



PÁZMÁNY

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar

I
A
S

iustum
aequum
salutare

Jogtudományi folyóirat

Budapest

XX. 2024/4.

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar

Iustum Aequum Salutare
jogtudományi folyóirat

XX. 2024/4.

HU-ISSN 1787-3223 (print)
HU-ISSN 2498-535X (online)

A szerkesztőbizottság társelnökei:

Burián László professor emeritus (PPKE JÁK)
Kukorelli István professor emeritus (ELTE ÁJK)

Főszerkesztő: Koltay András egyetemi tanár (PPKE JÁK)

Szerkesztőség:

Csink Lóránt egyetemi tanár (PPKE JÁK)
Koltay András egyetemi tanár (PPKE JÁK)
Szabó Sarolta egyetemi docens (PPKE JÁK)

A szerkesztőbizottság tagjai:

Bándi Gyula egyetemi tanár (PPKE JÁK)
Burián László professor emeritus (PPKE JÁK)
Csehi Zoltán egyetemi tanár (PPKE JÁK)
Harsági Viktória egyetemi tanár (PPKE JÁK)
Horváth Attila egyetemi tanár (NKE ÁNTK)
Kecskés László egyetemi tanár (PTE ÁJK)
Király Miklós egyetemi tanár (ELTE ÁJK)
Kovács Péter egyetemi tanár (PPKE JÁK)
Kukorelli István professor emeritus (ELTE ÁJK)
Mezey Barna egyetemi tanár (ELTE ÁJK)
Révész T. Mihály c. egyetemi tanár (SZIE DF ÁJK)
Schanda Balázs egyetemi tanár (PPKE JÁK)
Trócsányi László egyetemi tanár (KRE ÁJK)
Varga Zs. András egyetemi tanár (PPKE JÁK)
Várnay Ernő egyetemi tanár (DE ÁJK)
Vékás Lajos professor emeritus (ELTE ÁJK)

Technikai szerkesztő és titkár: Szakaliné Szeder Andrea

A szerkesztőség elérhetőségei:

Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar
Dékáni Titkárság
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30.
Telefon: (+36) 20 239 4247
www.ias.jak.ppke.hu
E-mail: ias@jak.ppke.hu

Kiadja:

a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Budapest, Szentkirályi u. 28–30.
www.ppke.hu

Nyomdai munkák: PPKE Egyetemi Nyomda

A folyóirat tartalma anonim módon lektorált.

TARTALOM

ACTA

Erdődy János A <i>lex Laetoria</i> jogi forrásai	5
Hoffmann Tamás – Herczegh Viktória Laura Kína és a nemzetközi jog: jogi hadviselés (<i>lawfare</i>) vagy stratégiai jogalkalmazás?	23
Kártyás Gábor A pihenőidők uniós jogi megfelelése.	49
Koltay András – Papp János Tamás – Nyakas Levente – Lendvai Gergely Ferenc Az átfogó európai médiaszabályozás születése. Az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabály kritikai elemzése ...	67
Sziebig Orsolya Johanna A fenntartható települések fogalmának jogi építőkövei, a digitalizáció fényében	103

DISSERTATIONES

Czédli-Deák Andrea A váddal szembeni elvárások az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában	119
Wágner Tamás Zoltán Az Európai Bizottság állami támogatások jogán alapuló vizsgálatainak értékelése a legfrissebb uniós bírósági ítéletek tükrében	147

SUMMA	175
-------------	-----

ACTA

A LEX LAETORIA JOGI FORRÁSAI

ERDŐDY János*

1. Bevezetés

Minden római jogász ismeri a *méltán híres lex Laetoriát*, amelynek ugyan több elsődleges forrása¹ ismert, ezekből azonban nem rekonstruálható a törvény pontos szövege. Ennek következtében a nagyszámú *másodlagos* forrás² igyekszik a *lex Laetoria*

* Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.
ORCID: 0000-0002-2313-7902.

¹ *A lex Laetoria jogi forrásai körében említést érdemelnek az alábbi szövegek: Tab. Heracl. I, 111–112; lex Irnitana 84 (52); BGU II 378; BGU II 611; BGU VII 1574; P. Oxy. X 1274; P. Oxy. XVII 2111; P. Oxy. VII 1020 = P. Oxy. LXIV 4435; Frag. de form. Fab. verso 1–3.; Paul. I, 9; C. Th. 8, 12, 2; C. 2, 21; D. 4, 4. Az irodalmi források körében a szakirodalom a következő szövegeket hivatkozta: Cic. nat. deor. 3, (30), 74; Cic. De off. 3, (15), 6; Hist. Aug. Vita Marc. 10, 12; Plaut. Pseud. 303–305; Plaut. Rudens 1380.*

² *A szekundér irodalomban a legfontosabb művek a következők: Friedrich Karl Von Savigny: Schutz der Minderjährigen und Lex Laetoria 1831. Vermischte Schriften, (1850) 321–395.; Félix Senn: Leges perfectae minus quam perfectae et imperfectae. A. Rousseau, 1902. 55–69.; Giovanni Rotondi: Leges publicae populi Romani. Elenco cronologico con una introduzione sull'attività legislativa dei comizi Romani. Milano, Soc. Editrice Libreria, 1912. 271–272.; William Warwick Buckland: A text-book of Roman law from Augustus to Justinian. Cambridge, Cambridge University Press, 1921. 171.; Fritz Schulz: Classical Roman Law. Oxford, Clarendon Press, 1951. 191.; Adolf Berger: Encyclopedic Dictionary of Roman Law. New Jersey, The Lawbook Exchange Ltd., 2010, s. h. v; Wolfgang Kunkel: Untersuchungen zur Entwicklung des römischen Kriminalverfahrens in vorsullanischer Zeit. Abhandlungen der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Philosophisch-Historische Klasse. München, Verl. d. Bayer. Akad. d. Wiss., 1962. 52–53.; Max Kaser: Das römische Privatrecht. Bd. 1. Das altrömische, das vorklassische und klassische Recht. Handbuch der Altertumswissenschaft. 2. Aufl. München, C. H. Beck, 1971. 276–277.; Max Kaser: Über Verbotsgesetze und verbotswidrige Geschäfte im römischen Recht. Österreichische Akademie der Wissenschaften, Philosophisch-Historische Klasse. Wien, Verl. d. Österr. Akad. d. Wiss., 1977. 39–42.; Bernardo Albanese: Le persone nel diritto privato romano. Palermo, Tipografia Montaina, 1979. 514–528.; Settimio Di Salvo: Lex Laetoria. Minore età e crisi sociale tra il III e il II a. C. Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Camerino. Napoli, Jovene Editore, 1979. XVI, 340.; Andreas Wacke: Zum Rechtsschutz Minderjähriger Gegen Geschäftliche Übervorteilungen. Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis, B. 48. (1980) 203–225. <https://doi.org/10.1163/157181980x00019>; Hans-Georg Knothe: Die Geschäftsfähigkeit der Minderjährigen in geschichtlicher Entwicklung. Frankfurt–Bern,*



kutatása során felmerült minden nyitott, illetve vitás kérdést tisztázni. Kézikönyvek, tankönyvek, monográfiák, szótárak és enciklopédiák vázolják a törvény feltehető rendelkezéseit. Ezekből a szakmunkákból nagyban-egészben egységes kép rajzolódik ki a törvény tartalma tekintetében. Jó összefoglaló áttekintést nyújt erről az egységes nézetről Adolf Berger, aki szerint ez a törvény

„[p]rotected persons *sui iuris* under twenty-five years of year of age (*minores*) who have been defrauded in a transaction. The latter was valid in principle, but the minor, when sued for payment, had an exception, *exceptio legis Plaetoriae*, for his defense [sic!]. Besides, an *actio legis Plaetoriae* was available to anyone (*actio popularis*) against the person who exploited the inexperience of a minor (*circumscriptio adolescentium*)”.³

Az idézett rövid szövegrészlet tömör leírását adja a *lex Laetoria* tartalmára vonatkozó *communis opinio*nak. A *lex Laetoria* tehát védelmet biztosított a *minorok* számára a szerződéses jogviszonyokban felmerült csalárdsággal szemben. A további jogvédelmi eszközöket, mint például az *exceptio* és az *in integrum restitutio*, már a *praetori edictum* biztosította, amelynek gyakorlatias megoldásai elsősorban magán a törvényen alapultak.

Mindezek alapján úgy tűnhet, hogy a *lex Laetoria* tudományos elemzése körében mára lényegében elfogyott a levegő. Ennek a köztársasági törvénynek a szabályai (legalábbis mindaz, amit a törvény tartalmáról tudunk vagy tudni vélünk) egyértelműek, kevés teret hagyva ezáltal az értelmezésnek. A gazdag és sokrétű szekundér irodalom azt a látszatot keltheti, hogy a *minorok* védelmének kérdéseiről már mindent elmondtak és leírtak.

Az előbb említett látszat azonban megtévesztő. Igaz ugyan, hogy a *lex Laetoria* témája számos érdekes kérdést vetett fel, azonban naivitás lenne azt képzelni, hogy ezidáig minden lényeges és fontos kérdés terítékre került. Az egyik igen érdekesítő

Peter Lang, 1983. 53–68.; Francesco Musumeci: L'interpretazione dell'editto sui minori di 25 anni secondo Orfilio e Labeone. In: Silvio Romano (szerk.): *Nozione, formazione e interpretazione del diritto dall'età romana alle esperienze moderne. Ricerche dedicate al Professor Filippo Gallo*. II. Napoli, Jovene Editore, 1997. 39–58.; Cesare Sanfilippo: *Istituzioni di diritto romano*. 10a edizione, Rubbettino Editore, 2002. 60.; Francesco Musumeci: *Protezione pretoria dei minori di 25 anni e ius controversum in età imperiale*. Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza, Università di Catania. Torino, Giappichelli, 2013. XI, 262.; Elisabeth Christine Robra: *Die Drittwirkung der Minderjährigenrestitution im klassischen römischen Recht*. Berlin, Duncker & Humblot, 2014. 204.; Siklósi Iván: *Római magánjog I*. Budapest, ELTE Eötvös, 2021. 423.; Ulrike Babusiaux – Christian Baldus – Wolfgang Ernst – Franz-Stefan Meissel – Johannes Platschek – Thomas Rüfner: *Handbuch des Römischen Privatrechts*. Band 1. Tübingen, Mohr Siebeck, 2023. 773.

³ Ehhez ld. Berger s. v. *Lex Plaetoria*. A tankönyvek és kézikönyvek nagyban-egészben megegyeznek a lényegi tartalom tekintetében; vö. pl. Benedek Ferenc – Pókecz Kovács Attila: *Római magánjog. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2014. 146.*; Földi András – Hamza Gábor: *A római jog története és intézményei. 15. kiad., Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2010. 227.*; Max Kaser – Rolf Knütel: *Römisches Privatrecht. Kurzlehrbücher für das Juristische Studium*. 20. Aufl., München, C. H. Beck, 2014. 94.; Sanfilippo i. m. 60.

kérdés, hogy vajon mi lehetett a törvény neve; *Laetoria* vagy *Plaetoria*? Hasonlóan izgalmas téma lehet a *praetori edictum*ban szereplő híres „*animadvertero*” kifejezés értelmének elemzése is. Ehhez hasonló terminológiai jellegű problémakör a *Digesta* 4, 4-ben olvasható kifejezések (*minor captus*, *deceptus*, *circumscriptus* és más egyéb terminusok) egymástól való elhatárolásának feladata. Ugyanígy a *curator* kinevezésének, valamint az *exceptio (legis Laetoriae?)* és az *in integrum restitutio* alkalmazhatóságának, és a *praetori edictum* körében való gyakorlati alkalmazásának vizsgálata egyaránt bővítik ismereteinket. Mindez csupán rövid ízelítő azokból a vizsgálódási irányokból, amelyek a témát kutató nemzetközi és hazai szerzőket foglalkoztatják.

A *Digesta* szövegeinek exegézisén túlmutató elemzési módszerek alkalmazásával a papirusz forrásokban fellelhető esetek tanulmányozása visz minket a lehető legközelebb ahhoz, hogy a római jogot mintegy működés közben láthassuk. Mi több, a papirusz forrásoknak makroszinten is van további jelentőségük. Elemzésük nem csupán azért hasznos, mert ezáltal információt nyerhetünk a Kr. u. II–III. századi Fajjúm joggyakorlatról. Ezeknek a dokumentumoknak a vizsgálatán és értékelésén keresztül láthatjuk, hogy milyen hatást gyakorolt az emberek mindennapi életére a *lex Laetoria*, egy tágabb aspektusból pedig maga a római jog.

Az előzőekben röviden és vázlatosan áttekintettünk néhány, szorosan a *lex Laetoria* témájához kapcsolódó problémakört. Láthattuk, hogy a témával összefüggő kérdésfelvetések jobbára abból erednek, hogy a törvény teljes szövege nem áll rendelkezésre. A primér források tartalmi ismertetői indították a szekundér szerzőket a textusokból történő következtetések levonására, illetve a szövegekkel kapcsolatos hipotézisek felállítására. Vizsgálódásaik során a szekundér szerzők értelemszerűen gyakorta hivatkoznak a *lex Laetoria* primér forrásaira a saját érvelésüket alátámasztandó. Ugyanakkor a szekundér irodalom következetesen adós marad az elsődleges források tartalmi elemzésével. A korábban hivatkozott művek például rendszeresen felsorolják és idézik a *lex Laetoria* elsődleges forrásait a törvény nevével kapcsolatban, azonban a kérdéssel foglalkozó szerzők elhanyagolják az elsődleges források elemzését.

A jelen írás célja, hogy eltérjen ettől a gyakorlattól. Ez a tanulmány a *lex Laetoria* elsődleges, jogi forrásait veszi górcső alá, elemezve azok konkrét tartalmát, és figyelembe véve keletkezésük körülményeit. Az elemzés első lépése a tan- és kézikönyvek által képviselt *communis opinio* bemutatásra, amelyet az egyes jogi források vizsgálata követ. Az irodalmi források taglalására (főként terjedelmi okok miatt) önálló dolgozatban kerül sor.

A jogi források között a jelen tanulmányban nem foglalkozunk részletesen a *Digesta* 4. könyvének 4. címével: *Di Salvo*, *Musumeci* és *Robra* munkái ékesen bizonyítják, hogy textusok vizsgálata külön dolgozatot igényel. A másik ilyen téma a *lex Laetoria* papirusz forrásai, amelyek kapcsán jelen sorok szerzője a közelmúltban több dolgozatot is közzétett.⁴

⁴ Vö. pl. János Erdődy: *Quod cum minore gestum esse dicitur, animadvertam*. Bemerkungen zu den minores, denen im Rahmen der *lex Laetoria* Schutz gewährt wird. *Pázmány Law Review*, VII/1. (2022) 87–97. www.doi.org/10.55019/plr.2020.1.87-97; János Erdődy: *Protected by Lex Laetoria: Two Papyri of Roman Egypt and Their Effect on Roman Law*. *Journal on European History of Law*, 13. (2022) 99–106.

2. A lex Laetoria tartalmára vonatkozó communis opinio

A különböző szekundér szerzők által a neves tan- és kézikönyvekben közölt beszámolókat áttekintve arra a megállapításra juthatunk, hogy a 25 év alatti serdültek (*minores*) teljes cselekvőképességgel rendelkeztek, ennek ellenére különleges jogi védelemben részesültek.⁵ Ez egyfelől erős törvényi védelemben nyilvánult meg; ennek kapcsán hivatkoznak a Kr. e. 200 körül keletkezett *lex Laetoriára* (*Plaetoriára*). A törvény *actio poenalist* (amely talán *actio popularis* is volt) biztosított azzal szemben, aki megtévesztett egy *minort*, visszaélve annak naivitásával. Utóbb a törvényi védelmet a *praetori edictum* rendelkezései egészítették ki: a *praetor* bizonyos jogsegélyeket tett elérhetővé a *minort* megtévesztő féllel szemben. Ebben az összefüggésben két lehetséges esetkör merülhetett fel. Az első esetkörben a *praetor exceptio legis Laetoriae*-t biztosított abban az esetben, ha az ellenérdekű fél teljesítésre perelt. A második esetkörben a *praetor in integrum restitutió*t biztosított akkor, ha a *minort* az ügyletből eredően kár érte, és más jogsegély nem állt rendelkezésre. A *minorok* ügyeit felügyelő *curator* esetleges kinevezése gyakran tekinthető hagyományos és szokványos intézkedésnek, amely a 25 év alatti személyek számára extra biztosítékokat nyújt.⁶

3. Jogi források

A jogi források megnevezés azokat a normatív tartalmú szövegeket jelöli, amelyek törvények, illetve császári rendeletek formájában öltöttek testet. Ebbe a forráscsoportba a következő primér szövegek vonatkozó részletei tartoznak időrendi sorrendben:

- a) Tabula Heracleensis (Kr. e. 44/45.);⁷
- b) lex Irnitana (Kr. u. 91.);
- c) Fragmenum de formula Fabiana (III-IV. sz.?);⁸
- d) BGU II 611 (41–54. között);
- e) P. Oxy. XVII 2111 (135. körül);

⁵ Ehhez a kurrens szakirodalomból ld. pl. Siklósi i. m. 423.; Babusiaux–Baldus–Ernst–Meissel–Platschek–Rüfner i. m. 773.

⁶ *Lényegében ezt a nézetet tükrözik az alábbi szekunder művek:* Friedrich Karl Von Savigny: Von dem Schutz der Minderjährigen im römischen Recht, und insbesondere von der Lex Plaetoria. In: N. N. (szerk.): *Vermischte Schriften Bd. 2.* Berlin, 1850. 321–395.; Senn i. m. 55–69.; Rotondi i. m. 271–272.; Buckland i. m. 171.; Schulz i. m. 191.; Berger s. h. v; Kunkel i. m. 52–53.; Kaser i. m. 276–277.; Kaser i. m. 39–42.; Albanese i. m. 514–528.; Di Salvo i. m. XVI., 340.; Wacke i. m. 203–225.; Knothe i. m. 53–68.; Musumeci (2013) i. m. 39–58.; Sanfilippo i. m. 60.; Musumeci (2013) i. m. XI., 262.; Robra i. m. 204.

⁷ A szöveg datálása vitatott. Az elfogadott nézetet, és az ezzel összefüggő vitát, valamint a kritikai megjegyzéseket rögzíti Michael H. Crawford: *Roman statutes I.* London, University of London, Institute of Classical Studies, 1996. 358–362., irodalommal. Legújabban ld. Adalberto Giovannini: Die Tabula Heracleensis. Neue Interpretationen und Perspektiven. Teil II: Die lex Iulia municipalis. *Chiron. Mitteilungen der Kommission für Alte Geschichte und Epigraphik des Deutschen Archäologischen Instituts*, XXXVIII. (2008) 47–62. <https://doi.org/10.34780/r712-ik1c>

⁸ Inkább a Kr. u. IV. század második fele tűnik valószínű keletkezési dátumnak. Ehhez ld. Leopold Pfaff – Franz Hofmann: *Fragmenum de formula Fabiana.* Wien, 1888. 10–11.

- f) BGU II 378 (147. április 15–24. között);
- g) BGU VII 1574 (177. február/március);
- h) P. Oxy. VII 1020 = P. Oxy. LXIV 4435 (III. század eleje);
- i) P. Oxy. X 1274 (III. század harmadik harmada);
- j) Pauli Sententiarum Libri V (III. század vége);
- k) Codex Theodosianus (438. február 15.);
- l) Digesta (533);
- m) Codex Iustinianus [repetitae praelectionis] (534).

Ezek közül a szövegek közül az elemzésben most nem érintjük a papirusz forrásokat és a Digesta szövegeit. A felsorolt forrásszövegek több módon osztályozhatók.

Az egyik felosztás alapja az lehet, hogy a *lex Laetoria* szabályozása milyen módon kerül említésre a szövegekben. Ebből a szempontból két alcsoportot lehet kialakítani. Az elsőbe azok a forrásszövegek tartoznak, amelyek kifejezetten megemlítik a *lex Laetoriát* (a–f, h, i, k). A másodikba tartoznak azok a szövegek, amelyek tágabb kontextusban foglalják magukban a *minorok*ra vonatkozó rendelkezéseket és eseteket, de a törvény nevét nem említik (g, j, m).

Egy másik lehetséges felosztási mód a három parciális, partikuláris szöveg (a *Tabula Heracleensis*, a *lex Irnitana* és a *fragmentum de formula Fabiana*) mint kisebb jogi források alkotnak egy alcsoportot, szembe állítva az összes többi jogi forrással. A „kisebb” elnevezés azzal magyarázható, hogy ezek a szövegek tematikusan nem a *minorok* védelmével foglalkoznak, illetve nem szerepelnek bennük a *lex Laetoria* alkalmazásával, vagy a *minorok* védelmével összefüggő esetek. A törvény neve viszont mindháromban említésre kerül, emiatt mégis a *lex Laetoria* jogi forrásai közé soroljuk ezeket.

3.1. A kisebb jogi források

Az ebbe az alcsoportba tartozó szövegrészletekből hiányzik a *minores* általános témának átfogó lefedettsége. Az első két szöveg (*Tabula Heracleensis*, *lex Irnitana*) első-sorban a *municipiumok* igazgatásával foglalkozik, míg a harmadik, erősen töredékes szöveg (*fragmentum de formula Fabiana*) megfogalmazása nem egyértelmű.⁹ Az első két szöveg egy hosszabb felsorolás elemeként utal a *lex (P)Laetoriára*; a harmadik részlet kifejezetten a törvényen alapuló *actiót* említi mint *noxalis* keresetet. Mindhárom forrás több olyan megoldatlan kérdésre világít rá, amelyek az ókortudományon belül értékes kutatási területnek tekinthetők. Elemzésünk szempontjából azonban kizárólag a *lex Laetoria* előfordulásának van jelentősége.

⁹ Nyelvészeti bizonyítékok alapján a szöveget Kr. e. 45/44-re datálják. Vö. Martin E. Mueller: The Date of the Tabula Heracleensis. *The Classical Journal*, VI/60. (1965) 256.

3.1.1. *Tabula Heracleensis*

Az 1732-ben felfedezett két kis bronztablán csupán a latin szöveg maradt fenn. Egyetlen olyan töredéket tartalmaz, amely említi a *lex Laetoriát*. A másodlagos irodalom a *Tabula Heracleensis* kapcsán elsősorban szövege egységességének hiányát hangsúlyozza, ami komoly kihívás elé állítja a szöveg kutatóit a pontos datálás vonatkozásában.¹⁰ Mint *lex Laetoria* jogi forrását, kifejezetten a törvény nevével összefüggésben szokták hivatkozni, azonban a kritikai kiadásban használt névírás nem egyértelmű; a kritikai kiadásban szereplő alak a *lex {P}Laetoria*.

