ejtsünk szót a jövedelmi különbségekről, illetve azok alakulásáról is. A jövedelmi különbségeket az úgynevezett GINI-indexszel mérik. Ennek értéke 0–100 között lehet. A teljes egyenlőség esetén értéke 0, a teljes egyenlőtlenség esetén 100. Minél alacsonyabb egy adott ország esetén az érték, annál kisebbek a jövedelmi egyenlőtlenségek. A 10. táblázatban a GINI-index alakulását látjuk 2005-ben, illetve 2014–2018 között a V4-országokban, Ausztriában, Németországban, Dániában és az EU-ban átlagosan.

10. táblázat: A GINI-index alakulása (2005, 2014–2018)

Ország	2005	2014	2015	2016	2017	2018
Csehország	26,0	25,1	25,0	25,1	24,5	24,0
Magyarország	27,6	28,6	28,2	28,2	28,1	28,7
Lengyelország	35,6	30,8	30,6	29,8	29,2	27,8
Szlovákia	26,2	26,1	23,7	24,3	23,2	20,9
Ausztria	26,3	27,6	27,2	27,2	27,9	26,8
Németország	26,1	30,7	30,1	29,5	29,1	31,1
Dánia	23,9	27,7	27,1	27,7	27,6	27,8
EU28	–	31,0	31,0	30,8	30,6	30,9

*Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatainak alapján*

Azt látjuk, hogy a V4-országokban az EU-s átlagértéknél alacsonyabbak a jövedelmi különbségek. Németországban és Dániában 2005-höz képest jelentős növekedés következett be. Magyarországon 27,6-ról 28,7-re nőtt az index értéke. A legnagyobb jövedelemegyenlőtlenség az egész EU-ban 2018-ban Bulgáriában (39,6) és Litvániában (36,9), a legalacsonyabb pedig Szlovákiában (20,9), Szlovéniában (23,4) és Csehországban (24,0) volt.

Az OECD<sup>44</sup> a jövedelemegyenlőtlenségen kívül a vagyonegyenlőtlenséget is vizsgálja. Azt méri, hogy a vagyon hogyan oszlik meg a társadalomban. Azonban a legutolsó rendelkezésre álló adat a legtöbb ország esetében a 2014. évi. Az idősoros elemzések

44 OECD: Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, 36 tagállammal. Székhelye: Franciaország, Párizs.

azt bizonyítják, hogy a vagyoni egyenlőtlenségek nagyobbak, mint a jövedelmi egyenlőtlenségek. A jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségek növekedése egyaránt társadalmi fenntarthatósági problémára utal. Hiszen a szétszakadó társadalom nem segíti a humán fejlődést, a tudás, a képességek szintjének emelkedését, és gátolja a társadalmi harmónia kialakulását, a társadalom egyenletes, minőségi fejlődését is. Most foglaljuk össze a társadalmi fenntarthatósági mutatók szerinti országgrangsort a V4-országokra. Ezt látjuk a 11. táblázatban.

11. táblázat: Az emberi fejlődés társadalmi fenntarthatósági mutatói a V4-országokban

	Csehország	Magyarország	Lengyelország	Szlovákia
Egy főre jutó GDP (euro)	1	3	4	2
Egy főre jutó GDP az EU28 %-ában	1	4	3	2
Egy főre jutó elkölthető nettó jövedelem	1	3	2	1 <sup>45</sup>
GINI-index	2	4	3	1
Legelső hely	3	–	–	1
Legutolsó hely	–	3	1	–

*Forrás: a szerző számítása*

A vizsgált mutató közül három esetében Csehország vezet, Magyarország pedig három mutatóban is az utolsó helyen van.

## Összefoglalás, következtetések

A fenntarthatóság a jövőről, a hosszútávra szól. Arról, hogy mit teszünk ma azért, hogy a gazdaság, a társadalom, a környezet a jövőben is – egyaránt erősödve – ki-egyensúlyozottan fejlődjen.

Ez a cikk elsősorban a humán és társadalmi fenntarthatóság egyes szeleteit elemezte rámutatva arra, hogy a gazdasági eredmények önmagukban nem biztosítják sem a humán, sem a társadalmi fejlődést. A gazdasági fenntarthatóság fontos cél, de azt nem lehet a hagyományos növekedési mutatóval, a GDP-vel mérni. A gazdasági fenntarthatóság lényege, a mennyiségi növekedéssel szemben a minőségi, szerkezeti fejlődés, amely támaszkodik a humán fejlődésre és egyben erősíti a társadalmi fenntarthatóságot.

Végezetül vessük össze valamennyi mutató együttes értékelése alapján a V4-országok pozícióit, és tegyük mellé a gazdasági növekedés GDP-mutatóját!

<sup>45</sup> Egyező érték.

12. táblázat: A V4-országok GDP-növekedési mutatói: 2015–2019

Ország	2015	2016	2017	2018	2019 <sup>46</sup>
Csehország	5,3	2,5	4,4	2,8	2,5
Magyarország	3,8	2,2	4,3	5,1	4,0
Lengyelország	3,8	3,1	4,9	5,1	4,0
Szlovákia	4,8	2,1	3,0	4,0	2,3
Első helyek	Csehország	Lengyelország	Lengyelország	<b>Magyarország,</b> Lengyelország	<b>Magyarország</b>
Utolsó helyek	Lengyelország, <b>Magyarország</b>	Szlovákia	Szlovákia	Csehország	Szlovákia

*Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatainak alapján*

13. táblázat: A V4-országok fenntarthatósági helyezéseinek összefoglalása

Mutatócsoport	Csehország		Magyarország		Lengyelország		Szlovákia	
	első hely	utolsó hely	első hely	utolsó hely	első hely	utolsó hely	első hely	utolsó hely
Gazdasági szerkezeti mutatók	4	–	–	<b>1</b>	–	2	–	2
Humán mutatók (mennyiségi és minőségi)	4	2	–	<b>2</b>	6	–	–	6
Társadalmi fenntarthatóság	3	–	–	<b>3</b>	–	1	1	–
Összesítve	11	2	–	<b>6</b>	6	3	1	8

*Forrás: a szerző szerkesztése*

A 12. táblázatban azt látjuk, hogy a gazdasági növekedési mutató tekintetében Magyarország jó helyzetben van a V4-országok között. Az utolsó két évben első helyen is van. Viszont a fenntarthatósági mutatók esetén Csehország messze megelőzi a többi V4-országot. Magyarország egyetlen mutatóban sincs az első helyen, viszont 6 esetben az utolsó. Ennél rosszabb adata csak Szlovákiának van. Az adatok szerint tehát a magyar GDP-vel mért gazdasági növekedés nem erősíti a fenntarthatósági mutatókat. Elsősorban a humán és a társadalmi fenntarthatóságban nagy a magyar lemaradás. Arra érdemes felfigyelni, hogy a versenyképességi és innovációs listákon mindenhol Csehország vezet, ami bizonyítja, hogy a versenyképességhez és innovációhoz nem elég a gazdasági növekedés, humán és társadalmi fejlődésre is szükség van.

A tanulság Magyarország számára, hogy a GDP-mutató növekedése mellett nagyobb figyelmet kell fordítani a humán és társadalmi tényezőkre is, azaz a befektetéseket jobban kell megosztani a fizikai, gépi és egyéb műszaki jellegű területek és az emberekbe, a tudásnövelésbe, a társadalmi fejlődésbe való beruházások között.

<sup>46</sup> A 2019. évi adatok előjelzések.

Továbbá nagyon fontos az is, hogy a gazdasági szerkezet fejlődése olyan irányt vegyen, amely lehetővé teszi a jobb, minőségibb, több tudást és kreativitást igénylő munkahelyek létrejöttét, és ezzel azt, hogy a magyar humán vagyon minél inkább kiteljesedhessen, fejlődhessen.

## Felhasznált irodalom

- DALY, Herman E. (1996): *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development*. Boston, Beacon Press.
- DALY, Herman E. – COBB, John B. (1989): *For the Common Good*. Boston, Beacon Press.
- 2019 Europe Sustainable Development Report (2019). Sustainable Development Solutions Network. Institute for European Environmental Policy.
- Europa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. Európai Bizottság. 2010.3.3. [COM (2010) 2020 végleges]
- GÖPEL, Maja (2016): *The Great Mindshift*. Wuppertal Institute, Berlin, Springer Open. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-43766-8>
- GYULAI Iván (1991): Fenntartható fejlődés és fenntartható növekedés. *Statisztikai Szemle*, 91. évf. 8–9. sz. 797–822.
- Human Development Report* (2015). 2019 Work for Human Development. New York, United Nations Development Programme.
- Human Development Report* (2019). Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century. New York, United Nations Development Programme.
- IMD (2019): *World Talent Ranking 2019*. IMD Lausanne, Svájc.
- LANVIN, Bruno – MONTEIRO, Felipe szerk. (2019): *The Global Talent Competitiveness Index. 2019*. Fontainebleau, INSEAD, The Adecco Group, TATA Communications.
- KSH (2019): *A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon, 2018*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.
- LUTZ, Wolfgang – GOUJON, Anne – KC., Samir – STONAWSKI, Marcin – STILIANAKIS, Nikolaos szerk. (2018): *Demographic and human capital scenarios for the 21st century*. Luxembourg, European Union. DOI: <https://doi.org/10.2760/41776>
- MASLOW, Abraham H. (1943): A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, Vol. 50, No. 4. 370–396. DOI: <https://doi.org/10.1037/h0054346>
- Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT) (2019): *A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia harmadik előrehaladási jelentése. 2017–2018*.
- NORDHAUS, William D. – TOBIN, James (1973): The Measurement of Economic and Social Performance. In Moss, Milton ed.: *Is Growth Obsolete?* New York, NBER. 509–564.
- Our Common Future. World Commission on Environment and Development* (1987). UN. Oxford, Oxford University Press.
- PERSÁNYI Miklós (1988): *Közös jövőnk: A Brundtland-jelentés*. Budapest, Mezőgazdasági Kiadó.
- ROSELAND, Mark (2000): Sustainable Community development: integrating environmental, economic and social objectives. *Progress in Planning*, Vol. 54, No. 2. 73–132. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0305-9006\(00\)00003-9](https://doi.org/10.1016/S0305-9006(00)00003-9)
- ROSELAND, Mark (2012): *Towards Sustainable Communities*. Gabriola Island, Canada, New Society Publishers.

A fenntarthatóság mint emberi és társadalmi fejlődés

World Bank Group (2018): *The Human Capital Project*. Washington D.C. Elérhető: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30498/33252.pdf?sequence=5&isAllowed=y> (2020. 04. 25.) DOI: [https://doi.org/10.1016/S0305-9006\(00\)00003-9](https://doi.org/10.1016/S0305-9006(00)00003-9)

### **Internetes források**

*The Catch Up Index. European Policies Initiative*. Elérhető: [www.thecatchupindex.eu/TheCatchUpIndex/](http://www.thecatchupindex.eu/TheCatchUpIndex/) (2020. 04. 28.)

[www.weforum.org/reports/the-inclusive-development-index-2017](http://www.weforum.org/reports/the-inclusive-development-index-2017) (2020. 04. 28.)

### **Adatok az ábrákhoz**

Az adatok forrása az Eurostat és a KSH adatbázisa

#### **3. ábra adatai**

Németország	64
Ausztria	62
Dánia	52
EU átlag	51
Csehország	46
Szlovákia	31
Magyarország	29
Lengyelország	22

#### **4. ábra adatai**

	Euro/fő	a GDP %-ában
Dánia	1016	1,95
Ausztria	970	2,22
Németország	871	2,2
EU átlag	438	1,41
Csehország	234	1,2
Magyarország	159	1,16
Lengyelország	105	0,8
Szlovákia	75	0,45

#### **5. ábra adatai**

	K + F / VA (%)	K + F foglalkoztatottak / összes foglalkoztatott (%)
Ausztria	14	10,2
Dánia	7,8	6,9
Németország	7	7
Csehország	3,4	1,9
Szlovákia	2,5	1,1
Magyarország	2,2	1,6
Lengyelország	2,2	1,8

## 6. ábra adatai

2004	10 116 742
2005	10 097 549
2006	10 076 581
2007	10 066 158
2008	10 045 401
2009	10 030 975
2010	10 014 324
2011	9 985 722
2012	9 931 925
2013	9 908 798
2014	9 877 365
2015	9 855 571
2016	9 830 485
2017	9 797 561
2018	9 778 371
2019	9 772 756

## 7. ábra adatai

EU	Születés	Halálozás
	1000 lakosra	
2016	9,5	12,9
2017	9,4	13,5
2014	9,3	12,8
2015	9,3	13,4
2018	9,2	13,4
2012	9,1	13
2010	9	13
2013	9	12,8
2011	8,8	12,9

## 8. ábra adatai

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Magyarország</b>					
1 évnél fiatalabb	92 855	91 741	94 858	94 086	92 771
55 éves	124 815	123 856	118 230	110 943	114 178
60 éves	164 139	157 262	145 292	128 162	123 688
<b>Csehország</b>					
1 évnél fiatalabb	109 943	110 777	112 544	114 213	113 866
55 éves	121 007	122 059	124 141	127 005	140 963
60 éves	145 000	143 843	141 607	136 319	126 732

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Szlovákia</b>					
1 évnél fiatalabb	55 513	56 110	58 277	58 785	58 445
55 éves	72 474	73 173	72 982	70 368	73 080
60 éves	74 869	76 333	76 559	74 756	72 387
<b>Ausztria</b>					
1 évnél fiatalabb	80 482	83 341	86 851	86 460	84 177
55 éves	125 147	129 753	135 161	139 006	142 278
60 éves	100 189	105 421	112 977	114 995	117 265

9. ábra adatai

Ország	Egészségben várható élettartam		50 éves korban még egészségben várható évek	
	Férfi	Nő	Férfi	Nő
Csehország	62,2	63,4	17,1	18,1
Magyarország	60,4	61,8	15,3	16,8
Lengyelország	60,5	64,3	16,4	18,6
Szlovákia	55,5	56,6	11,9	12,5

10. ábra adatai

Ország	25–34 év	18–69 év
Dánia	46,8	34,3
Lengyelország	43,5	27,1
Ausztria	40,5	30,6
EU átlag	40,0	29,2
Szlovákia	37,2	22,3
Csehország	33,3	21,7
Németország	32,3	26,2
Magyarország	30,6	22,3

11. ábra adatai

Ország	
Lengyelország	23,6
Dánia	22,6
Ausztria	22,0
Németország	20,4
Csehország	16,8
Szlovákia	14,7
Magyarország	12,1

## 12. ábra adatai

Ország	
Dánia	24,8
Ausztria	14,8
EU28 átlag	11,2
Csehország	8,2
Németország	8,2
Magyarország	6,0
Lengyelország	4,9
Szlovákia	3,6

## 13. ábra adatai

Ország	2016 (%)
Csehország	0,7
Magyarország	0,76
Lengyelország	1,06
Szlovákia	0,83
Ausztria	1,79
Németország	1,25

## 14. ábra adatai

Ország	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Szlovákia	29,7	26,5	22,2	18,9	14,9	16,1
Magyarország	20,4	17,3	12,9	10,7	10,2	11,0
Csehország	15,9	12,6	10,5	7,9	6,7	5,6
Lengyelország	23,9	20,8	17,7	15,1	11,7	10,1

## 15. ábra adatai

Ország	2017
Dánia	50 800
Ausztria	42 100
Németország	39 600
EU átlag	30 000
Csehország	18 100
Szlovákia	15 600
Magyarország	12 700
Lengyelország	12 200

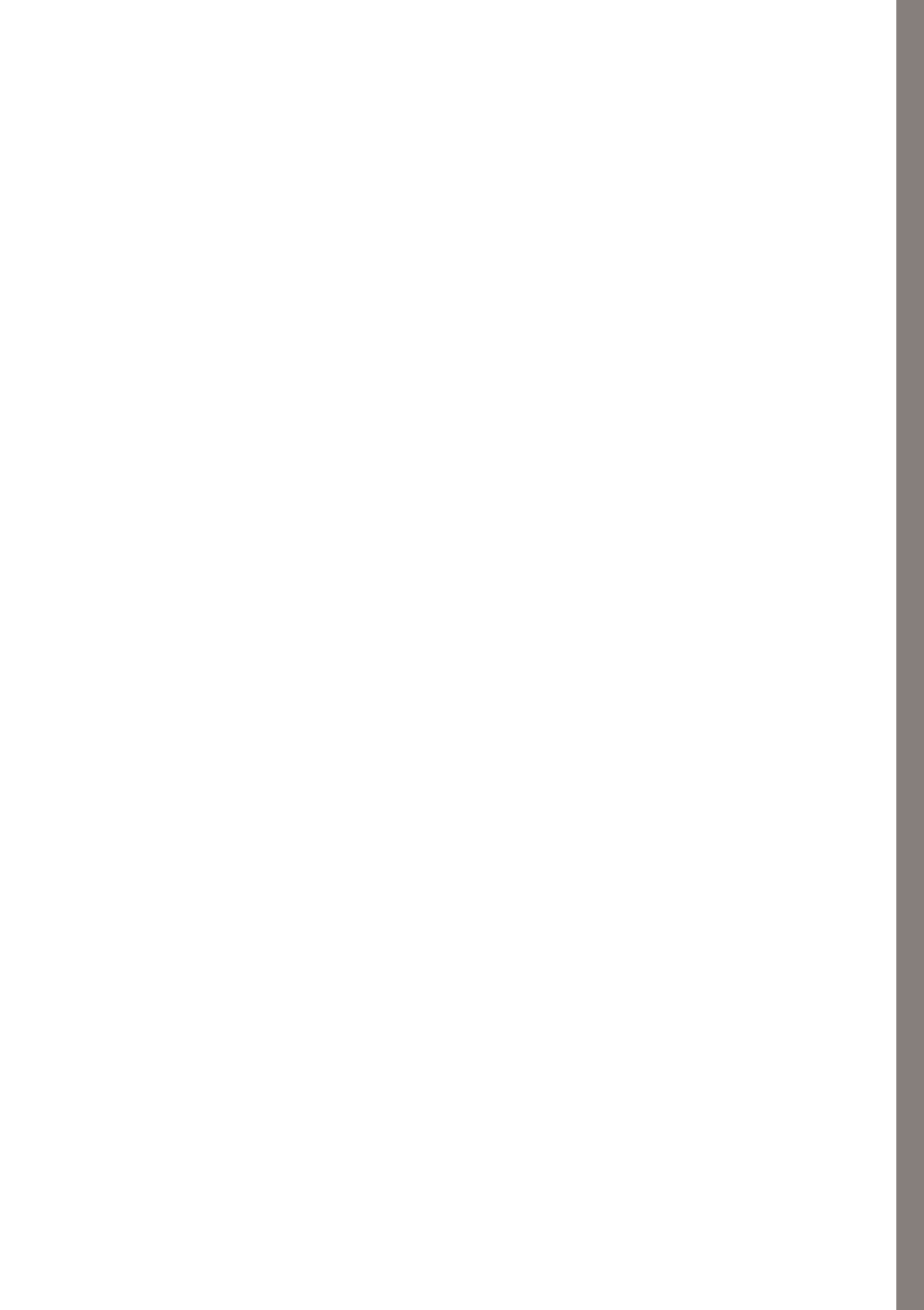


16. ábra adatai

<b>Ország/Régió</b>	<b>2017</b>
Dánia	128
Ausztria	127
Németország	124
Csehország	89
Szlovákia	76
Lengyelország	70
Magyarország	68
Budapest	139
Nyugat-Dunántúl	72
Kelet-Dunántúl	63
Pest megye	53
Dél-Alföld	48
Észak-Magyarország	46
Dél-Dunántúl	45
Észak-Alföld	43

17. ábra adatai

<b>Ország/Régió</b>	<b>2016</b>
Ausztria	23 000
Németország	22 000
Dánia	22 000
Csehország	8 200
Szlovákia	8 200
Lengyelország	6 500
Magyarország	6 000



## Csődöt mondott csodafegyver? A beépített adatvédelem hiányosságai

DELI GERGELY – MUHARI NÓRA

*A 2018-tól alkalmazott Általános Adatvédelmi Rendelet (GDPR) új, az adatok hatékonyabb védelmének biztosítását szolgáló eszközként vezeti be egyebek mellett a privacy by design, azaz a beépített adatvédelem elvét. Ennek értelmében már a tervezési fázisban figyelembe kell venni a GDPR-ban foglalt követelményeket. Tanulmányunk alapállítása, hogy a privacy by design alapelve és a szofisztikált nagyvállalatok által gyakran alkalmazott, a fogyasztói választások tudatos befolyásolására irányuló, egyes esetekben gépi tanuláson alapuló döntéstervezés (choice architecture) között alapjogi sérelmmel járó konfliktus, illetve szabályozási űr állhat fenn. Úgy véljük, hogy a gépi tanulás a magánszférába való egyre látensebb és súlyosabb beavatkozást tehet lehetővé, úgy, hogy mindeközben a privacy by design előírásai nem sérülnek. Jelen tanulmányunkban megvizsgáljuk, hogy a döntéstervezéssel együttjáró fogyasztói manipuláció mikortól valósít már meg alapjogi (magánszféra) sérelmet. Végül javaslatot teszünk a privacy by design alapelveinek bővítésére, amelynek segítségével a döntéstervezéssel együttjáró, már jogtalan befolyásolás is kezelhetőbbé válhat.*

**Kulcsszavak:** GDPR, privacy by design, döntéstervezés, nudge, gépi tanulás, profilalkotás, buborékhataás, privacy by randomness, privacy by assistance

### *Perfect Imperfection? – Deficiencies of GDPR's Privacy by Design*

*Pursuant to the principle 'privacy by design,' the data controller must consider data protection aspects, and integrate appropriate measures both before and during data processing, to comply with the GDPR and protect the rights of data subjects. Although, as we presume, there might be a collision between this principle and the growingly popular psychological method of choice architecture. Taking advantage of the latter, more and more companies are using nudges to orientate users' behaviour towards choices of their own interests. This could be claimed legal, but in fact, most of them consciously rely on the indefinite wording of the regulation to verify their far from fair practices. This conflict of privacy by design and nudging draws attention to a regulatory gap, which makes possible the violation of fundamental rights, since privacy and the freedom of choice are likely to be disregarded. In this paper we examine the currently used and prevailing compliance mechanisms*

*on the market. Also, we seek to demonstrate how major companies can bend the definition of this fundamental principle, to disguise the usage of dark patterns and the abuse of privacy. Thereafter, we elaborate on the possible correlation of choice architecture and machine learning. In the last section we inspect which practices amount to the actual violence of fundamental rights, and we propose a possible advancement of privacy by design.*

**Keywords:** GDPR, privacy by design, choice architecture, nudge, machine learning, profiling, bubble effect, privacy by randomness, privacy by assistance

## Bevezetés

Ahogy az az Általános Adatvédelmi Rendelet, a GDPR<sup>1</sup> preambuluma is kiemeli, a gyors technológiai fejlődés és a globalizáció új kihívások elé állította a személyes adatok védelmét.<sup>2</sup> Azzal, hogy a hangsúly az elmúlt évtizedekben az ipari termelésről a szolgáltatásnyújtásra és az új tudás létrehozására tevődött át, az információk általános értéke, és azok felelős kezelésének jelentősége drámai mértékben megnőtt. Amellett, hogy e robbanásszerű technológiai fejlődés előnyeit élvezzük, fontos figyelmet szentelnünk arra is, hogy választásaink szabadságát és a személyes adataink feletti irányítást megőrizzük. Az adatvédelem napjainkban már nem pusztán egy jogi elvárás, hanem elengedhetetlen piaci követelmény és döntő tényező a bizalom a jogok és a szabadságok szempontjából jelenkorunk információs társadalmában.<sup>3</sup> Jelen tanulmányunkban a GDPR egyik fő, csodafegyvernek kikiáltott újítása, a *privacy by design* okozta lehetséges veszélyeket elemezzük és újszerű megoldási javaslatokat fogalmazunk meg.

## A *privacy by design*

A GDPR célkitűzéseinek megvalósítása érdekében több alapelvet is meghatároz. Ezek közé tartozik a korábban uniós szabályban még nem nevesített, de a gyakorlatban már ismert *privacy by design*, azaz a beépített adatvédelem elve. A fogalmat Ann Cavoukian, egykori kanadai adatvédelmi biztos használta először az 1990-es években.<sup>4</sup> Azóta egyre nagyobb egyetértés mutatkozik abban, hogy a fejlesztés, a kreativitás és a versenyképesség is egyfajta „előre tervező gondolkodás” által valósíthatók meg a leghatékonyabban, ez pedig az adatvédelemre is igaz.<sup>5</sup> A *privacy by design* prospektív

1 The History of the General Data Protection Regulation.

2 (EU) 2016/679 európai parlamenti és a tanácsi rendelet, (6)–(7) bek.

3 CAVOUKIAN é. n.

4 BUTTARELLI 2018, 4.

5 CAVOUKIAN 2010.

alapgondolata szerint a jövő adatai védelmének biztosításához már nem lesz elegendő a keretszabályoknak való megfelelés elvárása. Az adatvédelem biztosításának alapbeállítással, a technológia fejlesztésének nulladik lépésévé kell válnia. Kulcsfontosságú, hogy a felhasználók ezirányú védelmének garantálása a vállalatok prioritásainak, projekt-célkitűzéseinek, tervezési folyamatainak és műveleteinek integráns részévé váljon.<sup>6</sup> A GDPR 25. cikkének a beépített adatvédelemre vonatkozó bekezdése értelmében az adatkezelő a változó valószínűségű és súlyosságú kockázatok figyelembevételével mind az adatkezelés módjának meghatározásakor, mind pedig az adatkezelés során olyan megfelelő technikai és szervezési intézkedéseket hajt végre, amelyek célja egyrészt az adatvédelmi elvek hatékony megvalósítása, másrészt az adatvédelmi rendeletben foglalt követelmények teljesítéséhez és az érintettek jogainak védelméhez szükséges garanciák beépítése az adatkezelés folyamatába.<sup>7</sup> A normaszöveg hiteles magyar fordítása a következő:

„25. cikk (1) Az adatkezelő a tudomány és technológia állása és a megvalósítás költségei, továbbá az adatkezelés jellege, hatóköre, körülményei és céljai, valamint a természetes személyek jogaira és szabadságaira jelentett, változó valószínűségű és súlyosságú kockázat figyelembevételével mind az adatkezelés módjának meghatározásakor, mind pedig az adatkezelés során olyan megfelelő technikai és szervezési intézkedéseket – például álnevesítést – hajt végre, amelyek célja egyrészt az adatvédelmi elvek, például az adattakarékosság hatékony megvalósítása, másrészt az e rendeletben foglalt követelmények teljesítéséhez és az érintettek jogainak védelméhez szükséges garanciák beépítése az adatkezelés folyamatába.”

A *privacy by design* három átfogó alkalmazási területre terjed ki. Ezek az informatikai rendszerek, az elszámoltatható üzleti gyakorlatok, illetve a fizikai kialakítás és hálózatba kötött infrastruktúra. Az elv célkitűzése az adatvédelem biztosítása, az egyén kontrollja saját személyes adatai felett, illetve a vállalkozásokkal szemben pozitív versenyhelyzet teremtése ezeken a területeken. Ann Cavoukian mindezek elérésére hét alapvetet határozott meg.<sup>8</sup>

Az első elv szerint az adatvédelem legyen „proaktív, nem reaktív; megelőző, nem javító”. Már maga a *privacy by design* kifejezés is arra utal, hogy az ennek keretében megtett intézkedések célja az adatok védelmét veszélyeztető helyzetek megelőzése, nem pedig azok utólagos orvoslása. Az elv alkalmazója nem várja meg, míg egy adatvédelmi kockázat valós veszély formájában megtestesül, hanem előzetes lépéseket tesz ennek elkerülése érdekében. A következő elv az „adatvédelem mint alapbeállítás” elve. Ennek értelmében a személyes adatok minden informatikai rendszerben és üzleti gyakorlatban automatikusan védettek. Amennyiben ez az elv érvényesül, az egyén részéről nincs szükség aktív cselekvésre, adatai akkor is sértetlenek maradnak, hiszen azok védelme be van építve a rendszerbe, annak alapértelmezés szerinti részét képezi. A harmadik alapelv a „tervbe ágyazott adatvédelem”, amelynek értelmében

6 CAVOUKIAN 2010.

7 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet, 25. cikk (1)–(2) bek.