Tab. Heracl. 111–112

„[...] *queiue lege*

[112] *{P}Laetoria ob eamue rem, quod aduersus eam legem fec<i>t fecerit, condemnatus est erit; [...]*”

A *lex Laetoriáról* szóló töredék nem ad ugyan tájékoztatást e törvény tényleges tartalmáról vagy konkrét rendelkezéseiről. A *lex Laetoria* egy több mint 15 soros mondatban (108–125. sorok) kerül említésre. Ez a terjedelmes mondat sorolja fel azokat az okokat, amelyek a lakosság különböző rétegeinek a városi tisztségekből való kizárását indokolják. Crawford értelmezése szerint az első két rendelkezés ennek megfelelően a szenátori és a magisztrátusi tisztségek elnyerésének előfeltételeit tartalmazza (pozitív lista). A harmadik rendelkezés-kör a szenátorok névjegyzékéből való törlés eseteit tárgyalja.¹¹ A *lex Laetoriára* utalás a csalárd magatartásokat leíró szövegrészen belül található, amelynek szankciójaként a települési tisztségviselők, a *senatorok*, illetőleg a *decuriók* soraiból kizárják azokat a személyeket, akik e tettek bármelyikét elkövették.¹²

3.1.2. *Lex Irnitana*

A Spanyolországban 1981-ben felfedezett *lex Irnitana* egy hat tablán fennmaradt, Kr. u. 91-ből származó városi statútum neve.¹³ A IX. B. tablán szereplő szövegrészben olvashatunk a *lex Laetoriáról*.

¹⁰ Vö. M. W. Frederiksen: The Republican Municipal Laws. Errors and Drafts. *The Journal of Roman Studies*, LV 1/2. (1965) 194. <https://doi.org/10.2307/297439>; Crawford i. m. 357–358.; Janzsó Miklós: *Tabula Heracleensis*. Bevezetés, Fordítás. In: Janzsó Miklós – Szabó Ádám Ágoston (szerk.): *Városi törvények a római köztársaság utolsó századából*. Szeged, 2009. 7–8. A másodlagos szerzők gyakran állították, hogy a *Tabula Heracleensis* és a *lex Iulia municipalis* azonosak. A legújabb kutatások eredményeként azonban ez a feltevés megdőlni látszik, elsősorban a két kérdéses szöveg eltéréseire alapozva. Részletesen ld. Frederiksen i. m. 197–198.; Janzsó i. m. 9.; Clément Bur: *La citoyenneté dégradée. Recherches sur l’infamie à Rome de 312 avant J.-C. à 96 après J.-C.* Paris, Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne, 2013. 613.

¹¹ Vö. Crawford i. m. 358.

¹² Részletesen ld. Di Salvo i. m. 124., 37. lábjegyzet; Bur i. m. 619–620.

¹³ Vö. Julián González – Michael H. Crawford: The Lex Irnitana. A New Copy of the Flavian Municipal Law. *The Journal of Roman Studies*, LXXVI (1986). 147. <https://doi.org/10.2307/300371>; Alan Rodger: Jurisdictional Limits in the Lex Irnitana and the Lex de Gallia Cisalpina. *Zeitschrift für*

84 (52) R(ubrica). *Quarum rerum et ad quantam pecuniam in eo municipio i(uris) d(ictio) sit*
[Qu]i ei[us] municipi(i) municipes incolaeue erunt q(ua) d(e) r(e) ii inter se suo alte
[r]iusue nom<i>n(e) qui municeps incolaeue sit priuatim intra fines eius [mu]nicipi agere petere persequi uolent quae res HS ∞(mille) minorisue [er]it neque ea res diuidua quo fraus huic legi fieret facta sit fiatue aut de capite libero deue maiore pecunia quam HS ∞ (mille) praeiudicium futurum erit sponsioue {[s]ponsioneue} facta futuraue erit neque ea res agetur qua in re u[i] factum sit quod non ex interdicto decretoue iussue eius qui iure dicundo prae(e)rit factum sit ne que de libertate neque pro socio aut fiduciae aut mandati qu od d(olo) m(alo) factum esse dicatur aut depositi aut tutelae cum quo qui{s} suo nomine [q]uid earum rerum fecisse dicatur aut lege Laetoria aut d[e spo]nsione quae in probrum facta esse dic[a]tur aut d(e) d(olo) m(alo) et [fraud]e aut furto cum homine libero libera ue aut cum seru[fo] dum i]d ad dominum dominamue perti nebit aut iniur[iaru]m cum homine libero libera{m}ue agetur eaue de re [aliquid] praeiudicium futurum sit de ca pite libero de is re[bus etia]m si uterque inter quos ambig[er]etur uolet de ceteris quo [que o]mnibus de quibus priuatim age tur neque in iis prae[iudici]um de capite libero futurum erit et omnium rerum [dumtaxa]t de uadimonio promittendo in eum [locum in] quo is erit qui [e]i prouinciae prae(e)rit futurisue esse ui debitor eo die in quem ut uadimonium promittatur postula bitur Iiur(i) qui ibi i(ure) d(icundo) praeerit iuris dictio iudicis arbitri recuperatorum ex i(i)s qui ibi propositi erunt iudicis datio addictio it[e]m eadem condicione de eo quod HS ∞ (mille) minoris ue erit aedilis qui ibi erit iuris dictio iudicis arbitri re ciperatorum ex eodem genere iudicique datio addictioq(ue) esto.¹⁴

A lex Laetoria a duumvirek iurisdictionójának gyakorlásáról szóló rubricában található. A szabályozás szerint a duumvirek minden olyan esetben hatáskörrel bírtak, amelyeknek a tárgyértéke nem haladta meg az 1000 sesterciust.¹⁵ Ernest Metzger a rubrica

Papyrologie und Epigraphik, CX (1996). 189.; Joseph Georg Wolf: *Die Lex Irnitana. Ein römisches Stadtrecht aus Spanien*. Texte zur Forschung. Darmstadt, WBG, 2011. 20–21.; Carlos Sánchez-Moreno Ellart: *Lex Irnitana*. In: Roger S. Bagnall – Kai Brodersen – Craig B. Champion – Andrew Erskine – Sabine R. Huebner (szerk.): *Encyclopedia of Ancient History*. Blackwell Publishing, 2012. s. h. v. <https://doi.org/10.1002/9781444338386.wbeah13166>

¹⁴ A szöveget a következő kiadásokból idézzük: González–Crawford i. m. 175–176.; Wolf i. m. 118.

¹⁵ Rodger i. m. 189–190.; Ernest Metzger: *Agree to Disagree. Local Jurisdiction in the Lex Irnitana*. In: Andrew Burrows – David Johnston – Reinhard Zimmermann (szerk.): *Judge and Jurist*.

szövegéből a három esetcsoportot alakít ki; ezek bármelyikének fennforgása útját állja a *duumvirek* általi eljárásnak. A csoportosítás alapján a *duumvirek* hatáskörét kizárják:

- a) mindazok cselekvések, amelyek célja az összeghatár megkerülése;
- b) mindazok a viták, amelyekben egy szabad ember állapota kapcsán, vagy 1000 *sestercius* tárgyértéket meghaladó ügy kapcsán *praeiudicium*ra kerülne sor; továbbá
- c) a *rubricában* felsorolt infamáló keresetek körébe tartozó ügyekben.¹⁶

A *lex Laetoriát* a szöveg a felsorolt kizárások harmadik csoportjában említi, amely olyan körülményekről rendelkezik, amikor a kárhoztatás *infamia-t* eredményez.¹⁷ A kizárások mellett a szöveg tartalmaz még egy derogációs listát, azokkal az esetkörökkel, amelyekben nem kizárt a *duumvirek* eljárása.

3.1.3. *Fragmentum de formula Fabiana*

Az irodalomban nagyon ritkán hivatkozzák a *lex Laetoria* kapcsán az alábbi szöveget, a *fragmentum de formula Fabiana* szövegét, amely feltehetően Paulustól származik, a Kr. u. IV. századra datálható jogi tárgyú munka töredéke.¹⁸ A dokumentum *verso* oldalán található rövid, és erősen töredékes utalás a *lex Laetoriára*.

Frag. de form. Fab. verso 1–3.¹⁹

[...] *Laetoriae noxales sunt. [Sed <interdum> pa]ter suo nomine tenebitur non de p[eculio] quis <qui servum?> iussit alii mancipare, ut iam diximus.*²⁰

Az egyiptomi Hermopolisban felfedezett töredék a *lex Laetoria* kapcsán mindössze annyit állít, hogy a törvény alapján indítható kereset, a szövegben [*actio legis Laetoriae, noxalis* kereset volt. Az ezt követő mondatban már a *pater familias* helytárlási kötelezettségéről esik szó a *filius familias* által végzett *mancipatio* esetében.

Ami ezen a ponton érdekes lehet, az egyrészt a törvény neve, amely ebben a forrásban *Laetoria* formában jelenik meg. Ennél még érdekesebb az az állítás, hogy az *actio*

Essays in Memory of Lord Rodger of Earlsferry. Oxford, Oxford University Press, 2013. 209. <https://doi.org/10.1093/ACPROF:OSO/9780199677344.003.0020>

¹⁶ Vö. Metzger i. m. 208–209.

¹⁷ Erről ld. még Cic. nat. deor. 3, (30), 74; González–Crawford i. m. 228.; Bur i. m. 515., 619–620.

¹⁸ Vö. Senn i. m. 57., 3. sz. lábjegyzet; Di Salvo i. m. 3.

¹⁹ A szöveg megegyezik a P. Vindob. L. 90, amelynek előzetes kiadása megtalálható a következő dokumentumban Nicolas Cornu Thénard – S. Amirati: « Commentaire du fragmentum de formula Fabiana (P.Vindob. L. 90) et du fragmentum Berolinense (P.Berol. inv. 11753 et 21294) ». In: Dario Mantovani – Luigi Pellegrini (szerk.): *Rediscovering the Hidden Structure.* 2023. passim.

²⁰ A szöveg rekonstrukciójához vö. Pfaff–Hofmann i. m. 5. A rekonstrukció bírálatára vagy akár cáfolatára is voltak különböző kísérletek, amelyek elemzése vagy akár felsorolásuk is eltérítene bennünket a fő témától. Girard rekonstrukciója a következőképpen látja a szöveget: „[...] *Laetoriae noxales sunt. [Sed si filium suum mancipare iusserit pa]ter [su]o nomine tenebitur non de p[eculio] ut extraneus] qui [servum] iussit alii mancipari, ut iam diximus*”. Vö. részletesen Paul Frédéric Girard: *Textes de droit romain. Tome I.* 7e édition, Paris, Dalloz, 1967. 412., a lábjegyzetekben hivatkozással a kiterjedt szövegkritikára.

legis Laetoriae actio noxalis volt.²¹ A XII t.t. idejére visszavezethető *noxalis* keresetek lényege az volt, hogy a hatalomgyakorló volt köteles helytállni a hatalomalatti személy cselekményeiért. Ha tehát a *filius familias* vagy rabszolga harmadik személyeknek okozott kárt, annak megtérítésére a *paterfamilias* volt köteles. Az *actio legis Laetoriae* az ellen volt indítható, aki az ügyletkötés során becsapott egy *minort*, és a *minort* ebből eredően kár érte. Ennek következtében az *actio legis Laetoriae noxalis* voltának akkor van értelme, ha a *minort* becsapó személy más hatalma alatt álló *filius familias*, vagy rabszolga. Ezt az egyébként nem életszerűtlen esetet mutatja be a Digesta egyik, szintén Paulustól származó textusa is.

Paul. D. 4, 4, 24, 3 (11 ad ed.)

Si servus vel filius familias minorem circumscriserit, pater dominusve quod ad eum pervenerit restituere iubendus est, quod non pervenerit ex peculio eorum praestare: si ex neutro satisfiet et dolus servi intervenerit, aut verberibus castigandus aut noxae dedendus erit. Sed et si filius familias hoc fecit, ob dolum suum condemnabitur.

A szöveg szerint, ha egy rabszolga vagy egy *filius familias* becsapott egy *minort*, akkor az apát vagy a rabszolga urát kell arra kötelezni, hogy a nála jelentkező gazdagodást kiadja. Ami pedig nem közvetlenül őt gazdagította, annak megtérítésére a *peculium*ból köteles. Ha egyik módon sem lehetséges a sérelem orvoslása, és a *minort* rabszolga csapta be, akkor a rabszolgát vagy meg kell korbácsolni, vagy *noxába* kell adni. Ha azonban *filius familias* csapta be a *minort*, akkor emiatt őt magát marasztalják.²²

3.2. Iulii Pauli Sententiarum libri V

A *Pauli Sententiae*, vagy *Sententiarum libri V*, másként *Sententiae receptae (ad filium)* a jogtörténészek által pseudo-paulusi műnek tartott, a Kr. u. III–IV. század fordulójára datálható latin nyelven írt kommentár. Feltehetően észak-afrikai eredetű, korai posztklasszikus jogirodalmi mű. Az „*ad filium*” kiegészítés a címben arra utal, hogy a gyűjtemény eredetileg Paulus fiának oktatására készült.²³ A gyűjtemény első könyve tartalmaz egy, a 25 év alattiakról szóló címet (*De minoribus viginti et quinque annorum*). Az ebben a *titulus*ban szereplő töredékek az *in integrum restitutio* konkrét kérdéseit tárgyalják, az egyes esetekre adott egyértelmű válaszokra összpontosítva. Bár úgy tűnik, hogy az *in integrum restitutio* iránti kérelem gondolata széles körben ismert volt, az egyes esetek egyedi jellemzői miatt konkrét kérdések merülhettek fel.

²¹ Di Salvo i. m. 169–170.

²² Ehhez ld. Di Salvo i. m. 178–179.

²³ Ehhez ld. pl. Detlef Liebs: *Die Jurisprudenz im spätantiken Italien (260–640 n.Chr.)*. (Freiburger Rechtsgeschichtliche Abhandlungen. Neue Folge, Band 8.) Berlin, Duncker & Humblot, 1987. 173., 191., 287.; Ulrich Manthe: *Geschichte des römischen Rechts*. Beck'sche Reihe. 2132. München, C. H. Beck, 2000. 106–110.

A gyűjtemény azért is figyelemre méltó, mert betekintést enged a Kr. u. III–IV. század joggyakorlatába. Ezen túlmenően abból a szempontból is érdekes megfigyelni ezeket a szövegeket, mert ezáltal betekintést kaphatunk abba, hogy a különböző forrásokból származó egyes textusok milyen módon épültek be a Digestába. A jelen mű egyes töredékei (1, 9, 4a–b; 1, 9, 5) kisebb változtatásokkal újra megjelennek a Digesta 4. könyvének 4. *titulus*ában.

A *titulus prima facie* vizsgálata alapján látszik, hogy Paulus a szövegben nem utal közvetlenül a *lex Laetoriára*. A *titulus* textusai olyan esetekre vonatkoznak, amelyekben egy 25 év feletti személy válik érintetté egy *minor*t érintő ügyletben.

Paulus általános szabályként állapítja meg, hogy ha valaki kellő megfontolást követően tudatosan vállalt kötelezettséget egy *minor* nevében, akkor járni fog a *restitutio* a *minor*nak, annak viszont nem, aki a *minor* nevében vállalta a kötelezettséget.²⁴ Egy konkrét esetben egy 25 év feletti személy (*maior*) felhatalmazott egy *minor*t, hogy ügyeit intézze. A *minor* tevékenysége miatt a *maior*t kár éri. Paulus szerint a *maior* nem jogosult *restitutio propter aetatem* iránti kérelemre. Ha azonban a *minor* előzetes kérés nélkül (*sponte*) beavatkozik a *maior* ügyeibe, a *maior* *restitutio* iránti kérelmet terjeszthet elő.²⁵ Egy másik eset, ha a *maior* utólag kifejezett nyilatkozattal (*pacto*) vagy hallgatólagosan (*silentio*) beleegyezését adja ahhoz az ügylethez, amelyet még *minor*ként kötött, akkor *maior*ként nem kérhet *restitutiót* korábbi cselekményeiért.²⁶ Az egyetlen különbség a két eset között az, hogy a *maior* és a *minor* az első esetben két különböző személy, míg a másodikban ugyanaz.

Külön szövegcsoportot alkotnak azok az esetek, amelyekben *minor*okat érintő öröklési vagy szerződéses ügyletekről ügyekről esik szó. Az ilyen típusú ügyekkel kapcsolatban Paulus arról tájékoztat, hogy ha egy *minor publica coercitió*val fenyegetett *flagitium*ot követ el, akkor nem lehet része *restitutió*ban. Ez azt jelenti, hogy ha a *minor* bűnösnek találják, akkor nem részesülhet felmentésben vagy kegyelemben életkorára tekintettel.²⁷

Az öröklési témájú eset lényegében a *minor minori heres* kérdéskörét járja körül. Az egyik *minor* örökli egy másik *minor* vagyont. Paulus kifejezett különbséget tesz a két *minor* között, amikor azt állítja: ha bármilyen olyan körülmény felmerül, amely miatt *restitutio* követelhető, akkor az örökös saját *minor* mivoltára tekintettel kap *restitutiót*, nem pedig azért, mert az örökhagyó *minor* volt.²⁸

A szerződéses viszonyokkal összefüggő esetek két csoportba sorolhatók. Ebben a témakörben egyaránt találhatunk rövidebb és hosszabb eseteket is; utóbbiak a *Digestá*ban is megtalálhatók. A rövidebb esetek kivétel nélkül az *emptio venditió*hoz kapcsolód-

²⁴ Paul. 1, 9, 6: *Qui sciens prudensque se pro minore obligavit, si id consulto consilio fecit, licet minori succurratur, ipsi tamen non succurratur.*

²⁵ Paul. 1, 9, 2: *Qui minori mandavit, ut negotia sua agat, ex eius persona in integrum restitui non potest, nisi minor sua sponte negotiis eius intervenerit.*

²⁶ Paul. 1, 9, 3: *Si maior effectus rem, quam minor egit, pacto vel silentio comprobavit, adversus hoc quoque in integrum restitui frustra desiderat.*

²⁷ Paul. 1, 9, 1: *Minor viginti et quinque annorum si aliquod flagitium admiserit, quod ad publicam coercionem spectet, ob hoc in integrum restitui non potest.*

²⁸ Paul. 1, 9, 4: *Si minor minori heres existat, ex sua persona, non ex defuncti in integrum restitui potest.*

nak. Az adásvételi szerződésben a *minor* visszakövetelheti a korábban eladott földet, a már megfizetett vételár egyidejű visszatérítése mellett. A vevő azonban a gyümölcsöket megtarthatja a jövőbeni hasznok ellentételezése gyanánt.²⁹ A *minor* ugyancsak teljes *restitutiót* kaphat az apja által vállalt zálogjogok eladásáért anélkül, hogy rendelkezne arról, hogy a hitelezőnek milyen rendelkezés szerint kell azt eladnia.³⁰

A Digestában is megtalálható esetek bonyolultabb tényállásokat tartalmaznak.

Paul. 1, 9, 4a

Si minor viginti quinque annis filio familias minori pecuniam credit, melior est causa consumentis, nisi locupletior ex hoc inveniatur litis contestatae tempore is qui accepit.

Ez a töredék³¹ két *praetori* jogsegély-típus közötti kollíziót mutat be: a *minorok* számára nyitva álló jogsegély, és a *SC Macedonianum* alapján biztosított jogsegély összekötéséről szól a szöveg. Tegyük fel, hogy egy *minor* pénzt adott kölcsön egy másik *minornak*, aki *filius familias* volt; vagyis ez utóbbi a szöveg szerint apai hatalom alatt állt. Paulus szembe állítja egymással a két *minort*: az egyiket *consumensnek* nevezi, a másikat az *is qui accepit* fordulattal jelöli. Paulus nézete szerint általában véve a *consumens* helyzete jobb, kivéve, ha igazolható, hogy az *accipiens* a *litis contestatio* idején gazdagodott volna.

A jogtudós tehát úgy véli, hogy egyrészt a *minores* jogosultak voltak a *praetori* jogsegélyre, másrészt a *filius familias*nak nyújtott kölcsönök a *SC Macedonianum* védelme alá tartoztak.

Paulus egy kétirányú *praetori* megoldásról számolt be. Ha az adós elköltötte a kölcsönt, a *praetor* akár meg is tagadhatta a *condictio certae creditae pecuniae* kiadását, vagy az *SC Macedonianum* alapján *exceptiót* adhatott. Ha azonban a kölcsönbe vevő a *litis contestatio* idején gazdagodott, a *praetor* szabadon adhatott *replicatiót* a *circumscriptiōra* alapítottan. A gazdagodás gyakorlati példája az lehet, ha a kölcsönbe vevő visszafizette a tartozást. E döntésnek köszönhetően a hitelező immár sikeresen követelheti a kölcsönadott összeg meggazdagodását a *minor* adóstól.³²

Ennek eredményeként, ha a kölcsönadó *minor* volt, és a kölcsönvevő, aki elköltötte a pénzt, szintén *minor* volt, de ezúttal is *filius familias*, akkor az utóbbi kapott védelmet a

²⁹ Paul. 1, 9, 7: *Minor adversus emptorem in integrum restitutus pretio restituto fundum recipere potest: fructus enim in compensationem usurarum penes emptorem remanere placuit.*

³⁰ Paul. 1, 9, 8: *Minor adversus distractiones eorum pignorum et fiduciarum, quas pater obligaverat, si non ita ut oportuit a creditore distractae sint, restitui in integrum potest.*

³¹ Vö. Pál apostol. D. 4, 4, 34, pr. (1 sent.).

³² Vö. ezzel a szöveggel kapcsolatban Hans Ankum: La position juridique du «filius familias» mineur en droit romain classique. In: Hans Ankum – Carlo Augusto Cannata – Robert Feenstra – Y. Le Roy – Johannes Emil Spruit – Peter Weimar (szerk.): *Mélanges Felix Wubbe offerts par ses collègues et ses amis à l'occasion de son soixante-dixième anniversaire*. Fribourg, 1993. 15. A különbséggel kapcsolatban, hogy a kölcsönvevő *filius familias minor* vagy *maior*, ld. még Musumeci (2013) i. m. 17., és különösen a 22. sz. lábjegyzetet.

kölcsönvevővel szemben, de nem azért, mert *minor* volt, hanem az *SC Macedonianum* értelmében.³³

Paul. 1, 9, 4b

Minores si in iudicem compromiserunt et tutore auctore stipulati sunt, integri restitutionem adversus talem obligationem iure desiderant.

Egy másik, a Digestában is szereplő passzus³⁴ a *compromissum minorum*ról számol be, ahol a megállapodást a *tutori auctoritasszal* hozzák létre. Paulus úgy véli, hogy az ilyen kötelezettségek *in integrum restitutióját* a *minores* kaphatják meg.

Paul. 1, 9, 5

*Minor se in his, quae fideiussit vel fidepromisit vel spondit vel mandavit, in integrum restituendo reum principalem non liberat.*³⁵

Egy másik érdekes eset a kezességgel összefüggésben merül fel. Paulus felsorolja az összes lehetséges formát, ahogyan a római jogban a kezességvállalást meg lehetett kötni: *sponsio*, *fidepromissio*, *fideiussio* és *mandatum*. A tömören megfogalmazott vélemény háttérben a következő eset állhat: egy *minor* a főadós nevében valamilyen formában kezességet nyújtott a hitelezőnek. Az adós feltehetően nem teljesít, ezért a hitelező perel a teljesítésre. A kezességet vállaló *minor* ezt követően *in integrum restitutiót* kér, és a *praetor* valószínűleg a javára dönt. A *restitutio* következtében a *minor* mentesül a kezesség vállalásából eredő helytállási kötelezettsége alól. Az adós ezután megkérdezi, hogy a *minor* kötelemből való szabadulása az ő szabadulását is eredményezheti-e. Paulus válasza szerint a főadós ilyen esetben nem mentesülhet a teljesítési kötelezettsége alól. A döntés háttérben az a megfontolás állhat, hogy a kezességet alapító szerződésből eredő kötelelem *obligatio accessoria*, tekintet nélkül a kezességet alapító konkrét szerződés fajtájára. Márpedig a járulékos kötelelem osztja a főkötelelem jogi sorsát, nem pedig fordítva. Ez az alapelv eredményezi azt, hogy a járulékos kötelelem körében adott *restitutio* nem vonja maga után a főadós *liberatióját*.

Paul. 1, 9, 5a

*Minor ancillam vendidit: si eam emptor manumiserit, ob hoc in integrum restitui non poterit, sed adversus emptorem quanti sua interest actionem habebit.*³⁶

Egy *minor* eladott egy rabszolganőt, akit a vevő később felszabadított. Paulus arra az álláspontra helyezkedik, hogy nem lehet *in integrum restitutiót* adni a *minornak*, azon-

³³ Vö. Musumeci (2013) i. m. 37., 28. sz. lábjegyzet, és 189., 67. sz. lábjegyzet.

³⁴ Ld. Paul. D. 4, 4, 34, 1 (1 sent.).

³⁵ Ld. még a Digesta hasonló szövegét: Paul. D. 4, 4, 48 pr. (1 sent.).

³⁶ Ez a szöveg megegyezik Paul. D. 4, 4, 48, 1 (1 sent.) textusával.

ban a *minor*t megilleti egy *actio*, amellyel *interessére* perelhet.³⁷ Első tekintetre kérdés-ként merülhet fel, hogy vajon miért merülhet fel egyáltalán bármilyen jogsegély lehetősége, hiszen az adásvételnél a dolog átadásával a tulajdon átszáll. Ezzel kapcsolatban megemlítendő Robra értelmezése, aki arra hívja fel a figyelmet, hogy a rabszolganő vevő általi felszabadítása útját állja annak, hogy a *minor* jogsegélyért folyamodjon a *praetor*hoz.³⁸ Ugyan Robra erre külön nem tér ki, mégis szükséges megjegyezni, hogy ennek a tényállásnak akkor van értelme, ha a *minor*t a szerződő partnere becsapta, és ebből a *minor*t kár érte.

3.3. Codex Theodosianus

A két nagy császári rendeletgyűjtemény, a *Codex Theodosianus* és a *Codex Iustinianus* egyaránt érintik a *lex Laetoria*, illetve a *minorok* védelmének kérdéseit. Az egyik a *Codex Theodosianus*ban található, gyakran idézett rendelet az emancipált *minor*nak az *emancipatio* alkalmával adott juttatások kérdésével foglalkozik.

C. Th. 8, 12, 2

IDEM A. ACONIO CATULLINO PROCONS(ULI) AFRIC(AE). Si quis in emancipatum minorem, priusquam fari possit aut habere rei quae sibi donatur affectum Italicum sive stipendiarium fundum crediderit conferendum, omne ius compleat instrumentis ante praemissis et inductione corporaliter impleta. Quod propter adtestationem fidei per eum servum, quem idoneum esse constititerit, transigi placuit, qui eo usque in statu suo permanebit, donec is, cuius facultatibus cesserit, annos Laetoriae legis egressus legitimam compleverit aetatem, quo tunc demum, si eius integritas ac fides fuerit comprobata, si ita sederit possidentibus, libertatis praemium consequatur. DAT. XII KAL. MAI. SERDICAE SABINO ET RUFINO CONSS.

A Codex Theodosianus 8. könyvének 12. *titulus*ában található szövegek az ajándékozás (*de donationibus*) kérdéseivel foglalkoznak. A Kr. u. 316. április 20-án kelt rendelet azokra a helyzetre vonatkozik, amikor egy *minor*nak *fundus Italicus* vagy *stipendiariust* adományoznak. Az *Africa* provincia *proconsula*, Aconius Catullinus részére kiadott *rescriptum* azt az esetet tárgyalja, amikor valaki serdületlen *minor* emancipatója során adományoz *fundus Italicus*t vagy *stipendiariust*. A serdületlenség tényére a *priusquam fari possit* és a *habere rei quae sibi donatur* fordulatok utalnak. Ilyen körülmények között a juttató bizonyos követelményeknek kellett, hogy eleget

³⁷ Vö. a szövegben szereplő „*quanta sua interesse*”. Ezzel kapcsolatban ld. még *Oxford Latin Dictionary*. Oxford, Clarendon Press, 1968, s. v. „intersum”, és kifejezetten a 9. jelenéskört.

³⁸ Ezzel egyezően ld. Robra i. m. 26., és különösen a 64. sz. lábjegyzet. Valahogy hasonló eset jelenik meg a következő szövegben, amely szerint egy *kiskorú* nő *pactio dotis* kötött, ami kellemetlen helyzetbe hozta őt. Pál azt állítja, hogy a *restitutio* iránti kérvényét meg kellene hallgatni (*audienda est*), ha 25 éves kora után nem kötött volna ilyen *pactum*ot. Vö. Paul. 1, 9, 5b: *Mulier minor viginti quinque annis si pactione dotis deterior condicio eius fiat et tale pactum inierit, quod numquam maioris aetatis constitutae paciscerentur, atque ideo revocare velit, audienda est.*

tegyen. Az egyik követelmény, hogy az ügyletet egy arra alkalmas rabszolga közreműködésével kellett lebonyolítani, aki mindaddig megmarad a juttató rabszolgája, amíg a *minor* el nem éri a *lex Laetoria* által meghatározott életkort. E törvény értelmében *minor*nak minősült a 25. életévét be nem töltött személy. A császári rendelet szövegében a *legitima aetas* kifejezés kétértelmű. A római jogban a serdülség korhatára (*aetas puberis*) nem volt egységesen meghatározva. A *schola Sabiniana* és a *Proculiana* tagjai eltérő nézeteket vallottak e témában. A szabiniánusok úgy vélték, hogy a serdülséget a testi fejlődés határozza meg, ezzel szemben a proculiánusok felfogása szerint a férfiak 14 éves korukban, a lányok pedig 12 éves korukban érik el a serdülséget. Iustinianus császár ez utóbbi nézetet követte Intitúcióiban.³⁹ Mindezek ismeretében a *rescriptum* szövegében használt *legitima aetas* kifejezés élénk szakirodalmi vitát generált. Mommsen felsorolja azokat a forrásokat, amelyekben a *legitima aetas* kifejezés szerepel, hangsúlyozva, hogy a *ius civile* értelmében a kifejezés a nagykorúságra vonatkozik. Úgy véli, hogy ezt a kifejezést nem szakkifejezésként használták, amit a kevés forrással igyekszik alátámasztani. Hangsúlyozza továbbá, hogy a római jogból hiányzik a serdülőkor meghatározása, és nem zárja ki az interpoláció lehetőségét sem a *legitima aetasra* utaló szövegekkel kapcsolatban.⁴⁰ Archi szerint az *aetas legitima* kifejezés a 25. életév betöltésére utal, azzal a mögöttes előfeltevéssel, hogy e kor előtt a kiskorú más jogi helyzetben van, mint egy teljes cselekvőképességű személy.⁴¹ Albanese felsorolja azokat a forrásokat is, amelyekben a különböző kifejezések megjelennek. Majd rámutat, hogy ez a kifejezés szinte kizárólag császári dokumentumokban található. Azt is elismeri, hogy a *legitima aetas* kifejezésnek a 25 éves korra kell vonatkoznia.⁴² Knothe azt állítja, hogy a *legitima aetas* kifejezés a 25 év feletti életkorra vonatkozott. Azt is állítja, hogy ennek az életkornak a jogi jelentése a *lex Laetoria* (az ő megfogalmazásában: *Plaetoria*) alapján történt. A törvényhozó feltehetően az ókorban elterjedt, az emberi életet legfeljebb száz évben mérő elképzelés miatt választotta ezt az életkort az emberi élet két szakaszának elválasztására.⁴³

A nézetek bemutatásából látszik, hogy lényegileg egyik szerzőnek sem sikerült nyugvópontra juttatni ezt a terminológiai vitát.

Ugyanakkor a *Codex Theodosianus* bemutatott szövegéből világosan kitűnik a *lex Laetoria* kapcsán, hogy a köztársaságkori *lex Laetoria* (és nem *Plaetoria*) *minorokra* meghatározott korhatára még a Kr. u. IV. században is olyan élénken élt a jogi köztudatban, hogy a korhatár körülírása során elegendő volt mindössze a törvény nevére utalni.

³⁹ Vö. 1, 196; Inst. 1, 22 pr.

⁴⁰ Részletesen vö. Theodor Mommsen: *Iudicium legitimum. Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung*, Band XII. (1892) 269–270.

⁴¹ Ehhez ld. Gian Gualberto Archi: *Curatela*. In: Francesco Santoro-Passarelli (szerk.): *Enciclopedia del diritto XI. Cosa-Delib*. Milano, Giuffrè, 1962. 493.

⁴² Ld. részletesen Albanese i. m. 515–516., és különösen a 454. sz. lábjegyzetet.

⁴³ Vö. Knothe i. m. 54–55.

3.4. Codex Iustinianus

A *Codex Iustinianus* egy konkrét *titulusa* is gyakorta felbukkan a másodlagos irodalomban, jóllehet maga a *lex Laetoria* kifejezés a *Codex* szövegében nem jelenik meg.

C. 2, 21 (22) a 25 évesnél fiatalabbaknak nyújtott *in integrum restitutióra* vonatkozó rendelkezéseket tárgyalja (*minores viginti-quinque annis*), amíg a következő cím (C. 2, 22 (23)) röviden foglalkozik a 25 év alatti *filii familiasokkal*.

A 21. *titulus* összesen kilenc rendeletből áll, amelyek három elkülönülő csoportot alkotnak. Az első két rendelet a Kr. u. III. századból származik, Alexander császár adta ki ezeket; témájukat tekintve pedig öröklési jogi vonatkozásúak. Az első rendelet a *querela inofficiosi testamenti*ről való lemondással kapcsolatos, amelynek szabályai nem alkalmazhatók a *minores* esetében.⁴⁴ A második rendelet egy különleges helyzetre vonatkozik.⁴⁵ A császári rendelkezés szerint, amikor nővéred részesülhetett az őt életkora folytán megillető jogsegélyben, birtokba vehette az *ab intestato* elhalt apja vagyonát. Ez a lehetőség (*praerogativa edicti*) nem kevésbé illette meg, annak ellenére, hogy akkor öt fia volt, ezért, ha még belül van a rendelkezésre álló határidőn, akkor kérhet *restitutiót* (*beneficium restitutionum per aetatem*).

A császári rendeletek második csoportja öt rendelkezést tartalmaz, mindegyiket Diocletianus császár adta ki nyugati társcsászárával, Maximianusszal együtt 293–294-ben. Ezek a császári rendeletek mind a *minorok*nak nyújtott jogsegély különböző eszközeivel kapcsolatosak.

Az első rendelet egy serdült *minor* esetét mutatja be, aki a gondnoka hozzájárulása nélkül ad el egy ingatlant. Következésképpen ez a szerződés nem lesz érvényes. A döntés elvi oka az, hogy a korban kinevezett *curator minorum* szerepe és helyzete azonos kell, hogy legyen a *praetor* által kinevezett gondnokéval. Ennek következménye, hogy a *minor* nem gazdálkodhatott szabadon a vagyonával, vagyis a vagyonkezeléshez *curatori* hozzájárulásra volt szükség. Ha azonban a szerződés *curator* hozzájárulása nélkül jön létre, akkor a *restitutio* lehetősége továbbra is adott volt a *minor* számára, természetesen akkor, ha *causa cognita* fennálltak a *restitutio* feltételei.⁴⁶

⁴⁴ C. 2, 21, 1: *Imp. Alexander A. Plotianae. Illud inspiciendum est, num inofficiosi querellae vel palam vel tacita dissimulatione sit renuntiatum. Nec hoc autem in personam tuam cadere posse auxilium quod aetati impertitur ostendit. D. v Id. Iul. Maximo II et Aeliano cons. [a. 223].*

⁴⁵ C. 2, 21, 2: *Imp. A. Alexandro. Eo tempore, quo soror tua auxilio iuvabatur aetatis, si patris intestati bonorum possessionem accipere debuit, licet quinque filios superstites habuerit, non tamen ideo minus ad edicti praerogativam pertinet, scilicet si nunc per aetatem beneficium restitutionis largitur. PP. VIII id. Aug. Pio et Pontiano cons. [a. 238].*

⁴⁶ C. 2, 21, 3: *Imp. Diocletianus et Maximianus AA. et CC. Attiano. Si curatorem habens minor quinque et viginti annis post pupillarem aetatem res venum dedisti, hunc contractum servari non oportet, cum non absimilis ei habeatur minor curatorem habens, cui a praetore curatore dato bonis interdictum est. Si vero sine curatore constitutus contractum fecisti, implorare in integrum restitutionem, si necdum tempora praefinita excesserint, causa cognita non prohiberis. D. XIII k. Mai. Heracliae AA. cons. [a. 293].* Vö. Giuliano Cervenca: Studi sulla „cura minorum”. I. „Cura minorum” e „Restitutio in integrum”. *Bullettino dell’Istituto di Diritto Romano „Vittorio Scialoja”*, Vol. XIV. (1972) 259 skk; Giuliano Cervenca: Osservazioni sul «curator» della donna minore di venticinque anni. *Ivra. Rivista internazionale di diritto romano e antico*, XL (1989). 39., és különösen a 45. sz. lábjegyzet; Wacke i. m.

A következő két rendelet még mindig az *in integrum restitutio* kérdéséhez kapcsolódik, az első szerint a *restitutio* megszerzésének egyetlen előfeltétele annak bizonyítása, hogy a szerződés megkötésekor a kérelmező fél nem töltötte be a 25. életévét. Ezek alapján azt is feltételezhetnénk, hogy e megfogalmazás miatt a *restitutio a* másik fél csalárdsága vagy megtévesztése hiányában is adható volt. Ennek az lenne a következménye, hogy az ellenérdekű fél számára a saját érdekeit kizárólag úgy védhette, ha bizonyította, hogy a *restitutio*ra meghatározott idő már eltelt.⁴⁷ A második szöveg tovább árnyalja ezt a képet: egyrészt kifejezetten azt állítja, hogy még akkor is meg lehet adni a *restitutio*t egy *minornak*, ha az ellenfél csalárdsága nem bizonyított (*etsi dolus adversarii non probetur*). Mindazonáltal a rendelet azt is tisztázza, hogy a *minornak* valószínűsíteni kellett, hogy átvették (*in quibus se minores captos existimant*).⁴⁸

A következő rendeletben bemutatott eset kiindulópontja, hogy az ellenérdekű *minor* fél elhunyt. Ebben az esetben az a tény, hogy a *minor* nevében nem történik *renuntiatio*, nem tekinthető hátrányosnak a *minor* számára.⁴⁹

Az utolsó, csoportbeli rendelet egy érdekes vitával foglalkozik.

C. 2, 21, 7

Impp. Diocletianus et Maximianus AA. et CC. Severae. De tutela avunculi eiusdemque tutoris, cui falso aetate probata praestitisti liberationem, quem ignarum aetatis tuae non fuisse tam officium tutelae quam sanguinis proximitas arguit, si necdum statutum tempus excessit, ex causa in integrum restitutionis heredes eius convenire potes. D. XI K. Aug. K. CC. cons. [a. 294].

213. Részletes elemzést ld. Knothe i. m. 76–77., aki úgy véli, hogy eredetileg nem volt szükség a *curator* hozzájárulására a *minorok* ügyleteinek érvényességéhez. Ő kivételt lát az elemzett szabályban, kitarva amellet, hogy még Diocletianus uralkodása alatt is voltak *minores curatorok* nélkül. A *cura minorum* tehát nem volt kötelező minden *minores* számára, ennek ellenére minden *minor* szabadon kérhetett *curator*t. Ami a szövegben szereplő két különböző esetet (amikor a szerződést a *minorok* *curator*tal és *curator* nélkül kötik) és azok eredményét illeti, osztja a többi szerző véleményét. Így nem tagadja, hogy ha egy *minornak* volt *curator*a, és a *curator* beleegyezése nélkül kötött szerződést, akkor a szerződés semmis volt. Részletesen vö. Knothe i. m. 81–84.

⁴⁷ C. 2, 21, 4: *Impp. Diocletianus et Maximianus AA. et CC. Isidoro. Si minorem te quinque et viginti annis fuisse, cum contraheres, ostenderis, et tempora restitutionis praestituta excessisse ab adversario tuo comprobatum non fuerit, praeses provinciae in integrum restitutionis dare tibi auxilium debeat. D. V k. Mai. Heracliae AA. cons. [a. 293].* Vö. erről Wacke i. m. 210.: „[...] wenn er ohne Arglist seines Kontrahenten benachteiligt wurde“. A *restitutio* határidejével kapcsolatban vö. Ulp. D. 4, 4, 19 (13 ad ed.); C. Th. 2, 16, 2; C. 2, 52, 7. Ld. még Knothe i. m. 64.

⁴⁸ C. 2, 21, 5: *Impp. Diocletianus et Maximianus AA. et CC. Rufo. (pr.) Minoribus in integrum restitutio, in quibus se captos probare possunt, etsi dolus adversarii non probetur, competit. (1) Ante impletum etiam quintum et vicesimum annum de his, in quibus se minores captos existimant, posse in integrum restitutionem implorare certissimi iuris est. D. V k. Mai. Heracliae AA. cons. [a. 293].* Ld. még Wacke i. m. 210., 51. sz. lábjegyzet.

⁴⁹ C. 2, 21, 6: *Impp. Diocletianus et Maximianus AA. et CC. Sententiae. Si intra aetatem, cui succurri solet, in integrum restitutionis lis inchoata est nec ei a te renuntiatum est, mors eius, contra quem haec fuerat implorata, fraudi tibi esse non potest. D. V k. Mai. Sirmi CC. cons. [a. 294].*

Az eset szerint egy *minor* nagybátyja gyámsága (*tutela*) alatt állt, amíg *minor* volt. A *minort* a nagybácsi jóváhagyásával hamisan nagykorúnak állították be, majd a nagybácsi elbocsátotta a gyámság alól. A császárok úgy döntöttek, hogy a nagybácsi örökösei ellen *in integrum restitutio* iránti kérelmet lehet benyújtani. Az ilyen döntés magyarázata az, hogy a nagybácsi gyámi pozíciója és a rokoni kapcsolat közelsége arra utal, hogy tisztában kellett lennie a *minor* tényleges életkorával.

A *titulusban* szereplő két utolsó, a *minores restitutiójára* vonatkozó szöveg a *praetermissiót* és az *ignorantiát* említi a *minores* tipikus cselekedeteként.⁵⁰ A másik egy általános előírást tartalmaz, amely azt állítja, hogy a *minort* nem lehet *circumscriptusnak* tekinteni, ha a *ius communé*hoz folyamodik.⁵¹

4. Összegzés

A bemutatott források elemzése nyomán felmerülhet a kérdés, hogy mire jók nekünk ezek a források. Kétségtelen, hogy a szakirodalomban legtöbbször a *lex Laetoria* elnevezése kapcsán említik ezeket a primér forrásokat, és az sem vitatható, hogy a törvény elnevezésére nézve valóban kapunk iránymutatást ezekből a szövegekből. Más kérdés, hogy egységes, egyöntetű kép nem alakul ki az elnevezéssel kapcsolatban, tehát a források felsorolása ebben a tekintetben nem hoz eredményt.

Az eredmények hiányának okát talán abban lehet keresni, hogy a szekundér szerzők túlnyomó többsége megmarad a pusztá felsorolás szintjén, tájékoztatva az olvasót, hogy mely szövegek említik a *Laetoria*, és melyek a *Plaetoria* névváltozatot. Ezen túlmenően azonban nem fogalmaznak meg állításokat az egyes szövege időbeliségéről, sem pedig arról, hogy földrajzilag hol keletkeztek, milyen körülmények között, illetve hogy milyen típusú szövegekről van szó.

Méltatlan lenne elhallgatni ugyanakkor, hogy egyes szerzők részleteiben is foglalkoznak ezekkel a szövegekkel. Azonban nem összefüggően elemzik az egyes szövegcsoportokat, például a *Codex Theodosianus* szövegeit, vagy a pszeudo-paulusi gyűjtemény összes textusát, hanem csak egymástól elválasztva mutatják be őket, mivel jobbára a saját (egyébként megalapozott) gondolatmenetük alátámasztásaként szolgálnak az egyes szövegek.

A jelen írásban a primér források körén belül a jogi források elemzésére vállalkoztunk, ide nem számítva a *Digesta* vonatkozó titulusának bemutatását, valamint a *lex Laetoriával* összefüggő papirusz szövegek elemzését. Megvizsgáltuk a kisebb jogi forrásokat (*Tabula Heracleensis*, *lex Irmitana*, *fragmentum de formula Fabiana*). Ezek a szövegek egyrészt a *municipumok* igazgatásának szervezésével függenek össze (városi tisztségek viseléséből való kizárás, *duumvirek* általi *iurisdictio* gyakorlásának feltételei), valamint az *actio legis Laetoriae noxalis* jellegével foglalkoznak.

⁵⁰ C. 2, 21, 8: *Imp. Honorius et Theodosius AA. Iuliano proconsuli Africae. Minoribus in his, quae vel praetermissis vel ignoraverint, innumeris auctoritatibus constat esse consultum. D. prid. non. Mart. Ravennae Constantio vc. cons. [a. 414].*

⁵¹ C. 2, 21, 9: *Imperator Zeno A. Aeliano pp. Non videtur circumscriptus esse minor, qui iure sit usus communi. D. k. Ian. Basilio cons. [a. 480].*

A pszeudo-paulusi szövegek, valamint a Codex Theodosianus és Iustinianus szövegei egyaránt konkrét eseteket mutatnak be, amelyekben mind közös, mintegy előfeltételezett tudásként jelenik meg, hogy a minorok 25 év alatti serdületlenek voltak, akik szabadon szerződhetek. Ha azonban a szerződések megkötése vagy teljesítése során őket becsapták, akkor az ellenérdekű fél csalárdságára hivatkozással, kérhették az eredeti állapot visszaállítását. Összességében tehát a *lex Laetoria* tartalmi magjára vonatkozó ismereteink ezekből a forrásszövegekből származnak. A tan- és kézikönyvek ezekből a szövegekből eredően adják tovább generációról generációra ezeket az ismereteket. Ezzel párhuzamosan viszont az egyes véleményekből, rendeletekből, helyi igazgatási szabályokból a makroszintű, absztrakt szabályozáson túl a mikroszint a gyakorlat élő, lélegző hálózatát rajzolja elénk.