8 CAVOUKIAN 2010.

az informatikai rendszereket és üzleti gyakorlatokat már eleve úgy hozzák létre, hogy struktúrájukban az adatvédelem egy nélkülözhetetlen elem az alapfunkciók működéséhez. A negyedik elv a „pozitív, nem negatív végösszeg”. A beépített adatvédelem minden jogos érdeket és célt kölcsönösen előnyös módon igyekszik beilleszteni, ezáltal sem a felhasználó, sem a szolgáltató nem kényszerül kompromisszumra. Nem kíván meg olyan döntést, amellyel a fogyasztó például az adatvédelem és a szolgáltatás közötti választásra kényszerül, hanem megmutatja, hogy e kettő egyszerre is lehetséges. A következő elv az „élethosszig tartó védelem”. A *privacy by design-t* már azelőtt beépítik, hogy a technológia bármilyen információval érintkezne, az így létrehozott védőháló pedig minden adat kezelésének elsőtől utolsó pillanatáig biztosítja azok sértetlenségét. Ezáltal garantált, hogy az adatokat megfelelően tárolják, majd a felhasználási folyamat végén szakszerűen megsemmisítik. A hatodik elv a „láthatóság és átláthatóság”, azaz hogy minden üzleti gyakorlat és technológia működése során független megerősítésnek legyen kitéve. Minden folyamat megfigyelhető és megérthető mind a felhasználók, mind a szolgáltatók számára. Ann Cavoukian hetedik elve a „felhasználó-központúság”. Ennek értelmében a *privacy by design-t* megvalósító tervezőknek és kezelőknek az egyén érdekeit mindenekfelett előnyben kell részesíteniük azáltal, hogy hatékony alapértelmezett adatvédelmi beállításokat, megfelelő tájékoztatást, továbbá felhasználóbarát alternatívákat kínálnak.<sup>9</sup>

Mindazonáltal, a *privacy by design* pontos jelentését a mai napig bizonytalanság övezi. A hét elv, illetve az alapgondolat és kontextusának részletes magyarázata ad némi támpontot, azonban a GDPR 25. cikkében szereplő, egyes alapvető fogalmak pontos meghatározása hiányzik. A „megfelelő intézkedések végrehajtása” kifejezést, de magát a „megfelelő” minősítést sem határozták meg. Ezek definícióit sem a rendelet egyéb szakaszaiban, sem azon kívül, egyéb jogszabályban nem találjuk meg. A problémát súlyosbítja, hogy az uniós szintű adatvédelmi szabályozás 2018 óta már nem irányelv formájú kötelezettség, hanem a tagállami módosításokat kizáró rendeletként hatályos. Ebből kifolyólag az implementáció során nincs lehetőség arra, hogy a nemzeti jogalkotó fórumok a szabályozást továbbértelmezzék, és esetlegesen pontosítsák annak tartalmát a kihirdető jogszabályban. Végeredményben a jogértelmezés a tagállami bíróságok feladatává válik. Megfelelő támpont vagy egzakt iránymutatás hiányában ez pedig a joggyakorlat széttartását eredményezheti. A 25. cikkel kapcsolatban ezért felvetődhetnek normavilágossági és jogbiztonsági problémák.

A brit információs biztos hivatalának (ICO) iránymutatása szerint például a GDPR-ban foglalt elvek megvalósításának egyik módja a szervezetten belül érvényesülő gyakorlati útmutatók kiadása, illetve kockázatfelmérések készítése, amelyek kiindulási pontja lehet a hét alapelv.<sup>10</sup> A Microsoft hivatalos tájékoztatása szerint a *privacy by design* elvével való összhangot a vállalat úgy valósítja meg, hogy az adatok

9 CAVOUKIAN 2010.

10 <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/accountability-and-governance/data-protection-by-design-and-default/> (2019. 11. 27.)

védelmének tiszteletben tartását a technológiától elválaszthatatlanná teszi, ezt pedig fejlett és átfogó adatvédelmi szabályzatokkal bástyázza körül.<sup>11</sup>

A beépített adatvédelem elvével való összhang megteremtése és a rendelet előírásainak való megfelelés támogatására ugyan több módszer és javaslat létezik, ugyanakkor a fentebb említettek közül következően ezek egyike sem hivatalos részletszabály vagy uniós szervtől származó útmutatás. A GDPR mindössze annyit határoz meg 42. cikkének (1) bekezdésében, hogy a tagállamok és uniós szervek ösztönzik olyan tanúsítási mechanizmusok létrehozását, amelyek bizonyítják, hogy az adatkezelő vagy adatfeldolgozó által végrehajtott műveletek megfelelnek a rendelet előírásainak. A *privacy by design* elvét intézményesítő 25. cikk harmadik bekezdése ehhez kapcsolódóan kimondja, hogy a 42. cikk szerinti jóváhagyott tanúsítási mechanizmus felhasználható annak bizonyítása részeként, hogy az adatkezelő teljesíti a beépített adatvédelem követelményeit. Ilyen jóváhagyott mechanizmusok jelenleg kevésbé elterjedtek, ugyanakkor elérhetőek egyes tanúsítási segédletek és vázak.<sup>12</sup> Például a beépített adatvédelem kiválósági központja a Ryerson Egyetemen Ann Cavoukian vezetésével lehetőséget nyújt ilyen tanúsítvány megszerzésére, amely a hét, már ismertetett alapelve épül. A központ tájékoztatása szerint az okirat megszerzői biztosak lehetnek abban, hogy megfelelnek a globálisan elismert legmagasabb szintű adatvédelmi elvárásoknak.<sup>13</sup> Mindazonáltal, a technológiákkal párhuzamosan ezek az elvárások is dinamikusan változhatnak, így kérdéses lehet, hogy egy-egy tanúsítvány milyen időtartamra jelent biztosítékot a tulajdonosa számára. A rendelet előírásainak való megfelelést ezenkívül például a OneTrust vállalat is támogatja, amely széles körű eszköztárat biztosít mindazoknak, akik a *privacy by design*-t a lehető legsikeresebben kívánják implementálni.<sup>14</sup> Egyik kiemelt szolgáltatása az adatvédelmi hatásvizsgálatok hatékony lefolytatásának támogatása.<sup>15</sup> Léteznek továbbá egyes stratégiák is a beépített adatvédelem elvének való megfeleléshez. Jelenleg nyolc ilyen módszer különböztethető meg: a minimalizáció, elrejtés, elválasztás, összegzés, tájékoztatás, irányítás, érvényesítés és bizonyítás,<sup>16</sup> amelyek számtalan független és tagállami hivatalos forrásban is megtalálhatók.<sup>17</sup> Ugyanakkor e stratégiák alkalmazása sem feltétlenül jelenti minden, az elv által támasztott elvárás teljesítését, hiszen annak pontos magyarázatával az unió a mai napig adós.

---

11 LYNCH 2010.

12 CLEARWATER–PHILBROOK 2018.

13 [www.ryerson.ca/pbdce/certification/](http://www.ryerson.ca/pbdce/certification/) (2020. 04. 02.)

14 [www.onetrust.com/](http://www.onetrust.com/) (2020. 04. 02.)

15 [www.onetrust.com/products/assessment-automation/](http://www.onetrust.com/products/assessment-automation/) (2020. 04. 02.)

16 HOEPMAN 2012.

17 [www.onetrust.com/products/assessment-automation/](http://www.onetrust.com/products/assessment-automation/) (2020. 04. 02.); *A Guide to Privacy by Design* 2019.

## A döntéstervezés jelentette kihívás

A létező szolgáltatások, illetve a szakirodalom elsősorban azzal foglalkozik, hogy a *privacy by design* miképp szerveződjön a tervezési folyamatokban. Kevés figyelem jut azon veszélyekre, amelyek az adatvédelmi alapelv és más tervezési gyakorlatok együttes jelenlétéből adódhatnak. A rendelet szövegének absztrakt megfogalmazását kihasználva a gyártóknak lehetőségük nyílt olyan adatkezelésre, amely akár a létező adatvédelmi rezsim szerint legális is lehet, mégis komolyan befolyásolhatja a fogyasztói döntés szabadságát, így a magánszféra sérelmét okozhatja.

A beépített adatvédelem elsősorban a tervezési fázisban megnyilvánuló egyéb, profitmaximalizásra optimált technikai megoldásokkal kerülhet kollízióba. Ilyen, már jól ismert és bevett folyamat a döntéstervezés (*choice architecture*). A döntésekről általában elmondható, hogy nem inger- és befolyásmentes környezetben születnek. A döntéshozót számtalan észrevehető és észrevétlen tényező veszi körül, amelyek hatással vannak rá. Az a személy vagy entitás, amely ezt a környezetet a döntéshozó számára megteremti, kialakítja, a döntéstervező.<sup>18</sup> A korai közgazdaságtan alapvető feltevése, hogy az emberek racionálisan gondolkodnak, tehát a döntési alternatívák közül azt fogják választani, amely számukra a legnagyobb hasznossághoz vezet. Ez azonban már az 1970-es években több szempontból is megkérdőjeleződött. A racionalitást számtalan faktor képes igen nagymértékben befolyásolni, miáltal a döntés végkimenetele kifejezetten irracionális is lehet. Egyebek mellett az úttörő munkásságú Daniel Kahneman és Amos Tversky játszottak szerepet az emberi irracionális kutatásában és okainak feltárásában.<sup>19</sup> Ők inspirálták a 2017-ben közgazdasági Nobel-díjas Richard Thaler-t is, aki Kahneman és Tversky eredményeiből kiindulva, de immár saját koncepciójaként alkotta meg a döntéstervezés alap gondolatát, illetve az úgynevezett „elmozdítás-elméletet” (*nudge theory*). A döntéstervezés és elmozdítás figyelembe veszi az emberek gondolkodásának bizonyos általános jellemzőit, többek között azt, hogy általában az egyszerűsége törekszenek, korlátozott ideig képesek koncentrálni, és a bonyodalmak elkerülése érdekében hajlandóak az eredeti elképzeléseikkel ellentétesen is cselekedni.<sup>20</sup> A *nudge* nem kényszerít egy bizonyos döntés meghozatalára, de általában érzékelhetően egyszerűbbé teszi a döntéstervező által preferált végeredmény elérését egy másik alternatívához képest. Lehet *nudge* egy utalás, emlékeztető vagy figyelmeztetés is. Thaler szerint fontos ezeket a választásokat orientáló enyhe beavatkozásokat felelősen alkalmazni, hogy a döntési szabadság korlátozása ne merülhessen fel. Ezenkívül az elmozdítás nem erőszakos befolyásolás. Amennyiben egy elmozdítás elhárítása nem könnyű vagy nem olcsó, már nem beszélhetünk elmozdításról, sokkal inkább kényszerről.<sup>21</sup>

18 THALER–SUNSTEIN–BALZ 2014.; THALER–SUNSTEIN 2008.

19 KAY 2017.; CONNOR 2019.

20 CONNOR 2019.

21 CONNOR 2019.



A gondolatot azóta maga Thaler, de más pszichológiai, gazdasági és egyéb tudományos ágazatban tevékenykedő kutató is továbbtanulmányozta, tartalmát pontosította, és egyre újabb felhasználási lehetőségeit fedezte fel. A *nudge*-módszer a köztudatba is hamar bekerült, illetve egyre nyilvánvalóbbá váltak azok az előnyök, amelyeket alkalmazása kínál. Ennek következtében számtalan kontextusban felhasználták, a legkülönbözőbb célok elérése érdekében. Az Egyesült Királyságban például külön kormányhivatal létezik, amely az emberi viselkedés tanulmányozására fókuszál, majd a tapasztalatokat olyan módon hasznosítja (többek közt a *nudge* alkalmazásával), hogy azok a társadalom érdekeit szolgálják.<sup>22</sup> Az elmozdítások által elérhető előnyök megtestesülhetnek akár profitban, mint tiszta anyagi előny, többletinformáció megszerzésében, amely közvetett materiális előny, hiszen napjainkban az adatok tömeges begyűjtésével és stratégikus felhasználásával komoly nyereség érhető el, vagy járhat egy-egy elmozdítás ösztársadalmi, például egészségügyi előnnyel.

Az elmozdítás módszerét természetesen az informatikai rendszerek és szolgáltatások tervezői is kiaknázzák, mi több, ez az ágazat a *nudge* egyik fő alkalmazási területe. Amint azt már fentebb említettük, napjaink információs társadalmában az adatok képviselik az egyik legnagyobb értéket. A böngészőket, applikációkat, okosjárműveket vagy akár az okosotthonokat is mind úgy alakítják ki, hogy minél nagyobb mennyiségű adatot gyűjthetnek be, annál több, jobb, személyre szabottabb szolgáltatásokat nyújthatnak a felhasználók számára. Ezzel azonban végső soron nem az ügyfél, hanem a szolgáltatás kínálója jár jobban, hiszen minél jobban a felhasználó kényelméhez igazítja az adott alkalmazást vagy terméket, ő valószínűleg annál jobban fog ragaszkodni a szolgáltatóhoz, még több adatát osztja meg vele, és adott esetben még több szolgáltatását vásárolja meg.

A legnagyobb informatikai vállalatok, úgymint a Facebook, a Google, a Microsoft, a Netflix vagy az Instagram is szolgáltatásaik működtetése során számos módon mozdtítják el a felhasználók döntését a számukra kedvező irányba. Teszik ezt általában minél több adat megszerzése érdekében. Ahogyan azt már többször említettük, napjainkban szinte minden ágazatban, de kifejezetten a szórakoztatás, szabadidő és szociális háló területein, amelyeken ezek a vállalatok működnek, az adat a fő bevételforrás. Ugyan a felhasználói tevékenység monitorozása, majd az ez alapján elkészült profil reklámozóknak való értékesítése által is gyűjthetők értékes információk, mégis, az igazán személyes adatok, amelyek a tényleges, egyedülálló értéket képviselik a vállalatok körében, tisztességes úton csak korlátozottan hozzáférhetők. Azonban a felhasználói hozzájárulással ezen adatok kezelése is jogszerű. Ezért a cégek a hozzájáruláshoz sokszor nem transzparens tájékoztatás, az alapértelmezett beállítások célzott megadása, illetve a legkisebb ellenállás irányába tartó viselkedési tendencia kihasználása révén próbálnak hozzájutni, amely egyes esetekben felvetheti a tisztességtelenség vádját. A norvég fogyasztói tanács 2018-ban kiadott jelentésében tanulmányozta a Facebook, a Google és a Microsoft felületeit és beállításait abból a szempontból,

---

22 [www.bi.team/about-us/](http://www.bi.team/about-us/) (2020. 04. 02.)

hogy a *choice architecture* milyen mintázatai fedezhetők fel, illetve azok hogyan nyilvánulnak meg. E vizsgálat szerint mindhárom vállalatnál megállapítható volt, hogy kihasználta az alapértelmezett beállítások által szereshető előnyöket előre kiválasztott vagy grafikailag kiemelt opciókkal. A Facebook és a Google alapbeállításai eszerint továbbá kifejezetten sértik a személyes adatok védelmét, hiszen a nagyobb védelmet biztosító opcióhoz csak egy hosszabb és bonyolultabb lépéssorozat útján biztosítják az eljutást.<sup>23</sup>

Az utóbbi években a gyarapodó adatvédelmi fenyegetések kezelésére vonatkozó uralkodó koncepció azon alapult, hogy a felhasználók rendelkezzenek az adataik felett hatékonyabb irányítással és azokkal kapcsolatban több információval.<sup>24</sup> A legtöbb államban olyan mechanizmusokat építettek be, amelyek az ügyfél értesítésén és jóváhagyásán alapulnak. A vállalatok is ennek megfelelően több választási lehetőséget és a személyes adatok különböző mértékű felhasználását tették lehetővé.<sup>25</sup> Ugyanakkor ezeknek az intézkedéseknek inkább negatív, mintsem pozitív hatásai figyelhetők meg. Mivel a felhasználók szinte teljes körű irányítás birtokában vannak, ők döntenek személyes adataik sorsáról, hogy azokat mely szolgáltatók számára fedjék fel és milyen tevékenységek során. Az idegen kezelők kiiktatásával ugyan megszűntek egyes veszélyforrások, de egyúttal biztosítékok is. Szakszerű iránymutatás hiányában az egyének sokkal könnyebben meggyőzhetőek arról, hogy személyes adataikat kiadják a kezükből. Az elmozdítás módszer segítségével könnyedén elérhető, hogy a szolgáltatás működéséhez nem feltétlenül szükséges, sőt, attól egészen távol álló adatok gyűjtését is engedélyezze egy-egy felhasználó, amennyiben a megfelelő módszerekkel befolyásolják a döntéseit. Végeredményben az állapítható meg, hogy ugyan a döntések szabadok, a szolgáltatók a *choice architecture* segítségével úgy alakítják ki azok környezetét, hogy a lehető legnehezebb legyen megállapítani, mi az, ami ténylegesen a felhasználó érdekét szolgálja, és mi az, ami valójában a vállalatét.<sup>26</sup>

## A gépi tanulás tovább növeli a veszélyt

Az úgynevezett gépi tanulás tovább növeli a szofisztikált informatikai óriások hatalmát a fogyasztók felett. Mint láttuk, közösségi szinten a *nudge*-ok alkalmazása hatékonyan bizonyulhat, az általánosításuk nagyon nehezen és költségesen megvalósítható, így az egyének szintjén egyértelműen más megközelítés szükséges. Jelenleg az adattudomány, a mesterséges intelligencia és azon belül a gépi tanulás területein zajlik olyan előrejelző módszerek kidolgozása, amelyek nagyszámú, heterogén csoportokra vonatkozóan végeznek méréseket és általánosításokat. Az AI területén belül olyan autonóm és racionális ügynökök tervezésével foglalkoznak, amelyek képesek

23 <https://fil.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2018/06/2018-06-27-deceived-by-design-final.pdf> (2020. 04. 02.)

24 ADJERID–ACQUISTI–LOEWENSTEIN 2014.

25 HOLT 2019.

26 NAUGHTON 2018.

tanulni, előrejelzéseket adni és döntéseket hozni, ezekkel kapcsolatban pedig fejlődni. Mindezt emberi beavatkozás nélkül. Ezek a technológiák az emberi gondolkodást modellezik olyan formulák alapján, mint a Bayes-tétel,<sup>27</sup> neurális hálók,<sup>28</sup> tartóvektor-gépek<sup>29</sup> vagy döntésifa-algoritmusok.<sup>30</sup> Működésük kizárólag a konkrét, megfigyelt döntésekre épül ahelyett, hogy az emberi viselkedést általában próbálná megjósolni.<sup>31</sup> Az ismétlődő tanulás alapú algoritmusok célja egy olyan modell létrehozása, amely különböző adatszoportok közötti, gyakran rejtett összefüggéseket ír le. A kialakult modellek minden egyes kérdés-felelet által fejlődnek, mivel a kapott visszajelzéseket azonnal beépítik az algoritmusba. A gépi tanulás az utóbbi fél évszázadban terjedt el, és alkalmazási köre napjainkig folyamatosan bővül. Felhasználható egyebek mellett az önvezető járművekben, üzleti adatok előrejelzésének érdekében, az orvosi diagnosztikában, vagy a bankok eszközeként például a hitelnyújtás megkönnyítéséhez.<sup>32</sup>

A gépi tanulásnak több típusát különböztethetjük meg. Az egyik a felügyelt tanulás, amely során egy ember jelen van, és mint oktató irányít. A gép úgynevezett címkézett adatokkal kerül kapcsolatba a felügyelt tanulás során. Ez egy gyakorló-példa-halmaz, amelyben minden példa egy párt alkot. A pár egyik eleme egy *input* adat, a másik pedig a kívánt végeredmény, az *output*. Az oktató betáplálja az alapadatokat az algoritmusba, majd a folyamat végén a helyes kimenetet, a pár másik felét is megadja. Ezáltal a gépnek meg kell tudni tanulnia a mintát, amellyel eljuthat a megfelelő végkövetkeztetéshez. Ilyen típusú algoritmusok a tartóvektor-gépek, a neurális hálók, illetve a döntési fák is. Egy másik típus a nem felügyelt tanulás, amelyben a gép nem címkézett adatokkal dolgozik. Ennek során az algoritmus magától próbál az *input* adatok alapján szabályokat felfedezni és mintázatokat kialakítani. Nincsenek előre megadott optimális kimenetelek. Megkülönböztethető még a megerősítő tanulás is. Ennek során az algoritmus a környezetével való ismétlődő interakciókból tanul.<sup>33</sup>

A gépi tanulást alkalmazó algoritmusok napjaink leghasznosabb analitikus segéd-eszközei közé tartoznak, ugyanakkor ezek a technológiák sem veszélytelenek, adatvédelmi szempontból különösen nem. Egy gépi tanuláson alapuló algoritmusba táplált adatok alapján egy személy sem lehet beazonosítható, akihez az adat vagy adattöredék tartozik. Ennek ellenére előfordul, hogy a fejlett, többdimenziós algoritmusok ember által nem észrevehető jegyek alapján mégis képesek konkrét profilt kialakítani. Például több olyan önéletrajz tanulmányozása során, amelyekből eltávolították a nem megjelölését a hátrányos megkülönböztetés elkerülése érdekében, a gép olyan tényezőkből, mint a nyelvhasználat vagy forma, mégis következtetni tud az adott jelentkező

27 <https://plato.stanford.edu/entries/bayes-theorem/> (2020. 04. 02.)

28 SIEGELMANN–SONTAG 1992.

29 PATEL 2017.

30 GUPTA 2017.

31 ROSENFELD et al. 2012; MITCHELL 1977.

32 HRNJIC–TOMCZAK 2019.

33 FUMO 2017.

nemére.<sup>34</sup> Megjegyzendő, hogy a GDPR 22. cikke alapján a profilalkotás jogszerűen is lehetséges, ez azonban az eseteknek csak egy szűk, meghatározott körére vonatkozik.

Egy-egy ilyen algoritmus továbbá ugyanúgy megvalósíthatja az elmozdítás módszerét, ez azonban már eltérő hatásokkal jár, mintha ember befolyásolna embert.<sup>35</sup> A hagyományos *nudge* módszer csak nagyobb embercsoportra alkalmazva volt hatékony, azonban a mesterséges intelligenciák már alkalmasak arra, hogy személyre szabott döntésorientáló tényezőket alkalmazzanak. Továbbá egy erre kifejlesztett gép sokkal több adatot képes egyszerűen feldolgozni és analizálni, mint egy ember vagy egy vállalat, így sokkal hatékonyabban is fogja azokat célzott hirdetések formájában felhasználni.<sup>36</sup> Amennyiben a mesterséges intelligencia *input* adatai kifejezetten személyes adatok, a felhasználási lehetőségek gyakorlatilag végtelenek az egyedi emberi viselkedés befolyásolása szempontjából.

### A magánszféra változó fogalma

A magánszféra fogalmának meghatározása nehéz, elsősorban azért, mert az nem hazánkban származik, hanem az Amerikai Egyesült Államokból, illetve Magyarországon némileg más tartalommal használatos. Nem definiálható egyszerűen, hiszen számos eltérő kontextusban használják annak érdekében, hogy információval, térbeliséggel, testtel, lélekkel, kommunikációval vagy mással kapcsolatos értékekre utaljanak. Samuel Warren és Louis Brandeis klasszikus meghatározása szerint a magánszféra az „egyedül hagyatáshoz való jog”, vagyis annak a lehetősége, hogy az egyének távol tartsák a társadalmat és az államot.<sup>37</sup> Tágabb értelmében a magánszférát gyakran az „információs önrendelkezéssel” kapcsolják össze. E fogalom középpontjában a személyekhez való hozzáférés korlátozása áll, mivel arra a követelésre utal, hogy az egyének befolyásolhassák, mások miként férnek hozzá személyükhöz és a rájuk vonatkozó információkhoz. Az adatvédelmi jogban hangsúlyosan kifejeződik ez a nézet.<sup>38</sup> A magánszféra fogalmát továbbá gyakran hozzák összefüggésbe az autonómiával is.

A fogalom tartalmát a nevesített személyiségi jogok mint egyfajta részjogosítványok adják. A magánélet védelme megközelíthető egyfelől az emberi méltóság, másfelől az egyéni szabadság védelme felől. A magánélet védelmét az emberi méltóság védelméhez kötő megközelítés elsősorban a kontinentális európai jogrendszerekre, míg a személyes (döntési) szabadság védelméhez kapcsoló megközelítés az amerikai jogra jellemző.<sup>39</sup>

A magánszférával és a fogalma alá tartozó jogosultságokkal általában az államok, kormányok, cégek vagy társadalmi szervezetek kerülnek szembe. A magyar Polgári

34 DORSCHER 2019.

35 OREMUS 2016.

36 PLAUTZ 2018.

37 WARREN–BRANDEIS 1890, 193–219.

38 RAAB 2017.; FRIEDWALD–FINN–WRIGHT 2013.

39 MENYHÁRD 2014, 385.

Törvénykönyv a nevesített személyiségi jogok között szerepelteti mind a személyes szabadság, a magánélet, a magánlakás, a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jogot, azaz tulajdonképpen a magánszféra védelmét. Ezek a 2:42. § értelmében a Polgári Törvénykönyv oltalma alatt állnak. Akkor korlátozhatók jogszerűen, ha a korlátozás egy demokratikus társadalomban szükséges és arányos intézkedésnek minősül bizonyos fontos érdekek védelme – így például a közbiztonság, valamint a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése és a vádeljárás lefolytatása, illetve büntetőjogi szankciók végrehajtása vagy a közbiztonságot fenyegető veszélyekkel szembeni védelem és veszélyek megelőzése érdekében.

Napjaink digitális társadalmában a magánszférát ugyanakkor már csak egy rendkívül keskeny határvonal választja el a nyilvánosságtól. A valós idejű kommunikáció és információmegosztás fejlődése az elmúlt évtizedekben drámai mértékű volt.<sup>40</sup> A technológiai vívmányok hatására azt tapasztalhatjuk, hogy az emberek mind nagyobb mértékben fedik fel a magánéletüket a nyilvánosság előtt.<sup>41</sup> Ez a legtöbb esetben ráadásul önkéntes. A szolgáltatók többsége közvetett módon hangsúlyozza termékével kapcsolatban, hogy minél több adatot gyűjthet a felhasználóról, annál jobb, személyre szabottabb élményt képes nyújtani.<sup>42</sup>

Tulajdonképpen a hozzánk eljuttatott tartalmak, a beérkező információk bizonyos értelemben személyes adatoknak minősülnek, hiszen a mi tulajdonságainkat, szokásainkat, korábbi fogyasztói döntéseinket tükrözik. Abból az adatcsomagból, amely egy meghatározott egyént mint marketingalanyt céloz, amennyiben a rendszer már elég termékpreferenciával kapcsolatos információt szintetizált róla, egy idő után csak rá lehet visszakövetkeztetni. Azaz már nemcsak a kiáramló információ lesz személyes adat, hanem a beáramló is annak minősül. Továbbá az, hogy minden hozzánk eljutó tartalom egyfajta személyes preferenciaszűrőn halad át, idővel egyfajta buborékhatást eredményez. A választások és döntések alapján egy digitális profilt készítenek az egyénről, majd ennek megfelelően érik behatások, végül ennek eredményeképpen egy önmege erősítő spirálba kerül, ahol a régi identitásának bűvkörében reked, és abból nem tud kitörni. A többség ízlése idővel változik, egyes termékcsoportokat tekintve gyakrabban, egyeseket ritkábban, de a változás törvényszerű. Az, hogy örökösen ugyanolyan tartalmakat látunk, ugyanolyan árucikkek megvételére ösztönöznek minket, az ebbe a természetes változásba történő beavatkozás. Annak ellenére, hogy ez a marketingmódszer tulajdonképpen egy kényszerű helyzetet teremt, és azzal is visszaél, hogy az egyének naponta mennyi időt töltenek online, sajnálatos módon gyakran éri el a célját. A legtöbb felhasználó nem tud róla, vagy pedig nem foglalkozik vele, hogy a tudatát ilyen módon manipulálják, és alkalmazkodik a helyzethez. Megvásárolja ugyanazokat a termékeket és meghozza ugyanazokat a döntéseket, amelyeket az évekkel korábbi éne is meghozott volna, a változásnak és újdonságoknak pedig így nem jut tér, nem fejlődik természetesen az identitás. Üzleti szempontból

40 *The Right to Privacy in the Digital Age* 2015.

41 SIMAY-GÁTI 2015.

42 YU 2019.

ez a tendencia előnyös, hiszen így az egyes termékekhez, illetve terméktípusokhoz hozzárendelhetnek konkrét fogyasztói csoportokat, így biztosítva azokra a folyamatos keresletet.