KÍNA ÉS A NEMZETKÖZI JOG: JOGI HADVISELÉS (LAWFARE) VAGY STRATÉGIAI JOGALKALMAZÁS?

HOFFMANN Tamás* – HERCZEGH Viktória Laura**

1. Bevezetés¹

2024. június 19-én különösen súlyos összetűzésre került sor a Kínai Népköztársaság (KNK) és a Fülöp-szigetek között a Second Thomas Shoal sziklazátony közelében. A sziklazátony vitatott terület, amelyre mindkét ország igényt tart, de 1999 óta a Fülöp-szigetek állandó katonai jelenlétet tart fenn egy szándékosan zátonyra futtatott hadihajó, a Sierra Madre segítségével, amelynek legénységét rendszeresen utánpótlással látják el. A kínai parti őrség azonban 2021 óta visszatérően megkísérli ezt megakadályozni. Míg korábban ezt csak vízágyúk segítségével, illetve az utánpótlást szállító hajókba való ütközéssel igyekeztek megakadályozni, addig a 2024. június 19-i incidens során a kínai parti őrség engedély nélkül a fülöp-szigeteki hajók fedélzetére lépett, elkobozta a legénység által szállított fegyvereket és ennek során sérülést okozott egy fülöp-szigeteki katonának.²

Az ehhez hasonló incidensek a térségben gyakran előfordulnak, 2010 és 2020 között több mint 70 jelentősebb konfliktusra történt, amelyeket túlnyomórészt a kínai parti őrség okozott.³ A Dél-kínai-tengeren uralkodó feszültséget jól mutatja, hogy a térségben alig két hónappal korábban a Fülöp-szigetek és az Egyesült Államok közös tengeri hadgyakorlatot hajtott végre mintegy 16700 katona részvételével, amely töb-

* Egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem; Tudományos főmunkatárs, HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet. ORCID: 0000-0001-5392-3165.

** PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem. ORCID: 0009-0003-7413-0297.

¹ A cikkben a magyar helyesírás szabályainak megfelelően a kínai szavak és nevek fonetikus, ún. magyar népszerű átírásban szerepelnek. <https://terebe.hu/keletkultinfo/atiras/atiras.html>

² South China Sea: Philippines Accuses China of Boarding Boats. *Deutsche Welle*, 2024. június 19. <https://www.dw.com/en/south-china-sea-philippines-china-coast-guard/a-69409869>

³ Diane A. Desierto: China's Maritime Law Enforcement Activities in the South China Sea. *International Law Studies*, Vol. 96. (2020) 258–260.



bek között azt szimulálta, hogyan kell „megszállt” szigeteket visszafoglalni.⁴ A konfliktus alapja azonban – legalábbis retorikai szinten – a nemzetközi jogszabályok eltérő értelmezéséből fakad: míg a Kínai Népköztársaság szerint a Dél-kínai-terület körülbelül 90 százaléka kínai szuverenitás alá tartozik, addig a Fülöp-szigetek és a térség más államai ezt vitatják. Ez kiderül a hadgyakorlat vezetőjének, Journey altábornagynak a nyilatkozatából is, aki hangsúlyozta, hogy bár a hadgyakorlatra a fülöp-szigeteki parti tengeren kívül kerül sor, de az „a nemzetközi renden és nemzetközi jogon alapul”.⁵

A nemzetközi jogi szakirodalom egy jelentős része éppen ezért a dél-kínai-tengeri konfliktust a jogi hadviselés, az ún. *lawfare* eklatáns példájának tartja, amely megmutatja, hogy a Kínai Népköztársaság a nemzetközi jog felhasználásával hogyan próbál olyan pozíciókat kiharcolni magának, amelyek segítségével megszilárdíthatja fennhatóságát a térség felett. Ebben a narratívában a KNK szofisztikáltan használja fel a nemzetközi jog sajátosságait a saját javára, míg más országok, így az Egyesült Államok is, pusztán reagálnak erre a taktikára. Ez a tanulmány megkísérli bebizonyítani, hogy ez a koncepció erősen vitatható és rámutat arra, hogy a *lawfare* koncepciója nehezen alkalmazható analitikai kategóriaként. Ennek érdekében először bemutatja a jogi hadviselés fogalmát, majd a kínai jogi és nemzetközi jogi felfogás sajátosságait. Ezt követően pedig a dél-kínai-tengeri konfliktus példáján keresztül igyekszik cáfolni azt az állítást, hogy a Kínai Népköztársaság a *lawfare* kifinomult alkalmazásával szándékozik geopolitikai érdekeit érvényesíteni.

2. A jogi hadviselés (*lawfare*) koncepciója

A jogi hadviselés (*lawfare*) kifejezés az utóbbi két évtizedben óriási népszerűsége tett szert.⁶ Ez a szókapcsolat egy magyar nyelvre lefordíthatatlan szójátékot rejt: a jog (*law*) és a hadviselés szavak (*warfare*) összevonását.⁷ Bár robbanásszerű elterjedése Charles J. Dunlap 2001-es konferencia-tanulmányára vezethető vissza,⁸ a fogalom valójában

⁴ US, Philippines Kick off Combat Drills in South China Sea. *Deutsche Welle*, 2024. április 22. <https://www.dw.com/en/us-philippines-kick-off-combat-drills-in-south-china-sea/a-68885289>

⁵ Uo. Az Egyesült Államok visszatérően hangsúlyozta, hogy kizárólag a Fülöp-szigetek igényét tartja nemzetközi jogi szempontból védhetőnek. Egy korábbi incidens során például az amerikai Külügyminisztérium közleményében leszögezte, hogy „az Egyesült Államok kiáll Fülöp-szigeteki szövetségünk mellett a szabályokon alapuló nemzetközi tengeri rend fenntartásában...” U.S. Department of State: U.S. Support for the Philippines in the South China Sea (29 April 2023). <https://tinyurl.com/yc3r2wxm>

⁶ A Google scholar keresőprogram szerint csak a 2023. évben 3060 tudományos mű használta ezt a fogalmat. <https://tinyurl.com/3ruy99cd>

⁷ A magyar szakirodalomban Petruska Ferenc a „jogharc” kifejezés használatát javasolta. Petruska Ferenc: A *lawfare* fogalma. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2021/3. 106. Veress Csongor Balázs ezzel szemben a „jogviselés” szókapcsolatot vezetné be a magyar szaknyelvbe. Veress Csongor Balázs: Jogviselés: a jog mint háborús fegyver. *Erdélyi Jogélet*, 2022/3. 148. <https://doi.org/10.47745/ERJOG.2022.03.10> A tanulmány szerzői azonban úgy vélik, hogy egyik javasolt kifejezés sem adja vissza a *lawfare* szó terminológiai változatosságát, ráadásul azt az angol nyelvű szójátékot (*law-war*) sem tükrözi, amelynek vélhetőleg népszerűségét köszönheti.

⁸ Charles J. Dunlap Jr.: *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Century Conflicts*. Washington D.C. (2001. november 29.): *Humanitarian Challenges in Military Interventions Conference*. https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/3500/

már a 20. század második felében többször felbukkant,⁹ a legkorábbi megjelenése egy 1957-ben megjelent jogtörténeti munkára datálható, amelyben a jogérvényesítés szinonimájaként használják.¹⁰

A *lawfare* kifejezés sikerének egyik titka feltehetőleg az, hogy önmagában nem rendelkezik meghatározott jelentéssel, így radikálisan eltérő kontextusokban is felhasználható, ráadásul a 2001. szeptember 11-i terrortámadások utáni időszakban olyan szókapcsolatnak bizonyult, amely tükrözte az uralkodó amerikai *Zeitgeist*-ot.¹¹ Dunlap a jogi hadviselés koncepcióját kezdetben úgy definiálta, hogy az „a jog felhasználása a háború fegyvereként”,¹² illetve „olyan hadviselési módszer, ahol a jogot egy katonai cél megvalósítása érdekében alkalmazzák”.¹³ Végül, valamelyest finomítva ezen a meghatározáson, de valamelyest ki is terjesztve azt, jogi hadviselésnek minősítette: „a jog felhasználását olyan módon, hogy megvalósítsa azt, ami máskülönben hagyományos fegyveres erő alkalmazását igényelné”.¹⁴ Dunlap szerint a *lawfare* alkalmazására jellemző példa az, amikor 2001. évi Afganisztán elleni amerikai katonai beavatkozás során az Egyesült Államok felvásárolta az Afganisztánról rendelkezésre álló kereskedelmi műholdfelvételeket, így tehát egy jogi eszközzel – a szerződéssel – megakadályozta, hogy ezek a katonai szempontból kulcsfontosságú információk esetlegesen ellenséges szervezetek kezébe jussanak.¹⁵ Ez a megközelítés tehát a jogi hadviselés koncepcióját szűken értelmezi, kizárólag a fegyveres konfliktusokhoz kapcsolódó, értéksemleges módszernek tekintve, amely azt vizsgálja, hogy milyen módon hathat a jogszabályok

⁹ 1990 és 1999 között például 10 alkalommal egy más típusú szójátékot használva jogászok számára kínált olcsó repülőjegyek hirdetéseiben használták, a *law* + *airfare* (repülőjegy) szavak összevonásával. Leila Nadya Sadat – Jing Geng: On Legal Subterfuge and the So-Called "Lawfare" Debate. *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 43., No. 1. (2010) 157.

¹⁰ „The canton, clearly reduced in status, still is a state with standing in court to wage some lawfare on behalf of its folk, and with liability for some behavior of its folk.” John W. Davies – Brinsley D. Inglis: Divorce, The Royal Commission, and the Conflict of Laws. *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 6., No. 3. (1957) 253. A szakirodalomban sok helyen az az állítás szerepel, hogy a *lawfare* első megjelenése John Carlson és Neville Yeomans 1975-ös tanulmányára tehető, ez azonban a fentiekből kitűnően téves. John Carlson – Neville Yeomans: Whither Goeth the Law – Humanity or Barbarity. In: Margaret Smith – David John Crossley (szerk.): *The Way Out: Radical Alternatives in Australia*. Melbourne, Lansdowne, 1975. 155.

¹¹ Talán ennek köszönhető az is, hogy bár Comaroff valamivel korábban a *lawfare* szókapcsolatot már Dunlaphoz hasonlóan a jog kényszerítő erejű felhasználásának leírására alkalmazta, de mivel azt nem fegyveres konfliktusokhoz kapcsolódóan használta, ezért Dunlap tanulmánya indította el a *lawfare* kifejezés karrierjét. „That mode of warfare – or rather lawfare, the effort to conquer and control indigenous people by the coercive use of legal means – had many theaters, many dramatic personae, many scripts.” John L. Comaroff: Colonialism, Culture, and the Law: A Foreword. *Law & Social Inquiry*, Vol. 26., No. 2. (2001) 306. <https://doi.org/10.1111/j.1747-4469.2001.tb00180.x>

¹² „The use of law as a weapon of war.” Dunlap (2001) i. m. 2.

¹³ „A method of warfare where law is used as a means of realizing a military objective.” Uo. 4.

¹⁴ „The use of law as a means of accomplishing what might otherwise require the application of traditional military force.” Charles J. Dunlap Jr.: Lawfare 101 – A Primer. *Military Review*, Vol. 97., May-June (2017) 9.

¹⁵ Uo. 9–10.

alkalmazása a hadműveletek folytatására, vagyis milyen kölcsönhatásban áll egymással a jog és a háború.¹⁶

A *lawfare* értéksemleges koncepciója azonban a ‘terror elleni háború’ kontextusában gyorsan háttérbe szorult. A jogi hadviselés fogalma negatív konnotációt kapott és egyre inkább az az értelmezés nyert teret, amely a *lawfare*-t a jog manipulációjaként írta le, amelynek alkalmazásával elsősorban az aszimmetrikus konfliktusok során viszszaélnék azzal, hogy az állam a jogszabályok betartására törekszik.¹⁷ Jensen példaként hozza fel erre a védett objektumok, például iskolák vagy kórházak katonai célú felhasználását, vagy emberi pajzs használatát a katonai célpontok védelme érdekében.¹⁸ A *lawfare* azonban nem pusztán negatív jelentést kapott, hanem az alkalmazási köre is bővült és immár nem pusztán a fegyveres konfliktusokhoz kapcsolódó jogalkalmazást, hanem minden olyan jogi aktust is magába foglalt, amely az állam stratégiai érdekeivel ellentétes. Ez az új értelmezés ebbe a körbe sorolja tulajdonképpen a teljes nemzetközi jogi norma- és intézményrendszert, amely lehetővé teszi, hogy az állami intézkedéseket nemzetközi és nemzeti bírói fórum előtt kétségbe vonják.

Ezt a folyamatot jól mutatja, hogy már 2002-ben egy, a Bush-kormányzat számára készült belső feljegyzés úgy látta, hogy „az elmúlt negyed évszázadban számos nemzet, NGO, kutatók, nemzetközi szervezetek és mások a nemzetközi közösségben szorgosan létrehoztak egy olyan nemzetközi és bírói intézményi hálózatot, amely mára amerikai kormányzati érdekeket veszélyeztet.”¹⁹ A *lawfare* illetően értelmezése az Egyesült Államok hivatalos stratégiai célkitűzései között is megjelent. A 2005. évi amerikai Nemzetbiztonsági Stratégia egyenesen a terrorizmussal azonos nemzetbiztonsági kockázatként azonosította a nemzetközi intézmények és a jogi eljárások igénybevételét az amerikai kormányzati lépésekkel szemben.²⁰

A fogalom zavarosságát jól mutatja, hogy a témakörben született első és legtöbbet hivatkozott átfogó monográfia sem volt képes pontosan meghatározni a *lawfare*

¹⁶ David Kennedy: *Of War and Law*. Princeton, Princeton University Press, 2006. 125.

¹⁷ Dale Stephens: *The Age of Lawfare*. *International Law Studies*, Vol. 87. (2011) 328.

¹⁸ Eric Talbot Jensen: The ICJ’s „Uganda Wall”: A Barrier to the Principle of Distinction and an Entry Point for Lawfare. *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 35., No. 2. (2007) 269–270.

¹⁹ „In the past quarter century various nations, NGO’s, academics, international organizations, and others in the international community have been busily weaving a web of international and judicial institutions that today threatens USG interests.” Jack Goldsmith: *The Terror Presidency, Law and Judgment Inside the Bush Administration*. New York, W.W. Norton & Company, 2009. 60.

²⁰ „Our strength as a nation state will continue to be challenged by those who employ a strategy of the weak using international fora, judicial processes, and terrorism.” *The National Defense Strategy The United States of America*. March 2005. 5. <https://tinyurl.com/yc4zatp6> Luban szerint részben ennek is köszönhető az, hogy az amerikai kormányzat igyekezett megakadályozni a jogi képviselő biztosítását a terrorizmus gyanújával Guantánamón fogva tartott személyek részére. David Luban: *Lawfare and Ethics in Guantánamo*. *Stanford Law Review*, Vol. 60., No. 6. (2008) 2020–2021. Érdemes megemlíteni, hogy Dunlap ugyanakkor azt hangsúlyozta, hogy a jogi intézményrendszer igénybe vételét az Egyesült Államoknak elő kellene segítenie. Charles J. Dunlap Jr.: *Lawfare: A Decisive Element of 21st-Century Conflicts?* *Joint Forces Quarterly*, no. 54. (2009) 39.

fogalmi és alkalmazási körét.²¹ Kittrie – Dunlaphoz hasonlóan – a jogi hadviselést értéksemleges koncepciónak tekinti, amely a jogot a háború eszközeként használja, de két kategóriára osztja: egyrészt létrehozhat ugyanolyan vagy hasonló hatást, mint a tradicionális katonai akció, másrészt irányulhat az ellenfél meggyengítésére vagy elpusztítására.²² Annak ellenére, hogy a kötet rendkívüli részletességgel mutatja be azokat a különböző szituációkat, amelyben a jog alkalmazása – vagy legalábbis az arra való hivatkozás – potenciálisan releváns, sokszor nem világos, hogy mi alapján lehet elkülöníteni a nemzetközi jog alkalmazását a *lawfare*-től.²³ Sok esetben egyszerűen az amerikai vagy izraeli érdekekkel ellentétes jogalkalmazást sorolja be ebbe a kategóriába, így például a palesztin államiség elismertetésére tett kísérleteket is a jogi hadviselés körébe vonja.²⁴

A jogi hadviselés, mint analitikai kategória, már értéksemleges, eredeti formájában is alapvető konceptuális problémákkal küzd, mivel bármi a *lawfare* részének minősülhet, aminek kihatása lehet egy konfliktusra, illetve annak kapcsán a közvélemény befolyásolására. Így Dunlap példaként említi, hogy amikor 1991-ben egy tévesen iraki parancsnoki központnak hitt létesítmény bombázása után halott civilek képeit közölte a világsajtó, Bagdad sűrűn lakott részeinek bombázása drasztikusan csökkent.²⁵ Mindez annak ellenére minősül szerinte *lawfare*-nek, hogy sem a célpontválasztás, sem a katonai akció végrehajtása során nem állapítható meg jogsértés, és ez az álláspont a médiában sem dominált. A jogi hadviselés tág koncepciója pedig tovább fokozza a problémát, mivel teljesen parttalanná teszi az eredeti megközelítést.

A jogi hadviselés negatív konnotációjú normatív kategóriaként sem alkalmazható, hiszen a gyakorlatban a fentieknek megfelelően a *lawfare*-t elítélő állam mindig az érdekeivel ellentétes cselekményt minősíti annak, függetlenül attól, hogy mennyire megalapozott az adott jogszabály felhívása vagy a jogi eljárás kezdeményezése.²⁶ Jellemző

²¹ Orde F. Kittrie: *Law as a Weapon of War – Lawfare*. Oxford, Oxford University Press, 2016. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190263577.003.0001>

²² Uo. 6–8.

²³ A szerző könyve végén maga is beismeri, hogy a koncepció elméleti kifejtése még korántsem tökéletes. Uo. 330.

²⁴ Uo. 200–226. Érdekes módon a latin-amerikai kontextusban a közelmúltban megjelent a *lawfare* koncepció egy teljesen speciális értelmezése is, amely a demokratikusan megválasztott állami vezetők elleni visszaélésszerű büntetőeljárásokat jelenti. Ld. Eugenio Raúl Zaffaroni – Cristina Caamaño – Valeria Vegh Weis: *¡Bienvenidos al lawfare!* Buenos Aires, Capital Intelectual, 2020.; Caue Seignemartin Ameni – Hugo Albuquerque – Manuela Beloni – Maria Villarreal (szerk.): *América Latina na Encruzilhada: Lawfare, Golpes e Luta de Classes*. São Paulo, Autonomia Literária, 2020.

²⁵ Dunlap (2017) i. m. 10.

²⁶ Ez a magyar szakirodalomban is megfigyelhető. Petruska Ferenc például kifejti, hogy „A jogalkalmazást az különbözteti el a jog felhasználásától, hogy az utóbbinál jogszabályok és jogintézmények ártó szándékú igénybevétele történik. Ilyen például egyes jogintézményeket visszaélésszerű (megalapozatlan és költséges jogi eljárások indítása alapjogok korlátozása, vagy anyagi veszteségek okozása érdekében, jogviták elhúzása, alperes egyoldalú megkárosítása, stb.)” Petruska Ferenc: Háború a jog frontján. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2022/3. 112. Ebben a tanulmányban ugyanakkor nem ad egyértelmű meghatározást arra, hogy pontosan milyen kritériumok figyelembe vételével kellene „ártó szándékúnak” minősíteni valamilyen jogi eljárást vagy jogi norma felhívását. Példaként említi a 2003-ban bekövetkezett iraki invázió kapcsán kezdeményezett egyetemes joghatóságon alapuló büntetőeljárások

példája ennek, amikor egy amerikai szerző az izraeli Öntött Ólom hadművelet vizsgálata során az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa által létrehozott vizsgálóbizottság jelentését²⁷ jogi hadviselésként ítélte el és azt állította, hogy az lehetővé teszi, hogy terroristák manipulálják a hadijog alkalmazását.²⁸ Egy ilyen megközelítés elfogadása tulajdonképpen a nemzetközi jog történelmi fejlődésének meghatározó részét *lawfare*-nek minősítené, hiszen a nemzetközi joggyakorlat tipikus mozzanata a fennálló jogszabályok (át)értelmezése, illetve új jogszabályok bevezetésének kísérlete.²⁹

A jogi hadviselés koncepciója tehát tárgyi jogi elemzés céljára aligha alkalmas, ugyanakkor felfedi a jogalkalmazás rejtett dimenzióit. A jogi normák ugyanis legitimizáló funkcióval is bírnak: általában a jogszerű cselekvést önmagában morális értéknek tekintjük.³⁰ David Kennedy azonban rámutat arra, hogy az állami cselekvések legitimitásának megítélésében a nemzetközi jog szabályai nem mindig meghatározóak, hiszen „a világ közvéleményének döntőbírósa előtt a hatályos jog nem feltétlenül az, ami formálisan érvényes, hanem ami egy releváns politikai közösség számára meggyőző”.³¹ A jogi hadviselés tehát párhuzamosan vagy váltakozóan két funkciót lát el: a legalitás mellett a legitimitás igazolásának vagy kétségbe vonásának eszköze is.³² Egy állami vagy nem állami aktor cselekvései jogszerűségének igazolása, illetőleg megkérdőjelezése elsősorban a legalitás dimenzióját érinti, de ez szükségszerűen befolyásolja azt is, hogy a közvélemény legitimnek vagy illegitimnek tekinti az adott cselekményt.³³ A *lawfare* ugyanakkor irányulhat egy egyébként jogszerű cselekmény legitimitásának megkérdőjelezésére is, például egy katonai célpont támadása során bekövetkezett polgári áldozatok bemutatásával, vagy akár egy jogszerűtlen cselekmény legitimitásának hangsúlyozására, amely megfigyelhető például a humanitárius intervenció körüli vita kapcsán.³⁴

megindítását, azonban a szerző nem veszi figyelembe azt, hogy egyáltalán nem kizárható, hogy vezető amerikai politikusok felelőssége esetleg valóban megállapítható lett volna nemzetközi büncselekmények elkövetésében. Uo. 114.

²⁷ *Human Rights in Palestine and Other Occupied Arab Territories, Report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict*, 25 September 2009. UN Doc. A/HRC/12/48.

²⁸ Laurie R. Blank: *Finding Facts but Missing the Law: The Goldstone Report, Gaza, and Lawfare*. *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 43., Issue 1. (2010) 281–282.

²⁹ Például a Hugo Grotius és John Selden közötti vita az 1600-as években arról, hogy a parti állam jogosult-e kontrollálni a tengert. Ld. Helen Thornton: *John Selden's Response to Grotius: The Argument for Closed Seas*. *International Journal of Maritime History*, Vol. 18., No. 2. (2006) 105–127.

³⁰ Chris af Jochnick – Roger Normand: *The Legitimation of Violence: Critical History of the Laws of War*. *Harvard International Law Journal*, Vol. 35., No. 1. (1994) 57.

³¹ Kennedy (2006) i. m. 96.

³² Congyan Cai: *The Rise of China and International Law – Taking Chinese Exceptionalism Seriously*. Oxford, Oxford University Press, 2019. 272–273. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190073602.003.0001>

³³ Kennedy megfogalmazásában „A jog a katonai parancsnokok stratégiai partnere, amikor a kívülállóknak azt a percepciót erősíti, hogy a katonaság cselekményei legitimek. És természetesen a háború ellenzőinek is stratégiai partnere, amikor azt a percepciót erősíti, hogy amit a katonaság tesz, az nem legitim.” Kennedy (2006) i. m. 41.

³⁴ Az 1999-es jugoszlávai NATO-beavatkozás során Javier Solana NATO Főtitkár anélkül, hogy elismerne volna a fegyveres erő alkalmazásának jogszerűségét, azt hangsúlyozta, hogy „a NATO-nak morális

Schabas talán túlzottan sarkosan fogalmaz, amikor azt állítja, hogy a *lawfare* koncepció teljesen használhatatlan.³⁵ Eredeti, szűk értelemben vett koncepciójának lehet gyakorlati jelentősége, hiszen ennek segítségével az államok a fegyveres konfliktusok során alkalmazható módszereket azonosíthatnak, illetve kidolgozhatják az ezek elhárítására alkalmas stratégiákat. A jogi hadviselés kiterjesztő értelmezése azonban nem igazán jelent újdonságot a stratégiai jogalkalmazásról, illetve a joggal való visszaélésről folytatott diskurzusban. Régóta általánosan elfogadott nézet, hogy az államok a nemzetközi jogi normák kialakítása és alkalmazása során meghatározott célokat próbálnak megvalósítani, nem pusztán mereven követik a már létező szabályokat.³⁶ A nemzetközi jogi normák átalakítására tett erőfeszítések ráadásul gyakran nem is állami önérdéket tükröznek, hanem törekedhetnek a nemzetközi jogrendszer igazságtalannak tekintett normáinak orvoslására is,³⁷ ami a nemzetközi bíróságok előtt indított perek kapcsán is megfigyelhető.³⁸ A nemzetközi jog stratégiai alkalmazása pedig ma már nemzeti szinten is egyre elterjedtebb, mivel az állami bíróságok egyre kevésbé zárkóznak el a nemzetközi jogi eredetű normák alkalmazásától,³⁹ ami lehetőséget teremt civil szervezetek számára is a nemzetközi jogi normák felhívására.⁴⁰

kötelessége volt” hogy „megakadályozza Koszovó polgári lakosságának további szenvedését és az ellenük elkövetett erőszakot és elnyomást” és a katonai beavatkozás „a nemzetközi közösség politikai céljait igyekszik támogatni”. Communiqué PR (1999) 040. (1999.03.23.) <https://tinyurl.com/bde5jf5m> (2022.10.22.) Az intervenció kivizsgálására létrehozott vizsgálóbizottság, az Independent International Commission on Kosovo zárójelentésében leszögezte, hogy a beavatkozás „illegális volt, de legitim”. Independent International Commission on Kosovo: *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*. Oxford, Oxford University Press, 2000. 4. Charles Goldstone, a bizottság elnöke megmagyarázta, hogy a bizottság álláspontja szerint a fegyveres erőszak alkalmazása egyértelműen jogellenes volt ugyan a nemzetközi jog szabályai alapján, de „morálisan és politikailag igazolható”, mivel elfogadhatatlan volt a különbség a jogszabályok és a morálisan elvárható cselekedetek között. Richard Goldstone: The Independent International Commission on Kosovo. *Journal of International Peacekeeping*, Vol. 7., No. 1. (2001) 336.

³⁵ William A. Schabas: Gaza, Goldstone, and Lawfare. *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 43., Issue 1. (2010) 308.

³⁶ Stephan A. Kocs: Explaining the Strategic Behavior of States: International Law as System Structure. *International Studies Quarterly*, Vol. 38., No. 4. (1994) 535–556. <https://doi.org/10.2307/2600864>

³⁷ Balakrishnan Rajagopal: Counter-hegemonic International Law: Rethinking Human Rights and Development as a Third World Strategy. *Third World Quarterly*, Vol. 27., No. 5. (2006) 767–783. <https://doi.org/10.1080/01436590600780078>

³⁸ Michael Ramsden: Strategic Litigation before the International Court of Justice: Evaluating Impact in the Campaign for Rohingya Rights. *European Journal of International Law*, Vol. 33., No. 2. (2022) 441–472.; <https://doi.org/10.1093/ejil/chac025> Douglas Guilfoyle: The Chagos Archipelago before International Tribunals: Strategic Litigation and the Production of Historical Knowledge. *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 21., No. 3. (2021) 749–771.

³⁹ Eyal Benvenisti: Reclaiming Democracy: The Strategic Uses of Foreign and National Law by National Courts. *The American Journal of International Law*, Vol. 102., No. 2. (2008) 241–274. <https://doi.org/10.2307/30034538>

⁴⁰ Tawanda Hondora: Civil Society Organisations’ Role in the Development of International Law Through Strategic Litigation in Challenging Times. *Australian International Law Journal*, Vol. 25. (2018) 115–136. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3262661/>

3. Kínai jogi hagyományok és a nemzetközi jog viszonya

Az egyes államok jogfelfogását jelentős mértékben befolyásolják történelmi és kulturális hagyományaik, amelyek hatást gyakorolnak a nemzetközi jogról vallott felfogásukra is.⁴¹ Ennek megfelelően ahhoz, hogy a Kínai Népköztársaság jelenlegi hozzáállása a nemzetközi jogi normák értelmezéséhez, alkalmazásához és megváltoztatásához értetetővé váljon, szükséges áttekinteni a kínai jog történeti fejlődését és jellegzetességeit.

Fontos leszögezni, hogy bár korábban a szerzők jelentős része kétségbe vonta azt is, hogy egyáltalán létezett nyugati értelemben vett kínai jogrendszer a XX. század előtti időszakban,⁴² a 'kínai jog' koncepciója mind a Népköztársaság 1949-es megalakulása előtti, mind pedig a napjainkban ismert, elismert és alkalmazott jogi szabályozásra alkalmazható. Jóllehet a XX. századot megelőzően csak kevés hivatalos, írásba foglalt jogszabály létezett Kínában, amelyek túlnyomó többsége büntető jellegű norma volt, a kínai társadalom a nyugatitól tradicionálisan különböző jogszemléletet alakított ki. Ez az eltérő szemléletmód, amely másképp értelmezi az egyén és a jog viszonyát és a jog változatos szerepköreit, valamint a nemzetközi jog vitatható szerepe Kína félgyar-mati szintre süllyedésében a XIX. század során, megítélésünk szerint jelentős hatást gyakorolt Kínának a nemzetközi jogrendszerhez kapcsolódó attitűdjére és támpontot adhatnak a néha radikálisnak tűnő kínai megközelítés megértésére.

3.1. A kínai jog fejlődése és jellegzetességei

A kínai jogfelfogást alapvetően meghatározza a jog társadalmi szabályozó szerepe kapcsán kialakult két, egymástól gyökeresen eltérő filozófiai megközelítés. Az első a kínai nép gondolkodását a mai napig nagymértékben befolyásoló filozófiai iskola, a konfucianizmus, amely a jog szerepét az erkölchöz képest alárendeltnek tekinti. A Konfuciusz (i.e. 551–479) nevéhez fűződő kánon négy könyvből és öt klasszikus szövegéből épül fel, és ezekben az írásokban a jog másodlagos jellegű szerepkörben tűnik fel olyan tényezőként, mely az emberi viselkedést befolyásolja. Egy részletes jogi normarendszer helyett a konfucianizmus inkább a moralitás és a rituálék, hagyományok (*Li*) központi szerepét hangsúlyozza. A 'rituális illendőség' például a szociális kapcsolatok illem szerinti ápolását és az ezt szabályozó meghatározott rituálékat jelenti.⁴³

Konfuciusz szerint az emberi természet eredendően jó, s a rossz, bűnös cselekedetek a külvilág negatív hatásainak és a hiányos oktatásnak a következményei. E gondolatmenet alapján az ember gyakorlatilag nem szabad individuumként, hanem egy bonyolult szociális kapcsolati háló apró elemeként létezik, melyben mindenkinek egy pontosan meghatározott morális-rituális szabályozás alapján kellene a *Li*t követve telje-

⁴¹ Ld. bővebben Anthea Roberts – Paul B. Stephan – Pierre-Hugues Verdier – Mila Versteeg (szerk.): *Comparative International Law*. Oxford, Oxford University Press, 2018.

⁴² Ld. William P. Alford: Law, Law, What Law? Why Western Scholars of Chinese History and Society Have Not Had More to Say about Its Law. *Modern China*, Vol. 23., No. 4. (1997) 398–419. <https://doi.org/10.1177/009770049702300402>

⁴³ Nan Zhang: *A Confucian Analysis on the Evolution of Chinese Patent Law System*. New York, Springer Publishing, 2020. 98–101. <https://doi.org/10.1007/978-981-13-9027-2>

sítenie alattvalói, szülői, házastársi vagy épp gyermeki kötelességeit és így törekednie egy harmonikus társadalmi rend kialakítására. Bár Konfuciusz és tanítványai egyetértettek abban, hogy a társadalom megfelelő működéséhez mind jogra, mind erkölcsre szükség van, de a jog alkalmazását mégis alapvetően az erkölcsi nevelés kudarcának tekintették⁴⁴

A konfucianizmus tanaival ellentétben a legizmus képviselői amellet érveltek, hogy az emberi természet eredendően rossz, így a jog (*Fa*) állami kikényszerítésének hiányában hamar elharapózna a bűnözés. Ennek megelőzése érdekében az állam feladata az, hogy törvényeket léptessen életbe, az ezeket megszegőket pedig kemény kézzel büntesse meg. A klasszikus legista tanítások szerint az emberek természetszerűleg nem egyenlők, hiszen megkülönböztethetők jólét, erő és társadalmi státusz alapján. Mindazonáltal a jogi szabályozás mindenkire egyenlően kell, hogy vonatkozzék: a bűnösöket büntetni kell, az ártatlanokat jutalmazni.⁴⁵

A legelső kínai jogi kódexet az első császár, Csin Si Huang-ti (i.e. 259–210) uralkodása alatt állították össze, egyértelműen a legizmus meghatározó befolyása alatt. Habár a Csin-dinasztia császárai a konfucianizmus célzott kiirtására törekedtek, a kódex – a legjellemzőbb legista tanítások mellett – a konfuciánus hierarchikus rendszerből is hordoz észrevehető elemeket. A Konfuciusz tanításainak felszámolására tett kísérlet azonban olyannyira nem ért cél, hogy a Csin után következő Han-dinasztia (i.e. 206 – i.sz. 220) alatt egy újabb, ‘konfucianizált’ jogi kódex született, melynek egyik fő gondolata a társadalmi státuszon alapuló különbségtétel jogban történő alkalmazása volt.⁴⁶

Ez a megkülönböztetésen alapuló jogalkotás és jogalkalmazás a császárkor alatt végig a kínai jog központi eleme maradt. A későbbi dinasztiák alatt kiadott különböző kódexek szerkezete sem ment keresztül nagyobb változásokon, határozott kontinuitás figyelhető meg a szabályozások túlnyomó részét szemlélve. Emellett azonban bizonyos fokú dinamizmus is jellemző a kínai jogi rendszer formálódására, ugyanis, bár a császári kódex alapjai szilárdak maradtak, a köré szerveződő kisebb törvények, szokásjogi szabályok és gyakorlatok folyamatosan változtak, gyarapodtak, bővültek. Ezek a törvények azonban elsősorban a jogszabályok megszegésének büntetőjogi következményeire összpontosítottak, a kínai állam a magánjogi viszonyok rendezését a hagyományos erkölcsi szabályokra, a *Lire* hagyta és csak annak megszegését pónalizálta. Így viszont a jog fogalma Kínában egybeforrott a büntetőjoggal.⁴⁷

Az írott jogi szabályozás helyett ezért a gyakorlatban inkább a konfuciánus szabályok alkalmazása dominált. A jogra alapvetően a dominancia eszközeként tekintettek, amely figyelmen kívül hagyja a társadalmi hierarchiát, és amit az erkölcsös ember, ha lehetséges, elkerül. Ennek következtében a kínai mentalitást meghatározta a jogviták

⁴⁴ Maria Adele Carrai: *Historiographies of International Law from a Chinese Perspective*. *Clio Thémis*, No. 18. (2021). <https://doi.org/10.35562/cliiothemis.302>

⁴⁵ Yun Zhao – Michael Ng: *Chinese Legal Reform and the Global Legal Order: Adoption and Adaptation*. Cambridge University Press, 2017. 245–251. L.d. még Kormány Attila: *A kínai jogi kultúra vázlata*. PhD dolgozat. 2014. 57–70. <https://doi.org/10.1017/9781316855645>

⁴⁶ Carrai (2021) i. m. 8–11.

⁴⁷ Alice Erh-Soon Tay: *Law in Communist China – Part 1*. *Sydney Law Review*, Vol. 6., No. 2, (1969) 158–162.

tárgyalásos úton történő rendezésének elsődlegessége, de amennyiben bírói eljárásra került a sor, még ilyenkor is gyakran előfordult, hogy a bíró a *Li* alapján döntött, a tárgyi jog félretételével.⁴⁸

A nyugati megfigyelők ugyanakkor pusztán a kínai büntetőjogi szabályok kétségtelen kegyetlenségére összpontosítva a kínai jogrendszert primitívnek és erőszakosnak írták le, figyelmen kívül hagyva a kínai társadalmat átható konfucianus megközelítést. Ennek hatására Kína vezető hivatalnokai és értelmiségi rétege megkísérelte oly módon megreformálni az ország jogi berendezkedését, hogy a nyugati kritikáknak ne legyen többé alapja, ugyanakkor a tradicionális értékeknek változatlanul megfeleljen a jogrendszer. Ezzel a céllal születtek a Csing-dinasztia (i.sz. 1644–1912) utolsó évtizedeiben kezdeményezések arra, hogy Európa legfejlettebb jogrendszereinek mintájára készüljön el egy új, világszínvonalú jogi berendezkedés Kínában. Habár a nyugati, liberális jogi szemlélet beemelésére a császárkor alkonyán és a köztársaság hajnalán több kísérlet is történt, e viharos évtizedek alatt mindegyik sikertelennek bizonyult.⁴⁹

A Kínai Népköztársaság (1949–) létrejötte után az ország jogi berendezkedése a Szovjetunió szocialista, a jogra a politikának alárendelt eszközként tekintő rendszerének mintáját követte,⁵⁰ teljesen szakítva az addig fennálló jogi berendezkedéssel, így eltörölte a Kuomintang által bevezetett valamennyi jogszabályt és a Kínai Köztársaság alkotmányát is.⁵¹ Ez az ideológia egyrészt már önmagában sem illeszkedett maradéktalanul a kínai jog hagyományaihoz, ráadásul a Kínai Kommunista Párt vezetősége csaknem az összes jogi szakértőt eltávolította pozíciójából.⁵² Ennek köszönhetően az 1970-es évek végére Kínában mindössze 3500 jogász maradt.⁵³ A Kulturális Forradalom (1966–76) során élesen támadták azt a felfogást, amely szerint a jognak a politikán kívül is lehet autonómiája, így a jogi szabályozás jelentősége az állami akarat artikulálására redukálódott.⁵⁴ A formális jogi intézményrendszer és a jogi felsőoktatás tíz éven keresztül gyakorlatilag megszűnt Kínában.⁵⁵

⁴⁸ Junwu Pan: Chinese Philosophy and International Law. *Asian Journal of International Law*, Vol. 1., No. 2. (2011) 234–235. <https://doi.org/10.1017/S2044251310000354>

⁴⁹ Zhiguang Yin: Heavenly Principles? The Translation of International Law in 19th-century China and the Constitution of Universality. *European Journal of International Law*, Vol. 27., No. 4. (2017) 132–135. <https://doi.org/10.1093/ejil/chw049>

⁵⁰ A szovjet modell adaptálásának szándékát jól mutatja, hogy számos szovjet törvénykönyvet és jogi tankönyvet fordítottak kínai nyelvre, valamint kínai diákokat küldtek a Szovjetunióba jogot hallgatni. Jianfu Chen: *Chinese Law: Context and Transformation*. Leiden, Martinus Nijhoff, 2008. 48. <https://doi.org/10.1163/ej.9789004165045.i-772.2>

⁵¹ A Kínai Kommunista Párt által 1949-ben kiadott útmutatás leszögezte, hogy „A jog az állam akarata, amelyet az uralkodó osztály a katonai erők segítségével kötelezően és nyíltan végrehajt.” Idézi uo. 44.

⁵² Chen i. m. 47.

⁵³ Victor H. Li: *Law without Lawyers – A Comparative View of Law in China and the United States*. Oxfordshire, Routledge, 1978.

⁵⁴ Bövebben ld. Alice Erh-Soon Tay: Smash Permanent Rules: China as a Model for the Future. *Sydney Law Review*, Vol. 7., No. 3. (1976) 400–423.

⁵⁵ Hanquin Xue: China's Open Policy and International Law. *Chinese Journal of International Law*, Vol. 4., No. 1. (2005) 135. <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmi004>

Teng Hsziao-ping hatalomra kerülésével újra előtérbe került a jogrendszer megreformálásának szükségessége. Ennek központjában az alapvető jogi intézményrendszer visszaállítása és megszilárdítása állt annak érdekében, hogy a Kulturális Forradalomhoz hasonló krízis többé ne következhesen be. A reform másik célja az 1970-es és 80-as évek Kínában jellemző tendenciához illeszkedve az volt, hogy a távol-keleti nagyhatalom elsősorban gazdaságilag közelebb kerülhessen a nyugati világhoz. Ennek érdekében több törvényszéket és jogi egyetemet újraalapítottak, emellett pedig számos fontos jogterületet is kodifikáltak.⁵⁶

A 20. század utolsó évtizedeiben a kínai jogrendszer gyakorlatilag minden lényegi eleme gyors és jelentős változáson ment keresztül. Mindez azonban természetesen nem teljesen problémamentesen történt – egyfelől azért, mert ezek a reformok viszonylag rövid idő alatt mentek végbe, másfelől pedig amiatt, hogy a kínai hagyományok továbbélése mellett a rendszer célzott nyugatosítása nem lehetett akadálytalan. Ennek köszönhetően a kínai jogszemlélet és jogalkalmazás jelenleg is több megoldásra váró problémával néz szembe.⁵⁷ Számos szerző véleménye szerint a 2000-es évek óta visszarendeződés figyelhető meg és a bíróságok szerepe háttérbe szorul,⁵⁸ bár ezt a véleményt többen cáfolják.⁵⁹ A kínai hivatalos álláspont szerint azonban a Kínai Népköztársaság elkötelezett a kínai jogrendszer fejlesztése mellett, amit jól mutat az, hogy Li Kocsiang kínai miniszterelnök a Kínai Népköztársaság 2017-es Kongresszusán elhangzott beszédében kiemelte a ‘jognak megfelelő’ eljárás fontosságát olyan területeken, mint a környezetvédelem, a gazdaság és pénzügyek, a bűnözés és korrupció elleni küzdelem, jótékonyasági/társadalmi szervezetek, kiberkormányzás, vallási kérdések, illetve katonai és jogi reformok.⁶⁰

3.2. A nemzetközi jog kínai recepciója

A nemzetközi jog kínai recepciója a 19. század első felében kezdődött, amikor a nyugati államok a nemzetközi jog normáira hivatkozva igyekeztek rábírní a Kínai Birodalmat nemzetközi kereskedelmi kapcsolatainak liberalizálására és az államok közötti szuverén egyenlőség elvének tiszteletben tartására. Az államok közötti egyenlőség koncepciója azonban teljesen idegen volt a kínai gondolkodástól. Kína az államok közötti kap-

⁵⁶ Carrai (2021) i. m. 9.

⁵⁷ Xiaodan Zhang – Wenjia Yan: Forty-Years of the Modernization of Chinese Socialist Legality: Strategy, Lacuna, and Outlook. *German Law Journal*, Vol. 23., No. 5. (2022) 691–712. <https://doi.org/10.1017/glj.2022.43>

⁵⁸ Carl F. Minzner: China’s Turn against Law. *American Journal of Comparative Law*, Vol. 59., No. 4. (2011) 935–984. <https://doi.org/10.5131/AJCL.2011.0006>; Susan L. Shirk: China in Xi’s “New Era”: The Return to Personalistic Rule. *Journal of Democracy*, Vol. 29., No. 2. (2018) 22–36. <https://doi.org/10.1353/jod.2018.0022>

⁵⁹ Taisu Zhang – Tom Ginsburg: China’s Turn Toward Law. *Virginia Journal of International Law*, Vol. 59., No. 2. (2019) 306–389.; Ernest Liu – Yi Lu – Wenwei Peng – Shaoda Wang: Judicial Independence, Local Protectionism, and Economic Integration: Evidence from China. *NBER Working Paper Series*, No. 30432. (2022) 1–51.