Erre a jelenségre ad választ az általunk javasolt egyik új alapelv, a *privacy by randomness*, hiszen kétségtelen, hogy a fentebb leírtak alapján a legújabb generációs adatvédelemnek már a személyiség autonómiáját, az identitás spontán fejlődését is védenie kell. A *privacy by randomness* azt írta elő, hogy a kezelők kötelesek abba az adatsomagba, amely alapján számunkra a tartalmakat kiküldik, a személyes preferenciákon kívül véletlenszerű információkat is keverni. Ezáltal kapcsolatba kerülhetnénk az eddigi döntéseinkhez hasonló tartalmakkal, ugyanakkor teljesen új, addig ismeretlen termékekkel és szolgáltatásokkal is. Ha ez megvalósulna, az egyén leküzdhetné a buborékhatast, kiszabadulhatna az azonos választások spiráljából, illetve személyisége áteshetne a természetes változásokon. A fizikai valóságban is elkerülhetetlen, hogy olyan dolgokkal találkozunk, amelyek esetleg nem nyerek el a tetszésünket, tehát az imént említett bezártság-hatás erősödésének elkerülése érdekében szükség-szerű ezt a virtuális szférában is, akár az adatvédelem által megteremteni.

Másfelől vitathatatlan, hogy senkinek nincs arra elég ideje vagy hajlandósága, hogy az összes általa használt applikáció vonatkozásában folyamatosan ellenőrizze a személyes adatait. Minden egyes alkalmazással kapcsolatban naprakésznek kellene lennie az egyénnek, hogy valóban törölték-e az adatait onnan, ahol lejárt az azokra vonatkozó tárolhatósági idő, hogy ténylegesen csak olyan célra használta fel az információkat az adatkezelő, amelyhez az egyén kifejezett hozzájárulását adta, vagy, hogy nem használták-e fel az adatokat a tárolhatósági idő lejáta után, hogy az adatvédelem ténylegesen és hatékonyan megvalósulhasson. Ez azonban olyan fárasztó, unalmas és időrabló feladat, amelyet voltaképpen senki nem végez el önként, illetve nem is végez el egyáltalán. Az ilyen irányú kontroll elmaradása ismét egy a személyes adatok védelmét megnehezítő, gondatlan tendencia, még akkor is, ha az egyén ezt tulajdonképpen idő hiányában önhibáján kívül teszi. Éppen ezért a javasolt új alapelv, a *privacy by assistance* értelmében előírás lenne minden felhasználó mellé egy digitális adatvédelmi asszisztens rendelése. Ez a technikai segítő az imént említett összes vonatkozásban folyamatos figyelemmel kísérné az érintett személyes adatait. Felügyelné azok hollétét és felhasználását, hogy a *privacy by randomness* elve megvalósul-e, hogy az alapértelmezett beállítások valóban az adatvédelem szempontjából barátságosak, illetve gondoskodna mindenfajta visszaélés elkerüléséről, vagy esetlegesen értesítené az érintettet a nem megbízható kezelőkről is. Az asszisztens a már említett *nudge-ok* által terelhetné őt bizonyos célok felé is, az érintett választásának megfelelően. Az asszisztens így ösztönözhetné a felhasználót tanulásra vagy akár egészségesebb életmódra, a szerint, hogy ő milyen erre vonatkozó utasítást ad neki.

## Összegzés

A fentiek alapján jól érzékelhető összefüggés rajzolódik ki a magánszféra, illetve határainak elmosódása és a többek közt erre építő gépi tanulásos algoritmusok, mesterséges intelligenciák között. A magánszférát hagyományosan teljes körű védelem illeti, ezt azonban leggyakrabban éppen a fogyasztók, e védelem jogosultjai hiúsítják meg. Olyan szolgáltatásokat vásárolnak vagy használnak tömegesen, amelyek célja kifejezetten a magánszférába való bejutás, az ott „található” személyes adatokhoz való hozzáférés. A szolgáltatók az érzékeny adatok megszerzését követően algoritmusaik segítségével még célzottabban szólítják meg felhasználóikat és virtuális profilt alakítanak ki róluk. Ez végeredményben oda vezethet, hogy egy platform adott esetben több információval rendelkezik az egyénről, mint ő saját magáról. Az algoritmus bizonyos élethelyzetekben szinte egygyé válik a magánszférával.

Véleményünk szerint a hatályos adatvédelmi rezsim elégtelen e kihívásokkal szemben. A *privacy by design* bizonyos esetekben csak tetézi a bajt azzal, hogy még tudatosabbá teszi a döntéstervezést. Az érintett egyének adatszuverenitása ma már nem védhető a személyes adatok eddigi, belülről kifelé irányuló adatmozgásra fókuszáló szabályrendszerével. Paradigmaváltásra van szükség. Ennek keretében a virtuális térben a magánszférát a kívülről származó kvázi személyes adatok ellen is védelmezni szükséges a buborékhatás kivédése érdekében. A hatályos adatvédelmi rendszer reformja érdekében két új alapelvezést, az egymásra épülő *privacy by randomness* és a *privacy by assistance* bevezetését szorgalmazzuk.

## Felhasznált irodalom

- ADJERID, Idris – ACQUISTI, Alessandro – LOEWENSTEIN, George (2014): *Framing and the Malleability of Privacy Choices*. Elérhető: [www.econinfosec.org/archive/weis2014/papers/AdjeridAcquistiLoewenstein-WEIS2014.pdf](http://www.econinfosec.org/archive/weis2014/papers/AdjeridAcquistiLoewenstein-WEIS2014.pdf) (2020. 04. 02.)
- CAVOUKIAN, Ann (2010): *Privacy by Design – The 7 Foundational Principles, Implementation and Mapping of Fair Information Practices*. Elérhető: <https://collections.ola.org/mon/24005/301946.pdf> (2020. 04. 02.)
- CLEARWATER, Andrew – PHILBROOK, Brian (2018): *Privacy by Design and GDPR: Putting Policy into Practice*. Elérhető: [www.cpomagazine.com/data-privacy/privacy-by-design-and-gdpr-putting-policy-into-practice/](http://www.cpomagazine.com/data-privacy/privacy-by-design-and-gdpr-putting-policy-into-practice/) (2020. 04. 02.)
- CONNOR, Tom (2019): *Helping people make better choices – Nudge Theory and Choice architecture*. Elérhető: <https://medium.com/10x-curiosity/helping-people-make-better-choices-nudge-theory-and-choice-architecture-431a3a40b688> (2020. 04. 02.)
- DORSCHER, Arianna (2019): *Rethinking Data Privacy: The Impact of Machine Learning*. Elérhető: <https://medium.com/luminovo/data-privacy-in-machine-learning-a-technical-deep-dive-f7f0365b1d60> (2020. 04. 02.)
- FRIEDWALD, Michael – FINN, Rachel L. – WRIGHT, David (2013): *Seven Types of Privacy*. Elérhető: [www.researchgate.net/publication/258892458\\_Seven\\_Types\\_of\\_Privacy](http://www.researchgate.net/publication/258892458_Seven_Types_of_Privacy) (2020. 04. 02.)
- FUMO, David (2017): *Types of Machine Learning Algorithms You Should Know*. Elérhető: <https://towardsdatascience.com/types-of-machine-learning-algorithms-you-should-know-953a08248861> (2020. 04. 02.)

- GUPTA, Prashant (2017): *Decision Trees in Machine Learning*. Elérhető: <https://towardsdatascience.com/decision-trees-in-machine-learning-641b9c4e8052> (2020. 04. 02.)
- HOEPMAN, Jaap-Henk (2012): *Privacy Design Strategies*. Elérhető: [www.cs.ru.nl/~jhh/publications/pdp.pdf](http://www.cs.ru.nl/~jhh/publications/pdp.pdf) (2020. 04. 02.)
- HOLT, Kris (2019): *Instagram Is Giving Users More Control Over Their Privacy*. Elérhető: [www.forbes.com/sites/krisholt/2019/10/15/instagram-is-giving-users-more-control-over-their-privacy/#716391afce85](http://www.forbes.com/sites/krisholt/2019/10/15/instagram-is-giving-users-more-control-over-their-privacy/#716391afce85) (2020. 04. 02.)
- HRNJIC, Emir – TOMCZAK, Nikodem (2019): *Machine learning and behavioral economics for personalized choice architecture*. Elérhető: [www.researchgate.net/publication/334248859\\_Machine\\_learning\\_and\\_behavioral\\_economics\\_for\\_personalized\\_choice\\_architecture](http://www.researchgate.net/publication/334248859_Machine_learning_and_behavioral_economics_for_personalized_choice_architecture) (2020. 04. 02.)
- KAY, John (2017): *Behavioural economics: did Kahneman and Tversky change the world?* Elérhető: [www.prospectmagazine.co.uk/magazine/behavioural-economics-did-kahneman-and-tversky-change-the-world](http://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/behavioural-economics-did-kahneman-and-tversky-change-the-world) (2020. 04. 02.)
- LYNCH, Brendon (2010): *Privacy by Design at Microsoft*. <https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2010/11/30/privacy-by-design-at-microsoft/> (2020. 04. 02.)
- MENYHÁRD Attila (2014): A magánélethez való jog elméleti alapjai. *In Medias Res*, 11. évf. 2. sz. 384–406. Elérhető: <http://media-tudomany.hu/archivum/a-maganelethez-valo-jog-elmeleti-alapjai/> (2020. 04. 02.)
- MITCHELL, Jeremy (1977): A Systematic Approach to Analysing Consumer Complaints. *Journal of Consumer Studies and Home Economics*, Vol. 1, No. 1. 3–20. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1470-6431.1977.tb00183.x>
- NAUGHTON, John (2018): *More choice on privacy just means more chances to do what's best for big tech*. Elérhető: [www.theguardian.com/commentisfree/2018/jul/08/more-choice-privacy-gdpr-facebook-google-microsoft](http://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jul/08/more-choice-privacy-gdpr-facebook-google-microsoft) (2020. 04. 02.)
- OREMUS, Will (2016): *Who Controls Your Facebook Feed*. Elérhető: [www.slate.com/articles/technology/cover\\_story/2016/01/how\\_facebook\\_s\\_news\\_feed\\_algorithm\\_works.html?via=gdpr-consent](http://www.slate.com/articles/technology/cover_story/2016/01/how_facebook_s_news_feed_algorithm_works.html?via=gdpr-consent) (2020. 04. 02.)
- PATEL, Savan (2017): *Chapter 2: SVM (Support Vector Machine) – Theory*. Elérhető: <https://medium.com/machine-learning-101/chapter-2-svm-support-vector-machine-theory-f0812effc72> (2020. 04. 02.)
- PLAUTZ, Jessica (2018): *Google Maps Is Personalizing Dining and Activity Recommendations, and Will Even 'Match' You to Restaurants*. Elérhető: [www.travelandleisure.com/travel-tips/mobile-apps/google-maps-percentage-match](http://www.travelandleisure.com/travel-tips/mobile-apps/google-maps-percentage-match) (2020. 04. 02.)
- RAAB, Charles D. (2017): A magánszféra mint biztonsági érték. *Replika*, 103. évf. 3. sz. 81–95. 82. Elérhető: [http://epa.oszk.hu/03100/03109/00006/pdf/EPA03109\\_replika\\_103\\_081-095.pdf](http://epa.oszk.hu/03100/03109/00006/pdf/EPA03109_replika_103_081-095.pdf) (2020. 04. 02.),
- ROSENFELD, Avi – ZUKERMAN, Inon – AZARIA, Amos – KRAUS, Sarit (2012): Combining Psychological Models with Machine Learning to Better Predict People's Decisions. *Synthese*, Vol. 189, No. S1. 81–93. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11229-012-0182-z>
- SIEGELMANN, Hava T. – SONTAG, Eduardo D. (1992): *On The Computational Power of Neural Nets*. DOI: <https://doi.org/10.1145/130385.130432>
- SIMAY Attila Endre – GÁTI Mirkó (2015): *Nyilvánosság és magánélet a mobiltelefon és a közösségi média használat tükrében*. Elérhető: [www.researchgate.net/publication/281319103\\_Nyilvánosság\\_es\\_maganelet\\_a\\_mobiltelefon\\_es\\_a\\_kozosseg\\_i\\_media\\_hasznalat\\_tukreben](http://www.researchgate.net/publication/281319103_Nyilvánosság_es_maganelet_a_mobiltelefon_es_a_kozosseg_i_media_hasznalat_tukreben) (2020. 04. 02.)
- THALER, Richard H. – SUNSTEIN, Cass R. (2008): *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, New Haven, Yale University Press.



Csődöt mondott csodafegyver? A beépített adatvédelem hiányosságai

- THALER, Richard H. – SUNSTEIN, Cass R.– BALZ, John P. (2014): *Choice Architecture. The Behavioral Foundations of Public Policy*, Ch. 25, 2014. Elérhető: [www.sas.upenn.edu/~baron/475/choice.architecture.pdf](http://www.sas.upenn.edu/~baron/475/choice.architecture.pdf) (2020. 04. 02.)
- WARREN, Samuel – BRANDEIS, Louis (1890): The Right to Privacy. *Harvard Law Review*, Vol. 4, No. 5. 193–219. DOI: <https://doi.org/10.2307/1321160>
- YU, Allen (2019): *How Netflix Uses AI, Data Science, and Machine Learning – From A Product Perspective*. Elérhető: <https://becominghuman.ai/how-netflix-uses-ai-and-machine-learning-a087614630fe> (2020. 04. 02.)

## **Jogforrás**

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 Rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)

## **Internetes források**

- Bayes' Theorem* (2003). Stanford Encyclopedia of Philosophy. Elérhető: <https://plato.stanford.edu/entries/bayes-theorem/> (2020. 04. 02.)
- The Behavioural Insights Team. Elérhető: [www.bi.team/about-us/](http://www.bi.team/about-us/) (2020. 04. 02.)
- Buttarelli, Giovanni (2018): *Preliminary Opinion on Privacy by Design*. Opinion 5/2018. The European Data Protection Supervisor. Elérhető: [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-05-31\\_preliminary\\_opinion\\_on\\_privacy\\_by\\_design\\_en\\_0.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-05-31_preliminary_opinion_on_privacy_by_design_en_0.pdf) (2020. 04. 02.)
- Deceived by Design* (2018). Elérhető: <https://fil.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2018/06/2018-06-27-deceived-by-design-final.pdf> (2020. 04. 02.)
- A Guide to Privacy by Design* (2019). AEPD. Elérhető: [www.aepd.es/media/guias/guia-privacidad-desde-diseno\\_en.pdf](http://www.aepd.es/media/guias/guia-privacidad-desde-diseno_en.pdf) (2020. 04. 02.)
- The History of the General Data Protection Regulation*. European Data Protection Supervisor. Elérhető: [https://edps.europa.eu/data-protection/data-protection/legislation/history-general-data-protection-regulation\\_en](https://edps.europa.eu/data-protection/data-protection/legislation/history-general-data-protection-regulation_en) (2020. 04. 02.)
- ICO: *Data protection by design and default*. Elérhető: <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/accountability-and-governance/data-protection-by-design-and-default/> (2019. 11. 27.)
- OneTrust hivatalos oldal. Elérhető: [www.onetrust.com/](http://www.onetrust.com/) (2020. 04. 02.)
- Privacy by Design Certification*. GPS by design Center. Elérhető: [www.ryerson.ca/pbdce/certification/](http://www.ryerson.ca/pbdce/certification/) (2020. 04. 02.)
- Relevant GDPR Articles*. OneTrust. Elérhető: [www.onetrust.com/products/assessment-automation/](http://www.onetrust.com/products/assessment-automation/) (2020. 04. 02.)
- The Right to Privacy in the Digital Age* (2015). United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. Elérhető: [www.ohchr.org/en/issues/digitalage/pages/digitalageindex.aspx](http://www.ohchr.org/en/issues/digitalage/pages/digitalageindex.aspx) (2020. 04. 02.)



# Az alapjogok és a jogállamiság szerepének változása az európai integrációban<sup>1</sup>

GÁT ÁKOS BENCE

*Az Európai Unió napjainkban fontos feladatként tekint a jogállamiság tagállamokban való érvényesítésére, amelyet alapítása óta létező, alapvető céljaként aposztrofál. Az alapjogokra és a jogállamiságra való hivatkozás azonban csak későn került be az európai alapszerződésekbe. Az Unió és elődje, az Európai Közösségek jogfejlődését vizsgálva kiderül, hogy az első évtizedekben éppen a nemzeti hatóságok követeltek több alapjogi garanciát az európai intézményektől. Az európai integráció intézményei előbb fokozatosan próbáltak megfelelni ennek az elvárásnak. Az 1990-es évek végétől következett csak be az a logikai változás, amelynek értelmében most már az uniós intézmények fogalmaznak meg egyre szigorúbb elvárásokat a tagállamokkal szemben.*

**Kulcsszavak:** európai uniós alapjogvédelem, alapjogok és jogállamiság az európai alapszerződésekben, EUSZ. 7. cikk szerinti eljárás

## *The change of the role of fundamental rights and Rule of Law in the European integration*

*Nowadays, the European Union considers the protection of Rule of Law in the member states to be one of its most important duties from its very foundation. However, references to fundamental rights and Rule of Law have been relatively recently inserted in the Treaties. By examining the history of legal development of the EU and the preceding European Communities, it becomes clear that originally national authorities requested the European institutions to give more guarantees for the protection of fundamental rights. For a long time, the institutions of the European integration have tried to gradually meet these expectations. A change in this logic can be observed from the end of the 1990s, according to which EU institutions formulate more and more serious requirements against the member states.*

**Keywords:** protection of fundamental rights in the European Union, fundamental rights and Rule of Law in the European Treaties, procedure of article 7 of the TEU

<sup>1</sup> A tanulmány a szerző *Küzdelem az európai szintéren – a Magyarországgal szembeni „jogállamiság”-kritika feltáratlan összefüggései* című könyve alapján készült. GÁT 2019, 264.

## Bevezetés

Napjainkban gyakran hivatkoznak arra, hogy az európai értékek és a jogállamiság védelme jelentik az Európai Unió (a továbbiakban: Unió) „történelmi alappilléret”. Ez az érv különösen népszerű azok körében, akik szeretnék, hogy az Európai Unió olyan eszközökkel rendelkezzen, amelyeken keresztül ellenőrizheti a jogállamiság érvényesülését az egyes tagállamokban.<sup>2</sup> Emiatt találkozhatunk olyan megállapításokkal, amelyek szerint a jogállamiság védelme mindig is az európai integráció fő célja és egyben alapvető feltétele volt, amely nélkül az egész európai jog értelmét veszítené.<sup>3</sup> Az Európai Unió jogfejlődését alaposabban megvizsgálva azonban sokkal árnyaltabb képet kaphatunk. Egy ilyen vizsgálódásból kiderül, hogy – bár az európai államok demokratikus hagyományai kétségtelenül fontosak – az Unió elődjét alkotó Európai Közösségek elsősorban nem értékalapú, hanem gazdasági együttműködést testesítettek meg.<sup>4</sup> A következő oldalakon bemutatom, hogy az alapjogok és a jogállamiság védelmét csak viszonylag későn emelték be az alapítószerződésekbe. Ráadásul az európai alapjogvédelem kérdésköre eleinte más megközelítésben jelent meg, mint napjainkban. Az állampolgárok alapjogait legelőször nem a tagállamoktól, hanem az európai intézményektől féltették. Bár a jogállamiság eszméjét már-már bálványszerűen kezelő<sup>5</sup> aktuális európai politika tükrében furcsának tűnhet, de eredetileg éppen a nemzeti hatóságok követeltek több alapjogi garanciát az állampolgárok számára az európai intézmények potenciális túlkapásaival szemben, és nem fordítva. A gondolat, hogy az állampolgárokat a tagállamok esetleges visszaéléseitől kell megvédeni, időben csak sokkal később nyert teret.

## Az alapjogok eredeti szerepe: garancia az európai intézményekkel szemben

Egyes szerzők az 1953-as Európai Politikai Közösségről szóló szerződéstervezetre<sup>6</sup> hivatkozva próbálják bizonyítani, hogy a tagállamok feletti jogállamisági ellenőrzés gondolata már a legelső pillanattól kezdve jelen volt az európai integrációban. A szerződéstervezet lehetővé tette volna, hogy a közösség felléphessen abban az esetben, ha egy tagállam területén „az alkotmányos rend és a demokratikus intézmények” ve-

2 Lásd: [www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/](http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/) (2017. 09. 29.)

3 Lásd például az Európai Bizottság 2014-ben kiadott közleményét. COM/2014/0158 final.

4 TÉGLÁSI 2014, 154.

5 Lásd: Varga Zs. András okfejtését a jogállamiság-fogalom önkényes, bálványszerű értelmezésének tendenciájáról. VARGA ZS. 2015.

6 Az Európai Politikai Közösséget létrehozó szerződés tervezetét az 1952 szeptemberében létrehozott – Paul-Henri Spaak volt belga miniszterelnök és külügyminiszter által irányított – ad hoc bizottság dolgozta ki és terjesztette az Európai Szén- és Acélközösség Parlamenti Közgyűlésének elnöke elé. A Közösség legfontosabb célkitűzései közé tartozott a tagállamok biztonságának a garantálása az agresszióval szemben, a tagállamok külpolitikájának összehangolása, a közös piac fokozatos kiépítése, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelme. [https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1946-1959/1953\\_hu](https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1946-1959/1953_hu) (2019. 01. 03.)

szélybe kerülnek.<sup>7</sup> Az említett szerződéstervezet azonban sohasem lépett hatályba, így legfeljebb történelmi kuriózumként tekinthetünk rá. A jogtörténeti tények ezzel szemben éppen arra világítanak rá, hogy az alapjogvédelem viszonylag új keletű téma az Európai Unióban.

Az Európai Közösségek első három évtizedében az alapító szerződések nem tettek említést az alapjogokról, csak néhány speciális jog védelméhez létezett jogalap. Ilyen jogok voltak például az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma, a munkaerő-áramlás szabadsága, a szolgáltatásnyújtás szabadsága, a munkavállalók munka- és életkörülményeinek a javítása, valamint a férfiak és nők közötti jövedelemegyenlőség.<sup>8</sup> Ezek a kivételek azonban csak erősítik azt a megállapítást, hogy az Unió eredetileg meghatározóan gazdasági jellegű<sup>9</sup> együttműködés volt, hiszen a felsorolt jogok egytől-egyig gazdasági vonzatúak.

Az alapjogok szerződéses védelmének hiányát egy idő után az Európai Unió Bírósága (korábbi nevén Európai Közösségek Bírósága, a továbbiakban: Bíróság) igyekezett kompenzálni.<sup>10</sup> A Bíróság a német Alkotmánybíróság híressé vált, 1974. május 29-i, úgynevezett „Solange” ítéletére reagálva szélesítette ki az alapjogvédelmi garanciákat. A karlsruhei bíróság említett ítéletében ugyanis leszögezte, mindaddig nem fogadja el a közösségi (uniós) jog nemzeti joggal szembeni elsőbbségét, amíg az Európai Közösségekben nem ugyanolyan mértékben biztosított az alapjogok védelme, mint Németországban.<sup>11</sup>

Az Európai Unió Bírósága első lépésként a tagállamok alkotmányos hagyományaira támaszkodva megállapította, hogy az alapjogok védelme része a közösségi jog általános elveinek. Ezzel biztosítani tudta például olyan jogok védelmét, mint az emberi méltóság, a személyi sérthetlenség, a szólásszabadság, a törvény előtti egyenlőség, a kontradiktórius közigazgatási eljárás elvei, vagy a gondos ügyintézés elve.<sup>12</sup> A Bíróság ezután új eszközöket talált ki, hogy kiszélesítse az alapvető jogok érvényesítését szolgáló jogalapot; így például a nemzetközi egyezmények – többek között az Emberi Jogok Európai Egyezménye – további inspirációs forrássá váltak számára.

A német Alkotmánybíróság 1986. október 22-i ítéletében, azaz majdnem 30 évvel az európai integrációt megalapító Római szerződés után kezdte csak megnyugtatónak találni az európai alapjogvédelmet. Ekkor puhított korábbi joggyakorlatán azzal, hogy megdönthető vélelmet állított fel, amely szerint az Európai Bíróság által biztosított védelem egyenértékűnek tekinthető a német alkotmányos védelemmel.

Az Európai Közösségek hosszú ideig a fent bemutatott bírósági joggyakorlatfejlődés ellenére sem rendelkeztek saját alapjogvédő dokumentummal. A Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977-ben elfogadott egy nagyon rövid, mindössze két

7 PECH–KOCHENOV 2015.

8 FERRARO–CARMONA 2015, 3.

9 VAUCHEZ 2014, 37.

10 TÉGLÁSI 2010, 23–24.

11 FERRARO–CARMONA 2015, 4.

12 FERRARO–CARMONA 2015, 6.

bekezdésből álló nyilatkozatot, amelyben aláhúzták, hogy „rendkívül fontosnak tartják azoknak az alapjogoknak a tiszteletben tartását, amelyek a tagállami alkotmányokból és az emberi jogok és alapvető szabadságok európai egyezményéből következnek”.<sup>13</sup> A nyilatkozat azonban csak szimbolikus deklarációként értékelhető. Egy alapjogokat tartalmazó dokumentum megalkotására tett első kísérlettel csak jóval később, a Maastrichti szerződés 1989-es előkészítésekor találkozhatunk. Az Európai Parlament (a továbbiakban: Parlament) ekkor megszavazott egy alapjogokat rögzítő határozatot, amelyet azonban a tagállamok az új szerződéssel kapcsolatos tárgyalások során nem fogadtak el. Ezt követően éveket kellett várni arra, hogy a kérdés újra az európai politika napirendjére kerüljön. Az Amszterdami szerződést előkészítő 1997-es tárgyalások alatt a Parlament ismét megpróbálta elérni, hogy az Unió saját alapjogi chartával rendelkezzen,<sup>14</sup> de a javaslatot ezúttal sem építették be a szerződésbe. A Tanács akkori német elnöksége azonban segített napirenden tartani a kérdést, így végül az 1999-es kölni Európai Tanács következtetéseinek megfelelően 2000. december 7-én, a Nizzai Szerződéssel egy időben kihírdették az úgynevezett Alapjogi Chartát (a továbbiakban: Charta). Ugyanakkor a Chartát akkor még olyan intézményközi megállapodás formájában fogadták el, amelyet nem lehetett a szerződésekkel egyenértékűnek tekinteni. A szerződéseknek megfelelő jogi kötőerővel csak később, az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés („alkotmányszerződés”) tervezetében ruházták volna fel. Mivel azonban a szerződéstervezet több tagállami népszavazáson elbukott, a Charta továbbra is megmaradt egyszerű intézményközi megállapodásnak.

Az Alapjogi Chartát végül csak alig több mint tíz évvel ezelőtt, a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatályba lépésekor emelték a szerződések szintjére. A Charta csak az európai intézményekre alkalmazható, a tagállami intézkedések közül kizárólag azokra terjed ki, amelyek az európai jogot hajtják végre. Még ha az „európai jog végrehajtása” kitéltelt a Bíróság kiterjesztően is értelmezi, világos, hogy a Charta nem a tagállami kormányzatokkal, hanem az európai intézményekkel szemben hivatott védelmezni az alapjogokat.

Az Európai Unión belüli alapjogvédelem kérdése az Alapjogi Charta elfogadásával sem jutott nyugvópontra. Jelenleg is vita tárgyát képezi, hogy az Európai Unió csatlakozzon-e az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez és ezzel – a tagállamaihoz hasonlóan – magára nézve kötelezőnek ismerje-e el az Emberi Jogok Európai Bírósága joghatóságát. Bár a Lisszaboni szerződés előírta, hogy az Európai Uniónak csatlakoznia kell az egyezményhez, a csatlakozásra a mai napig nem került sor, mivel az Európai Bíróság 2014. december 18-án, 2/13-as állásfoglalásában<sup>15</sup> a csatlakozás ellen foglalt állást. Ez a mindmáig nyitott kérdés is azt mutatja, hogy az alapvető jogok és az Európai Unió kapcsolata korántsem olyan vitán felül álló, történelmi tény-

13 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31977Y0427\(01\)&from=FR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31977Y0427(01)&from=FR) (2017. 10. 10.)

14 FERRARO–CARMONA 2015, 8.

15 Lásd a Bíróság állásfoglalásáról készült elemzést. POPOV 2015.

kérdés, mint azt a tagállamokkal szembeni uniós jogállamiság-politika szorgalmazói feltüntetik.