⁶⁰ Cai (2019) i. m. 156–162.

csolatok szabályozását a saját kulturális hagyományai alapján egy olyan rendszerben képzelte el, amelynek középpontjában Kína, a „Mennyei Birodalom” állt, amelynek küldetése volt az „ég alatti szférában” (*tien-hszia*) a mennyei harmónia megvalósítása. Ebben a felfogásban a Kínai Birodalom szükségszerűen minden más állam felett állt, hiszen transzcendentális küldetése egy hierarchikus világregend csúcsára emelte.⁶¹ Így tehát Kína nemzetközi jog helyett egyfajta nemzetközi *Lit* követett, amelyben a sinocentrikus világregend morális alapokon nyugvó szigorú hierarchiát követelt, a Kínai Birodalom vezető szerepének elismerésével.⁶²

Éppen ezért a Kína és egyéb államok közötti kapcsolatok a Ming-dinasztia (1368–1644) idejére megszilárdult hódolati rendszerre épültek, amelyben az alávetett államoknak rendszeres adófizetéssel kellett kinyilvánítaniuk, hogy elfogadják Kína felsőbbrendűségét.⁶³ Ezt Kína a nyugati államokkal szemben is alkalmazni próbálta, amit jól mutat az, hogy 1794-ben C sien-lung császár III. György angol királynak írt levelében az angol uralkodót felszólította, hogy „Reszkess, engedelmeskedj, és ne kövess el tiszteletlenséget!”⁶⁴ Mivel a nyugati államok megtagadták alsóbbrendűségük kinyilvánítását, ezért a kínai kormányzat nem volt hajlandó gazdasági követeléseiknek eleget tenni, például újabb kínai kikötőket megnyitni a nemzetközi kereskedelem előtt.⁶⁵

A nyugati országokkal szemben egyre erősödő konfliktusok azonban a 19. századra a Kínai Birodalmat is rákényszerítették arra, hogy felhívja a nemzetközi jog normáit. 1839-ben Lin Cö-hszü császári főmegbízott megkísérelte felszámolni a Kínába érkező ópiumkereskedelmet, ami elsősorban brit kereskedők közvetítésével zajlott. Mivel a brit kormány az ópiumkészletek megsemmisítését a szabad kereskedelem elleni támadásnak, és így a nemzetközi jog megsértésének tekintette, a főmegbízott lefordíttatta Emerich de Vattel „Le droit des gens” című nemzetközi jogi monográfiájának bizonyos részeit és ezt alapul véve úgy érvelt, hogy a nemzetközi jog alapján az állami szuverenitás része, hogy egy állam megtiltja-e, hogy mely termékek kereskedelmét engedélyezi.⁶⁶

⁶¹ Ld. Maria Adele Carrai: *Sovereignty in China – A Genealogy of a Concept since 1840*. Cambridge, Cambridge University Press, 2019. 30–42. <https://doi.org/10.1017/9781108564861>

⁶² Li Zhaojie: Traditional Chinese World Order. *Chinese Journal of International Law*, Vol. 1., No. 1. (2002) 20. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.cjilaw.a000418>

⁶³ Yang Zewei: Western International Law and China’s Confucianism in the 19th Century. Collision and Integration. *Journal of the History of International Law*, Vol. 13., No. 2. (2011) 290–294. <https://doi.org/10.1163/15718050-13020002> Az alávetési rendszer kialakulásáról és fejlődéséről ld. John K. Fairbank (szerk.): *Chinese World Order*. Cambridge, Harvard University Press, 1967. <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674333482>

⁶⁴ Polonyi Péter: *Kína története*. Budapest, Maecenas Könyvkiadó, 1994. 112. Úgy tűnik azonban, hogy a Kínai Birodalom már korábban is hajlandó volt korlátozott mértékben elfogadni a szuverén egyenlőség koncepcióját. Az 1689-es nercsinszki szerződésben Kína és Oroszország egyenlő felekként rendezték határvitáikat és a szerződés létrehozatalában közvetítőként jelentős szerepet vállalt jezsuita szerzetes, Tomás Pereira az állította, hogy ő magyarázta el az „európai közjog” bizonyos alapvető normáit a császárnak. Ld. Sze Hong Lam: The Gentle Civilizer of the Far East – A Re-Examination of the Encounter between ‘China’ and ‘International Law’. *Journal of the History of International Law*, Vol. 26. (2024) 14. <https://doi.org/10.1163/15718050-bja10096>

⁶⁵ Carrai (2019) i. m. 45.

⁶⁶ Uo. 48–49.

A nemzetközi jog stratégiai alkalmazásának ez a korai kísérlete azonban kudarcot vallott. Nagy-Britannia súlyos vereséget mért Kínára az első ópiumháborúban (1839–1842) és ennek következtében Kína többek között elveszítette Hongkong szigetét, kénytelen volt jóvátételt fizetnie, további kikötőket megnyitni a külföldi kereskedők előtt és elfogadnia a konzuli bíraskodást, tehát ettől kezdve a kínai területen a brit állampolgárokat érintő jogi eljárásokban nem a kínai bíróságok, hanem a brit konzulok jártak el.⁶⁷ A 19. század során végül Kína valamennyi nyugati nagyhatalommal szemben rákényszerült ehhez hasonló egyenlőtlen szerződések ratifikálására, amelyek súlyosan korlátozták területi szuverenitását és ezek egészen 1944-ig hatályban is maradtak.⁶⁸ Aligha meglepő módon az 1839 és 1949 közötti időszakot a kínai társadalom azóta is a „megaláztatás évszázadaként” emlegeti.⁶⁹

A nemzetközi jog ebben az időszakban Kína szuverenitása korlátozásának egyik legfontosabb eszközeként funkcionált. A klasszikus nemzetközi jog különbséget tett „civilizált” és „civilizálatlan” államok között és a szuverén jogok teljes körét csak a civilizált államok gyakorolhatták. A civilizáltság mérőfoka alapvetően a nyugati kultúra, beleértve a nyugati jogrendszer elfogadása volt, így viszont nyugati perspektívából még az évezredes civilizációval rendelkező Kína sem minősült teljesen civilizált államnak, így a szuverenitása is korlátozható volt.⁷⁰ A kínai birodalom megkísérelte ugyan a nemzetközi jogot saját érdekeinek elősegítésére felhasználni, de ez alapvetően sikertelen volt.⁷¹

Kína a II. világháborút követően sem szerzett pozitív tapasztalatokat a nemzetközi jogrendszerrel. Jóllehet a II. világháború végére valamennyi egyenlőtlen szerződés megszűnt és az ENSZ Alapokmány elfogadásával Kína névlegesen az egyik vezető nagyhatalom, a Biztonsági Tanács állandó tagja lett, valójában a Kínai Népköztársaság helyett Tajvan képviselte Kínát az Egyesült Nemzetekben, így a megaláztatás korszaka tovább folytatódott. Ebben az időszakban a Kínai Népköztársaság elutasította az egységes, minden államra kötelező nemzetközi jogrendszer koncepcióját és komolyan fontolgatta egy párhuzamos nemzetközi intézményrendszer létrehozását.⁷² A nemzetközi jogrendszert a marxista jogfelfogásnak megfelelően a globális kapitalizmus eszközének tekintette, amely elsősorban a nyugati imperialista államok érdekei-

⁶⁷ Koi Gyula: A nemzetközi jog (történetének) egyes kérdései és Kína. *Jogtörténeti Szemle*, 1999/4. 40.

⁶⁸ Anne Peters: Treaties, Unequal. In: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (online), 2018. Érdekes módon ugyanakkor ez nem jelentette automatikusan a térségben a kínai vezető szerep megszűnését, bizonyos térségbeli államok, mint például Vietnám és Korea, továbbra is elismerték az alávétési rendszert, amely így csak a japán–kínai háború (1894–1895) elvesztése után szűnt meg. Carrai (2019) i. m. 59.

⁶⁹ Alison Adcock Kaufman: The “Century of Humiliation”, Then and Now: Chinese Perceptions of the International Order. *Pacific Focus*, Vol. 25., No. 1. (2010) 1–33. <https://doi.org/10.1111/j.1976-5118.2010.01039.x>

⁷⁰ Ld. Hoffmann Tamás: The Concept of the Standard of Civilization in International Law. *MTA Law Working Papers*, No. 17. (2016) 1–13.

⁷¹ Phil C. W. Chan: China’s Approaches to International Law since the Opium War. *Leiden Journal of International Law*, Vol. 27., No. 4. (2014) 868. <https://doi.org/10.1017/S0922156514000399>

⁷² Jerome A. Cohen – Hungdah Chiu: *People’s China and International Law: A Documentary Study*. Princeton, Princeton Legacy Library, 1974. 284.

nek megvalósítására szolgál.⁷³ Ezt az instrumentalista felfogást jól mutatja például egy kínai jogtudós, Csü Li-lu kijelentése, aki leszögezte, hogy a nemzetközi jog nemzetközi problémák megoldására alkalmazandó vitarendezési eszköz, amit csak akkor kell alkalmazni, ha az előnyös Kína számára, ellenkező esetben új eszközöket kell alkotni.⁷⁴

A Kínai Népköztársaság ugyanakkor elfogadta a nemzetközi jog egyes alapelveit a nemzetközi kapcsolatok fundamentumaként. Az 1954-es kínai–indiai egyezmény preambulumában a szerződő felek kötelezettséget vállaltak a „Békés egymás mellett élés” öt alapelvének betartására, amelyek (1) a területi integritás és a szuverenitás kölcsönös tiszteletben tartása, (2) az agresszió tilalma, (3) a belügyekbe való beavatkozás tilalma, (4) az egyenlőség és a kölcsönös előnyökön alapuló együttműködés, és (5) a békés egymás mellett élés. Ezek az alapelvek később az el nem kötelezett mozgalom működésére is meghatározó hatást gyakoroltak.⁷⁵

Teng Hsziao-ping hatalomra kerülésével a KNK a nemzetközi joghoz való viszonyát is újraértékelte. Azzal, hogy a nemzetközi osztályharcról inkább a gazdasági fejlődésre helyezte a hangsúlyt, a nemzetközi jog hatékony eszközévé vált annak, hogy az ország integrálódni tudjon a nemzetközi gazdasági együttműködési rendszerbe.⁷⁶ Ennek jeleként 1979-ben a kínai egyetemeken újra elkezdődött a nemzetközi jog oktatása.⁷⁷ Kína immár nem tervezte eltörölni vagy átírni a nemzetközi jogrendszer, de nem is fogadta el automatikusan annak autoritását,⁷⁸ a kínai jogi doktrína például továbbra is hatálytalannak tekinti a 19. század során megkötött egyenlőtlen szerződéseket, amely potenciálisan a jelenlegi nemzetközi határok megkérdőjelezését is jelentheti.⁷⁹ A kínai

⁷³ Xue Hanqin: *Chinese Contemporary Perspectives on International Law – History, Culture and International Law*. Hague, Recueil des Cours, 2011. 59.

⁷⁴ Idézi Hungdah Chiu: Communist China's Attitude Toward International Law. *American Journal of International Law*, Vol. 60., No. 2. (1966) 248–249. <https://doi.org/10.2307/2197572> Amikor 1962-ben India azt javasolta, hogy a köztük fennálló határvitát a hágai Nemzetközi Bíróság bevonásával döntsék el, a Kínai Népköztársaság arra való hivatkozással utasította el a felvetést, hogy a bíróság nyugati imperialista hatalmak eszköze, amely „burzsoá nemzetközi jogot” alkalmaz. Yayezi Hao – Ignacio de la Rasilla: China and International Adjudication — Picking Up Steam? *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 12., No. 4. (2021) [a továbbiakban: Hao–Rasilla (2021a)] 641. <https://doi.org/10.1093/jnlids/idab015>

⁷⁵ Simon Chesterman: Asia's Ambivalence about International Law and Institutions: Past, Present and Futures. *European Journal of International Law*, Vol. 27., No. 4. (2017) 956. <https://doi.org/10.1093/ejil/chw051> Ven Csia-pao, a Kínai Népköztársaság miniszterelnöke 2014-ben, az egyezmény elfogadásának 50. évfordulóján hangsúlyozta, hogy az öt alapelv összhangban van az ENSZ Alapokmány céljaival és elveivel, és Kína a továbbiakban is ezeknek a figyelembevételével alakítja külkapcsolatait. Jiabao Wen: Carrying Forward the Five Principles of Peaceful Coexistence in the Promotion of Peace and Development. *Chinese Journal of International Law*, Vol. 3., No. 2. (2004) 364. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.cjilaw.a000522>

⁷⁶ Junwu (2011) i. m. 239.

⁷⁷ Tiewa Wang: Teaching and Research of International Law in Present Day China. *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 77., No. 1. (1983) 77.

⁷⁸ Louis Henkin: *How Nations Behave*. New York, Columbia University Press, 1979. 109–110.

⁷⁹ Jacques Delisle: China's Approach to International Law: A Historical Perspective. *Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law*, Vol. 94. (2000) 271. <https://doi.org/10.1017/S0272503700055956> 1963. március 8-án például, a kínai–szovjet határ kapcsán

jogrendszer dualista, így a megkötött nemzetközi szerződések inkorporáció hiányában nem válnak a belső jog részévé, és emiatt számos nemzetközi jogi kötelezettség, mint például emberi jogi normák, nem kötelezőek a kínai jogban.⁸⁰ Ennek ellenére a Kínai Népköztársaság visszatérően kiemeli a nemzetközi jogi normák jelentőségét, a történelmi tapasztalatok miatt kiemelt jelentőséget tulajdonítva a szuverén egyenlőség elvének.⁸¹ 2014-ben például a Kínai Kommunista Párt Központi Bizottsága hangsúlyozta, hogy Kínának

„erőteljesen részt kell vennie nemzetközi normák kidolgozásában, elő kell mozdítania a külügyi vonatkozású gazdasági és társadalmi ügyek jogszerű rendezését [...] és jogi módszereket kell alkalmazni országunk szuverenitása és biztonsági és fejlesztési érdekeinek megóvása érdekében”.⁸²

A KNK elnöke, Hszi Csin-ping által kidolgozott külpolitikai doktrína, „Az emberiség közös jövője” szintén meghatározó szerepet szán a nemzetközi jognak a nemzetközi kapcsolatok rendezésében.⁸³

Ennek megfelelően 2013 óta Kína a legaktívabb nagyhatalom az ENSZ Közgyűlésben, ahol több száz határozatot kezdeményezett,⁸⁴ és rendszeresen megnyilvánul számára kulcsfontosságúnak tekintett nemzetközi jogi kérdésekben. Kitérően ellenzi például az államok közötti erőszak tilalmának kiterjesztő értelmezését, mint amilyen a megelőző vagy a nem állami szereplők elleni önvédelem koncepciója, vagy a humanitárius intervenció.⁸⁵ A Kínai Népköztársaság ugyanakkor a Világkereskedelmi Szervezet vitarendező eljárását és a befektetési jogvitákat leszámítva igyekszik elkerülni a nemzetközi vitarendező fórumok igénybevételét, arra hivatkozva, hogy a nemzetközi

folytatott üzenetváltásban a kínai fél hangsúlyozta, hogy ezek a határok egyenlőtlen szerződéseken alapulnak, így nem lehetnek érvényesek. Larry R. Schreier: *China's Use of International Law in Border Disputes: The Cases of India and the Soviet Union*. *Iustitia*, Vol. 2., No. 2. (1974) 32.

⁸⁰ Xue Hanqin – Jin Qian: International Treaties in the Chinese Domestic Legal System. *Chinese Journal of International Law*, Vol. 8., No. 2. (2009) 302. <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmp007>

⁸¹ Hanqin (2011) i. m. 90. A szuverenitás központi szerepének hangsúlyozása ugyanakkor a történelmi tapasztalatok mellett részben a szovjet nemzetközi jogfelfogás hagyatéka is. Wim Muller: *The Power of Discourse: Doctrinal Implications of China's Normative Aspirations*. *Hague Yearbook of International Law*, Vol. 34. (2021) 61. https://doi.org/10.1163/9789004453739_005

⁸² CCP Central Committee Decision concerning Some Major Questions in Comprehensively Moving Governing the Country According to the Law Forward. Transl. Jeremy Daum. *China Copyright and Media*, 2014. <https://tinyurl.com/2etfdhme> Hasonlóképpen lásd az Orosz Föderáció és a Kínai Népköztársaság 2016. évi közös nyilatkozatát a nemzetközi jog előmozdításáról. Kenneth Anderson: *Text of Russia-China Joint Declaration on Promotion and Principles of International Law*. *Lawfare*, July 7, 2016. <https://tinyurl.com/3ykm64eu>

⁸³ Xi Jinping: *On Building a Human Community with a Shared Future*. Beijing, Central Compilation & Translation Press, 2019.

⁸⁴ Ignacio de la Rasilla – Yayezi Hao: The Community of Shared Future for Mankind and China's Legalist Turn in International Relations. *Chinese Journal of International Law*, Vol. 20., No. 2. (2021) 345. <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmab021>

⁸⁵ Uo. 360.

jogi konfliktusok megoldásának legmegfelelőbb módja a diplomáciai vitarendezés.⁸⁶ A kínai ellenállást növeli az a feltételezés, hogy a nemzetközi bírói fórumok nyugati befolyás alatt állnak, így elfogult döntéseket hoznak.⁸⁷ Mindemellett Kína igyekszik latba vetni befolyását, hogy növelje a fejlődő országok képviselőit a különböző nemzetközi szervezetekben, különösen a gazdasági és pénzügyi szervezetekben.⁸⁸

Összességében megállapítható, hogy Kína elismeri a nemzetközi jogi normák jelentőségét és igyekszik megőrizni a nemzetközi jogrendszer stabilitását.⁸⁹ Ugyanakkor a kínai kulturális hagyományok és a történelmi tapasztalatok hatására a nemzetközi jog értékközpontú megközelítése helyett egy instrumentalista jogfelfogásra helyezi a hangsúlyt, amelynek során igyekszik elkerülni az érdekeivel ellentétes nemzetközi jogi normák alkalmazását, vagy adott esetben akár azok módosítására is törekszik.⁹⁰

4. Kína és a *lawfare* – A jogi hadviselés szuperhatalma?

Az elmúlt években számos nyugati, elsősorban amerikai elemző Kínát a jogi hadviselés stratégiai céllal következetesen és szisztematikusan alkalmazó államként ábrázolja.⁹¹ E narratíva szerint a Kínai Népköztársaság évtizedek óta dolgozik azon, hogy a nemzetközi jog szabályait fegyverként tudja alkalmazni és ez az utóbbi idők konfliktusaiban világosan megmutatkozik. Ebben a részben áttekintjük, hogy valóban évtizedes tudatos tervezési munka figyelhető-e meg a kínai jogi hadviselési stratégia mögött és ez megfigyelhető-e a dél-kínai-tengeri konfliktus során Kína magatartásában.

4.1. Kína és a jogi hadviselés

Nyugati szerzők visszatérően 1996-ot tartják a kínai jogi hadviselés kezdetének, amikor a Kínai Népköztársaság elnöke és a Kínai Kommunista Párt főtitkára, Csiang Cö-min egy pekingi nemzetközi jogi szakértőknek szervezett összejövetelen kijelentette,

⁸⁶ Hao–Rasilla (2021a) i.m. 649–652.

⁸⁷ Dan Zhu: *China and the International Criminal Court*. London, Palgrave MacMillan, 2018. 38. <https://doi.org/10.1007/978-981-10-7374-8>

⁸⁸ Huikang Huang: China's Contribution to the International Rule of Law since the Restoration of Its UN Seat 50 Years Ago. *Chinese Journal of International Law*, Vol. 20., No. 3. (2021) 541. <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmab032>

⁸⁹ Duan Jielong: Statement on the Rule of Law at the National and International Levels. *Chinese Journal of International Law*, Vol. 6., No. 1. (2007) 185–188. <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmm002>

⁹⁰ Jean d'Aspremont: International Law in Asia: The Limits to the Western Constitutionalist and Liberal Doctrines. *Asian Yearbook of International Law*, Vol. 13. (2007) 27. https://doi.org/10.1163/9789004433786_004

⁹¹ Ld. pl. Kittrie (2016) i. m. 161–196.; Dean Cheng: *Winning Without Fighting: Chinese Legal Warfare*. The Heritage Foundation, 2012. <https://tinyurl.com/yapdu3zy>; Bret Austin White: Reordering the Law for a China World Order: China's Legal Warfare Strategy in Outer Space and Cyberspace. *Journal of National Security Law & Policy*, Vol. 11., No. 2. (2021) 436–487. Matthias Vanhullebusch – Wei Shen: China's Air Defence Identification Zone: Building Security through Lawfare. *The China Review*, Vol. 16., No. 1. (2016) 121–150.; Tim Rühlig: *How China Approaches International Law: Implications for Europe*. European Institute for Asian Studies, May 2018.

hogy „a nemzetközi jogot fegyverként kell alkalmazni azért, hogy megvédjük államunk érdekeit és megőrizzük nemzeti büszkeségünket”.⁹² A Kínai Népköztársaság a jogi hadviselést (mandarinul *falü csan*) hivatalosan is ‘nagy stratégiájának’ szerves részeként alkalmazza,⁹³ amióta 2003-ban a Kínai Kommunista Párt Központi Bizottsága, és a Kínai Központi Katonai Bizottság döntött az úgynevezett ‘Három Hadviselés’ bevezetéséről és alkalmazásáról. Ennek keretei közt Kína hivatalosan is beemelte katonai doktrínájába a pszichológiai, a médián keresztül történő hadviselést, valamint a *falü csant*, amelyet úgy definiáltak, mint „a nemzetközi és belső jog felhasználása Kína katonai akciói számára nemzetközi támogatás szerzése céljából, valamint a potenciális politikai következmények menedzselése érdekében”.⁹⁴ Fontos hangsúlyozni, hogy Kína ezt a fogalmat kifejezetten katonai akciókhoz kapcsolódóan definiálta és a *falü csant* elemző kínai szakkönyvek is megtartották ezt a megközelítést.⁹⁵

Külföldi elemzők különösen sok figyelmet szenteltek két kínai ezredes, Csiao Liang és Vang Hsziangszuj 1999-ben angol nyelven is megjelent „Korlátok nélküli hadviselés” című könyvének,⁹⁶ amely egyes vélemények szerint egyenesen „a kínai hadművelési gondolkodás utóbbi éveinek egyik legfontosabb műve.”⁹⁷ Ezt a művet többen a kínai *lawfare* koncepció egyik első kifejtésének is tekintik,⁹⁸ mivel kijelenti, hogy a hadviselés részeként Kínának a nemzetközi normák megalkotásában is vezető szerepet kell vállalni, így a könyv szerint a nemzetközi jogi hadviselés egyenlő a lehetőség megragadásával a normatív szabályozás kialakítására.⁹⁹ A könyvnek valódi jelentősége azonban könnyen lehet, hogy fordítottan arányos a rá fordított nemzetközi figyelemmel: ahogy Baughman rámutatott, a mű nem vezető kínai könyvkiadónál jelent meg és semmi nem mutat arra, hogy a kínai hivatalos álláspontot tükrözné, ami nem is meglepő, figyelembe véve például azt, hogy a szerzők látásmódja gyakran irracionális, például misztikus jelentőséget tulajdonítanak az aranymetszés szabályainak.¹⁰⁰

A fentiekből kitűnik, hogy doktrinális szinten a Kínai Népköztársaság valóban elfogadta a jogi hadviselés jelentőségét a fegyveres konfliktusok során, de kérdés, hogy

⁹² Dong Wang: *China's Unequal Treaties: Narrating National History*. New York, Rowman and Littlefield Publishers, 2008. 128.

⁹³ A kínai nagy stratégiáról ld. David B. H. Denoon (szerk.): *China's Grand Strategy: A Roadmap to Global Power?* New York, New York University Press, 2021.

⁹⁴ Bernard D. Cole: *China's Quest for Great Power: Ships, Oil and Foreign Policy*. Annapolis, Naval Institute Press, 2016. 67–75.

⁹⁵ Kittrie (2016) i.m. 162.