### **Az alapjogok megváltoztatott szerepe: korlát a nemzetállami politikával szemben**

Mint láttuk, az európai intézményekkel szembeni alapjogvédelem csak viszonylag későn jelent meg az európai integráció történetében. A tagállamokkal szembeni uniós alapjogvédelem még ennél is új keletűbb kérdés. Bár a két jelenség témáját tekintve hasonló – hiszen mindkét esetben az alapjogok védelméről beszélhetünk –, a mögöttük álló megfontolások homlokegyenest ellentétes logikát tükröznek.

Az első esetben ugyanis a tagállami hatóságok – például a német alkotmánybíróság – fogalmazták meg abbéli aggodalmukat, hogy az európai intézmények nem tartják kellőképpen tiszteletben az alapjogokat. A második esetben pedig már az európai intézmények fejezik ki azzal kapcsolatos aggályaikat, hogy a tagállamok nem óvják kellőképpen az alapjogokat és a jogállamiságot is magukban foglaló „európai értékeket”.

Ez egy bravúros, 180 fokos fordulatot jelent: míg korábban a nemzeti hatóságok jelentették a garanciát a hiányzó európai alapjogvédelemmel szemben, napjainkban az európai intézmények éppen ezeket a nemzeti hatóságokat jelölik meg az alapjogokra leselkedő fő veszélyforrásként. A tagállamok szemszögéből ezért joggal tűnhet úgy, hogy az európai intézmények nemcsak hogy elhárították a velük szemben kezdetekben megfogalmazott alapjogi kritikákat – például az Alapjogi Charta elfogadásával –, hanem a megközelítést ügyesen megfordítva, a figyelmet még át is terelték a tagállamokra. A jogtörténet segítségével az alábbiakban erről a folyamatról is pontosabb képet kaphatunk.

A jogállamiságra tett első európai közösségi (uniós) utalást egy politikai deklaráció tartalmazta. Az 1973-as koppenhágai európai csúcstalálkozó után az Európai Közösségek kilenc tagállama elfogadta a Nyilatkozatot az európai identitásról. A dokumentum megállapítja, hogy a tagországok „egy olyan közös életfelfogás bizonyosságában, amely az embereket szolgáló társadalmi rend megteremtésére törekszik, akarják a gazdasági haladás célját képező képviselői demokrácia, a joguralom és a szociális igazságosság, valamint az emberi jogok betartását, mint az európai identitás alapelemeinek a védelmét”<sup>16</sup>

Ami az uniós alapszerződéseket illeti, a jogállamiságra történő első szó szerinti utalások csak 35 évvel az Európai Közösségek megalapítása után, az 1992-es Maastrichti szerződésben jelentek meg. A Maastrichti szerződés három alkalommal tesz említést a jogállamiságról. Először a Preambulumban rögzíti, hogy a Magas Szerződő Felek megerősítik „elkötelezettségüket a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok

<sup>16</sup> [www.cvce.eu/obj/declaration\\_sur\\_l\\_identite\\_europeenne\\_copenhague\\_14\\_decembre\\_1973-fr-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32.html](http://www.cvce.eu/obj/declaration_sur_l_identite_europeenne_copenhague_14_decembre_1973-fr-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32.html) (2017. 10. 10.) Magyar fordításhoz lásd: J. NAGY 2005.

és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvei mellett”.<sup>17</sup> Ezt követően, már a szerződés normatív részében, az unión kívüli harmadik országok vonatkozásában jelenik meg utalás a jogállamiságra. A harmadik országoknak biztosított fejlesztési együttműködéssel összefüggésben a szerződés kimondja, hogy „a Közösség ezen a területen folytatott politikája hozzájárul a demokrácia és jogállamiság fejlődésének és megszilárdításának általános céljához, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának célkitűzéséhez”.<sup>18</sup> Végül, a jogállamiság elvére való hivatkozás a szerződés közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó cikkében is megjelenik, amely rögzíti, hogy a kül- és biztonságpolitika egyik célja „a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és megerősítése, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása”.<sup>19</sup> Mindez jól mutatja, hogy az 1990-es évek elején, a Maastrichti szerződés megalkotásakor a jogállamiság-védelem kérdése még nem az unió tagállamok, hanem a harmadik országok vonatkozásában merült fel.

Bár a Maastrichti szerződés F. cikke nem említi kifejezetten a jogállamiságot, a további elemzésre való tekintettel mégis érdemes azt is felidézni itt:

„1) Az Unió tiszteletben tartja tagállamainak nemzeti identitását, amelyek kormányzati rendszerei demokratikus elveken alapulnak.

2) Az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek.”<sup>20</sup>

Ez a cikk elsősorban a tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartására helyezi a hangsúlyt, majd tényként állapítja meg, hogy a tagállamok kormányzati rendszerei demokratikus elveken alapszanak. A (2) bekezdés jogszabályszovege értelmében az Európai Uniónak – és nem a tagállamoknak – kell tiszteletben tartania a tagállamok alkotmányos hagyományaiból és az emberi jogi egyezményből fakadó alapvető jogokat. Tehát az alapvető jogokkal kapcsolatban a Maastrichti Szerződés F. cikke nem a tagállamok, hanem az Európai Unió számára ír elő kötelezettségeket.

Az 1997-es Amszterdami szerződés ehhez képest jelentős megközelítésbeli változást hozott. Az új szerződéssel a Maastrichti Szerződés F. cikk (1) bekezdése helyébe a következő szöveg lépett:

„Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban.”<sup>21</sup>

Az Amszterdami szerződés következtében az alapszerződés szövege a fő hangsúlyt már nem a tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartására helyezi. A nemzeti identitásra vonatkozó rendelkezést az új szöveg is átveszi, de az előző szö-

<sup>17</sup> Maastrichti szerződés, Preambulum.

<sup>18</sup> Maastrichti szerződés, 130 U. cikk, 2. bek.

<sup>19</sup> Maastrichti szerződés, J.1. cikk.

<sup>20</sup> Maastrichti szerződés, F. cikk.

<sup>21</sup> Amszterdami szerződés, 1. cikk (8) bek.



veghez képest hátrébb, a (3) bekezdésbe helyezi át. Továbbá a szöveg bár elismeri, hogy a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása, valamint a jogállamiság minden tagállam számára közös alapelveket jelentenek, azokat már az Európai Unió saját alapelveiként kezeli. Jogilag ez annyit jelent, hogy az Európai Unió számára lehetővé vált, hogy a tagállamok alkotmányos hagyományaira való utalás nélkül, közvetlenül is hivatkozhatson demokratikus fundamentumára, és azt akár a tagállamokkal szemben is felhozassa. Az idézett cikk másik jellegzetessége, hogy immár sokkal részletesebben sorolja fel a demokratikus alapelveket, amelyek között ráadásul az alapszerződések történetében először jelenik meg szó szerint a jogállamiság is.

Ezek a módosítások már önmagukban jelzik, hogy fontos logikai változáson ment keresztül az alapjogvédelemmel kapcsolatos európai megközelítés. Az Amszterdami szerződéssel bevezetett, alábbi F.1. cikk pedig teljesen egyértelművé teszi a változást, amelynek eredményeképpen a tagállamok az uniós alapjogvédelem célkeresztjébe kerültek:

„1. A tagállamok egyharmada vagy a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament hozzájárulásának elnyerését követően az állam-, illetve kormányfői összetételben ülésező Tanács, miután a kérdéses tagállam kormányát felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti az F. cikk (1) bekezdésében említett alapelveket.

2. A Tanács, amennyiben ilyen megállapítást tett, minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak az e szerződés alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. Ebben az esetben a Tanács figyelembe veszi az ilyen felfüggesztésnek a természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit érintő lehetséges következményeit.”

E passzus az Európai Unióról szóló szerződés jelenlegi 7. cikkének – azaz a napjainkban a jogállamisági vitákkal kapcsolatban híressé vált „hetedik cikknek” – az őse. Az idézett F.1. cikk 1997-ben, 40 évvel az Európai Közösségek megalapítása után vezetett be először – az alapjogokon és a jogállamiságon alapuló – uniós tagállamokkal szembeni szankciós eljárást. A tagállamok csak ettől a pillanattól kezdve jelennek meg az alapvető jogokra és a jogállamiságra leselkedő, potenciális veszélyforrásként.

A 2001-ben elfogadott Nizzai szerződés tovább folytatta az Amszterdami szerződés által elindított tendenciát. A további változást az jelentette, hogy az említett cikk egy olyan előrejelzési mechanizmussal egészült ki, amely lehetővé tette, hogy az Európai Unió nemcsak a súlyos jogsértés megállapítása esetén, hanem már az említett jogok megsértésének „egyértelmű veszélye” esetén is felléphessen egy tagállammal szemben egy egyszerűbb eljárás keretében. Ez az újabb, kiegészítő eljárás nem nyújt lehetőséget szankciókra, csak annyit tesz lehetővé, hogy a Tanács „ajánlásokat” fogadjon el annak érdekében, hogy a szóban forgó tagállam megszüntesse a jogállamiságot veszélyeztető helyzetet. Továbbá a Nizzai szerződés értelmében a Tanács arra is

lehetőséget kapott, hogy „független személyeket kérjen fel, hogy azok észszerű időn belül a kérdéses tagállamban fennálló helyzetről jelentést készítsenek”<sup>22</sup>

Mivel a tagállamokat célzó jogállamisági ellenőrzési lehetőségek uniós alapszerződésbe illesztése kilép abból a logikából, amely az európai integráció első négy évtizedét jellemezte, érdemes röviden kitérni arra, hogy mi állhat a fordulat hátterében. A bemutatott változások az 1990-es évek végén és a 2000-es évek elején következtek be, amely időszakot döntően az Európai Unió keleti bővítéséről szóló viták határozták meg. Az akkori vélekedés szerint a kommunista diktatúra elnyomása alól nemrégiben felszabadult kelet-közép-európai országokban a demokratikus értékek és a jogállamiság nem rendelkeztek olyan szilárd alapokkal, mint Nyugat-Európában. Ezt a hozzáállást kiválóan szemlélteti az is, hogy a kelet-közép-európai államoknak speciális alapjogi és jogállamisági kritériumrendszernek, az úgynevezett koppenhágai kritériumoknak<sup>23</sup> kellett megfelelniük ahhoz, hogy felvételt nyerhessenek az Európai Unióba. Bertrand Mathieu francia alkotmányjogász professzor *A jog a demokrácia ellen?* című művében rámutat arra, hogy Nyugat-Európában ez a megközelítés még mindig érvényben van a kelet-közép-európai tagállamokkal szemben. Példaként hozza fel a mai napig működő, 1990-ben létrehozott Velencei Bizottságot, amelynek fő küldetése, hogy támogassa „a közép- és kelet-európai országokat abban, hogy teljes jogú tagjai lehessenek a demokratikus nemzetek családjának”.<sup>24</sup> Hasonló megállapításra jut Trócsányi László alkotmányjogász professzor is, aki szerint a jogállamisággal kapcsolatos vizsgálatok tekintetében más bírálat alá esnek az Unió régi és újonnan csatlakozott tagállamai.<sup>25</sup> A jelenleg kialakulóban lévő jogállamiság-politikát kritikus szemmel figyelők ezért sokszor panaszkodnak az Unión belüli egyfajta kettős mércére, amely szerint az Unióban a kelet-közép-európai államokat a demokráciát és a jogállamiságot illetően még mindig „eredendően gyanúsabbnak” tartják, mint a „szilárd demokratikus hagyományokkal” rendelkező nyugat-európai tagállamokat.

A kelet-közép-európai tagállamokkal szembeni kettős mércét megcáfolandó, az Európai Unióban gyakran hoznak fel egy tévhiten alapuló érvelést. Sokan úgy gondolják, hogy a tagállamokkal szembeni, jelenlegi 7. cikk szerinti szankciós eljárás őseit az 1999-es, ausztriai politikai helyzet miatt vezették be az uniós szerződésekbe. Nyugat-Európában ugyanis nagy port kavart az az eset, amikor a szélsőjobboldalinak tartott Jörg Haider pártja (FPÖ) az 1999. októberi ausztriai parlamenti választásokat követően bejutott az osztrák kormánykoalícióba. Az európai uniós tagállamok ekkor

22 Nizzai Szerződés, 1. cikk.

23 Az Európai Unióba való felvételhez szükséges bizonyos kritériumok teljesítése, amelyeket az Európai Tanács 1993-as koppenhágai ülésén állapítottak meg, innen a „koppenhágai kritériumok” elnevezés. A kritériumok a következők: a demokrácia, a jogállam és az emberi jogok érvényesülését garantáló intézmények stabilitása, a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme; működő piacgazdaság; képesség az Unión belüli versenyviszonyokkal és piaci erőkkel való megbirkózásra; a tagsággal járó kötelezettségek teljesítésére való képesség, valamint a politikai, gazdasági és pénzügyi uniós célkitűzéseinek vállalása. [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession\\_criteria\\_copenhagen.html?locale=hu](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html?locale=hu) (2019. 01. 03.)

24 MATHIEU 2017, 131.

25 TRÓCSÁNYI 2014, 130.

uniós szintű eszközök helyett hagyományos, bilaterális diplomáciai úton nyilvánították ki nemtetszésüket és próbáltak nyomást gyakorolni Ausztriára. A téves feltételezés szerint az uniós tagállamok később ebből az esetből tanulva rögzítettek az alapszerződésekben egy eljárást, amelyen keresztül az Európai Unió fel tud lépni, ha egy tagállamban sérül a jogállamiság. A kronológiát figyelembe véve azonban ez az eset nem befolyásolhatta a 7. cikk elődjének számító jogállamisági eljárás bevezetését, hiszen azt az 1997. október 2-án – tehát két évvel a kérdéses osztrák választások és kormányalakítás előtt – aláírt Amszterdami szerződés vezette be.

Visszatérve a jogállamiság európai integrációban való térnyerésére, a jelenleg is hatályos európai alapszerződések legutóbbi jelentős módosítását megvalósító, 2007-ben aláírt Lisszaboni Szerződést alaposabban is meg kell vizsgálni. A Lisszaboni Szerződés által még nagyobb hangsúly került az alapvető jogok és a jogállamiság védelmére.

Egyrészt az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) Preambulumába bekerült egy új, részletesebb bekezdés, amely rögzíti, hogy a szerződő felek az ösztönzést „Európa kulturális, vallási és humanista örökségéből [merítik], amelyből az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogai, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, valamint a jogállamiság egyetemes értékei kibontakoztak”. Másrészt az EUSZ normatív része az alapelvek még részletesebb felsorolásával egészült ki, amelyeket a szerződés immár európai „értékeknek” hív. A lisszaboni szerződésmódosítás után az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) új, 2. cikke az alábbiakat tartalmazza:

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

Harmadrészt, a Lisszaboni szerződés az EUSZ 7. cikkének formájában megerősítette azokat a megoldásokat, amelyeket az Amszterdami és Nizzai szerződések vezettek be arra az esetre, ha a jogállamiság sérül egy tagállamban. Néhány technikai módosítás történt, a szerződés szövegéből például kivették azt a lehetőséget, hogy a Tanács jelentéskészítésre kérhet fel független személyeket arról, hogy milyen helyzetben van a jogállamiság egy adott tagállamban. A további elemzéseket megkönnyítendő, a jelenleg is hatályos 7. cikket érdemes teljes egészében idéznünk.

„(1) A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. Mielőtt ilyen megállapítást tenne, a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően ajánlásokat tehet neki.

A Tanács rendszeresen ellenőrzi, hogy azok az okok, amelyek alapján ilyen megállapítást tett, továbbra is fennállnak-e.

(2) A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően, az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket.

(3) A Tanács, amennyiben a (2) bekezdés szerinti megállapításra jutott, minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. Ebben az esetben a Tanács figyelembe veszi az ilyen felfüggesztésnek a természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit érintő lehetséges következményeit.

A kérdéses tagállamnak a Szerződések szerinti kötelezettségei minden esetben továbbra is kötik ezt az államot.

(4) A Tanács a későbbiekben minősített többséggel úgy határozhat, hogy a (3) bekezdés alapján hozott intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be.

(5) Az e cikk tekintetében az Európai Parlamentre, az Európai Tanácsra és a Tanácsra alkalmazandó szavazási szabályokat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 354. cikke állapítja meg.”

Az EUSZ 7. cikke az Amszterdami és Nizzai Szerződések által rögzített megoldásokat megtartva két eljárástípust alakít ki. Az első típusú, a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás lehetővé teszi annak megállapítását, hogy, fennáll az EUSZ 2. cikkében felsorolt értékek súlyos sérelmének egyértelmű veszélye, valamint lehetőséget nyújt nem kötelező erejű ajánlások megfogalmazására. Ez az eljárás indítható el könnyebben, az Európai Bizottság, az Európai Parlament vagy a tagállamok egyharmadának kezdeményezésére. Ezután a súlyos jogsértés egyértelmű veszélyének megállapításához a Tanács négyötödös többségére és az Európai Parlament egyetértésének elnyerésére van szükség. Ahhoz, hogy ezek a feltételek mind érvényesüljenek, komoly politikai manővereket kell végrehajtani diplomáciai szempontból rendkívül érzékeny területen, ahol az egyes európai országok egymást veszik górcső alá.

A második típusú, a 7. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás alapján már az EUSZ 2. cikkében felsorolt értékek súlyos és tartósan fennálló sérelmét lehet megállapítani. Ezt az eljárást már csak a tagállamok egyharmada vagy a Bizottság indíthatja el, a Parlament nem. A végleges határozat elfogadásához – amely már szankciókat is vonhat maga után az adott tagállammal szemben – a tagállamok állam-, illetve kormányfőinek egyhangú szavazatára (leszámítva az érintett tagállamot) és a Parlament egyetértésére van szükség. Az eljárás kudarcához tehát már az is elegendő, hogy egyetlen tagállam védelmébe vegye a vizsgálat alá vett országot, és megvétózza az ellene készülő határozatot az Európai Tanácsban. A szankciós döntéshez szükséges szavazási feltételeket különösen nehéz teljesíteni abban az esetben, amikor az Európai Unió nemcsak egy, hanem több tagállamot is bírál a jogállamiságra hivatkozva, hiszen a két tagállam nagy eséllyel szolidáris lesz egymással, és egyikük mindig megvétózza a másik ellen javasolt szankciókat.

A fentiekre tekintettel a 7. cikk szerinti eljárásokat elindító politikai erőknek számolniuk kell azzal a politikai kockázattal, hogy az elindított eljárás eredménytelenül záródhat. A 7. cikket nem hiába szokták politikai „atomfegyverként” aposztrofálni. Egyrészt, egy tagállam szavazati jogának esetleges felfüggesztése példátlanul súlyos szankciót jelent az Unió jogrendszerében. Másrészt, a mechanizmus elindítása negatívan hathat vissza azokra is, akik elindították. Végül a 7. cikk szerinti eljárás alkalmazása az egész Európai Unió egységét megbonthatja azzal, hogy gyengíti a különböző európai országok közötti politikai bizalmat és kölcsönös jóhiszeműséget. Részben a 7. cikk ezen tulajdonságaival indokolható, hogy az elmúlt évtizedben az Európai Unió különböző intézményei nem a 7. cikk szerinti eljárások alkalmazására, hanem a megindítása előtti vizsgálati szakasz kialakítására helyezték a hangsúlyt, ezzel is növelve politikai mozgásterüket a tagállamokra vonatkoztatott jogállamiság- és alapjogvédelem terén. Az Unió által feltalált, illetve napjainkban előirányzott új jogállamisági mechanizmusok vizsgálata számos érdekes megállapítást tesz lehetővé, amelyekre külön cikkben szeretnék részletesebben kitérni.

## Zárszó

A fentiekben annak bemutatására koncentráltam, hogy az uniós jogfejlődés tekintetében a jogállamiság nem tekinthető az európai integráció alappilléreinek. Eleinte éppen a tagállamok, illetve a tagállami hatóságok vetették vigyázó szemüket az európai integráció intézményeire, attól tartva, hogy utóbbiak működésük során nem biztosítják kellőképpen az alapjogvédelmet. Az európai intézmények több évtizedes fejlődés következtében vetközték csak le ezeket a kritikákat, miközben az 1990-es évek végétől fokozatosan teret nyert a tagállamok feletti európai alapjogi és jogállamiság-kontroll gondolata.

## Felhasznált irodalom

- MATHIEU, Bertrand (2017): *Le droit contre la démocratie?* Issy-les-Moulineaux, LGDJ, collection Forum.
- FERRARO, Francesca – CARMONA, Jesús (2015): *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne. Le rôle de la Charte après le traité de Lisbonne.* Brüsszel, Európai Parlament Kutatószolgálat. DOI: <https://doi.org/10.2861/592904>
- GÁT Ákos Bence (2019): *Küzdelem az európai szintéren – a Magyarországgal szembeni „jogállamiság”-kritika feltáratlan összefüggései.* Budapest, Közép- és Kelet-európai történelem és társadalom kutatásért Közalapítvány.
- J. NAGY László (2005): *Az európai integráció politikai története.* Szeged. Elérhető: <http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/3325/1/EUINTEGR.pdf> (2018. 09. 23.)
- PECH, Laurent – KOCHENOV, Dimitry (2015): *Renforcer le respect de l'État de droit dans l'UE: Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil.* Elérhető: [www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0356-renforcer-le-respect-de-l-etat-de-droit-dans-l-ue-regards-critiques-sur-les-nouveaux](http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0356-renforcer-le-respect-de-l-etat-de-droit-dans-l-ue-regards-critiques-sur-les-nouveaux) (2017. 10. 10.)

- POPOV, Athanase (2015): L'avis 2/13 de la CJUE complique l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH. *La Revue des Droits de l'Homme*, 2015. február. DOI: <https://doi.org/10.4000/revdh.1065>
- TÉGLÁSI András (2010): *A tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében*. Kül-Világ, 7. évf. 4. sz. 22–47.
- TÉGLÁSI András (2014): Az emberi jogok védelmének nemzetközi rendszere. In BENCE Zsófia – HALÁSZ Iván szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog. Fejezetek az alkotmány, az állam, az állam-szervezet és az alapvető jogok témaköréből*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar.
- TRÓCSÁNYI László (2014): *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. Budapest, HVG-ORAC.
- VARGA Zs. András (2015): *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég Kiadó.
- VAUCHEZ, Antoine (2014): *Démocratiser l'Europe*. Párizs, Éditions du Seuil et La République des Idées.

### Jogforrások

- Amszterdami szerződés. Elérhető: [www.parlament.hu/irom37/9171/alapszerzodes/xv\\_11997d-hu.pdf](http://www.parlament.hu/irom37/9171/alapszerzodes/xv_11997d-hu.pdf) (2017. 10. 10.)
- Egyesítési Szerződés
- Egységes Európai Okmány. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0027&from=HU> (2020. 04. 24.)
- Európai Unióról szóló Szerződés. Európai Unió Működéséről szóló Szerződés. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=HU> (2020. 04. 24.)
- Maastrichti szerződés. Elérhető: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf) (2017. 10. 10.)
- Nizzai Szerződés. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=HU> (2017. 10. 20.)
- Római szerződés (EGK). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0023&from=HU> (2020. 04. 24.)

### Internetes források

- COM/2014/0158 final. *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret*. Európai Bizottság, Strasbourg, 2014. március 11. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&qid=1592904002113&from=EN> (2017. 09. 29.)
- Emmanuel Macron beszéde 2017. szeptember 26-án egy szuverén, egységes és demokratikus Európáért. Elérhető: [www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/](http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/) (2017. 09. 29.)
- Az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság közös nyilatkozata az alapvető jogokról, 1977. április 27. Elérhető: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31977Y0427\(01\)&from=FR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31977Y0427(01)&from=FR) (2017. 10. 10.)

Az alapjogok és a jogállamiság szerepének változása az európai integrációban

Az Európai Unió története – 1953. Elérhető: [https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1946-1959/1953\\_hu](https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1946-1959/1953_hu) (2019. 01. 03.)

Nyilatkozat az európai identitásról, 1973. december 14., francia nyelvű változat. Elérhető: [www.cvce.eu/obj/declaration\\_sur\\_l\\_identite\\_europeenne\\_copenhague\\_14\\_decembre\\_1973-fr-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32.html](http://www.cvce.eu/obj/declaration_sur_l_identite_europeenne_copenhague_14_decembre_1973-fr-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32.html) (2017. 10. 10.)

[https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession\\_criteria\\_copenhague.html?locale=hu](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhague.html?locale=hu) (2019. 01. 03.)





## Analysing from a systematic perspective the Albanian nationalism in the Ottoman Empire

SEÇKİN ARPALIER – IRIEDA HAMZAJ

*The Balkan Peninsula was under the rule of the Ottoman Empire for six centuries. This long Ottoman presence and co-existence directly influenced the Balkan peoples in several respects: politics, military, religion, economy, culture, social, demography, art, architecture, state tradition, state institutions and so on. Considering the multiethnic and multireligious structure of the region, the Ottoman Empire was forced to use various regulatory means to have a peaceful and prosperous region. Thus, the Ottoman Empire implemented systems and policies in the Balkans such as “İstimâlet” (tolerance and protection), “Millet”, “Devshirmeh”, “Jizya”, “Çift-Hane”, “Timar”, “Vilayet”, “İskan”. The effect of these policies on the population of the region has been examined on a systematical basis. These types of policies also had an impact on the subsequent development of nationalism in the Balkans. Nationalism in the Balkans began in the early 19th century with the Greek and Serbian uprisings; these uprisings were largely armed, and later spread to other Balkan peoples. In all these developments, Albanian nationalism makes a difference. It is a fact that the rule of the Ottoman Empire has shaped the Albanian nationalism as it has done with all Balkan nationalism. However, the Albanian nationalism was developed under the conditions that the Ottoman Empire established in the region, videlicet on the policies it applied. The nature of the Albanian nationalism differs from the other regional ones in that it is not an aggressive movement and that it developed more on the basis of a cultural awakening. The investigation of the steps that resulted in this variation holds a particular significance. For a real understanding of all the mentioned changes one has to know the systems and policies that are to be explained in this study.*

**Keywords:** Ottoman Empire, Albanians, Nationalism, Administrative System, Balkans

### Az Oszmán Birodalom albán nacionalizmusa rendszerszintű perspektívából elemezve

*A Balkán-félsziget hat évszázadon keresztül az Oszmán Birodalom uralma alatt állt. Ez a hosszú közös múlt az Oszmán Birodalom politikai, katonai, vallási, közgazdasági, kulturális, társadalmi, demográfiai, művészeti, építészeti, valamint állami hagyományai és rendszere terén is (és még sok más*

*módon is) kifejtette hatását. A terület kevert etnikai és vallásos összetétele miatt az Oszmán Birodalom a béke és a jólét érdekében számos különböző szabályozóeszközhöz folyamodott. Az Oszmán Birodalom olyan irányelveket is beiktatott a balkán területén, mint a: “İstimâlet” (tolerancia és védelem), “Millet”, “Devshirmeh”, “Cizye”, “Çift-Hane”, “Tımar”, “Vilayet”, “İskan”. A dolgozat szisztematikusan vizsgálja ezek hatását a terület lakosságára. Ezek az irányelvek hatással voltak a török uralmat követően a Balkánon kialakuló nacionalizmusra is. Ez a 19. század elején a görög és szerb lázadásokkal kezdődött (ezek jellemzően fegyveres lázadások voltak), majd átterjedt a környező Balkán nemzetekre is. Ezek közül az albán mozgalom volt az, ami jelentős változást hozott. Igaz ugyan, hogy a török birodalom más balkáni nemzetek nacionalizmusára is hatással volt, de az albán nacionalizmus még a török által felállított helyzet alatt fejlődött ki. Az albán nacionalizmus abban különbözik az azt körülvevő államokétól, hogy nem agresszióra alapozza mozgalmát, hanem kulturális és társadalmi ébredéssel éri el célját. Ezek vizsgálata azért fontos, mert ez határozza meg a dolgozatban kifejtett rendszerek és irányelvek mögöttes okait.*

**Kulcsszavak:** Oszmán Birodalom, albánok, nacionalizmus, adminisztrációs rendszer, Balkán

## Introduction

Besides the advance of the Ottoman Empire to Rumelia, with the death of Stefan Dušan, the Serbian Kingdom was weakened and divided. Thus, the Oghuz Turks<sup>1</sup> got involved in the Balkans in 1371 with the Battle of Chernomen. With the absence of political authority in the region, day by day the influence of the Ottoman Empire in the Balkans increased. The dominance of the Ottoman Empire in the Balkans, which lasted until the beginning of the 20th century, began on 28 June 1389 with the Battle of Kosovo on the Kosovo Field (Fusha e Kosovës). The victory of the Ottoman army led by Murad I against the army led by the Serbian commander Lazar Hrebeljanović, consisting of Serbian, Bosnian, Croatian, Albanian, Hungarian, Bulgarian and Czech soldiers, was accepted as one of the biggest turning points of the history of the Balkans, including Turkish, Albanian and Serbian history.

The domination<sup>2</sup> of the Ottoman Empire over the Balkans from the 14th until the early 20th centuries had a direct impact on the region in many ways, including political,

1 The Huns (a Turkish people in antiquity) temporarily entered the Balkans under the leadership of Atilla, ruler of the Hun Empire. From the Late Middle Ages, the Ottoman Turks dominated the region, who had, besides their Turkish identity, an Islamic identity as well.

2 Pax Ottomana, Latin for “Ottoman Peace”. It refers to the term used to describe the sovereignty, stability and order that existed in the territories of the Ottoman Empire (Balkans, Anatolia, Middle East, Caucasus, North Africa) compared to other parts of the world. For details: GÖYÜNÇ 2001, 31–49.

military, religious, economic, cultural, social, demographic, artistic, architectural, state tradition and state institutions. Depending on the region, the Balkan languages have taken from Turkish between 2000–5000 words. Moreover, the Ottoman heritage stands out in their impact on clothing, eating, drinking, folk music and behavior.<sup>3</sup> The Ottoman administration, as it affected the whole Balkans, directly affected the Albanian nationalism as well. Even in the words of Maria Todorova, “today’s Balkans are the Ottoman heritage”<sup>4</sup>

While the Albanian nationalist movement is the latest nationalist movement in the Balkans, it has developed differently compared to other Balkan nationalisms. This change is considered as one of the most remarkable events of the history of the Balkans in the 19th century. The reason why Albanian nationalism is the latest nationalist movement that awoke in Europe is linked with the system and policy during the reign of the Ottoman Empire.

The policy of “*istimâlet*” (tolerance and protection) which was implemented by the Ottoman Empire on the conquered territories in the Balkans is one of the most important elements of the empire’s attachment to the region. According to Maria Todorova, the Ottoman Empire, which did not separate the non-Muslims from the Muslim population, with certain privileges, protected their right to live, to have a property and the freedom of worship, thus was rapidly spreading and consolidated a solid social structure in the region.<sup>5</sup>

## The Social Structure in the Ottoman Empire

Two different social structures were found in the Ottoman Empire. The first group is the “military” (*askerî*) group that governs, comprising the sultan, his family, rulers and relatives. Soldiers, religious officials, court officials and bureaucrats that belong to the group are excluded from the tax liability. Since the aim of the establishment of the Ottoman Empire was to spread Islam through its conquests, and due to the fact that the rulers were more interested in military duties, naming the ruling class as military was a decisive factor. Apart from the ruling group, there is a class known as “*reâyâ*”<sup>6</sup> comprising the rest of the society which were under the rule of the sovereign.

Without making any distinction between the Muslim and non-Muslim, all the rest of the population – that were not comprised in the ruling group – formed the rest of

---

3 İNALCIK 2011, 18.

4 TODOROVA 2010, 36.

5 TODOROVA 2010, 16.

6 According to the Turkish dictionary explanation, the term “*sürü*” in international literature is explained as “the flock”. AKŞIN 2007, 8–9. <https://books.google.com.tr/books?id=rt4TCgAAQ-BAJ&pg=PA11&lpg=PA11&dq=reaya+the+flock&source=bl&ots=N6DiIPLFK&sig=ntciDNSgf3Ind9ON9T6uGaB9VKQ&hl=tr&sa=X&ved=0ahUKewiTioMb78fWAhWla5oKHXJE-BA8Q6AEIOzAD#v=onepage&q=reaya&f=false> (06. 10. 2019).

the “tebaa” (society).<sup>7</sup> Reâyâ class included not only the peasants engaged in agriculture and animal husbandry, but also merchants, artisans and nomadic communities in the city and town were part of this class. Unlike the military (askerî) class, the reâyâ class had tax obligations. Contrary to popular belief, there was a system where the transition between classes is possible. Both the person in the reâyâ class could be included in the ruling class and the “sipahi”<sup>8</sup> who did not participate in the campaigns could pass to the reâyâ class.<sup>9</sup>

It is seen that many Albanians have risen to bureaucratic services, palace duties, and vizier office. The Albanian presence in the Ottoman ruling section, which did not experience a frozen social stratification, also directly influenced Albanian nationalism. The fact that many of the leaders<sup>10</sup> of Albanian nationalism served the Ottoman bureaucracy distinguishes Albanian nationalism from other Balkan nationalisms. Yet for other Balkan nationalisms, the only objective was independence. However, until the last moment, many Albanians wanted their autonomous existence to be under the protection of the Ottoman Empire since the Ottomans presented themselves as protectors of Albanian lands against the danger coming from the Slavic and Greek expansionist politics.<sup>11</sup> Moreover, the administration had favoured the Albanians in many ways during centuries, while in the latest years of the empire, the protection of the Yıldız and Çırağan Palaces by the Albanians during the reign of Abdulhamid II (which protection showed his confidence in Albanians) was the reason of developing a vaster policy of tolerance towards them. Abdulhamid II’s usage of Albanian words in some of his speeches is another indication of positive relations between the administration and Albanians.<sup>12</sup>

7 ESER 2010, 208. This Journal can be reached through the following link: <http://sbe.balikesir.edu.tr/dergi/edergi/c13s24/makale/c13s24mk.pdf> (06. 10. 2019)

8 Spahi (Sipahi) was a social class that formed the cavalry of the Ottomans within Janissaires. It was divided into two main groups; the provincial “Tımarlı Sipahi” and the troops of the palace “Kapıkulu Sipahi.” “Spahi” [www.collinsdictionary.com/dictionary/english/spahi](http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/spahi) (06. 10. 2019).

9 “Reaya sınıfına genel bir bakış” [www.tarihhaber.net/reaya-sinifina-genel-bir-bakis/](http://www.tarihhaber.net/reaya-sinifina-genel-bir-bakis/) (06. 10. 2019).

10 Some of the leaders of Albanian nationalism like; Vassa Efendi (Vaso Pashë Shkodrani), Şemseddin Sami (Sami Frashëri), Fraşirili Abdul Bey (Abdyl Frashëri), Naim Frashuri (Naim Frashëri), İsmail Kemal Bey (İsmail Qemali), İsmail Kemal Bey (İsmail Qemali), Hasan Prishtina – Hasan Berisha) performed important tasks in Ottoman bureaucracy.

11 FISCHER 2014, 30–31.

12 FISCHER 2014, 30–31.

## Millet System

Since the foundation of the Ottoman Empire, Muslim and non-Muslim peoples have been living all together. The legal basis of the relationship between non-Muslim “reâyâ” and the state was realised only with the laws published during Sultan Mehmed the Conqueror’s reign. By granting some administrative, judicial and legal rights first to the Greek “reâyâs” and then to the “Zimmis”<sup>13</sup> of Galata, Sultan Mehmed the Conqueror laid the foundations of the “Millet System”. The concept of “Millet”<sup>14</sup> is defined in Şemseddin Sami’s<sup>15</sup> “Kamus-i Türk-i” dictionary as “religion, sect, the name given to the community belonging to a religion or sect”.<sup>16</sup>

The “Millet System”, which laid its foundations during the reign of Sultan Mehmed the Conqueror, was officially recorded in Ottoman documents for the first time in an edict (ferman) of 1517 during the reign of Sultan Selim I. The usage of this concept continued until the Ottoman Reform Edict (Islahat Ferman) of 1856, then the term “Cemaat” (Community) was used instead of “Millet”. The Millet System, which directly affected the nationalism in the Balkans, provides – under Islamic law of the state – all freedom of religion, and worship were guaranteed under the status of “zimmi” to all non-Muslims who were people of the book (Ahl al-Kitâb),<sup>17</sup> moreover their safety of life and property was also guaranteed.

The notion of Millet in the Ottoman Empire, which embodies the religious belonging, is an entirely diverse notion from the notion and the perception of the minority status that we have nowadays. The persons who live within the Millet they belong to, were under the spiritual, financial and also administrative authority of that community. No religious community was pressed in matters of belief, moreover, they were also allowed to build and restore their places of worship, establish foundations and retain ownership of these foundations.<sup>18</sup>

---

13 Zimmi was the name given to the non-Muslim community, it included the people that were part of Ahl al-Kitâb (People of the Book). This part of the population paid tributes to the Islamic State. It is the simplified version of the word “dhimmi” in Arabic. “Zimmi”, <https://islamansiklopedisi.org.tr/zimmi> (07. 10. 2019)

14 The concept of “Millet” in the modern Turkish language signifies “nation”.

15 Şemseddin Sami (Sami Frashëri), who is a linguist, writer, poet, and historian, is considered to be a very important intellectual in both societies in terms of his contributions to Turkish and Albanian language. He is regarded both as one of the leaders of Albanian nationalism and as a representative of Turkish nationalism and Ottomanism through the contributions of his work.

16 “Millet Nedir?”, [www.yucedevlet.com/millet-nedir.html](http://www.yucedevlet.com/millet-nedir.html) (07. 10. 2019).

17 People of the book, English for “Ehl-i Kitap” (Turkish), “بائتاكل لءا” (Arabic), used for the followers of the monotheistic religion who believe in the holy books mentioned in Quran like Bible, Torah and Zabur (Psalm), etc. “Ahl al-Kitâb”, [www.britannica.com/topic/Ahl-al-Kitab](http://www.britannica.com/topic/Ahl-al-Kitab) (07. 10. 2019)

18 KONAN 2011, 269–270.

Family and social issues such as marriage, divorce, and inheritance were resolved within the Millet. The person who was deemed to be the interlocutor of the Sultan in matters related to the people was called “milletbaşı”. In order to carry out this task, “milletbaşı” was also supported by the empire. Unlike the conflicts and assimilation attempts of minorities in the modern world, the Millet System allowed them to live safely within their own social group. The situation of the nations included in the Millet System cannot be compared with the situation of minority communities living in colonialist empires or with those of federative structures. For this reason, the Millet order applied by the Ottoman Empire is a “sui generis” (unique in its kind) event in history.<sup>19</sup>

The Millet System had a direct impact on Albanian nationalism as well. In the Millet System, the separation of societies according to religious and sectarian groups rather than ethnicity affected some nations positively and some nations negatively. In this system, it is observed that the Orthodox believers were organised under the category of the Greek Orthodox and continued their existence in integrity. Greeks and Slavs, thanks to the usage of Greek and Slavic languages in religious ceremonies and in all Orthodox entities, have managed to protect the basic parts of their culture with the most important tool, the language.

On the other hand, Albanians, who were Muslims, Catholics and Orthodox, have been divided due to the system. The Millet System impacted the Albanian nationalism in terms of its development and its course of action. Thus under this context it separated the Albanian nationalism from other Balkan nationalisms. Consequently, this led to the differentiation between Albanians, who were already experiencing social division. It is seen that the Albanians who were Orthodox believers came under Hellenic influence and they were called “Arvanid” by the Ottoman Empire.<sup>20</sup> On the other hand, Catholic Albanians seem to have been influenced by the Renaissance in Italy and have called their own clan “Arbëresh”. It is noted that the Albanians who are Muslim are defined as Turkish by Westerners and the term “Turco-Albanian”<sup>21</sup> is used by the Greeks to define Muslim Albanians.<sup>22</sup> Even among the Muslim Albanians, who adopted the Sunni and Bektashi sects, there were many differences of opinion.

In the post-Tanzimat era, the regional Balkan countries gathered on an ethnic axis structure. This was an alliance between different lands and people based on their language, alphabet, education and national consciousness. Considering the ethnic axis structure formed in the region and compared to their neighbours, Albanians were left behind in terms of language, alphabet, education and national consciousness thus they were late in establishing their nation-state. On the other hand, in the region,

19 ORTAYLI 2015.

20 ÇAKA 2015, 17–21.

21 From 1715 onwards, it was observed that they were called in this way. “Τουρκαλβανοί” (Tourk-alvanoí). For details: MILLAS 2009, 47–60.

22 KALLIOPI 2013, 299.

thanks to the support of the foreign powers, and especially Russia, states such as Greece, Serbia, Bulgaria, and Romania emerged and gained their independence.

On the other hand, the Albanians, the majority of whom are Muslim, have not received the support of the great powers in the same level as the other Balkan peoples. Albanians suffered many injustices due to the power rivalry between Italy and Austria-Hungary in the Western Balkans.<sup>23</sup> At the London Conference in 1913, while defining the borders, two-thirds of the lands where Albanians lived and more than half of the Albanian population remained outside the borders of the newly established Albanian state.<sup>24</sup>

## Devshirmeh System

With the intention of enhancing and consolidating its power, the Ottoman Empire needed to expand the borders. On the other hand, while the Ottoman Empire conquered new territories and expanded its borders, it used the “Devshirmeh System”<sup>25</sup> in order to meet the administrative and military personnel needs. Such a system has been used to create a high level of military and governance, especially by recruiting young and talented children from the Christian communities in Rumelia and subjecting them to a rigorous education. As in the Ottoman Empire, there have been examples of the upbringing of foreign youth (8-18 years old) in Roman, Byzantine, and many Islamic states. In the conquered lands, one-fifth of the Christian children were taken, circumcised and educated at the “Enderun Mektebi”<sup>26</sup> school with Turkish-Islamic upbringing and military training.

As specified by the Devshirmeh System, the children were collected considering many qualities. In this regard, the Christian nobles’ children, the priests’ sons, the healthiest son of the families with more than one child were taken, but this didn’t happen to the families with only one son. Children without parents were not selected since they did not receive family discipline. The system did not prefer to recruit neither the children known to be city-dweller and greedy, nor the bald, egoistic, beardless, blond, very tall and very short children and the boys who were circumcised in a young age. In addition, “Devshirmeh” was not made from all nationalities. Generally Albanian, Bosniak, Bulgarian, Greek, Serbian and Croatian children were selected, while Turkish, Kurdish, Persian, Russian, Georgian, Jewish and Gypsy children were not recruited. Armenians were rarely recruited for palace affairs.<sup>27</sup>

The recruitment was initially made in Rumelia from the zones where Albanians mostly lived; in places such as Skopje, Shtip, Prizren, Gjirokastra, Ioannina, Shkodra,

---

23 FISCHER 2014, 37.

24 ÇAKA 2015, 20.

25 The process of recruiting Christians and bringing them up to be part of the Janissaries troops.

26 Special school in the Ottoman Palace.

27 İLGÜREL 1986, 385.

Ohrid, Peja, Dukagjin and Manastir (Bitola).<sup>28</sup> With the Devshirme System, Veli Mahmud Pasha, Rum Mehmed Pasha, Yunus Pasha, Rüstem Pasha, Kuyucu Murad Pasha, and Pargalı İbrahim Pasha were the ones who rose to the Grand Vizier. However, there are also examples considered negative for the system such as İskender Bey (Skanderbeg).<sup>29</sup>

During the reign of Murad II, even though Skanderbeg initially carried out successful military services, he did not break ties with Albania and captured the Kruja<sup>30</sup> (Akçahisar) Castle with a false decree he had prepared and then made resistance against the Ottoman Empire.<sup>31</sup> Skanderbeg, who rejected Islam and declared that he rebelled against the Ottoman Empire to avenge his family, received all kinds of financial and military assistance from the Kingdom of Naples and the Vatican. Skanderbeg, having had a good military training in the same period when Sultan Mehmed the Conqueror also had his military training, was successful in the battles against the Ottoman Empire, thanks to the information he had and due to the fact that the siege of Kruja Castle was not possible because of its geographical conditions.<sup>32</sup> This uprising, in an actual perception, is incompatible with Albanian nationalism, and as Hans Kohn points out, the fact that nations need historical myths to consolidate their existence gains importance within this context.<sup>33</sup> For this reason, this historical myth was necessary to awake Albanian nationalism in the 19th century while Enver Hoxha used it to consolidate national consciousness in the 20th century. However, the attention was not focused on how accurate and how objective from the historical point of view these myths were, the most important matter was the fact that these myths were able to convince and thus mobilise the masses.

### Socio-Economic Structure of the Ottoman Empire

It is seen that the socio-economic structure of the Ottoman Empire was founded on various systems and taxes in the center of the rural economy. In the social community, just like the tax liability obligation for the reâyâ class, the head tax (haracı) is collected – based on Islamic law<sup>34</sup> – from non-Muslims under the name of “jizya”. Jizya obligation is charged by the landowners who are called “baştina”.<sup>35</sup> Likewise, this

28 ÖZCAN 1994, 254.

29 Albanian: Gjergj Kastrioti Skënderbeu.

30 Albanian: Krujë.

31 UZUNCARŞILI 2011, 209.

32 RRAPAJ–KOLASI 2013, 223.

33 KUZIO 2002, 32–33.

34 The Ottoman Empire collected the Jizya Tax from non-Muslims according to the 29th Ayat of Surat at-Tawbah in the Quran. Surat-at-Tawbah 29th: “Fight those who do not believe in Allah or in the Last Day and who do not consider unlawful what Allah and His Messenger have made unlawful and who do not adopt the religion of truth from those who were given the Scripture – [fight] until they give the jizyah willingly while they are humbled.” For more information see: <http://islamicstudies.info/reference.php?sura=9&verse=29> (10. 10. 2019)

35 İNALCIK 2011, 57.



tax was taken under the name of “capitatio”, “kephaletikon”, “gezit” from believers of different faith in Roman, Byzantine, or Sassanid Empires.

Jizya, in accordance with the principles of Islamic law, is taken from the non-Muslims as paid for the military service obligation. Although this term was abolished after the Tanzimat Edict of 1839, the tax continued to be collected from non-Muslims under the name of the *bedel-i askeri*<sup>36</sup> (paid military obligation).<sup>37</sup>

The positive influence of Sari Saltik services in the region before the Ottoman period, as well as the tolerance and protection (*istimâlet*) policy followed in the Balkans in the Ottoman period, the resettlement (*iskan*)<sup>38</sup> and Jizya policies, were all influential in the decision of Albanians, Bosnians, Torbesh and Pomaks toward accepting Islam. Regardless the fact that the conversion of the majority of Albanians to Islam had a positive effect on the increase of their influence on the Ottoman administration, the truth is that compared to other Balkan communities Albanians being divided in terms of faith affected negatively Albanian nationalism. The influence of Jizya on Albanian nationalism brought changes at the structural level and directly shaped the methodology of Albanian nationalism.

Subject to a traditional agricultural economy, the “Çift-Hane System” of the Ottoman Empire is the only significant factor in the understanding of the rural economic structure in Anatolia and Rumelia during the classical period of the Empire between 1300 and 1600. The wealth of the empire was based on agricultural land ownership and agricultural production. The opening of the land to agriculture, cultivation, irrigation, harvesting are dependent on human and animal power. Besides the procurement and adoption of the means of production, the process of transporting the product to the markets emerges as business segments necessitating cost and administration. For this type of organisation, the economic and social aspects of the management and execution of the necessary legal measures for the implementation of this large agricultural organisation is provided by the “Çift-Hane System”.<sup>39</sup> The concepts of small peasants, family farms like the “Jugum Caput” in the late Roman Empire, “Zeugarion” in the Byzantine Empire did not differ from the “Çift-Hane System” in the Ottoman Empire.<sup>40</sup>

The “Çift-Hane System” is reciprocal and interdependent with some other systems of the empire. The Ottoman “Timar-Sipahi System” depends on the functioning of the “Çift-Hane System”. Therefore, the Çift-Hane System, Timar (Dirlik) System and the Çift-Hane unit is intertwined as Miri-Tapulu land system.<sup>41</sup> It is seen that the Timar

---

36 There are also examples of non-Muslim soldiers who did not pay this price and served the Ottoman Empire in the army and navy, as well as some Muslim youth who were exempted from the army by paying this military service price (*bedeli*).

37 ORTAYLI 2015, 1.

38 In order to make Turkish and Islamise the territories that the Ottoman Empire conquered, the policy of settling Turkmen tribes in the newly conquered regions is called as “*iskan*” policy.

39 ORBAY 2011, 1.

40 İNALCIK 2011, 16.

41 İNALCIK 1994, 145–146.

System goes back to the period of Orhan Bey in terms of documents. The meaning of the Timar System, is care and attention. Through this particular care and attention, the system provided the sustainability of the military-administrative hierarchy in the Ottoman central provinces. Furthermore, the Timar System was not only the basis of the military-administrative organization of the empire, but was also a determining factor in the functioning of the “Miri” land system, in determining the status of the peasant-farmers and the tax payable, and in the management of the agricultural economy in the classical age of the Ottoman Empire.<sup>42</sup>

In addition to all these, the guild organisation system established by the artisans and craftsmen living in the same region, stands out as another factor preventing the birth of the bourgeoisie class in the Ottoman Empire. Due to the absence of the bourgeoisie class and the tax-based classical rural economic system imposed by the Ottoman Empire, the Balkans remained outside<sup>43</sup> world economy established since 1492.<sup>44</sup> For this reason, historians and nationalists from Albania as well as from other Balkan countries,<sup>45</sup> attribute the grounds of the Balkans backwardness as a result of the economic system implemented by the Ottoman Empire. Although many of the systems used by the Ottoman Empire were similar to those of the early empires in the region, or systems created with soft transition formulas, many theses adopted by Albanian historians claim that the production system, social structures and economic strength of the Albanian communities in the pre-Ottoman region were at a more advanced level.<sup>46</sup>

According to Ernest Gellner, nationalism is the product of the industrial social organisation.<sup>47</sup> According to the modernist nationalist approach, nationalism has become a sociological necessity only in the modern world. Gellner categorized human life into three stages: the hunter-gatherer, the agro-literate, and the industrial one. The Albanians, which are under the domination of the Ottoman Empire, are placed in the second stage the agro-literate stage. The ruling class uses its culture to separate itself directly from the vast majority of agricultural producers. For this reason, considering that there is no cultural homogenisation in agricultural societies, no convenient environment can be formed to establish a nation-state. In the third stage, factors such as capitalism, industrialisation, urbanisation, secularisation and modern bureaucracy, which were formed along with modern developments in the last two centuries, led to the formation of the concepts of nation and nationalism.<sup>48</sup> However, the system of governance implemented by the Ottoman Empire led Albanian nationalism to reach the third stage much later than the nationalist movement in Europe.

42 İNALCIK 2011, 117.

43 WALLERSTEIN 1979, 390.

44 The history of the North American expedition, led by Christopher Columbus across the Atlantic Ocean in 1492, is considered a symbolic date of the establishment of the world economy.

45 RRAPAJ–KOLASI 2013, 193–194.

46 RRAPAJ–KOLASI 2013, 193–194.

47 GELLNER 1983, 25.

48 ÖZKIRIMLI 2017, 70–71.

## Administrative Structure of the Ottoman Empire

The administrative system of the Ottoman Empire was divided into rural administrative units, in other words, provinces (vilayet), which were governed by the “beylerbeyi” and were formed with the unification of villages and sanjaks. After 1591, the Arabic word “eyalet”, meaning governing and executing, was adopted.<sup>49</sup> Due to political, economic and physical distance and conditions, the provinces were divided into three sections: Salyaneli<sup>50</sup> (Annually), Salyanesiz (Non-annually) and İmtiyazlı<sup>51</sup> (Privileged).

Regions like Anatolia, Diyarbakır, Erzurum, Damascus, and Van, including Rumelia, where the Balkans is located, have been identified as Salyanesiz (Non-annually) provinces. The Salyanesiz provinces, which form the center of the Ottoman Empire, are naturally the most influenced regions in terms of administrative, economic, religious and social areas. After the Tanzimat Period, through changes made to the border and administrative units in the provinces within the “Vilayet Regulations” (Vilayet Nizamnamesi) issued by the Ottoman Empire in 1864, it was passed to the “Vilayet System”.<sup>52</sup>

With the transition to the Vilayet System, the regions where the majority of Albanians live were divided into four different provinces: Kosovo, Shkodra, Monastery and Ioannina. Albanians being divided with regard to religion and sects, their administrative and geographical division was also inevitable. This division affected negatively Albanian nationalism. Due to many physical and geographical barriers in the region where Albanians live, they experienced difficulties in communicating among themselves. The lack of a good communication and interaction required by the nationalist movement had a negative impact on the emergence of the movement. On the other hand, the borders of the provinces drawn by the Ottoman Empire formed the boundaries of the “Greater Albania Idea” which was the only aim of the Albanians. Considering the actual borders of the Balkan states, the “Greater Albania

---

49 İNALCIK 2011, 73.

50 Salyaneli (Annual) Provinces is the name given to the administration of provinces far from the center such as Egypt, Tunisia, Tripoli, Abyssinia, Yemen. The Timar System is not implemented on them. After paying the salary of the tax collector, the rest is transferred annually to the coffers of the Ottoman Empire.

51 İmtiyazlı (Privileged) Provinces is used for the provinces which are far from the center and free in their internal affair (the provinces of Wallachia, Moldova, and Transilvania), still, they have military and tax obligations. The Crimean State is exempt from tax and tax obligations. The Hejaz State, which houses the holy lands, is exempt from tax and tax obligations.

52 KARTAL 2014, 1.

Idea<sup>53</sup> refers to the area that covers the whole of Albania and Kosovo, the southwest of Serbia, the south of Montenegro, the west and northwest of Northern Macedonia, and the northwest of Greece.

## Conclusion

The Balkans was seen by the Ottoman Empire not only as an imperial land, but also as a homeland. Therefore, there have been mutual interaction in political, economic, cultural, religious, social life and in many other different aspects and spheres of life. As it happened with all Balkan nationalisms, the rule of the Ottoman Empire was the factor shaping Albanian nationalism as well. It also developed on the basis of the conditions determined by the Ottoman Empire in the region.

Under the influence of the governing system, the Albanians' nationalist movement was the latest developing nationalist movement in the Balkans, as well as the most differently evolving movement compared to other Balkan nationalisms. This was one of the most remarkable events in the 19th century's Balkan history. Many arguments developed in Albanian nationalism have been about the Ottoman Empire. As with other nationalisms in the Balkans, in order to strengthen its own nationalism, it built the perception of the common enemy and the "other" to break ties with the Ottoman Empire, since it expressed its relations with the old governance.

These arguments were not used by many historians and nationalists because they were accurate or true, but because they were considered necessary. For them it is of greater importance that the claims were convincing and could "mobilize the masses", and of less importance whether they were based on facts. In most of the Balkan historiography, the perception about the Ottomans is negative. On the other hand, the perception of the Bosnian historians, who are partners in terms of faith, is positive. Even though a minority, there are Romanian and Albanian historians that have a positive perception towards the Ottoman Empire because it prevented the destruction of the existence and culture of their nations from the Slavic invasion and assimilation, thus they saw the Empire as a protector.