⁹⁶ Qiao Liang – Wang Xiangsui: *Unrestricted Warfare*. Beijing, PLA Literature and Arts Publishing House, 1999.

⁹⁷ Bartók András: „Korlátok nélküli hadviselés” (超限战) – Egy kínai nézőpont a 21. század hatalmi versengéséről. *Hadtudományi Szemle*, 2018/3. 338. A könyvnek tulajdonított jelentőséget jól mutatja, hogy több nemzetközi kiadásban „Kína mesterterve Amerika elpusztítására” címmel jelent meg. Pl. Qiao Liang – Wang Xiangsui: *Unrestricted Warfare: China's Master Plan to Destroy America*. New Delhi, Natraj Publishers, 2007.

⁹⁸ Kittrie (2016) i. m. 162–163.

⁹⁹ Liang Xiangsui (1999) i. m. 42–43.

¹⁰⁰ Josh Baugman: *Unrestricted Warfare is Not China's Master Plan*. China Aerospace Studies Institute, April 25, 2022. <https://tinyurl.com/yunnf3hbc>

a gyakorlatban ezt milyen módon alkalmazza. Kittrie szerint ez egyértelműen megfigyelhető többek között a tengeri konfliktusok kapcsán, amelyek különösen a nemzetközi jogi szabályokkal kapcsolatos új jogértelmezési kísérletekben mutatkoznak meg, nemzetközi intézményekben, a nemzetközi jogtudomány formálásával, illetve olyan belső jogszabályok elfogadásával, amelyek Kína jogértelmezését tükrözik.¹⁰¹ A következőkben azt vizsgáljuk, hogy a közelmúlt legnagyobb nemzetközi figyelmet kapó tengeri jogvitájában, a dél-kínai-tengeri konfliktusban megfigyelhető-e egy szisztematikus és összhangolt jogi hadviselés a Kínai Népköztársaság részéről.

4.2. A dél-kínai-tengeri területi jogviták – lawfare vagy stratégiai jogalkalmazás?

4.2.1. A dél-kínai-tengeri konfliktus történeti háttere

A Kínai Népköztársaságnak bármelyik másik jelentős államnál több folyamatban lévő területi vitája van.¹⁰² A konfliktusok legnagyobb része a mintegy 3,5 millió négyzetkilométer kiterjedésű Dél-kínai-tengerrel kapcsolatos, amelyen keresztül bonyolódik a világ tengeri szállítási forgalmának mintegy 30%-a, s ami a világ legjelentősebb tengeri útvonalává teszi,¹⁰³ továbbá kiemelkedő jelentősége van halászati szempontból,¹⁰⁴ valamint valószínűsíthetően nagyon jelentős szénhidrogén-lerakatok is találhatóak a területen.¹⁰⁵ A tengerben 3 vitatott státuszú szigetcsoport található, a Paracel-, Pratas-, és a Spratly-szigetek, amelyek több mint 200 kis szigetből, zátonyból, sziklaszirtekből, illetve földnyelvből állnak.¹⁰⁶

Kínai szerzők a térség feletti kínai területi fennhatóságot egészen az i.sz. 3. századig visszavezetik,¹⁰⁷ de megalapozottabbnak tűnik az a nézet, hogy a 19. századig egyetlen állam sem formált jogi igényt az itt található területekre, mivel azok tartós letelepedésre

¹⁰¹ Kittrie (2016) i. m. 165.

¹⁰² Samuel S. Kim: Sovereignty in the Chinese Image of World Order. In: Ronald St. John Macdonald (szerk.): *Essays in Honour of Wang Tieya*. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994. 442.

¹⁰³ Benjamin J. Sacks: *The Political Geography of the South China Sea Disputes: A RAND Research Primer*. 2022, RAND. 3. <https://doi.org/10.7249/PEA2021-1>

¹⁰⁴ A világ teljes kifogott halmennyiségének hozzávetőlegesen 12 százaléka innen származik. Attar Rabbani: China's Hegemony in the South Cina Sea. *World Affairs: The Journal of International Issues*, Vol. 23., No. 3. (2019) 70.

¹⁰⁵ Hui Zhong – Michael White: South China Sea – Its Importance for Shipping, Trade, Energy and Fisheries. *Asia-Pacific Journal of International Law and Policy*, Vol. 2., No. 1 (2017) 9-24. <https://doi.org/10.1163/24519391-00201003>

¹⁰⁶ A kínai szakirodalomban ezeket a szigetcsoportokat kínai néven említik, így a Paracel-szigetek Hszisa, a Pratas-szigetek Dongsza, míg a Spratly-szigetek Nansa néven szerepelnek. A Kínai Népköztársaság azt állítja, hogy létezik egy negyedik szigetcsoport is, a Csongsza-szigetek, a valóságban ezen a földrajzi koordinátán nem található szigetek, csak sziklazátonyok, sziklaszirtek és földnyelvek. A Natunaszigetek teljes mértékben indonéz fennhatóság alatt állnak és jogi helyzetüket egyetlen állam sem vitatja. Sacks (2022) i. m. 3–4.

¹⁰⁷ Jianming Shen: China's Sovereignty over the South China Sea Islands: A Historical Perspective. *Chinese Journal of International Law*, Vol. 1., No. 1. (2002) 102–105. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.cjilaw.a000432>

alkalmatlanok voltak, így legfeljebb halászok átmeneti szállásaként szolgáltak. Mivel a Dél-kínai-tenger jelentősége elsősorban tengeri szállítási útvonali funkciójában rejtett, ezért ezek a földrajzi képződmények veszélyeztették a hajózás biztonságát, tehát beazonosításuk és feltérképezésük nem a területek feletti szuverenitás megalapozását szolgálta, hanem azt, hogy a hajósok el tudják kerülni ezeket a potenciális veszélyforrásokat.¹⁰⁸ A 20. századtól kezdve Nagy-Britannia, Franciaország, majd Japán is igényt jelentett be a tengeren található különböző területekre, de a második világháború után a japán birodalom veresége, majd a gyarmatosító hatalmak kivonulása után értelemszerűen ezekről lemondtak. A Dél-kínai-tenger szárazföldi területeire azóta különböző mértékben a térség tengerparti államai formálnak igényt. Különösen vitatott a Spratly-szigetek státusza, ahol potenciálisan jelentős szénhidrogén-lelőhelyek találhatóak, és amelyeket részben vagy egészben a Kínai Népköztársaság, Vietnám, a Fülöp-szigetek, Malájzia, Brunei, valamint Tajvan is saját szuverén területének tekint.¹⁰⁹

A szigetek feletti viták 1988-ban közvetlen katonai összecsapáshoz is vezettek a Vietnámi Szocialista Köztársaság és a Kínai Népköztársaság között, amelynek során 3 vietnámi hajó elsüllyedt és több mint 70 vietnámi katona életét veszítette.¹¹⁰ Az ehhez hasonló konfliktusok megelőzése érdekében 2002-ben Kína és az ASEAN-államok (Association of Southeast Asian Nations – Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége) között létrejött a „Nyilatkozat a felek magatartásáról a Dél-kínai-tengeren” című megállapodás. Ez a dokumentum ugyan csak szándéknyilatkozatnak minősül, nem jogilag kötelező érvényű szerződésnek, de a felek politikai felelősséget vállalnak benne arra, hogy önmérsékletet tanúsítanak, törekednek a béke és stabilitás megőrzésére, valamint a konfliktusok eskalációjának megakadályozása érdekében kerülnek a lakatlan területek benépesítését a térségben.¹¹¹

Ez utóbbi célkitűzés azonban nem valósult meg. A Kínai Népköztársaság az 1990-es évektől kezdve területföltöltéssel növeli az ellenőrzése alatt álló területet, amivel kibővíti az ellenőrzése alatt álló szigeteket, illetve mesterséges szigetet hoz létre a különböző sziklaszirtekből és korallzátonyokból. 1991-ben a Paracel-szigetek részét képező Woody Islanden épített repteret, majd 1995 és 1998 között a Mischief-zátonyon végzett infrastruktúra-fejlesztést. A nemzetközi közösség tiltakozását azonban leginkább a Spratly-szigetekhez tartozó zátonyokon végrehajtott feltöltés váltotta ki, amelynek

¹⁰⁸ Stein Tønnesson: Why Are the Disputes in the South China Sea So Intractable? A Historical Approach. *Asian Journal of Social Science*, Vol. 30., No. 3, (2002) 572–574. <https://doi.org/10.1163/156853102320945402> Egyetlen kivételként a vietnámi Nguyen császári dinasztia a 19. század elején ismételt igényt formált a Paracel-szigetekre. Gia Long császár 1816-ban jelentette be Vietnám igényét rá, míg utódja, Minh Mang császár 1835-ben csapatokat küldött a szigetekre, hogy hivatalosan is kijelöljék a területet. 1835 után azonban Vietnám felhagyott azzal a törekvéssel, hogy kiterjessze szuverenitását a szigetekre.

¹⁰⁹ Brian K. Murphy: Dangerous Ground: The Spratly Islands and International Law. *Ocean and Coastal Law Journal*, Vol. 1., No. 2. (1995) 189. A Spratly-szigetek több mint 100 földrajzi képződményből áll, amelyek 410.000 km távolságot ölelnek át. Sacks (2022) i. m. 5.

¹¹⁰ Tønnesson (2002) i. m. 588.

¹¹¹ 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea. Adopted Phnom Penh, Cambodia, 4 November, 2002. <https://asean.org/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2/>

során 2013 és 2015 között a KNK 809 hektárral növelte az ellenőrzése alatt álló területet, és jelentős katonai infrastruktúrát, többek között katonai helyőrséget, repülőteret és kikötőt alakított ki.¹¹² Jóllehet a Vietnámi Szocialista Köztársaság, Tajvan és a Fülöp-szigetek is építettek repülőtereket az általuk birtokolt szigeteken, Vietnám ráadásul területfeltöltéssel 0,2 négyzetkilométerrel növelte területét, de ezek a fejlesztések eltörpülnek a kínai munkálatok mellett.¹¹³

4.2.2. A „kilencpontos vonal” és az Állandó Nemzetközi Választottbíróság – Fülöp-szigeteki ellen-lawfare?

A Kínai Népköztársaság a Dél-kínai-tenger feletti fennhatóságát történelmi jogokra hivatkozva igyekszik megszilárdítani, amelyet a kínai Belügyminisztérium által legelőször 1947-ben közzétett U-alakú elhatárolás, az úgynevezett „kilencpontos vonal” (*Nine-Dash Line* vagy *Nine-Dotted Line*) hivatott alátámasztani.¹¹⁴ Ez a demarkációs vonal, melynek jogi kötelező erejének forrására a KNK semmilyen magyarázatot nem adott,¹¹⁵ egyenes alapvonalakkal határolja le a Dél-kínai-tenger területének mintegy 80%-át, és több különböző verzióban is publikálásra került.¹¹⁶ Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy máskor is előfordult, hogy a Kínai Népköztársaság által közzétett térképek a környező országok szuverenitása alá eső területeket is Kína részeként tüntettek fel. 1953-ig például a kínai térképek a Szovjetunió részét képező Tádzsik Szovjet Szövetségi Köztársaság jelentős részét is a KNK részeként ábrázoltak és csak ezután módosították.¹¹⁷

A „kilencpontos vonal”, mint a kínai szuverenitás gyakorlásának egyedi, *sui generis* jogintézménye ugyanakkor egyértelműen szemben áll az elfogadott tengerjogi szabályozási rezsimmel. Az 1982-ben elfogadott ENSZ Tengerjogi Egyezmény (UNCLOS – *United Nations Convention on the Law of the Sea*),¹¹⁸ amelyet a Kínai Népköztársaság is ratifikált, pontosan meghatározza a parti államok fennhatósága alá tartozó tengeri

¹¹² A kínai területfeltöltésről részletesen ld. Ketian Zhang: Explaining China’s Large-scale Land Reclamation in the South China Sea: Timing and Rationale. *Journal of Strategic Studies*, Vol. 46., No. 6–7. (2023) 1185–1214. <https://doi.org/10.1080/01402390.2022.2040486>; Klemensits Péter: Kína építkezései a Spratly-szigeteken. A dél-kínai-tengeri konfliktus egy újabb fejezete. *Honvédelmi Szemle*, 2016/4. 56–63.

¹¹³ Klemensits (2016) i. m. 56.

¹¹⁴ A vonalat időnként „nyelv-alakú vonalnak”, illetve „kilenc megszakított vonalnak” is nevezik. Zou Keyuan: China’s U-Shaped Line in the South China Sea Revisited. *Ocean Development & International Law*, Vol. 43., No. 1. (2012) 18. <https://doi.org/10.1080/00908320.2012.647483>

¹¹⁵ Hayton szerint a vonalat egy kínai kartográfus, Bai Meicsu alkotta meg egy 1936-ban kiadott térképen. A vonalat ezt követően 1945-ig 26 további térképen is megjelenítettek, míg végül 1947-ben a kínai Belügyminisztérium térképe is átvette. Bill Hayton: *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia*. Yale University Press, 2014. 56.

¹¹⁶ James Kraska: *International Maritime Security Law*. Martinus Nijhoff, 2013. 45–48. https://doi.org/10.1163/9789004233577_002

¹¹⁷ Cohen-Chiu (1974) i. m. 444.

¹¹⁸ 91/2001. (XII. 21.) OGY határozat az Egyesült Nemzetek Montego Bayben, 1982. december 10-én aláírásra megnyitott Tengerjogi Egyezménye megerősítéséről, valamint XI. Részének végrehajtásával

zónák kiterjedését és az ezekben gyakorolható jogokat és kötelezettségeket. Kína, bár a korábbi tengerjogi kodifikációs eljárásokban nem vett részt, végig aktív szereplője volt az 1982-es Egyezményt kidolgozó diplomáciai konferenciának, sőt, hangsúlyozta annak jelentőségét, mint a Harmadik Világ országainak eszközét a „gyarmatosítás, imperializmus és hegemonia” elleni harcban.¹¹⁹ Így viszont lehetősége lett volna arra, hogy a „kilencpontos vonalat” megpróbálja a nemzetközi jogi szabályozás részévé tenni, de a kodifikációs munkálatok során egyszer sem tett erre kísérletet, annak ellenére, hogy számos más tengerjogi kérdésben megpróbálta elfogadtatni álláspontját.¹²⁰

A KNK az UNCLOS implementálása során így is több jogszabályban is igényt támasztott a Dél-kínai-tenger jelentős részére. Az 1992-ben elfogadott Parti tengerről szóló törvény 2. §-a leszögezte, hogy az itt található vitatott szigetek Kína részét képezik,¹²¹ míg az 1998. évi Kizárólagos gazdasági övezetről és kontinentális talapzatról szóló törvény 14. §-a kijelentette, hogy a szabályozás nem érinti a Kínai Népköztársaság történeti jogait, amely valószínűsíthetően a „kilencpontos vonallal” lehatárolt területre vonatkozik.¹²² Kína 2009-ben nemzetközi szinten is megpróbálta elismertetni a „kilencpontos vonalat”. Az ENSZ Kontinentális Talapzat Bizottságának küldött 2 oldalas szóbeli jegyzékben kijelentette, hogy „vitathatatlan szuverenitással rendelkezik a Dél-kínai-tenger szigetei felett” és ezt a „kilencpontos vonalt” tartalmazó térképpel tette, anélkül azonban, hogy meghatározta volna, hogy ennek mi a pontos jogi jelentése.¹²³ Ezt az igényt azonban Malájzia, Vietnám, a Fülöp-szigetek és Indonézia is visszautasították.¹²⁴

A Fülöp-szigetek végül bírósági úton kísérelte meg bebizonyítani, hogy a kínai követelések ellentétben állnak a tengerjogi szabályozással és 2013. január 22-én a Tengerjogi Egyezmény 286. cikke alapján választottbírósági eljárást kezdeményezett a Kínai Népköztársasággal szemben a Dél-kínai-tengerrel kapcsolatos jogviták eldöntésére, az Egyezmény VII. függelékével összhangban, az Állandó Választottbíróság keretében.

kapcsolatos, New Yorkban, 1994. július 24-én aláírásra megnyitott Megállapodáshoz történő csatlakozásról. Az Egyezmény nem került kihirdetésre Magyarországon.

¹¹⁹ Michael Carr: China and the Law of the Sea Convention. *The Australian Journal of Chinese Affairs*, Vol. 9 (1983) 35. <https://doi.org/10.2307/2159088>

¹²⁰ Hungdah Chiu: China and the Law of the Sea Conference. In James C. Hsiung – Samuel S. Kim (szerk.): *China in the Global Community*. New York, Praeger Publishers, 1980. 203–210.

¹²¹ „The PRC’s territorial land includes the mainland and its offshore islands, Taiwan and the various affiliated islands including Diaoyu Island, Penghu Islands, Dongsha Islands, Xisha Islands, Nansha (Spratly) Islands and other islands that belong to the People’s Republic of China.” People’s Republic of China, Law on the Territorial Sea and the Contiguous Zone of 25 February 1992. <https://tinyurl.com/4et6xjyh>

¹²² People’s Republic of China, Exclusive Economic Zone and Continental Shelf Act of 26 June 1998. <https://tinyurl.com/yw59e5h> Ld. bővebben Jacques deLisle: From Accepting to Challenging the International Law of the Sea: China and the South China Sea Disputes. In: Chang-fa Lo – Nigel N.T. Li – Tsai-yu Lin (szerk.): *Legal Thoughts between the East and the West in the Multilevel Legal Order*. New York, Springer Publishing, 2016. 265. https://doi.org/10.1007/978-981-10-1995-1_16

¹²³ CML/18/2009. (7 May 2009). <https://tinyurl.com/bu35bamn>

¹²⁴ Részletesen lásd Lowell Bautista: Diplomatic Notes and the South China Sea Disputes. *Philippine Yearbook of International Law*, Vol. XX. (2021) 70–80.

Kína az UNCLOS 298. cikk (1) (a) bekezdése alapján megtett írásbeli nyilatkozatában kizárta a történelmi jogcímekkel és a szuverenitásból eredő jogokkal kapcsolatos jogvitákat, így álláspontja szerint az eljárás jogellenes volt.¹²⁵ Ennek megfelelően 2013. február 19-én a kínai kormány diplomáciai jegyzékben utasította vissza a Fülöp-szigetek értesítését az eljárás megindításáról, majd 2013. augusztus 1-én az Állandó Választottbírósághoz eljuttatott szóbeli jegyzékben kijelentette, hogy „nem fogadja el a Fülöp-szigetek által indított választottbírósi eljárást” és nem vesz részt benne.¹²⁶ Mivel a Fülöp-szigetekkel ellentétben Kína nem választott bírót a névjegyzékből, így a Tengerjogi Törvényszék elnöke, a japán Janai Sundzsi jelölte ki az eljáráshoz szükséges három további választottbíró, akik közösen választották meg a bírói testület elnökét.

Bár hivatalosan a Kínai Népköztársaság nem vett részt az eljárásban, 2014. december 7-én nyilvánosságra hozott egy dokumentumot, amelyben részletesen kifejtette jogi álláspontját annak érvénytelenségéről. A KNK szerint a jogvita megsértette a Fülöp-szigetek által is elfogadott megállapodást, amelynek értelmében tárgyalásos úton kellett volna rendezni az országok között fennálló konfliktusokat, és a jogvita tárgya a területi szuverenitás megállapítására irányul, ami ellentétes az UNCLOS-szal, és a Kína által megtett fenntartással is.¹²⁷

A bírói testület azonban 2015. október 29-én kimondta, hogy van joghatósága eljárni az ügyben, hangsúlyozva, hogy a kínai fenntartás nem zárja ki az eljárást, mivel a testület a történelmi jogcím (*historic title*) megállapítása helyett történelmi jogok (*historic rights*) értékelését végzi, amely összhangban van a Tengerjogi egyezményvel és nem dönt területi szuverenitással kapcsolatos kérdésekben, hanem kizárólag az Egyezményben foglalt jogok alkalmazásával kapcsolatban.¹²⁸ Ezt követően 2016. július 12-én jogerős határozatot hozott, amelyben valamennyi vitatott kérdésben a Fülöp-szigetek javára döntött.¹²⁹ A testület elutasította azt, hogy a „kilencpontos vonal” által lehatárolt területen belül a Kínai Népköztársaság bármilyen történelmi jogot gyakorolhatna,¹³⁰ és hangsúlyozta, hogy az UNCLOS szabályai értelmében az apálykor szárazra kerülő magaslatok (13. cikk) nem alakíthatók át mesterséges beavatkozással szigetté,¹³¹ és

¹²⁵ „The Government of the People’s Republic of China does not accept any of the procedures provided for in Section 2 of Part XV of the Convention with respect to all the categories of disputes referred to in paragraph 1 (a) (b) and (c) of Article 298 of the Convention.” <https://tinyurl.com/yzp4aram>

¹²⁶ Permanent Court of Arbitration: ‘Arbitration between The Republic of the Philippines and The People’s Republic of China: Arbitral Tribunal establishes Rules of Procedure and Initial Timetable’ (Press Release, PCA 101203, 27 August 2013).

¹²⁷ Position Paper of the Government of the People’s Republic of China on the Matter of Jurisdiction in the South China Sea Arbitration Initiated by the Republic of the Philippines (7 December 2014). https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/kjgzbdffyq/P020200201565468720286.pdf

¹²⁸ In the Matter of the South China Sea Arbitration (Republic of the Philippines v People’s Republic of China), PCA Case no 2013-19, Award on Jurisdiction and Admissibility (29 October 2015).

¹²⁹ In the Matter of the South China Sea Arbitration (Republic of the Philippines v People’s Republic of China), PCA Case no 2013-19, Award on Merits (12 July 2016).

¹³⁰ Uo. 692. bek.

¹³¹ Uo. 305. bek.

Kína megsértette az egyezményes szabályozást, amikor a Fülöp-szigetek kizárólagos gazdasági övezetén belül épített mesterséges szigetet.¹³²

4.2.3 A választottbíróvási döntés hatása – kínai jogi hadviselés?

A választottbíróvási eljárás potenciálisan kedvezőtlen hatását a KNK a kezdetektől fogva annak delegitímálásával igyekezett mérsékelni, politikai, és nem jogi eljárásként prezentálva azt.¹³³ Kína így már előre semmisnek minősítette a határozatot egy 2015-ös közleményében, miután a választottbíróvási elutasította joghatósági kifogásait,¹³⁴ majd ezt az álláspontot megismételte a jogerős határozat meghozatalát követően is.¹³⁵ Kínai tisztségviselők választottbíróvási határozatot „papírszemétnek” bélyegezték,¹³⁶ és hangsúlyozták, hogy azt már „meghaladta a történelem”,¹³⁷ és a Kínai Népköztársaság továbbra is fenntartja a Dél-kínai-tengerrel kapcsolatos jogi igényeit. A KNK ennek megfelelően tovább folytatja a fennhatósága alatt álló területek fejlesztését. 2020. áprilisában két új közigazgatási kerületet alakított ki a dél-kínai tengerben, amelyek a 2012. július 24-én alapított, 1800 fő lakosságú Szansa városához tartoznak, és amelyek a Parcel és a Spratly szigetekre terjednek ki.¹³⁸

Az azóta eltelt időszakban Kína ugyanakkor megkísérelte jogi erőforrásait is mobilizálni, hogy alátámassza saját pozícióját. 2018-ban a kínai nemzetközi jogászok közössége egyhangúan támogatta a kínai álláspontot egy több mint 500 oldal terjedelmű jogi elemzésben,¹³⁹ a befolyásos *Chinese Journal of International Law* pedig számos, a döntést kritizáló cikket közölt.¹⁴⁰ Ez az erőfeszítés azonban eddig úgy tűnik, hogy nem

¹³² Uo. 1025. 1029-43. bek.