53 For this idea such notions are used: "Greater Albania" (Alb.: Shqipëria e Madhe, Tr.: Büyük Arnavutluk), "Ethnic Albania" (Alb.: Shqipëria Etnike, Tr.: Etnik Arnavutluk) and "Natural Albania" (Alb.: Shqipëria Natyrale, Tr.: Doğal Arnavutluk). In addition, Albanians use the discourse of "Reunification of the Albanian Nation" (Alb.: Ribashkimi Kombëtar Shqiptar, Tr.: Arnavut Milletinin Tekrardan Birleşmesi). For more information to see: JUDAH 2008, 120. The book can be reached from the following link: [https://books.google.com/books?id=WjTRCwAAQBAJ&pg=PA120&dq=Albanian+nationalists&hl=en&sa=X&redir\\_esc=y#v=onepage&q=Albanian%20nationalists&f=false](https://books.google.com/books?id=WjTRCwAAQBAJ&pg=PA120&dq=Albanian+nationalists&hl=en&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=Albanian%20nationalists&f=false) (12. 10. 2019)

## Bibliography

### Print literature

- AKŞIN, Sina (2007): *Turkey From the Empire to Revolutionary Republic: The Emergence of the Turkish Nation from 1789 to the Present*. New York, New York University Press.
- ÇAĞA, Eduart (2015): Millet Sisteminde Arnavutların Durumu, Osmanlı Millet Sisteminde Arnavutların Konumu (XVII-XIX. Asırlar). *Journal of Balkan Studies*, Vol. 6, No. 1. 7–22.
- GELLNER, Ernest (1983): *Nations and Nationalism*. 1. Edition. New York, Cornell University Press.
- GÖYÜNÇ, Nejat (2001): Pax Ottomana. In Kemal Çiçek ed.: *Studies In Memoriam Prof. Dr. Nejat Göyünç*. Ankara, Yeni Türkiye Publications. 31–49.
- İLGÜREL, Mücteba (1986): Yeniçeriler, *İA*, Vol. 13, İstanbul. 388.
- İNALCIK, Halil (1994): State, Land and Peasant: The Çift-hane System: the Organization of Ottoman Rural Society, In Halil İNALCIK and Donald QUATAERT eds: *An Economic and Social History of the Ottoman Empire 1300-1914*. New York, Press Syndicate of the University of Cambridge.
- İNALCIK, Halil (2011): Eyalet İdaresi: Cizye ve Gayrimüslimler, In id.: *Osmanlı İdare ve Ekonomik Tarihi*. İstanbul, İSAM Publications.
- JUDAH, Tim (2008). *Kosovo: Whats Everyone Needs to Know?* New York, Oxford University Press.
- KALLIOPI, Nikolopoulou (2013). *Tragically Speaking: On the Use and Abuse of Theory for Life*. Nebraska, Nebraska University Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctt1ddr6jt>
- MILLAS, Iraklis (2009): Tourkokratia: History and the Image of Turks in Greek Literature. *South European Society and Politics*, Vol. 11, No. 1. 47–60. DOI: <https://doi.org/10.1080/13608740500470315>
- ÖZCAN, Abdülkadir (1994): *Devşirme*. İSAM, c. 9, İstanbul.
- ÖZKIRIMLI, Umut (2017): 'Chapter 3: Primordialism/Perennialism. In id. ed.: *Theories of Nationalism: A Critical Introduction*. London, Palgrave. 51–80.
- RRAPAJ, Jonilda – KOLASI, Klevis (2013): The Curious Case of Albanian Nationalism: the Crooked Line from a Scattered Array of Clans to a Nation-State. *The Turkish Year Book of International Relations*, Vol. 44, 185–228. DOI: [https://doi.org/10.1501/intrel\\_0000000290](https://doi.org/10.1501/intrel_0000000290)
- TODOROVA, Maria (2010). *Balkanları Tahayyül Etmek*, Translated by Dilek Şendil, ed. Tansel Güney, 3. ed. İstanbul, İletişim Publication.
- UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı (2011). *Osmanlı Tarihi*. Ankara, TTK Publication, 10. B, Vol.1.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1979). *The Ottoman Empire and the Capitalist World-Economy: Some Questions for Research*, Review (Fernand Braudel Center), Vol. 2, No. 3.

### Online Resources

- ESER, Ümit (2010): Milletlerin Varlığı ve Özerkliği Hakkındaki Tartışmalar, Millet Sisteminin Tarihi Arka Planı: Gayrimüslim Cemaatler İçin Özerk Bir Alan. *Balıkesir University Journal of Institute of Social Sciences*, Vol. 13, No. 24. Available: <http://sbe.balikesir.edu.tr/dergi/edergi/c13s24/makale/c13s24mk.pdf> (06. 10. 2019)
- FISCHER, Bernd (2014): Albanian Nationalism and Albanian Independence, *De Gruyter Open, Seeu Review*, Vol. 10, No. 1, 25–38. DOI: <https://doi.org/10.2478/seeur-2014-0005>
- İNALCIK, Halil (2015): Osmanlı Fütuhatinin Sonuçları, *Türkler ve Balkanlar*, Available: [www.inalcik.com/images/pdfs/15810373TURKLERVEBALKANLAR.pdf](http://www.inalcik.com/images/pdfs/15810373TURKLERVEBALKANLAR.pdf) (05. 10. 2019)

- KARTAL, Nazım (2014): İl Sistemine Geçiş Sorunsalı: Türkiye’de 1864 Vilayet Nizamnamesi ile İl Sistemine Geçilmiş midir? *Journal of International Management, Economics and Business*, Vol. 10, No. 23. DOI: <https://doi.org/10.17130/ijmeb.2014.10.23.611>
- KONAN, Belkıs (2011): İnsan Hakları Ve Temel Özgürlükler Açısından Osmanlı Devletine Bakış. *Gazi University Journal of the Faculty of Law*, Vol. 15, No. 4, 253–288. Available: <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/789420> (08. 10. 2019)
- KUZIO, Taras (2002): The Myth of The Civic State: A Critical Survey of Hans Kohn’s Framework for Understanding Nationalism. *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 25, No. 1. 20–39. DOI: <https://doi.org/10.1080/01419870120112049>
- ORBAY, Kayhan (2011): *Osmanlı Çift-hane Sistemi*, Ankara University Institute of Social Sciences Department of Economics, (Unpublished Master’s Thesis). Available: [www.academia.edu/27999598/Osman%C4%B1\\_%C3%A7ift-hane\\_sistemi](http://www.academia.edu/27999598/Osman%C4%B1_%C3%A7ift-hane_sistemi) (11. 10. 2019)
- ORTAYLI, İlber (2015): *Osmanlı İmparatorluğu’nda Millet Sistemi*. Available: [www.tarihtarih.com/?Syf=26&Syz=381989](http://www.tarihtarih.com/?Syf=26&Syz=381989) (08. 10. 2019)
- “Ahl al-Kitâb”, *Encyclopædia Britannica* (2019). Available: [www.britannica.com/topic/Ahl-al-Kitab](http://www.britannica.com/topic/Ahl-al-Kitab) (07. 10. 2019)
- “Millet Nedir?”, *Yüce Devlet.com* (13 January 2012). Available: [www.yucedevlet.com/millet-nedir.html](http://www.yucedevlet.com/millet-nedir.html) (07. 10. 2019)
- “Reaya sınıfına genel bir bakış”, *Tarih Haber* (2015). Available: [www.tarihhaber.net/reaya-sinifina-genel-bir-bakis/](http://www.tarihhaber.net/reaya-sinifina-genel-bir-bakis/) (06. 10. 2019)
- “Spahi”, *Collins* (2019). Available: [www.collinsdictionary.com/dictionary/english/spahi](http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/spahi) (06. 10. 2019).
- “Surah At-Tawbah 29th Ayat Tafsir”, *Tafheem ul Quran* (2019). Available: <http://islamicstudies.info/reference.php?sura=9&verse=29> (10. 10. 2019)
- “Zimmi”, *Türk Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi* (2019). Available: <https://islamansiklopedisi.org.tr/zimmi> (08. 10. 2019)

## A nemes paripa aluszik?

Recenzió Szoboszlai-Kiss Katalin *Alvó demokrácia – Kormányzásról, törvényről, erkölcsről Homérosztól Szókratészig*<sup>1</sup> című könyvéről

LACZÓ JÓZSEF

Mottó:

*„Mert ha engem halálra ítélték, nem egykönnyen találtak majd más, ilyen embert, akit – ha ez mulatságosan hangzik is – egyenesen úgy rendelt városotokhoz az isten, mint valami jól megtermett, nemes paripa mellé, mely azonban nagyságánál fogva kissé lomha, és szüksége van rá, hogy valami bögölyféle felserkentse.”<sup>2</sup>*

*Dr. Szoboszlai-Kiss Katalin PhD habilitált egyetemi docens kitartó munkájának gyümölcseit gyűjtötte össze ebbe a tematikus kötetbe, amelynek találoán az Alvó demokrácia címet adta. Ezért is kapta a könyvről írt recenzióm A nemes paripa aluszik? címet. A szerző a görög demokráciát vizsgálja, és ébresztgeti az iránta való kíváncsiságot, mind pedig a mának szóló tanulságokat. Több oldalról közelíti meg a témáját, de mindig ugyanaz marad a horizont, a görög demokrácia kialakulása, tartalma és hatása. Szempontjai komplexek és interdiszciplinárisak. Írásai az államtudomány és filozófia feszültségi terében mozognak. Nem egy újabb könyv csupán, hanem újdonságot is kínál.*

**Kulcsszavak:** antik demokrácia, görög filozófia, törvény eredete, jó állam, koncepció per

### *Is the noble horse sleeping?*

*Katalin Szoboszlai-Kiss' recently published work entitled 'Alvó demokrácia' is a kind of summary of the classical political thought and first of all the history of the Athenian democracy. 'Alvó demokrácia' in Hungarian means 'sleeping*

1 SZOBOSZLAI-KISS 2018.

2 PLATÓN – GELENCZEY-MIHÁLTZ – MOGYORÓDI 2005, 30e17.

*democracy', and that is why I entitle my book review 'Is the noble horse sleeping?' (A nemes paripa aluszik?), in consonance with Szoboszlai-Kiss' work. The main part of the book provides an analysis of the final days of the Athenian democracy, in my opinion that is the relevant chapter in that work: Szoboszlai-Kiss draws some important conclusions, she observes some correspondence between classical and modern democracy not just in organisation system but in problems and in solutions as well.*

**Keywords:** Ancient democracy, Greek philosophy, origin of law, the good state, political conceptual trial

Dr. Szoboszlai-Kiss Katalin PhD, habilitált egyetemi docens *Alvó demokrácia* címmel tematikus rendben könyvbe foglalta korábban már elsőként máshol közölt egynemű írásait. Munkája a *Kormányzásról, törvényről, erkölcsről Homérosztól Szókratészig* alcímet viseli. Hozzátehetnénk, hogy egy kicsit még tovább is Szókratésztől, mert ráadásként a kisebb szókratikus iskolákról is kifejti gondolatait, kutatási eredményeit, tehát Szókratész „továbbélését” és hatástörténetét is kutatja. További ajándékot is kapunk tőle, angol nyelven: *Platon's Republics a pharmakon logon* címmel, amelyet én „Platón állama olyan, mint egy gyógyító terápia” címmel fordítanék.

A szerző az előszóban pontosan behatárolja kutatása területét, amelyet a görög államfejlődés történetének vizsgálatában jelöl meg, és a kormányzás, törvény, erkölcs horizontján vizsgál. Szép ívet vázol fel munkáiban – Homérosztól – Szókratészig. Szoboszlai-Kiss már a könyve elején dolgozatai tanulmányozására invitálja az olvasót, azzal az ígérettel, hogy fáradozása nem lesz hiábavaló, új információkat kap, és az olvasása nem lesz haszontalan. A szövegtörzset is pontosan megjelöli, amely munkája alapja, elsősorban filozófiai szövegeket elemez és új vizsgálati szempontokat, eredményeket ígér. Biztatja az olvasót a könyv tanulmányozására, és eredménnyel kecsegteti, ha a 179 oldalas tanulmányköteten átküzdi magát. A mű többretegű és elsősorban szakmabelieknek, kollégáknak szól, de másokat is olvasásra biztatnék, a leendő kollégákat is.<sup>3</sup>

A könyvet az UNIVERSITAS-Győr Nonprofit Kft. jelentette meg 2018-ban, ízléses és tetszetős külsővel, ehhez járul a méltó komoly tartalom. A kötet olvasására szeretném rábeszélni azokat, akik állammal, joggal és filozófiával foglalkoznak, vagy az a szándékuk, hogy valamely magyar felsőoktatási intézményben folytatják a tanulmányaikat, a könyv tartalmának megfelelő szakon, esetleg a Közszolgálati Egyetemre felvételiznek. Tehát a szakmabeliek mellett középiskolásoknak, jogászoknak és sza-

3 A mű a KÖFOP-2. 1. 2 – VEKOP – 15 – 2016-00001 azonosító számú, „A jó kormányzást meg-  
alapozó közszolgálat fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Zrínyi Miklós  
Habilitációs Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült. Szoboszlai-  
Kiss a munkáját Dr. Körösi Tamásnak ajánlja.



bad bölcsészetre járóknak vagy oda igyekvőknek is ajánlom, azzal a nem titkolt szándékkal, hogy a gyűjteményes kötet elősegíti a felkészülésüket választott hivatásukra.

Szoboszlai Kiss Katalin már részese egy örök beszélgetésnek, amit úgy nevezünk, filozófia. Bárki beléphet ebbe a diskurzusba, ha először csak figyel és olvas, majd maga is hozzászólhat a témához. Így beszélgetésbe elegendhet Homérosszal, a preszókratikus filozófusok valamelyikéhez vagy a szofista mozgalom tagjához szólhat. Beszélgetésbe elegendhet Szókratésszal vagy Platónnal, vagy a hellenisztikus filozófia bármely nagyságával. Válaszolni is fognak, az olvasónak csak meg kell szereznie azt a készséget, hogy ezeket a válaszokat „meghallja”. A szerző ebbe az örök beszélgetésbe invitál minket és arról biztosít, hogy ennek elérése nem igényel vállalhatatlan erőfeszítést és kitartást. Természetesen ezek a könyv írójának narrációi, de a válaszok olyanok, mintha a saját logoszuk segítségére sietnének az eredeti szerzők és bátorítanak minket, hogy megértsük gondolataikat. Ezzel személyes ismeretségbe kerülünk az örök beszélgetés résztvevőivel. Senki nem mondhat olyat komolyan, hogy nem jó ilyen közösségbe tartozni. Erőfeszítésünkhöz mérten mi is egy kicsit filozófussá válhatunk, és érdeklődésünk szerint elmélyedhetünk ebben a témában. Van azonban a szerzőnek egy feltétele. Mindig meg kell várni, hogy a másik szerző mit mond, és meg kell érteni a gondolatmenetét, és ha befejezte a mondandóját és azt megértettük, és az érveit is reprodukálni tudjuk, akkor bátran hozzászólhatunk a témához.

Az igényes munka többrétegűsége pedig azt jelenti, hogy azok a kollégák, akik már részei ennek a beszélgetésnek, új érveket és új toposzokat kapnak saját mondandójuk kifejtésére, vagy az esetleges vitához. Természetesen a szerző is vitára invitál, mert nem csupán a saját véleménye és álláspontja, hanem mások érvei és gondolatmenetei is érdeklik. Ezért is gazdag a felhasznált irodalom jegyzéke.

Az írásmű három szerkezeti egységre tagolódik:

I. Fogalom, elmélet, politika, amely négy tanulmányt foglal magában:

1. Bevezetés a klasszikus görög államtudományi kutatáshoz – Az antik görög államfejlődés legkorábbi írott forrásai,
2. A görög etikai gondolkodás kezdete: Hérakleitosz,
3. A filozófia első megújítói, a szofisták,
4. Röviden a szofista nomosz – phüszisz antitéziszről.

II. Az athéni demokrácia című rész három tanulmánya:

1. Az athéni szabad polgári státusz, mint politikai foglalkozás,
2. Az athéni demokrácia intézményei és modern értékelése,
3. Szókratész az elromlott demokrácia áldozata.

III. A szókratészi hatás:

1. A nem hiábavaló áldozat – A kisebb szókratikus iskolák,
2. Platon's Republicas a pharmakon logon – Platon állama, mint gyógyító terápia. Annak az közösségnek, amelynek az állami berendezkedése elromlott vagy rossz úton halad ez a munka és módszer a javára válik, természetesen csak akkor, ha tűri a lélekre való előzetes „ráolvasást”. Itt a filozófus úgy tűnik

fel, mint egy gyógyító, mint orvos. Természetesen ez a gondolkodásmód elvezet majd a filozófia első „kompetenciavitájához”, amely egy más szempontú megközelítése a szofista mozgalomnak.

A szerző munkája végén bő és alapos bibliográfiát, felhasznált irodalmat közöl. Amennyiben sikeres volt a rábeszélés az olvasásra, az olvasó szempontjából pedig az újdonság beváltott ígérete olyan jól sikerült, hogy valaki tovább szeretné gondolni a témát, bő olvasnivalót talál az irodalomjegyzékben. Egyfelől tájékozódhat, hogy a szerző kutatásai mely szövegkorpuszokon nyugodnak és mi a hozzáadott újdonság és érték, másfelől, hogy az olvasó hogyan szerezhethet még további szövegeket a témához és az örök beszélgetésbe való bekapcsolódáshoz. Nézzük meg, hogyan sikerült a szerzőnek beváltania az ígértét.

A szerző így folytatja gondolatmenetét: „Az athéni demokráciát alvó hagyománynak tekintem, olyan értéknek, amely alvó volta ellenére is hatással van modern világunkra, csupán annyi a teendőnk, hogy megszólaltassuk.”<sup>4</sup> Továbbá: „A jó állam megvalósulásának feltétele elsősorban a polgárok erkölcsi minőségén múlik.”<sup>5</sup> „A görögség az etikai értelemben vett jót a helyes észhasználattal azonosította.” Ezért az állam boldogsága a felkészült vezetők racionális döntésén múlik. A demokrácia és a filozófia együtt tárgyalása szintén a munka újdonsága, mert a filozófiai hagyományok kulcsszerepe volt az athéni demokrácia megszilárdulásában. Ebben a műben a szerző a szofistáknak és az őket kritizáló Szókratésznek is értékteremtést tulajdonít. Számunkra a szofisták pozitív értékelése az egyik toposz, amely figyelmes olvasásra csábít, hiszen Platón elég jól beágyazta a szofisták negatív megítélését a filozófiai hagyományban. Szoboszlai-Kiss munkájában még egy „rehabilitációs eljárást” is találunk, amelyben a szofistákat filozófusként ismeri el. Iskolát azonban nem tulajdonít nekik, ebben a vonatkozásban elfogadja a hagyományos álláspontot, hogy a szofisták nem iskolát, hanem mozgalmat alkottak. Lehet egyetérteni, vagy esetleg vitatkozni a szerzővel, de előtte meg kell ismerni a gondolatmenetét és érveit. A munka nagy előnyét éppen abban látom, hogy a szerző az újdonság ígéreterre tett vállalását betartja, és állításait a filozófia hagyományainak megfelelően, kellően indokolja is. Így masszív részese az örök beszélgetésnek, a filozófiának.

A szerző így folytatja: „A kötetben szereplő írásaimban a filozófiai irányzatok ismertetése mellett a polgárok hétköznapi életmódjának ábrázolására, a demokrácia intézményeinek történetére, a reformer államférfiak életútjának bemutatására vállalkozom.”<sup>6</sup> Tapasztalhatjuk, hogy kiemelten gondolkodik azoknak az összefüggéseknek a feltárásán, amelyek a demokrácia megszületéséhez és bukásához vezettek, valamint a demokrácia helyreállítására tett erőfeszítéseket is filozófiai kontextusban vizsgálja. Három fogalmat emel ki a szerző, amelyek kutatott témája szempontjából kiemelkedő jelentőségűek. Ezek az „erő”, az „ész” és az „esztelenség”. Az erőt az eposzok városál-

4 SZOBOSZLAI-KISS 2018, 9.

5 SZOBOSZLAI-KISS 2018, 9.

6 SZOBOSZLAI-KISS 2018, 9.

lamai jelképezik, az észet az athéni demokráciában véli felfedezni, az esztelenség a hanyatlás világáé, amelyet valószínűleg közös görög munkának kell tekintenünk. Ezeket három korszakban tanulmányozza. Szerinte az erőt az eposzok világa adja, amelyhez a preszókratikus kritikai hangja illik, a demokráciához a szofisták és Szókratész szelleme, a hanyatló korszakhoz pedig Platón. Megjegyzem, hogy ennek a hanyatló korszaknak a két legjelesebb képviselője Platón és Arisztotelész. Milyen érdekes paradoxon az, hogy a hanyatlás ideje a filozófia kiemelkedő kora. Érdekesekek a szerző érvei ebben a vonatkozásban is. Azonban Platón és Arisztotelész munkáit tovább kutatja, és külön monográfiában fog beszámolni az eredményeiről, valószínűleg ugyanezen szempontok szerint. Figyelemmel várjuk ezt a munkáját is.

A szerző újdonságának tekinthetjük azt is, hogy a korszak filozófiáját a kormányzásról, a törvényről és az erkölcsről szóló filozófiai nézetek horizontján vizsgálja a három már említett általa kiemelt fogalom feszültségi terében. Fontos megjegyezni, hogy a legismertebb munkák ebben a kérdésben éppen Szókratészt követően születtek meg.

A kötet utolsó nagy fejezete a szókratészi tanítás továbbélését dolgozza fel, mivel „Szókratész szerint jó állam feltétele a jó polgár.”<sup>7</sup> „De Zeuszra, Melétosz, azt mond meg még nekünk vajon derék vagy hitvány polgártársak közt jobb-e élni?”<sup>8</sup> Adódik a szerző gondolatmenetéből, hogy Szókratészt egy betegeskedő demokrácia bírósága ítélte halálra. Tanítványa, Platón *Állam* című munkájában erre az állami betegségre javasol terápiát. A könyv írója erről a terápiáról ír tanulmányt, amely egyben ajándék is azoknak az olvasóknak, akik eljutottak a könyv végén található angol nyelvű esszéig. Érdemes elolvasni ezt is, megéri.

Jó könyvvel szemben nehéz kritikát megfogalmazni, de a recenzióírás szokásainak megfelelően ez a recenzensnek kötelező. Ezért azonban én nem kritikát fogalmazok meg, hanem inkább vitát kezdeményeznék, két területen. Azt el tudom fogadni, hogy a szofisták nem alkottak iskolát. A jelenlegi álláspont inkább mozgalomként tartja számon őket. Az én olvasatomban a szerző is ezen az állásponton van. Azzal azonban vitatkoznék, hogy a szofistákat hiánytalanul filozófusként rehabilitáljuk és együttesen emeljük be a filozófiai hagyományba. Azt szintén el tudom fogadni, hogy Prótagorasz, Gorgiasz, Damón és Arkhelaosz vizsgálat után filozófusi státuszt kapjon a hagyományban, de a többi szofista vonatkozásában is kutatást tartanék szükségesnek státuszukat illetően. Ezzel kapcsolatban is alkalmas személy a szerző arra, hogy ebben a kérdésben egy konferenciát szervezzen és ütköztesse az álláspontokat. A másik megjegyzésem, hogy a hagyomány szerint, ha idegen nyelvből fordított szövegkorpuszt használunk hivatkozásainkban, akkor a szokásnak megfelelően mindig a legújabb fordítást szokás használni. Ha pedig nem azt hivatkozunk, akkor indokolnunk kell, hogy miért így járunk el. Úgy gondolom, hogy a könyv írója ezzel a magyarázattal törleszthetné az adósságát, ha a saját logosza segítségére sietne.

7 SZOBOSZLAI-KISS 2018, 9.

8 PLATÓN – GELENCZEY-MIHÁLTZ – MOGYORÓDI 2005, 25c6-7.

Egyértelmű, hogy a jelen kötet hosszú kutatási szakasz eredménye. Csak két fontos állomást szeretnék kiemelni, Szoboszlai-Kiss Katalin PhD-fokozatot szerzett, egyetemi docensként dolgozik és 2019-ben habilitált.

### Felhasznált irodalom

- PLATÓN – GELENCZEY-MIHÁLTZ Alirán – MOGYORÓDI Emese (2005): *Euthüphrón Szókratész védőbeszéde Kritón*. Budapest, Atlantisz 2005.
- SZOBOSZLAI-KISS Katalin (2018): *Alvó demokrácia – Kormányzásról, törvényről, erkölcsről Homérosztól Szókratészig*. Győr, UNIVERSITAS-Győr Nonprofit Kft.

## A Kúria gyakorlatából

BERKES BÁLINT

*A Kúria ítélkező és nemperes tanácsai 2020. január 1-je és március 15-e között az Alaptörvény alapvető jogokat és kötelességeket szabályozó Szabadság és felelősség című fejezetéhez kapcsolódóan több alapjog érvényesülését vizsgálták, így döntést hoztak a magán- és családi élethez való jogot, a közérdeklő adatok megismeréséhez való jogot, a véleménynyilvánítás szabadságát és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát érintő ügyekben.*

***Fundamental rights cases of the Curia of Hungary between 1 January and 15 March 2020***

*Between 1 January and 15 March 2020, the adjudicating and non-litigious panels of the Curia of Hungary examined the implementation of the following fundamental rights issues: right to respect for one's private and family life [Article VI, paragraph (1) of the Fundamental Law of Hungary], right to have access to information of public interest [Article VI, paragraph (3) of the Fundamental Law of Hungary], freedom of expression [Article IX, paragraph (1) of the Fundamental Law of Hungary], and the prohibition of discrimination [Article XV, paragraph (2) of the Fundamental Law of Hungary].*

A magán- és családi élethez való joggal [az Alaptörvény VI. cikkének (1) bekezdése] a Kúria egy elmaradt munkabér és sérelemdíj megfizetése iránt indított perben foglalkozott.

A felperes keresetében elmaradt munkabér, illetve másodlagosan általános kártérítés, valamint sérelemdíj megfizetésére kérte kötelezni az alperest. Álláspontja szerint jogviszonya fennállása alatt mindvégig kötött munkarendben foglalkoztatták, amelynek keretén belül jelentős rendkívüli munkavégzésre került sor. Az átszervezés következtében létrejött struktúrában az új, két társaság gazdasági vezetését magában foglaló munkakörben alapfeladatai megduplázódtak, munkaköre új feladatokkal és területekkel bővült. Bérigényét több alkalommal eredménytelenül jelezte a munkáltatónak. Másodlagos kereseti kérelme körében előadta, hogy az alperes előzetes egyeztetés és megállapodás nélkül kirendelte egy másik társasághoz, azaz a munkaköri feladatai körébe utalta egy másik önálló jogi személy gazdasági igazgatói, illetve flottaigazgatói, igazgatói munkakörébe tartozó feladatait, amellyel jelentős többletfeladata keletkezett.

Az alperes a kereset elutasítását és a felperes költségekben történő marasztalását kérte. Előadta, hogy a felperesnek kell bizonyítania a keresetben megjelölt rendkívüli munka végzését, illetve annak mértékét, az általa becsatolt adatok azonban ennek alátámasztására nem alkalmasak. Nem vitatta, hogy átszervezések történtek, ez azonban önmagában nem eredményezte azt, hogy a felperesnek két munkakört kellett volna ellátnia. A másodlagos kereseti kérelem vonatkozásában vitatta, hogy egyoldalú munkáltatói intézkedés alapján került volna a felpereshez többletfeladat, mivel azt ő maga vállalta.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletében a felperes keresetét részben megalapozottnak találta. A felek munkaszerződés-módosításától a bíróság megállapítása szerint a felek kifejezetten erre vonatkozó eltérő megállapodása alapján illette volna meg a felperest a rendkívüli munkaidőben történő munkavégzésért ellenérték, ilyen megállapodást azonban a munkaszerződés-módosítás nem tartalmazott. A felperes másodlagos kereseti kérelme tekintetében rögzítette, hogy az elsődleges kereseti kérelem elbírálására figyelemmel arról nem kellett döntenie. A felperes fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Törvényszék ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét részben megváltoztatta, és a felperes keresetének nagyobb részben adott helyt. A másodfokú bíróság a rendkívüli munkavégzéssel kapcsolatban nem értett egyet az elsőfokú bíróság határozatával. Megállapította, hogy az alperes nem tett eleget jogszabályi kötelezettségének, és nem megfelelően vezette a munkaidőnyilvántartást az adott időszakban, így közvetett bizonyítékok értékelésével is megállapíthatónak találta a felperes által rendkívüli munkaidőben végzett munka mennyiségét. A bizonyítékok egyértelműen alátámasztották, hogy a felperes által végzett munkafeladatok rendes munkaidőben nem voltak elláthatóak. Szükségszerűen és rendszeresen, tartósan jelentkezett igény arra, hogy a felperes munkaköri feladatait rendkívüli munkavégzés-ként teljesítse. Az alperes nem bizonyította, hogy a munkaszerződésben rögzített kötött munkarendtől eltérően került sor a felperes foglalkoztatására. A másodfokú bíróság a gazdasági igazgatói munkakör tényleges fennálltáig látta bizonyítottnak és megalapozottnak a felperesi rendkívüli munkavégzést, mivel e többletmunka szoros összefüggésben állt az alperesi munkáltató cégcsoportjának 2012-es átszervezésével. Megállapította továbbá, hogy sérült a felperesnek az Alaptörvény VI. cikkének (1) bekezdése szerinti magán- és családi élethez, otthonához, kapcsolattartásához való joga, mivel nem biztosította a kellő pihenőidőt számára a munkáltató.

Az alperes felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Határozatának indokolásában kifejtette, hogy az eljárási szabálysértésre alapított felülvizsgálati kérelem nem eredményezheti annak megalapozottságát, mivel ha az eljárási szabálysértés megállapítható, abból még nem vonható le következtetés az anyagi jogszabályhely megjelölése hiányában arra, hogy ennek megsértése is megvalósult. A megsértett anyagi jogszabályhely megjelölése nélkül a hivatkozott jogszabálysértés tartalmi körülírása és az arra vonatkozó jogi álláspont kifejtése mellett sem alapos a felülvizsgálati kérelem (a Kúria Mfv.II.10.216/2019/4. számú ítélete).

A közérdekű adatok megismeréséhez való jog [az Alaptörvény VI. cikkének (3) bekezdése] érvényesülését a Kúria egy közérdekű adat kiadása iránti perben vizsgálta.

A felperes közérdekű adat igénylése iránti kérelemmel fordult az alpereshez, amelyben a központi költségvetésből az alperes részére jogszabály alapján a perbeli időszakban juttatott valamennyi munkahelyteremtő és munkahelymegtartó, gazdaságfejlesztési és minden egyéb támogatásra, adókedvezményre vonatkozó adatokat tartalmazó iratok, szerződések kiadását kérte. Az alperes a kérelmet elutasította az- zal, hogy miután nem minősül közfeladatot ellátó szervnek, illetve személynek, ezért az adatok kiadására nem köteles. A felperes ezt követően a törvényes határidőben keresetet nyújtott be a bírósághoz.

A felperes a keresetében az adatigényléssel azonos tartalmú keresetet terjesztett elő. Keresetének indokaként előadta, hogy közvetlenül az Alaptörvény 39. cikkének (2) bekezdése alapján a közfeladatot ellátó szervre vonatkozó meghatározást nem lehet megszorítóan értelmezni, mivel ez a rendelkezés minden, a közpénzekre vonatkozó adatot közvetlenül közérdekű adatként definiál. Az alperes ellenkérelmében kérte a kereset elutasítását, hangsúlyozta, hogy magánkézben lévő piaci szereplőként nem minősül közfeladatot ellátó szervnek. Álláspontja szerint az Alaptörvény rendelkezései konkrét tartalmat és részletes szabályozást csak további törvények, egyéb jogszabályok megalkotása útján nyerhetnek, továbbá az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) feladata, hogy konkretizálja, milyen feltételek teljesülése esetén érvényesíthető a közérdekű adat megismerésére irányuló igény.

Az elsőfokú bíróság az Infotv. vonatkozó rendelkezései alapján megállapította, hogy a felperes határidőben terjesztette elő az igényét, de nem látta igazoltnak azt, hogy az alperes közfeladatot ellátó szervnek minősülne, tekintettel arra, hogy a felperes maga sem jelölt meg olyan jogszabályt, amely szerint az alperesnek állami vagy önkormányzati feladat ellátása lenne a feladata, és állami feladat lenne a munkahelyteremtés, illetve megtartás is. Az Alaptörvény 39. cikkének (2) bekezdése kapcsán rámutatott arra, hogy e rendelkezés alapján a közpénzekre vonatkozó adatok ugyan közérdekű adatok, de a megismerésre vonatkozó igény érvényesítésének részletes szabályait az Infotv. rögzíti, ezért a közérdekű adatok kizárólag a törvényben rögzített feltételek fennállása esetén ismerhetők meg kívülálló harmadik személy részéről. Értelmezése szerint az Infotv. 26. § (1) bekezdése kizárólag állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv számára teszi kötelezővé a közérdekű adat kiadását. A felperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. A jogerős ítélet indokolása szerint a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság által kifejtett jogi állásponttal maradéktalanul egyetértett.

A felperes felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kúria a jogerős ítéletet az elsőfokú ítéletre is kiterjedően hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára kötelezte. Határozatának indokolásában hivatkozott az Alkotmánybíróság 8/2016. (IV. 6.) AB határozatára, amelynek (17) bekezdése

azt tartalmazza, hogy az Alaptörvény „A közpénzek” című fejezetben a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásra vonatkozóan konkrétan rögzíti a nyilvánosság előtti elszámolás, illetve az átláthatóság és a közélet tisztaságának elvét. Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvény konkrétan mondja ki azt, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok, ezért egy speciális adatkört attól függetlenül, hogy ki az adatkezelő, attól függetlenül, hogy az adott esetben milyen szervtípusba tartozik, milyen jogi formában működik és milyen tevékenységet folytat, maga az Alaptörvény minősít közérdekű adatnak.

A Kúria szerint a fentiekből okszerűen következik, hogy nem lehet a közérdekű adat kezelését leszűkíteni a közfeladatot ellátó szervezetekre. Ezt az alapelvet képviselte a Kúria is több határozatában, az úgynevezett TAO-pénzek ügyében, vagyis ki mondta az Alaptörvény idézett rendelkezésének közvetlen alkalmazhatóságát a közpénzekre való tekintettel. Megjegyezte ugyanakkor a Kúria, hogy a TAO-ügyekben a kiadásra kötelezés alapját képezte az is, hogy a kedvezményezett szervezetek a sport területén részben közfeladatot, állami feladatot is elláttak. A Kúria szerint tehát az eljáró bíróságok tévesen kötötték a közérdekűadat-jelleget ahhoz, hogy az alperes állami vagy helyi önkormányzati (köz)feladatot lát-e el vagy sem, ez ugyanis az adott esetben ténylegesen az állami vagyon felhasználásához kötött. Összességében tehát helyesnek találta a felperes felülvizsgálati álláspontját a kért adatok közérdekű jellegét illetően.

A Kúria szerint ugyanakkor az érdemi döntés meghozatalára nem áll rendelkezésre kellő adat. Az eljáró bíróságok eltérő jogi álláspontjára figyelemmel ugyanis az alperes nem kapott arra érdemben lehetőséget, hogy az adatkiadás megtagadására vonatkozó egyéb indokokra hivatkozzon, arra nézve bizonyítást ajánljon fel. A Kúria a kifejtettek alapján úgy határozott, hogy a jogerős ítéletet az elsőfokú ítéletre is kiterjedően hatályon kívül helyezi, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja. A megismételt eljárásban fel kell hívni az alperest arra, hogy nyilatkozzon arról, hogy vannak-e a birtokában az adatkéréssel érintett adatok, illetve dokumentumok, illetve ezek tekintetében milyen, az Infotv. 27. §-ában rögzített okra vagy okokra kíván hivatkozni az adatkiadás akadályaként. A bizonyítási kötelezettség ugyanis az Infotv. 31. § (2) bekezdése alapján az alperest terheli, de az eljáró bíróságok eltérő jogi álláspontjából következően ennek előadására korábban nem került sor, illetve az alperes nem is kapott lehetőséget (a Kúria Pfv.IV.20.177/2019/4. számú végzése).

A véleménynyilvánítás szabadságát [az Alaptörvény IX. cikkének (1) bekezdése] a Kúria két ügyben is értelmezte.

Az első ügyben a Kúria egy személyiségi jog megsértése miatt indított perben a jogerős ítéletet hatályában fenntartó ítéletet hozott.

A perbeli esetben a felperes keresetében annak megállapítását kérte, hogy az alperes megsértette a jó hírnevét azzal az állításával, hogy a felperes egy nagy fekete Mercedes gépjárműből a középső ujjá felmutatásával üdvözölte az alperest. Kérte az alperes eltiltását a további jogsértéstől, a jogsértés abbahagyására kötelezését,



valamint elégtételadásra és sérelemdíj fizetésére kötelezését. Az alperes a kereset elutasítását kérte. Állította, hogy a felperes egy fekete Mercedesből középső ujjá felmutatásával üdvözölte őt. Védekezésében arra is hivatkozott, hogy a felperesnek mint közszereplőnek a róla alkotott kedvezőtlen véleménynyilvánítást, értékítéletet akkor is el kell viselnie, ha túlzó vagy felfokozott érzelmet tükröz.

Az elsőfokú bíróság ítéletében megállapította, hogy az alperes azzal az állításával, hogy a felperes a közelmúltban egy nagy fekete Mercedes gépjárműből a középső ujjá felmutatásával üdvözölte őt, megsértette a felperes jó hírnevét. Kötelezte a jogsértés abbahagyására és eltiltotta a további jogsértéstől. Kötelezte emellett elégtétel adására és sérelemdíj megfizetésére. Az elsőfokú bíróság annak tulajdonított jelentőséget, hogy az eljárás során bírói felhívások ellenére sem bizonyította semmilyen módon az alperes az általa előadottak valóságát, ezzel szemben a felperes indítványára meghallgatott tanúk a felperest úgy ismerték meg, mint akinek a magatartásával összeegyeztethetetlen az alperes részéről hivatkozott becsmérítő kézmozdulat. Alperesi bizonyítási indítvány hiányában megállapította, hogy a felperesi kereset jogalapja fennáll. A tanúbizonyítás eredményeként megállapította, hogy megfelelően igazolt, kompenzálást igénylő hátrányok érték a felperest: a vele kapcsolatban állók körében az alperesi állítás téma volt, a szülők részéről az egyébként kialakított bizalom meggyengült. Képviselői minőségét is hátrányosan érintheti az, ahogyan az állítás szerint az idős emberekhez viszonyul.

Az alperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletének fellebbezett rendelkezéseit részben megváltoztatta és azt állapította meg, hogy az alperes annak valótlan állításával sértette meg a felperes jó hírnevét, hogy a felperes a közelmúltban egy nagy fekete Mercedes gépjárműből a középső ujjá felmutatásával üdvözölte őt. Elégtételadásként arra kötelezte az alperest, hogy a jogerős ítélet kézbesítését követően az elsőfokú bírósági ítéletben meghatározottaktól eltérő módon fejezze ki sajnálkozását a megállapított jogsértéséért. Egyebekben az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. A jogerős ítélet indokai szerint a kifogásolt alperesi kijelentés nem volt véleménynyilvánításként értékelhető, hanem tényállításnak minősült. Ebből következően pedig a fellebbezési érvelésnek a véleménynyilvánítás szabadságával, annak törvényi korlátaival, a sajtószabadsággal kapcsolatos része nem szolgálhatott a fellebbezés megalapozásául. Kiemelte, hogy az alperes maga sem vitatta, hogy nem sikerült bizonyítania azon állítását, miszerint a felperes bemutatott neki. Megítélése szerint a közszereplő tūrési kötelezettsége csupán a tevékenységét érintő, azzal összefüggő véleménynyilvánítások során magasabb, a tūrési kötelezettség azonban a valótlan tényállításokra nem terjed ki. A 7/2014. (III. 7.) AB határozatra és az 5/2015. (II. 5.) AB határozatra hivatkozva utalt arra, hogy a valótlan, sértő tényállításokat közszereplők esetén sem védi a véleménynyilvánítási szabadság.

A felülvizsgálati kérelmet megalapozatlannak találó Kúria ítéletének indokolásában többek között arra hivatkozott, hogy az Alkotmánybíróság az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatát is szem előtt tartva a 7/2014. (III. 7.) és 13/2014. (IV. 18.) AB határozataiban kifejtette, hogy a hamis tények önmagukban nem állnak

alkotmányos védelem alatt. A politikai véleménynyilvánítás fokozott védelme ugyanakkor mind a közügyekben megfogalmazott értékítéletekre, mind pedig a közügyek körébe tartozó tényállításokra vonatkozik. Az alkotmányos értékkel egyébként nem bíró, utóbb hamisnak bizonyult tények esetében is indokolt, hogy a jogi felelősségre vonás során a felróhatóság és az esetleges joghátrányok mértékének meghatározása körében figyelembe vegyék a közéleti viták minél szabadabb folyásának érdekét. Az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy az értékítéletek és a tényállítások közötti különbségtétel a közügyeket nem érintő vélemények minősítésekor is döntő jelentőségű, e minősítés határozza meg ugyanis az adott véleménnyel szemben megengedhető tolerancia határait, a tények állítójától fokozottabb gondosság követelhető meg. A fenti alkotmányossági szempontokra figyelemmel arra helyesen hivatkozott a felülvizsgálati kérelem, hogy nemcsak a vélemények, értékítéletek, hanem a közügyekre vonatkozó tényállítások tekintetében is fokozottabb a közéleti szereplő tűrési kötelezettsége. A hamis tényállításokkal szemben ez a tűrési kötelezettség azonban a véleményeknél és a felülvizsgálati kérelemben írtaknál szűkebb körű. Elsősorban a közéleti tárgyú megszólalásokra vonatkozik, és a jogkövetkezmények, joghátrányok szükséges és arányos alkalmazásánál kap szerepet. Egy közlekedési helyzetben tanúsított viselkedésnek is lehet adott körülmények között közérdeklődésre számot tartó vetülete, azonban a nem közéleti tárgyú, valótlan tényállításokkal szemben a közszereplőtől is kisebb tolerancia várható el.

Kétségtelen, hogy az alperesi közlés egy közmeghallgatáson hangzott el, ahol a közéleti szereplőnek a személyeskedő megnyilvánulásokkal, a személyét érintő közlésekkel szemben is nagyobb türelmet kell tanúsítania. A trágár bemutatásra vonatkozó valótlan állítás azonban közéleti vitát nem mozdít elő, nem a felperes közéleti tevékenységével függ össze, ugyanakkor lejárataásra alkalmas. Kellően súlyos ahhoz, hogy a felperes az ilyen hamisnak bizonyult közléssel szemben jogvédelmet kereshessen. Ennek szükségességét és arányosságát alátámasztotta, hogy a hamis tényállítás nagyobb médianyilvánosságot kapott, és a tanúvallomások alapján a felperes megítélésére is kihatással volt, annak ellenére, hogy a felperes a mutogatást a közmeghallgatáson cáfolta. Nem sértett jogszabályt a jogerős ítélet ezért a jó hírnév megsértése miatt az objektív jogkövetkezmények alkalmazásával.

A Kúria utalt arra is, hogy nem vitásan a felperes és az alperes az incidenst megelőzően nem ismerték egymást. Az alperes nem adott elő a per során olyan mérlegelendő körülményt a tudattartalmára, ami jóhiszemű tévedésre utalna, új tény a felülvizsgálati eljárásban pedig nem volt előadható. Az alperes felülvizsgálati kérelmében már a kézmozdulat esetleges félreértésére is hivatkozott, ezek a kétségek a felszólalásában azonban nem jelentek meg. Nem volt megállapítható ezért az sem, hogy az alperes kellő körültekintéssel járt volna el a felszólalása során, nem volt indok a személyiségi jogsértés jogkövetkezményei alkalmazásának mellőzésére ez okból sem (a Kúria Pfv. IV.20.019/2019/7. számú ítélete).

A második ügyben a Kúria egy sajtóhelyreigazítás iránt indított perben szintén a jogerős ítéletet hatályban fenntartó ítéletet hozott.

A per alapjául szolgáló tényállás szerint a másodrendű alperes által üzemeltetett és az elsőrendű alperes által szerkesztett internetes hírportálon egy cikk jelent meg „Kómában fekvő magyar lány lopott képével illusztrálta a[z] [felperesi médium] a nemi erőszakoló francia migránsról szóló cikkét” címmel. A cikkben az szerepelt, hogy a felperesi médium egy Franciaországban történt nemi erőszakkal kapcsolatos hírhez olyan képet használt fel, ami egy több mint négy éve éber kómában fekvő lányról készült. A cikk leírta, hogy a képen szereplő lányt az otthonában gondozó édesanyját ismerősök és a „Kómás beteg a családban” Facebook-csoport tagjai keresték meg a hírrel, és elküldték számára a felperesi médium Facebook-oldalán található cikkről készült képet is. A cikkben az szerepel, hogy a felperesi médium korábban egy nagy riportot közölt a lány és az édesanyja sorsáról, amely cikkhez jó pár fotó készült, azonban ehhez a cikkhez nem ezekből válogattak. A fényképen szereplő lány édesanyja ugyanis maga készítette ezt a képet és azt használja a „Kómás beteg a családban” csoport úgynevezett avatárjának, illetve egyedi posztokhoz. A cikkben az szerepel, hogy az anya képtelen volt felvenni a kapcsolatot a szerkesztőséggel, ezért a Facebookon tett közzé egy felhívást ügyvédet keresve. A felhívásra egy ügyvéd jelentkezett, aki elvállalta az ügyet, és a felperesi médiumtól bocsánatkérést kértek. Az alperesi írás a cikket a „fake news” klasszikus esetének minősítette.

A felperes sajtóhelyreigazítási kérelemmel fordult az alperesekhez. Miután a kérelemnek az alperesek nem tettek eleget, a felperes keresetet nyújtott be a bírósághoz. A felperes keresetében olyan tartalmú helyreigazítás közlésére kérte kötelezni az elsőrendű alperest, amelyből kitűnik, hogy a cikkben valótlanul állították, hogy egy kómában fekvő magyar lány lopott képével illusztrálta a felperesi médium egy Franciaországban nemi erőszakot elkövető migránsról szóló cikkét, amely képpel a neten futhattak össze. A felperes kérte annak közlését is, hogy valótlanul állították, hogy a felperesi médium cikke a fake news klasszikus esete lenne. Valós tényként kérték közölni, hogy a cikk illusztrálására a felperesi médium semmiféle képet nem használt fel, különösen nem a kómában fekvő magyar lány képét, így a cikkel kapcsolatban a fényképfelvétel jogosulatlan felhasználása miatt a cikk megjelenéséig senki igényt a felperesi médiummal szemben nem érvényesített. Az alperesek ellenkérelmükben a kereset elutasítását kérték. Álláspontjuk szerint az alperesi hírportálról készített képernyőfelvétel igazolja, hogy a cikk mellett megjelent a kép. A kép a cikkből a megjelenést követően valamikor eltávolításra került, azonban a megjelenést követő 47 percben még kint szerepelt a Facebook-oldalon. Az alperesek hivatkoztak arra, és csatolták az erre vonatkozó képfelvételeket, amelyek szerint a képen szereplő hölgy édesanyja több olyan üzenetet is kapott a Facebookon keresztül, amelyekben a fénykép megjelenésére hívták fel a figyelmét. Erre vonatkozóan két írásos nyilatkozatot is csatoltak, amelyek ezt alátámasztották. Az alperesek szerint a képen látható lány édesanyjának nyilatkozata is alátámaszthatja az állítás valóságát. Ténykérdés az is, hogy az édesanyja megpróbálta felvenni a kapcsolatot a felperesi médiummal, de ez nem vezetett sikerre. Az alperesek előadták, hogy azzal, hogy az írást

fake news-nak nevezték, arra utaltak, hogy ez olyan vélemény, amellyel kapcsolatban helyreigazításnak nincs helye.

Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét elutasította. Az elsőfokú bíróság ítéletének indokolásában rögzítette, hogy a bizonyítási kötelezettség a valóság tekintetében az alperesi oldalt terhelte. Az elsőfokú bíróság mérlegelésének eredménye az volt, hogy nem manipulálható a Facebookra feltöltött cikk úgy, hogy az másképpen jelenik meg, vagy logó helyett fényképpel jelenik meg. Életszerűtlennek minősítette, hogy ezt bárki szándékosan manipulálta volna. Az alperesek által meghallgatni kért tanú egyértelműen alátámasztotta azt az elsőfokú bíróság szerint, hogy látta ezt a cikket a fényképfelvétellel, a részére megküldött üzenetek tartalma is erről számolt be. A „fake news-ra” vonatkozó kereseti kérelemmel kapcsolatosan az elsőfokú bíróság egyetértett az alperesek védekezésével, miszerint ez olyan vélemény, amellyel szemben helyreigazításnak nincs helye.

A felperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság az ítélet nem fellebbezett részét nem érintette, fellebbezett rendelkezését némi pontosítással helybenhagyta. A másodfokú bíróság szerint az elsőrendű alperes írása azon közéleti vitába sorolható, amely a különböző sajtóorgánumok megítéléséről szól. Ezen viták során közéleti személyek, politikusok, de maguk a különböző médiumok is rendszeresen fogalmaznak meg kritikát egymás tevékenységét illetően. A jogerős ítélet szerint e kritikák közé sorolható a cikkek szerkesztési módjára, a címek adására vagy éppen az illusztrálás módjára vonatkozó észrevételek. A jogerős ítélet szerint a cikk címe egyértelművé teszi, hogy az elsőrendű alperes munkatársai a közösségi oldalon egy olyan eseménybe botlottak, amely alkalmas volt arra, hogy ebben a témában megnyilvánuljanak. A jogerős ítélet szerint mindebből az következik, hogy helyreigazításra csak akkor van lehetőség, ha az alperes jobb tudomása ellenére a szakma szabályainak megfelelő körültekintés elmulasztása miatt nyilvánvalóan valótlan közlést tesz, vagy a tényeket szándékosan elferdítve mutatja be. Vizsgálati alapelvként rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság szerint a közügyeket érintő véleménynyilvánítás szabadsága a valóságnak bizonyult tények tekintetében korlátlanul, míg a hamis tény állításával vagy híreszteléssel szemben már csak akkor véd, ha a híresztelő nem tudott a hamisságról, és a foglalkozása által megkívánt körültekintést sem mulasztotta el.

A jogerős ítélet indokolása szerint mindezekre figyelemmel az elsőfokú bíróság helytállóan mérlegelte a bizonyítékokat, annak során ugyanis valóban az volt megállapítható, hogy az elsőrendű alperesnek a cikk megírásakor rendelkezésére állt az a képernyőmentés, amelyen a felperesi cikk illusztrációjaként a kómában fekvő lánynak az édesanyja által létrehozott csoport úgynevezett avatárjaként használt képe volt látható. Rendelkezésére álltak a sajtószervnek azok az üzenetek is, amelyeket a perbeli tanú csoportbeli ismerőseitől kapott, akik a képet a Facebookon a felperesi cikkhez kapcsolva felfedezték. Ennek során többen egymástól függetlenül igazolták vissza, hogy a kép a felperesi cikkel együtt volt látható a közösségi oldalon.

A felperes felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kúria a felülvizsgálati kérelmet nem találta megalapozottnak. A Kúria ítéletének indokolásában rögzítette, hogy

a jogerős ítélet nem követett el a kivételes felülmérlegelésre alapot adó mérlegelési hibát. Az alperes bizonyítani tudta azt, hogy a cikkének megírásakor milyen adatok álltak rendelkezésre, azokból az alperesnél okszerű következtetést levonva szerkesztették meg a vitatott cikket. A jogerős ítélet érdemben megindokolta azt, hogy a felperes által meghallgatni kért tanúk vallomása miért nem volt az ügy lényegét illetően hézagmentes. Nem merült fel arra nézve semmilyen adat, tény, körülmény, hogy akár a perbeli tanú, akár a neki információt küldő Facebook-csoporttagok miért állítottak volna valótlant, miért „hamisítottak” volna képernyőképet, csupán azért, hogy egy általuk nem ismert internetes újság valamilyen cikket megjelentethessen. Miután pedig a Kúria felülmérlegelésre okot nem látott, helytállónak ítélte meg az első- és másodfokú bíróság mérlegelését, amely alapján az volt megállapítható, hogy az alperes a releváns kérdésben bizonyítási kötelezettségének eleget tudott tenni, így megalapozott volt a kereset érdemi elutasítása (a Kúria Pfv.IV.21.569/2019/4. számú ítélete).

A hátrányos megkülönböztetés tilalmának [az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése] kérdésköre a Kúria előtt egy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének kimondását követő eljárás meghatározása iránti nemperes eljárásban merült fel.

Az ügy alapjául szolgáló tényállás szerint a felperes haszonélvezeti jog alapítását is magában foglaló adásvételi szerződést kötött egy tetőtéri lakás megvásárlása érdekében. Az eladó gazdasági társaság vállalta a tetőtérben kialakítandó lakás felépítését. Az eladó a tulajdonjogát a vételár teljes rendezéséig fenntartotta. Az ingatlan-nyilvántartásban a felperes tulajdonjogát nem jegyezték be, csupán a tulajdonjog-fenntartással történt eladás tényét. A szerződést a felek később úgy módosították, hogy a haszonélvezeti jogot törölték. A felperes az adásvételi ügylet illetékkiszabásra jelentette be. A Fővárosi Illetékhivatal fizetési meghagyással visszterhes vagyónátruházási illeték, ezen belül ugyanennyi illetékelőleg megfizetésére kötelezte a felperest. Az adásvételi szerződés módosítása miatt az adóhatóság illetékkiszabási főosztálya az illetéket és ezzel együtt az illetékelőleg-felelmet felemelte. Az illetékelőleg-fizetési kötelezettségének a felperes két részletben eleget tett. Az eladó működési körében felmerült problémák miatt az építkezés leállt, majd az eladó felszámolási eljárás alá került, amely több mint hét év után az eladó törlésével zárult jogerősen. A felszámolási eljárást követően a lakás új tulajdonosa és a felperes között létrejött megállapodás alapján törlésre került a tulajdonjog-fenntartással történt eladás ténye. A felperes ezt követően illetékelőleg-visszatérítési kérelmet terjesztett elő az adóhatóságnál, arra tekintettel kérve a visszterhes vagyónátruházási illetékelőleg visszaalását, hogy sosem szerzett tulajdonjogot. Az első fokon eljáró adóhatóság a felperes kérelmét elévülésre hivatkozva elutasította, amelyet a felperes fellebbezése nyomán eljáró másodfokú adóhatóság helybenhagyott. Az adóhatóságok álláspontja szerint az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvénynek (Itv.) az ügylet illetékkiszabásra történő bejelentésének a napján hatályos 77/A. § (1) bekezdése és 79. § (2) bekezdése szerint az illetékelőleg megfizetésétől számított öt éven belül lett volna lehetősége a felperesnek a két

részletben befizetett összeg visszatérítésének igénylésére. Ezek objektív határidők, amelyekén túl a kérelem nem teljesíthető.

A felperes a fenti előzmények mellett kereseti kérelmet terjesztett elő a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnál az adóhatósági határozatokkal szemben. A bíróság az indítványozó keresetét ítéletével elutasította arra a megállapításra jutva, hogy az eljáró adóhatóságok jogszerű döntést hoztak, megfelelően alkalmazták az Itv. szabályait.

A felperes felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához, amelyben elsődlegesen a bíróság ítéletének hatályon kívül helyezését, másodlagosan pedig azt kérte, hogy a Kúria kezdeményezzen egyedi normakontroll-eljárást az Alkotmánybíróságnál az Itv. sérelmezett rendelkezései tekintetében. A Kúria ítéletével a bíróság ítéletét hatályában fenntartotta és az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdésében lefektetett alkotmánybírósági hatásköri korlátozás miatt nem kezdeményezte az alkotmányossági felülvizsgálatot.

Ezt követően a felperes mint indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz az Itv. 2012. december 31-éig hatályos 77/A. § (1) bekezdésének és 79. § (2) bekezdésének alaptörvény-ellenességére hivatkozva. Az Alkotmánybíróság a 34/2019. (XI. 29.) AB határozatában megállapította, hogy az Itv. 79. § (2) bekezdésének 2012. december 31. napjáig hatályos „a megfizetett illeték a megfizetést követő öt éven belül téríthető vissza” tagmondata alaptörvény-ellenes volt, és bármely bíróság előtt folyamatban lévő illetékelőleg visszatérítésével kapcsolatos ügyben nem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a túlfizetett közteher visszatérítésére kellően hosszú határidőt szabó rendelkezések megalkotására a törvényhozónak széles, ám nem korlátlan mozgástere van. A hátrányos megkülönböztetés tilalmát [az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése] tiszteletben kell tartania, azaz csak észszerűen tehet különbséget azon visszatérítési pozícióban lévő alanyok között, akik még határidőn belül tudják érvényesíteni az állammal szembeni követelésüket és azok között, akik már elesnek ettől az érdekkörükben felmerülő okból. Alkotmányjogi értelemben az alanyi jog érvényesíthetőségét időben korlátozó határidő akkor tekinthető észszerűnek, ha az igénylési lehetőség megnyíltakor veszi kezdetét, figyelembe veszi a közteher alanya és az állam közti közjogi jogviszony lényeges sajátosságait, valamint egyensúlyt biztosít az előbbi jogviszony felei számára. Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Itv. 2012. december 31-éig hatályos 79. § (2) bekezdésének második tagmondata az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdésében foglalt megkülönböztetés tilalmába ütközik, mivel észszerű indok nélkül tett különbséget a visszatérítésre jogosult alanyok homogén csoportján belül. A támadott rendelkezés ugyanis elszakadt mindegyik követelménytől, amely a diszkrimináció tilalmából az alanyi jog érvényesíthetőségét időben korlátozó közpénzügyi határidőre nézve következik. A határidő az igénylési lehetőség megnyílt előtt vette kezdetét, figyelmen kívül hagyta az illetékjogviszony lényeges sajátosságát, továbbá megbontotta e jogviszony felei közti egyensúlyt, mindeközben a kiszabott

illetékelőleg visszatérítésére jogosult alany hatókörén kívül állt a felszámolási eljárás befejezésének időpontja.

A kifejtettek folyamánként a Kúria eljáró nemperes tanácsa a Kúria korábbi ítéletét és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság érintett ítéletét hatályon kívül helyezte, emellett a másodfokú adóhatósági határozatot az elsőfokú határozatra is kiterjedően megsemmisítette, valamint az elsőfokú adóhatóságot új eljárásra kötelezte (a Kúria Kpkf.IV.38.390/2019/3. számú végzése).





## Az uniós tagállamok ügyészségei által kibocsátott európai elfogatóparancsok végrehajthatósága

LEHÓCZKI BALÁZS

*Az uniós jog által érintett területeken a bíróság előtti hatékony jogorvoslat-hoz való joggal, illetve ezzel összefüggésben az uniós jog alkalmazásában részt vevő nemzeti bíróságok függetlenségével kapcsolatban, az utóbbi időben számos ügy került az Európai Bíróság elé. Ezen ügyekkel párhuzamosan a Bíróság előtt jó néhány ügy indult annak megállapítása céljából is, hogy a bíróság előtti hatékony jogorvoslat, illetve a függetlenség követelményeinek a tiszteletben tartását olyan esetekben is biztosítani kell-e, amikor a tagállamok ügyészségei európai elfogatóparancsot bocsátanak ki.*

*Mindezzel összefüggésben egyrésztől több tagállamnak az európai elfogatóparancsok kibocsátására a nemzeti jog alapján hatáskörrel rendelkező ügyészségével kapcsolatban kétségek merültek fel a tekintetben, hogy e szervek az állam más szerveihez fűződő viszonyrendszerük fényében az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat<sup>1</sup> szerint európai elfogatóparancs kibocsátására jogosult „igazságügyi hatóságnak” minősülnek-e.*

*Másrésztől kérdésessé vált, hogy egyes tagállamok ügyészségei által kibocsátott európai elfogatóparancsok vonatkozásában biztosított-e az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke szerinti hatékony bírósági felülvizsgálat.*

*A Bíróság által eddig vizsgált ügyek a német, az osztrák, a francia, a svéd és a belga ügyészségeknek, valamint Litvánia főügyészének az európai elfogatóparancsok kibocsátásával kapcsolatos szerepét érintették.*

*A probléma jogelméleti jelentősége mellett annak gyakorlati kihatása sem elhanyagolható, hiszen a Bíróságnak az említett ügyekben meghozott ítéletei fényében a szóban forgó jogelvek tiszteletben tartásának elmulasztása esetén az európai elfogatóparancs végrehajtására nem kerülhet sor.*

### ***The question of the execution of European arrest warrants issued by public prosecutor's offices***

*The Court of Justice has recently been seized of a series of cases regarding the right to an effective remedy against decisions adopted in the area of EU law as well as the independence of national courts participating in the application*

1 Az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló, 2002. június 13-i 2002/584/IB tanácsi kerethatározat (HL 2002. L 190., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 34. o.)

*of that law. At the same time, a handful of cases have also been referred to the Court with a view to establishing whether the principles of the right to an effective remedy and of independence should also be applied to cases where the public prosecutor's offices of the member states issue European arrest warrants (EAWs).*

*In this context, on the one hand, doubts have arisen as to whether the public prosecutor's offices of several member states, with regard to their relations with other public bodies, can be regarded as "judicial authorities" empowered to issue EAWs under the Framework Decision on the European arrest warrant.<sup>2</sup> On the other hand, the question has been raised whether the EAWs issued by the public prosecutor's offices of certain Member States can be subject to an effective remedy as required by Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. The cases the Court has so far handled in this area related to the German, Austrian, French, Swedish and Belgian public prosecutor's offices as well as to the Prosecutor General of Lithuania. The question at issue is not only of theoretical nature but also has an important practical relevance, since, in the light of the Court's rulings in the aforementioned cases, non-compliance with the principles at issue prevents a EAW from being executed.*

## Bevezetés

Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: a Charta) 47. cikkének értelmében mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.

Az elmúlt hónapokban az Európai Bíróság (a továbbiakban: a Bíróság) számos olyan ítéletet<sup>3</sup> hozott, amelyekben azt vizsgálta meg, hogy egyes tagállami bíróságok teljesítik-e azokat a feltételeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a Charta által megkövetelt hatékony bírói jogvédelem biztosításához szükségesek. Ezen ítéletekben a Bíróság következetesen hangsúlyozta, hogy ahhoz, hogy valamely nemzeti bíróság ilyen hatékony jogvédelmet nyújthasson, alapvető fontosságú e szerv – különösen a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól való – függetlenségének a védelme.

Azonban nemcsak a nemzeti bíróságok, hanem a tagállami ügyészségek az uniós jog alkalmazásával kapcsolatos tevékenysége vonatkozásában is felmerült a kérdés, hogy teljesülnek-e az eljáró szerv függetlenségével, illetve a hatékony bírói jogvédelem biztosításához való joggal összefüggő követelmények.

2 Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (OJ 2002 L 190, p. 1).

3 Lásd a Bíróságnak a C-619/18. és a C-192/18. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügyekben, valamint a C-585/18. sz. A. K, a C-624/18. sz. CP és a C-625/18. sz. DO egyesített ügyekben hozott ítéleteit.

Egyrésztől ugyanis az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat<sup>4</sup> értelmében az európai elfogatóparancs egy tagállamban kibocsátott „igazságügyi hatósági határozat”, amely azt a célt szolgálja, hogy egy másik tagállam a büntetőeljárás lefolytatása, szabadságvesztés-büntetés, illetve szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása végett a keresett személyt elfogja és átadja. Ezzel összefüggésben a kerethatározat pontosítja, hogy a „kibocsátó igazságügyi hatóság” a kibocsátó tagállamnak az az igazságügyi hatósága, amely ezen állam joga szerint az európai elfogatóparancs kibocsátására illetékes. Mindazonáltal több tagállamnak az európai elfogatóparancsok kibocsátására hatáskörrel rendelkező ügyészségével kapcsolatban kétségek merültek fel a tekintetben, hogy e szervek az állam más szerveihez fűződő viszonyrendszerük fényében a kerethatározat szerinti „igazságügyi hatóságnak” minősülnek-e.

Másrésztől kérdésessé vált, hogy bizonyos tagállamok ügyészségei által kibocsátott európai elfogatóparancsok tekintetében biztosított-e a Charta 47. cikke szerinti bírósági felülvizsgálat.

A jelen cikkben a Bíróságnak a német, az osztrák, a francia, a svéd és a belga ügyészségeknek, valamint Litvánia főügyészenek az európai elfogatóparancsok kibocsátásával kapcsolatos szerepét vizsgáló ítéleteit mutatom be.

### **A C-508/18. sz. OG (lübecki ügyészség) és a C-82/19. PPU. sz. PI (zwickauai ügyészség) egyesített ügyekben, valamint a C-509/18. sz. PF (Litvánia főügyésze) ügyben hozott ítélet<sup>5</sup>**

Két litván és egy román állampolgár az ír bíróságok előtt vitatta a német ügyészségek és Litvánia főügyésze által büntetőeljárás lefolytatása céljából kibocsátott európai elfogatóparancsok végrehajtását. E személyeknek szándékos emberölésnek és súlyos testi sértésnek (OG), fegyveres rablásnak (PF) és szervezett vagy fegyveres rablásnak minősített cselekmények elkövetését róják fel.

Az érintett három személy azzal érvelt, hogy a német ügyészségek és Litvánia főügyésze nem rendelkeznek hatáskörrel európai elfogatóparancs kibocsátására, mivel nem minősülnek a kerethatározat értelmében vett „igazságügyi hatóságnak”. A német ügyészségeket illetően OG és PI többek között arra hivatkoztak, hogy azok nem függetlenek a végrehajtó hatalomtól, mivel az igazságügyi miniszter által vezetett közigazgatási hierarchiába tartoznak, így fennáll a politikai befolyásolás kockázata.

A Supreme Court (legfelsőbb bíróság, Írország) és a High Court (felsőbíróság, Írország) ezzel összefüggésben kérték a Bíróságtól a kerethatározat értelmezését.

A szóban forgó ügyekben 2019. május 27-én meghozott ítéleteiben a Bíróság először is emlékeztetett arra, hogy az európai elfogatóparancs az első konkrét megvaló-

4 A 2009. február 6-i 2009/299/IB tanácsi kerethatározattal (HL 2009. L 81., 24. o.) módosított, az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló, 2002. június 13-i 2002/584/IB tanácsi kerethatározat (HL 2002. L 190., 1. o.); magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 34. o.

5 Ezen ügy ismertetése részben a Bíróság 68/19. sz. sajtóközleményén alapul.

sulása a büntetőjog területén a kölcsönös elismerés elvének, amely elv a tagállamok közötti kölcsönös bizalom elvén alapul. E két elvnek alapvető jelentősége van, mivel lehetővé teszi egy belső határok nélküli térség létrehozását és fenntartását.

A kölcsönös elismerés elve feltételezi, hogy kizárólag a kerethatározatban előírt feltételeknek megfelelő európai elfogatóparancsokat kell végrehajtani. Így az európai elfogatóparancs „igazságügyi hatósági határozatnak” minősül, amelyhez többek között az szükséges, hogy azt valamely „igazságügyi hatóság” bocsássa ki.

Noha az eljárási autonómia elvének megfelelően a tagállamok a nemzeti joguk alapján kijelölhetik az európai elfogatóparancs kibocsátására illetékes „igazságügyi hatóságot”, e fogalom jelentése és hatálya nem hagyható az egyes tagállamok értékelésére, hanem azoknak az Unió egészében egységesnek kell lenniük.

E tekintetben a Bíróság pontosította, hogy az „igazságügyi hatóság” kifejezés nem szorítkozik kizárólag a tagállami bírák vagy bíróságok kijelölésére, hanem azt úgy kell érteni, mint amely tágabb értelemben kijelöli az ezen állam büntető igazságszolgáltatásában részt vevő hatóságokat is, eltérően többek között a minisztériumoktól vagy rendőrségektől, amelyek a végrehajtó hatalomba tartoznak.

A Bíróság szerint mind a német ügyészségek, mind Litvánia főügyésze, akiknek szerepe van a büntetőeljárás lefolytatásában, a büntető igazságszolgáltatásban részt vevő hatóságoknak tekinthetők.

Mindazonáltal, az európai elfogatóparancs kibocsátására hatáskörrel rendelkező hatóságnak feladatai ellátása során függetlenül kell eljárnia, még akkor is, ha ezen elfogatóparancs valamely bíró vagy bíróság által kibocsátott nemzeti elfogatóparancson alapul. Ennek megfelelően e hatóságnak képesnek kell lennie e feladat objektív módon való ellátására, figyelembe véve minden terhelő és mentő körülményt, anélkül, hogy ki volna téve azon kockázatnak, hogy határozathozatali jogköre különösen a végrehajtó hatalom részéről külső utasításoknak volna kitéve, oly módon, hogy semmilyen kétség nem férhet ahhoz, hogy az európai elfogatóparancs kibocsátására vonatkozó határozat e hatóságtól származik, nem pedig végső soron az említett hatalomtól.

A német ügyészségekkel kapcsolatban a Bíróság megállapította, hogy a bíróságok szervezetéről szóló német törvény nem zárja ki, hogy az ügyészségek európai elfogatóparancs kibocsátására vonatkozó határozata valamely egyedi esetben ne lehessen alárendelve az érintett tartomány igazságügyi minisztere utasításának. Ennélfogva ezen ügyészségek nem tűnnek úgy, mint amelyek megfelelnek az egyik követelménynek ahhoz, hogy azokat a kerethatározat szerinti „kibocsátó igazságügyi hatóságnak” lehessen minősíteni, mégpedig azon követelménynek, hogy az ilyen elfogatóparancs kibocsátása keretében a független fellépés garanciáját nyújtsák.

E megállapítást nem kérdőjelezheti meg az a tény, hogy német ügyészségek európai elfogatóparancs kibocsátására vonatkozó határozata a hatáskörrel rendelkező német bíróságok előtt az érintett személy által keresettel megtámadható. Nem tűnik ugyanis úgy, hogy e jogorvoslati út létezése önmagában olyan jellegű, hogy felvértezi az ügyészségeket azon kockázattal szemben, hogy határozataikat az európai elfogatóparancs kibocsátása keretében az igazságügyi miniszter egyedi utasításainak

vessék alá. Ugyanis, noha az ilyen jogorvoslati út lehetővé teszi annak biztosítását, hogy az ügyészség feladatainak ellátása alá van rendelve az utólagos bírósági felülvizsgálat lehetőségének, az európai elfogatóparancs kibocsátása során az igazságügyi miniszter esetleges egyedi utasítása az ügyészségeknek mindenképpen a német jog által megengedett marad.

Ezzel szemben úgy tűnik, hogy Litvánia főügyésze a kerethatározat értelmében vett „kibocsátó igazságügyi hatóságnak” minősíthető, mivel az e tagállambeli jogállása nem csupán tevékenységének objektív ellátását biztosítja, hanem a végrehajtó hatalomtól való függetlenségének garanciáját is nyújtja az európai elfogatóparancs kibocsátása keretében.

Ezzel összefüggésben a Bíróság hangsúlyozta, hogy Litvániában az európai elfogatóparancs kibocsátásának felelőssége végső soron Litvánia főügyésze hárul, aki az átadni kért, érintett személy ügyét vizsgáló ügyész kérésére jár el. A rá bízott hatáskörök keretében Litvánia főügyésze ellenőrzi, hogy teljesülnek-e az európai elfogatóparancs kibocsátásának feltételei, különösen azt, hogy létezik-e ezen személy letartóztatását elrendelő, végrehajtható bírósági határozat, amely határozatot a litván jog értelmében valamely bíróságnak vagy vizsgálóbírónak kell meghoznia.

Emellett a Bíróság megállapította, hogy feladatuk ellátása során a litván ügyészségek a litván alkotmány, valamint a Litván Köztársaság ügyészségéről szóló törvény rendelkezései által biztosított függetlenséget élveznek. Mivel Litvánia főügyésze ügyészi jogállással rendelkezik, részese-e függetlenségben, ami lehetővé teszi számára, hogy feladatai ellátása során többek között a végrehajtó hatalom részéről érkező külső befolyástól mentesen járjon el, egyebek mellett azon döntés meghozatalakor – ahogyan a jelen ügyben is –, hogy a büntetőeljárás lefolytatása céljából európai elfogatóparancsot adjon ki. E tekintetben e főügyész köteles ügyelni az érintett személyek jogainak tiszteletben tartására is.

Ugyanakkor a Bíróság kimondta, hogy a rendelkezésére álló tények nem teszik lehetővé annak eldöntését, hogy a litván főügyész európai elfogatóparancs kibocsátására vonatkozó határozatai olyan kereset tárgyát képezhetik-e, amely teljes mértékben megfelel a hatékony bírói jogvédelemhez kapcsolódó követelményeknek, aminek megvizsgálása a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

### **A C-489/19 PPU. NJ (bécsi ügyészség) ügyben hozott ítélet**

A bécsi ügyészség büntetőeljárást indított NJ-vel szemben különösen üzletszerűen elkövetett lopás és kényszerítés miatt, amely eljárás lefolytatása érdekében NJ ellen európai elfogatóparancsot bocsátott ki, amelyet a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésről szóló osztrák törvénynek megfelelően a Landesgericht Wien (bécsi regionális bíróság) jóváhagyott. E törvény értelmében ugyanis az osztrák ügyészség nem önállóan bocsátja ki az európai elfogatóparancsokat, hanem szükséges azok bíróság általi jóváhagyása is.

Mindazonáltal a Berlinben előzetes letartóztatásban lévő NJ Ausztriába történő kiadatására irányuló európai elfogatóparancs végrehajtásáról dönteni hivatott Kammergericht Berlin (berlini regionális felsőbbíróság, Németország) megállapította, hogy az osztrák ügyészség alá van rendelve a végrehajtó hatalom, azaz a jelen esetben a szövetségi igazságügyi miniszter által kibocsátott egyedi rendelkezéseknek, illetve utasításoknak. Erre a körülményre tekintettel a német bíróság azzal a kérdéssel fordult a Bírósághoz, hogy az ügyészség utasításoktól való függősége abban az esetben is akadályozza-e az európai elfogatóparancs általa történő érvényes kibocsátását, ha ez a döntés az elfogatóparancs végrehajtása előtt átfogó bírósági felülvizsgálatnak van alávetve.

2019. október 9-i ítéletében a Bíróság megállapította, hogy az európai elfogatóparancs kibocsátása az osztrák jog értelmében teljes egészében objektív és független bírósági felülvizsgálatnak van alávetve, amelynek során a bíróság teljeskörűen felülvizsgálja a kibocsátás feltételeit és arányosságát. Az elfogatóparancs csak a bíróság általi jóváhagyását követően fejt ki joghatásokat és továbbítható.

A Bíróság e szisztematikus és hivatalból működő bírósági felülvizsgálati mechanizmus meglétére tekintettel úgy döntött, hogy az osztrák ügyészség által kibocsátott európai elfogatóparancs annak ellenére megfelel a kibocsátó igazságügyi hatóság függetlensége, valamint a hatékony bírói jogvédelem követelményeinek, hogy ezen ügyészség alá van vetve a végrehajtó hatalom utasításainak.

**A C-566/19. PPU. és C-626/19. PPU. sz. Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg és Openbaar Ministerie egyesített ügyekben, valamint a C-625/19. PPU. sz. Openbaar Ministerie és a C-627/19. PPU. sz. Openbaar Ministerie ügyekben hozott ítéletek<sup>6</sup>**

Az alapügyekben az európai elfogatóparancsokat a francia (C-566/19. PPU. és C-626/19. PPU. sz. ügyek), a svéd (C-625/19. PPU. sz. ügy) és a belga (C-627/19. PPU. sz. ügy) ügyészség bocsátotta ki, az első három ügyben büntetőeljárás lefolytatása, az utolsó esetben pedig büntetés végrehajtása céljából. A szóban forgó európai elfogatóparancsok végrehajthatóságát vizsgáló igazságügyi hatóságoknak kétségei merültek fel azzal kapcsolatban, hogy az azokat kibocsátó ügyészségek a kerethatározat szerinti „kibocsátó igazságügyi hatóságnak” minősülnek-e, illetve hogy a kibocsátás folyamán teljesül-e hatékony bírói jogvédelem elve.

2019. december 12-én meghozott ítéletében először is a Bíróság megvizsgálta, hogy a francia ügyészség jogállása kellő függetlenségi garanciát biztosít-e ahhoz, hogy európai elfogatóparancsokat bocsásson ki, és úgy ítélte meg, hogy igen.

Ennek megállapításához a Bíróság először is emlékeztetett arra, hogy a „kibocsátó igazságügyi hatóság” fogalma magában foglalhatja a tagállamok azon hatóságait, amelyek bár nem bírúk vagy bíróságok, részt vesznek a büntető igazságszolgáltatásban,

<sup>6</sup> Ezen ügy ismertetése részben a Bíróság 156/19. sz. sajtóközleményén alapul.

és független módon járnak el. Ez utóbbi feltétel megköveteli a jogállásra és a szervezetre vonatkozó olyan szabályok fennállását, amelyek képesek biztosítani, hogy ez a hatóság az európai elfogatóparancs kibocsátása keretében ne legyen kitéve azon kockázatnak, hogy alá legyen rendelve többek között a végrehajtó hatalom által adott egyedi rendelkezéseknek vagy utasításoknak.

Ami a francia ügyészeket illeti, a Bíróság szerint a benyújtott bizonyítékok elegendőek annak bizonyításához, hogy hatáskörrel rendelkeznek arra, hogy az európai elfogatóparancs kibocsátásának szükségességét és arányos jellegét – különösen a végrehajtó hatalomtól – függetlenül értékeljék, és hogy e hatáskört objektív módon gyakorolják, figyelembe véve valamennyi terhelő és mentő bizonyítékot.

A Bíróság szerint a francia ügyészek azzal, hogy vádhatósági feladatokat látnak el, részt vesznek a büntető igazságszolgáltatásban, azaz funkcionális szempontból „igazságügyi hatóságnak” minősülnek.

A Bíróság emellett hangsúlyozta, hogy egyrészt a francia alkotmány kifejezetten biztosítja az ügyészek függetlenségét, másrészt pedig a büntetőeljárás törvénykönyv értelmében az ügyészség objektív és a végrehajtó hatalomtól származó minden, egyedi ügyben adott utasítástól mentes módon látja el feladatait, mivel az igazságügyi miniszter csupán általános büntetőpolitikai utasításokat intézhet az ügyészekhez annak érdekében, hogy Franciaország egész területén biztosított legyen e büntetőpolitika koherenciája. Ez utóbbi körülmény tekintetében a Bíróság rámutatott arra, hogy a szóban forgó általános utasítások nem járnak azzal a hatással, hogy az ügyészt megakadályozzák az európai elfogatóparancs kibocsátása arányos jellegének mérlegelésére vonatkozó jogkörének gyakorlásában.

Ezen túlmenően a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a függetlenség követelménye, amely kizárja, hogy az ügyészek döntési jogköre a bírói hatalomtól eltérő, különösen a végrehajtó hatalomtól származó külső utasításoknak legyen alárendelve, nem tiltja azokat a belső utasításokat, amelyeket az ügyészeknek a feletteseik – akik maguk is ügyészek – adhatnak az ügyészség működésére jellemző alá-fölérendeltségi viszony alapján.

Másodszor, a Bíróság pontosította a közelmúltbeli ítélkezési gyakorlatában megfogalmazott azon követelményt, amely szerint az európai elfogatóparancs kibocsátására vonatkozó határozatnak, ha azt az igazságszolgáltatásban részt vevő, de bíróságnak nem minősülő hatóság hozza meg, a kibocsátó tagállamban olyan bírósági jogorvoslat tárgyát kell képeznie, amely megfelel a hatékony bírói jogvédelem követelményeinek.

E tekintetben a Bíróság hangsúlyozta, hogy az igazságszolgáltatásban részt vevő és a végrehajtó hatalomtól független, de bíróságnak nem minősülő hatóságnak az európai elfogatóparancs kibocsátásával kapcsolatos határozatával szemben benyújtott jogorvoslat célja annak biztosítása, hogy a büntetőeljárás lefolytatása céljából kibocsátott európai elfogatóparancs kibocsátásához szükséges feltételek tiszteletben tartását, különösen pedig annak arányosságát olyan eljárás keretében ellenőrizzék, amely tiszteletben tartja a hatékony bírói jogvédelemből következő követelményeket.

Ezzel kapcsolatban a Bíróság rámutatott arra, hogy a tagállamok feladata annak biztosítása, hogy jogrendjeik hatékonyan garantálják a bírói jogvédelemnek a keret-határozat által megkövetelt – a Bíróság ítélkezési gyakorlata által értelmezett – szintjét, az általuk alkalmazott eljárási szabályok segítségével, amelyek jogrendszerenként eltérőek lehetnek. Ebből következően, valamely bíróságnak nem minősülő igazságügyi hatóság által hozott, az európai elfogatóparancs kibocsátására vonatkozó határozattal szemben külön jogorvoslati jog bevezetése csak egy a lehetőségek közül.

Így a Bíróság megállapította, hogy a valamely más hatóság, nem pedig bíróság által büntetőeljárás lefolytatása céljából kibocsátott európai elfogatóparancssal érintett személyt megillető hatékony bírói jogvédelemhez kapcsolódó követelmények teljesülnek, amennyiben az elfogatóparancs kibocsátásának feltételei, különösen pedig annak arányos jellege a kibocsátó tagállamban bírósági felülvizsgálat tárgyát képezik.

A jelen ügyben a francia és a svéd rendszer megfelel e követelményeknek, mivel a nemzeti eljárási szabályok lehetővé teszik annak megállapítását, hogy az ügyészség európai elfogatóparancs kibocsátására vonatkozó határozatának arányos jellege előzetes bírósági felülvizsgálat tárgyát képezheti, mégpedig a kibocsátással kvázi egyidejűleg, de a kibocsátást követően is. Konkrétan, az ilyen értékelést – a későbbiekben adott esetben az európai elfogatóparancs alapját képező – nemzeti határozatot hozó bíróság előzetesen elvégzi.

Ezzel összefüggésben Franciaország vonatkozásában a Bíróság megállapította, hogy az európai elfogatóparancsok a büntetőeljárás lefolytatása céljából történő kibocsátása a francia jogrendben szükségszerűen a valamely bíróság, rendszerint a vizsgálóbíró által kibocsátott nemzeti elfogatóparancsot követi, amely kibocsátásának a keretében e bíróság értékeli az európai elfogatóparancs kibocsátásához szükséges feltételeket, különösen pedig a kibocsátás arányosságát is. Ezenkívül a francia jogrendben az európai elfogatóparancs kibocsátására vonatkozó határozat, mint eljárási irat, a büntetőeljárási törvénykönyv alapján megsemmisítési kereset tárgya lehet.

Svédországot illetően a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy az európai elfogatóparancsok a büntetőeljárás lefolytatása céljából történő kibocsátása a svéd jogrendben szükségszerűen a valamely bíróság által az érintett személy előzetes letartóztatásba vételét elrendelő határozatot követi, amely kibocsátásának a keretében a hatáskörrel rendelkező bíróságnak értékelnie kell a más lehetséges intézkedések, így az európai elfogatóparancs kibocsátásának arányosságát is.

Arra az esetre, ha az ügyészség az európai elfogatóparancsot nem büntetőeljárás lefolytatása céljából, hanem egy jogerős ítéletben kiszabott szabadságvesztés-büntetés végrehajtása céljából bocsátotta ki, a Bíróság kimondta, hogy a hatékony bírói jogvédelemhez kapcsolódó követelmények nem jelentik azt, hogy az ügyészség határozatával szemben külön jogorvoslati lehetőséget kellene előírni.

A belga rendszer, amely nem ír elő ilyen jogorvoslati lehetőséget, megfelel tehát e követelményeknek. E tekintetben a Bíróság hangsúlyozta, hogy amikor az európai elfogatóparancs büntetés végrehajtására irányul, a bírósági felülvizsgálat az ezen elfogatóparancs alapjául szolgáló, végrehajtható ítélettel megvalósul. A végrehajtott igaz-



ságügyi hatóság ugyanis vélelmezheti, hogy az ilyen elfogatóparancs kibocsátására vonatkozó határozatot olyan bírósági eljárás alapján hozták meg, amelyben garantálták a keresett személy alapvető jogainak védelmét. Egyébiránt ezen elfogatóparancs arányos jellege a kiszabott büntetésből is ered, mivel az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat előírja, hogy annak legalább négy hónap tartamú szabadságvesztés-büntetést vagy biztonsági intézkedést kell magában foglalnia.

Mindezen körülményekre tekintettel a Bíróság kimondta, hogy a francia, a svéd és a belga ügyészségek megfelelnek az európai elfogatóparancs kibocsátására vonatkozó követelményeknek.

## Zárszó

Jóllehet a Bíróság az említett ügyekben érintett hat tagállam ügyészsége tekintetében pontosan körülírta, hogy mely feltételek teljesítése szükséges ahhoz, hogy az európai elfogatóparancs kibocsátása keretében valamely ügyészségnek a függetlensége, valamint a hatékony bírói jogvédelem elvének a tiszteletben tartása biztosítva legyen, az ügyészségre vonatkozó tagállami szabályozásokban mutatkozó jelentős eltérések valószínűvé teszik, hogy a Bíróságot a közeljövőben még felkérlik majd más tagállamok ügyészségei helyzetének a megvizsgálására is.

Azzal kapcsolatban pedig már jelenleg is van folyamatban ügy<sup>7</sup> a Bíróság előtt, hogy „végrehajtó igazságügyi hatóságnak” tekinthető-e a hollandiai ügyészség a kerethatározat azon rendelkezésének alkalmazásával összefüggésben, amely szerint egy személy az átadásának tárgyát képező cselekményektől eltérő cselekmények miatt akkor vonható büntetőeljárás alá, ítéltető el, és fosztható meg szabadságától az európai elfogatóparancs kibocsátása szerinti tagállamban, ha a személyt átadó tagállam „végrehajtó igazságügyi hatósága” az előbbi tagállam kérelmére ehhez hozzájárulását adja.

---

7 Lásd a C-510/19. sz. Openbaar Ministerie és társai ügyet.