¹³³ Ennek egyik legérdekesebb – bár kevésbé meggyőző – mozzanata, hogy a Tengerjogi Törvénysszék elnökét, a japán Sundzsi Janait az a vád érte, hogy elfogult Kínával szemben, mivel korábban japán kormányzati feladatokat látott el, Japán pedig az 1930-40-es években gyarmatosítóként elfoglalta a Dél-kínai-tenger térségét, illetve a II. világháború utáni időszakban pedig a Fülöp-szigeteket támogatta a KNK-val szemben a jogvitában. *Chinese Society of International Law: The South China Sea Arbitration Awards: A Critical Study. Chinese Journal of International Law*, Vol. 17., No. 2. (2018) 627., 911. bek. <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmy012>

¹³⁴ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China: Statement on the Award on Jurisdiction and Admissibility of the South China Sea Arbitration by the Arbitral Tribunal Established at the Request of the Republic of the Philippines (30 October 2015). <https://tinyurl.com/k22jvcke>

¹³⁵ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China: Statement on the Award of 12 July 2016 of the Arbitral Tribunal in the South China Sea Arbitration Established at the Request of the Republic of the Philippines (12 July 2016). <https://tinyurl.com/5n9y9wae>

¹³⁶ Vice Foreign Minister Liu Zhenmin at the Press Conference on the White Paper Titled China Adheres to the Position of Settling Through Negotiation the Relevant Disputes Between China and the Philippines in the South China Sea (July 13, 2016). http://www.fmprc.gov.cn/nanhai/eng/wjbxw_1/t1381980.htm

¹³⁷ Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Regular Press Conference (18 May 2016). http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1463251.shtml

¹³⁸ Ministry of National Defense of The People's Republic Of China: China's Sansha City establishes Xisha, Nansha Districts in Major Administrative Move (18 April 2020). <https://tinyurl.com/yc8f6726>

¹³⁹ *Chinese Society of International Law* (2018) i. m.

¹⁴⁰ Ld. pl. Chris Whomersley: The Award on the Merits in the Case Brought by the Philippines against China Relating to the South China Sea: A Critique. *Chinese Journal of International Law*, Vol. 16., No.

igazán győzte meg a Kínán kívül élő nemzetközi jogászokat. Jellemző, hogy a kínai álláspontot támogató egyetlen jelentős nem kínai nemzetközi jogász, a német Stefan Talmon, fontosnak tartotta hangsúlyozni a témáról írt átfogó monográfiájának bevezetőjében, hogy elfogulatlan, és nem kap pénzügyi támogatást kínai forrásból.¹⁴¹

Összességében mind a választottbíróági eljárás előtti, mind az azt követő kínai lépések erőteljesen megkérdőjelezik azt a népszerű tézist, hogy a Kínai Népköztársaság valamilyen szofisztikált nemzetközi jogi hadviselést folytatna. A határozat meghozatala előtt Kína meg sem kísérelt egy koherens nemzetközi jogi érvrendszert prezentálni, ehelyett a „kilencpontos vonalhoz” hasonló ködös fogalmakkal kísérelte meg alátámasztani álláspontját. Bár a szakirodalomban felmerült, hogy talán ez a homályosság egy tudatos politikai stratégia része,¹⁴² a tanulmány szerzőinek meggyőzőbbnek tűnik az a megközelítés, hogy a KNK-nak egyáltalán nem volt felépített jogi stratégiája, mindössze történelmi igényeit kísérelte meg valamilyen jogilag legalább látszólag alátámasztható érveléssel alátámasztani, és csak a választottbíróági eljárás hatására igyekezett koherens érvelést kidolgozni.

Bár a kínai belső jogban a KNK valóban igyekezett a Dél-kínai-tenger feletti igényeit rögzíteni, és ezeket a kínai jogszabályokat akár erőszakkal is kikényszeríteni, de mivel már évtizedek óta hangsúlyozza, hogy elfogadja a tengerjogi rezsim szabályrendszerét és nem próbálta aktívan befolyásolni/megváltoztatni a nemzetközi jogalkotást, ezért magatartása nehezen tekinthető *lawfare*-nek, vagy esetleg stratégiai jogalkalmazásnak. Ezt alátámasztja, hogy a hivatalos kínai nyilatkozatok továbbra is hangsúlyozzák, hogy a Kínai Népköztársaság tiszteletben tartja az UNCLOS szabályait és azoknak megfelelően jár el.¹⁴³ Emiatt ugyanakkor a választottbíróági döntés nagyon jelentős akadályt jelent Kína számára, hiszen a kínai igényekkel bármikor szembeállítható a jogerős választottbíróági határozat, amely egyértelműen illegálisnak minősíti a kínai magatartást.¹⁴⁴ Az Egyesült Államok például, amely az UNCLOS-t nem ratifikáló egyetlen jelentős tengeri állam, a határozat meghozatala óta folyamatosan hivatkozik rá, mint a nemzetközi jogi helyzet szempontjából irányadó döntésre.¹⁴⁵ Ebben a hely-

3. (2017) 387–423. <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmx023>

¹⁴¹ Stefan Talmon: *The South China Sea Arbitration – Jurisdiction, Admissibility, Procedure*. Leiden, Brill, 2022. xii. https://doi.org/10.1163/9789004381193_001

¹⁴² Florian Dupuy – Pierre-Marie Dupuy: A Legal Analysis of China’s Historic Rights Claim in the South China Sea. *The American Journal of International Law*, Vol. 107., No. 1. (2013) 124. <https://doi.org/10.5305/amerjintelaw.107.1.0124>

¹⁴³ Ld. pl. Joint Statement on the 20th Anniversary of the Declaration on The Conduct of Parties in The South China Sea, Phnom Penh, Cambodia (11 November, 2022). <https://tinyurl.com/339rse8b>; Joint Statement between the People’s Republic of China and the Republic of the Philippines (5 January 2023). https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zy/gb/202405/t20240531_11367479.html

¹⁴⁴ Épp ezért nehezen értelmezhető Ku állítása, aki szerint Kína a számára egyértelműen hátrányos választottbíróági határozat ellenére is győzött, mivel sem a Fülöp-szigetek, sem az Egyesült Államok nem követelték annak kikényszerítését. Julian Ku: Assessing the South China Sea Arbitral Award after One Year: Why China Won and the U.S. Is Losing. *Lawfare*, 12 July, 2017. <https://tinyurl.com/3tn2uy3a>

¹⁴⁵ Ld. Jonathan G. Odom: The Value and Viability of the South China Sea Arbitration Ruling: The U.S. Perspective 2016–2020. *International Law Studies*, Vol. 97. (2021) 153–162.

zetben a kínai delegitimációs kampány inkább tűnik kétségbeesett kármentési kísérletnek, mint jogi hadviselésnek.

5. Konklúzió

A tanulmány azt a célt tűzte ki, hogy megvizsgálja, hogy a jogi hadviselés/*lawfare* koncepciója mennyire alkalmazható a kínai nemzetközi jogalkalmazásra, különös tekintettel a dél-kínai-tengeri jogvitára. Annak ellenére, hogy számos szerző a *lawfare* egyik legegységesebb példaként elemzi ezt a konfliktust, a tanulmány szerzői nem igazán látják indokoltnak ezt az álláspontot. Ez részben a jogi hadviselés fogalmának definiálatlanságából is adódik, hiszen annak tág értelmezése gyakorlatilag bármilyen, nemzetközi jogi kérdéshez kapcsolódó állami magatartást ebbe a körbe von, de megfigyelhető az a tendencia is, hogy a kínai intézkedések mögött egyes szerzők összetett stratégiát sejtjenek, amely azonban nem igazán indokolható.

A nemzetközi jog kínai recepciójának vizsgálata, valamint a jogalkalmazás kínai kulturális sajátosságainak feltárása rámutat arra, hogy Kínában a jogszabályokhoz és különösen a bírósági eljárásokhoz a társadalom rendkívül ambivalensen viszonyult, amelyet a nemzetközi jogi normák kapcsán felerősít az a körülmény, hogy a nemzetközi jog a nyugati államok kezében Kína alárendelésének eszközeként szolgált. Mivel a kommunista fordulatot követően egészen az 1970-es évekig a nemzetközi jog oktatása és gyakorlása szinte teljes egészében megszűnt a Kínai Népköztársaságban, ezért az ország sokáig nem tudta érdemben befolyásolni a nemzetközi jog fejlesztését. Ez nyilvánvalóan befolyásolja a dél-kínai-tengeri konfliktushoz való kínai viszonyulást, mivel ezt a területet Kína hagyományos kínai területnek tekinti, amely fölött a nyugati gyarmatosítás következtében veszítette el a kontrollt. Ebben a helyzetben a KNK megpróbálja érvényesíteni az igényeit jogi úton is, de ez elkerülhetetlenül háttérbe szorítja a hatalomgyakorlás egyéb eszközeit, és így nem a létező jogszabályokat próbálja kifinomult *lawfare* segítségével megváltoztatni, vagy újraértelmezni, hanem olyan körülményeket igyekszik teremteni, amelyek segítségével hozzáigazíthatja a jogi szabályozást az általa teremtett realitáshoz.

Ez nem jelenti ugyanakkor, hogy a Kínai Népköztársaság elvetné a nemzetközi jogrendet. Épp ellenkezőleg, a KNK általában egy kifejezetten konzervatív, szuverenitásközpontú nemzetközi jogi szabályozást támogat és az álláspont, hogy Kína egy területi expanzióra törekvő, erőforrásokra éhes jogsértő lenne, nem megalapozott.¹⁴⁶ Egy közelmúltban megjelent monográfia szerzője által készített interjúk is azt mutatják, hogy a kínai nemzetközi jogászok egyértelműen úgy vélik, hogy Kína védi a fennálló nemzetközi jogrendet, sőt, többségük azt is támogatja, hogy a Kínai Népköztársaság a jövőben nemzetközi bírói fórumok elé terjessze tengerjogi jogvitáit.¹⁴⁷ Az ázsiai térségben nem Kína az egyetlen, amelynek a jelenlegi tengerjogi szabályozáson túlterjeszkedő

¹⁴⁶ Ben Saul: China, Natural Resources, Sovereignty and International Law. *Asian Studies Review*, Vol. 37., No. 2. (2013) 204. <https://doi.org/10.1080/10357823.2013.769497>

¹⁴⁷ Thomas S. Eder: *China and International Adjudication – Caution, Identity Shifts, and the Ambition to Lead*. Baden-Baden, Nomos, 2021. 526.

tengerjogi igénye van, hasonló törekvések megfigyelhetők például Banglades, Mianmar, India, Irán, Észak-Korea vagy Pakisztán esetében is.¹⁴⁸ Ugyanakkor azzal, hogy a Kínai Népköztársaság egyszerre próbálja meg fenntartani a tengerjogi rezsím szabályrendszerét, de egyben elfogadtatni az azoktól eltérő speciális szabályokat, amelyek megalapoznák a Dél-kínai-tengeren fennálló szuverén igényeit, potenciálisan aláássa az UNCLOS-t.¹⁴⁹ Ez azonban aligha tekinthető jogi hadviselésnek.

¹⁴⁸ Department of Defense Representative for Ocean Policy Affairs: *Maritime Claims Reference Manual*. 2014. <https://www.jag.navy.mil/national-security/mcrm/>

¹⁴⁹ Douglas Guilfoyle: The Rule of Law and Maritime Security: Understanding Lawfare in the South China Sea. *International Affairs*, Vol. 95., No. 5. (2019) 1015. <https://doi.org/10.1093/ia/iiz141>

A PIHENŐIDŐK UNIÓS JOGI MEGFELELŐSÉGE*

Kártyás Gábor**

A munkavállalót megillető minimális pihenőidők az uniós szociális jog különlegesen fontos szabályai,¹ amelyeket az Európai Unió Alapjogi Chartája is nevesít.² A közelmúltban a MÁV-Start eset³ irányította rá a figyelmet arra, hogy a magyar munkajog és az uniós munkaidő-irányelv⁴ pihenőidő szabályai között nem feltétlenül van meg az összhang. Míg ugyanis az uniós jog szerint a napi és heti pihenőidő nem telhet párhuzamosan, a magyar szabályozásból nem vezethető le világosan, hogy e két jogcím milyen viszonyban áll egymással. A jelen tanulmány lezárásakor még nem látszik, hogy ez a dilemma feloldható-e bírói jogértelmezéssel, vagy ehhez jogalkotás szükséges. Miközben ez a kérdés jelentős figyelmet kapott a hazai jogirodalomban,⁵ a pihenőidők hazai szabályozása több további jogharmonizációs problémát vet fel. Ezek nemcsak az uniós jogi megfelelés szempontjából lényegesek, hanem rámutatnak a munkaidő-szabályokkal kapcsolatos egyes elvi kérdésekre is.

Ebben a tanulmányban áttekintem, milyen előírásokat tartalmaz az uniós jog a pihenőidőkre, és ezeket hogyan értelmezte az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság). Az uniós jogi háttér bemutatása négy szerkezeti egységben történik: egy általános áttekintés után először a pihenőidők mennyiségére és a beosztására vonatkozó szabályokat elemzem, majd a lehetséges kivételek rendszerét ismertetem. Ezt követően a magyar szabályozásból három olyan kulcskérdést emelek ki, amelyek nemcsak

* A Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

** Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar.
ORCID: 0000-0003-2579-0566

¹ C-55/18. sz. ügy Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) kontra Deutsche Bank SAE [ECLI:EU:C:2019:402] (a továbbiakban: CCOO-ügy) 30. pont.

² 31. cikk (2) bek.

³ C-477/21. sz. ügy IH kontra MÁV-START Vasúti Személyszállító Zrt. [ECLI:EU:C:2023:140] (a továbbiakban: Máv-Start-ügy).

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/88/EK irányelve (2003. november 4.) a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól 3–5. cikk (HL L 299, 18/11/2003, 9–19) (a továbbiakban: 2003/88/EK irányelv).

⁵ Ld. különösen a *Munkajog* folyóirat 2023/2. számában megjelent cikksorozatot.



az uniós jog, hanem a magyar munkaidőszabályok belső rendszere szempontjából is aggályosak. Az elemzés egy rövid összefoglalással zárul.

1. Általános áttekintés: a pihenőidő helye az uniós munkajogban

Az uniós munkajogban a munkaidő és a pihenőidő egymást kölcsönösen kizáró fogalmak. A munkaidő-irányelv a pihenőidőt negatív oldalról definiálja: az az időtartam, amely nem minősül munkaidőnek. Ehhez képest munkaidőnek azt az időtartamot kell tekinteni, amely alatt a munkavállaló dolgozik, a munkaadó rendelkezésére áll, és tevékenységét vagy feladatát végzi.⁶ E két definícióra épül a Bíróság szigorú ítélkezési gyakorlatára, amely szerint a két fogalom között nincs átmeneti kategória. Ebben a bináris rendszerben a munkaviszony minden pillanatát be kell sorolni az egyik, vagy a másik fogalom alá. Ha az adott időszak olyan kötelezettségekkel társul, amelyek jelentősen korlátozzák a munkavállaló rendelkezési jogát saját ideje felett, akkor azt nem lehet pihenőidőnek tekinteni. Így például a Bíróság munkaidőnek minősítette az ügyeletet,⁷ a munkáltató által előírt képzés idejét,⁸ az állandó munkavégzési hely nélküli munkavállalók utazási idejét⁹ és a munkavállaló által meghatározott helyen töltendő készenlétet is, ha arra a munkáltató igen rövid jelentkezési időt írt elő.¹⁰ Álláspontom szerint ezek az esetek jól szemléltetik, hogy a munkaidő és pihenőidő bináris megközelítése miért helyes és fenntartandó. A technológiai fejlődéssel ugyanis könnyen egybemosódhat a munkával és a munkán kívüli tevékenységekkel töltött idő, amely azonban az irányelv alapján nem járhat a munkaidő expanziójával. Ez nem jelenti azt, hogy az irányelvvel ellentétes lenne bizonyos rugalmas munkaidő-szervezési megoldásokban gondolkodni, ám a munkáltatónak mindig kötelessége a munkavégzéssel vagy rendelkezésre állással töltött időt munkaidőként elismerni.

A Bíróság szerint a pihenőidők alapvetően egészségvédelmi célú szabályok. Arra szolgálnak, hogy az érintetteknek lehetővé tegye a munka miatti fáradtság kipihenését és egyben – megelőzésként – a lehető legnagyobb mértékben kiküszöbölje a munka-

⁶ 2003/88/EK irányelv 2. cikk 1. és 2. pont.

⁷ C-303/98. sz. ügy Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) kontra Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana [ECLI:EU:C:2000:528] (a továbbiakban: Simap-ügy); C-151/02. sz. ügy Landeshauptstadt Kiel kontra Norbert Jaeger [ECLI:EU:C:2003:437] (a továbbiakban: Jaeger-ügy); C-14/04. sz. ügy Abdelkader Dellas és társai kontra Premier ministre és Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité [ECLI:EU:C:2005:728]; C-437/05. sz. ügy Jan Vorel v Nemocnice Český Krumlov [ECLI:EU:C:2007:23].

⁸ C-909/19. sz. ügy BX kontra Unitatea Administrativ Teritorială D. [ECLI:EU:C:2021:893] 43–46. pont.

⁹ C266/14. sz. ügy Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (CC.OO.) kontra Tyco Integrated Security SL és Tyco Integrated Fire & Security Corporation Servicios SA [ECLI:EU:C:2015:578] 40. pont.

¹⁰ C-518/15. sz. ügy Ville de Nivelles kontra Rudy Matzak [ECLI:EU:C:2018:82]; C-344/19. sz. ügy D. J. kontra Radiotelevizija Slovenija [ECLI:EU:C:2021:182]; C-580/19. sz. ügy RJ kontra Stadt Offenbach am Main [ECLI:EU:C:2021:183]; C-107/19. sz. ügy XR kontra Dopravní podnik hl. m. Prahy, a.s. [ECLI:EU:C:2021:722]; C-214/20. sz. ügy MG kontra Dublin City Council [ECLI:EU:C:2021:909]. Elemzéséhez ld. Sipka Péter – Zaccaria Márton Leó: A munkaidő uniós jogi fogalma: a készenlét teljes tartama munkaidőkénti minősítésének dilemmája. *Munkajog*, 2021/3.

vállaló biztonságát és egészségét befolyásoló kockázatot, amely a munkaidő halmozódásával és a megfelelő pihenés hiányával felmerülhet, azaz semlegesítse a munkának a biztonságára és egészségére kifejtett hatásait.¹¹ A pihenőidő fontos biztosítéka a magánélethez való jognak is, hiszen ez alatt a munkavállaló maga oszthatja be idejét, és azt jelentős korlátozás nélkül személyes szükségleteire fordíthatja.¹²

A pihenőidők egyes fajtáit a munkaidő irányelv mindössze három cikke szabályozza, igen tömör előírásokkal.¹³ A legrövidebb tartamú a napi munkaidőt megszakító (munkaközi) szünet, amelyet a napi hat órát meghaladó munkanapokon kell biztosítani. A napi pihenőidő tartama minimuma 11 óra, amely minden 24 órás időtartamban és egybefüggően illeti meg a munkavállalót. Végül, a heti 24 órás pihenőidő szintén megszakítás nélkül és hétnaponként jár, azzal, hogy amellet jár a napi pihenőidő is,¹⁴ azaz hetente legalább 35 óra egybefüggő pihenőidővel kell számolni.¹⁵

Az alábbiakban részletesen áttekintem a pihenőidők mennyiségi és beosztási szabályait, a kapcsolódó joggyakorlattal együtt, majd az irányelv szerinti lehetséges kivételeket.

2. A pihenőidők mennyiségi dimenziója

Kézenfekvő, hogy a pihenőidők csak akkor tudják betölteni rendeltetésüket, ha kellő időtartamban biztosítottak. A konkrét mennyiség meghatározása meglehetősen bonyolult lehet, ha tekintetbe vesszük, hogy azt mind a két fél oldalán számos egyedi sajátosság befolyásolhatja. Így a munkáltató oldalán releváns – különösen – a tevékenység jellege, a rendelkezésre álló munkaerő mennyisége, vagy a szükséges fizikai és szellemi erőfeszítés mértéke. A munkavállaló szempontjából, bár a pihenőidők funkciói (az egészség és a magánéleti védelme) minden munkavállaló esetén érvényes,¹⁶ a munka-magánélet egyensúly kifejezetten egyéni döntés kérdése,¹⁷ az optimális munkarend mindig egyedi sajátosságok (pl. életkor, egészségi és családi állapot) alapján határozható meg. Ez a felfogás az uniós jogban is tükröződik. A munkaidő-irányelv 13. cikke általános elvként tartalmazza a munka humanizálását,¹⁸ miszerint a munkát az azt végző

¹¹ Jaeger-ügy, 92–96. pont.

¹² Simap-ügy, 50. pont.

¹³ 2003/88/EK irányelv, 3–5. cikk.

¹⁴ Ez alól azt objektív, műszaki vagy munkaszervezési feltételek esetén van kivétel, ld. a 2003/88/EK irányelv, 5. cikk.

¹⁵ Petrovics Zoltán: A munkafeltételek egységes szabályozása. In: Hungler Sára – Gellérné Lukács Éva – Petrovics Zoltán – Dudás Katalin: *Az Európai Unió szociális- és munkajoga*. Budapest, ELTE Eötvös, 2020. 133.

¹⁶ Ania Zbyszewska: Reshaping EU working-time regulation: towards a more sustainable regime. *European Labour Law Journal*, Vol. 7., No. 3. (2016) 346. <https://doi.org/10.1177/201395251600700302>

¹⁷ C. W. Von Bergen – Martin S. Bressler – Trevor L. Proctor: On the Grid 24/7/365 and the Right to Disconnect. *Employee Relations Law Journal*, Vol. 45., No. 2. (2019) 11.

¹⁸ Alan Bogg: Article 31: Fair and Just Working Conditions. In: Steve J. Peers – Tamara Hervey – Jeff Kenner – Angela Ward (szerk.): *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*. Oxford, Hart, 2014. 862.

emberhez kell igazítani. Ugyanakkor – ítélkezési gyakorlat hiányában – egyelőre nem világos, ez az elvi jelentőségű előírás pontosan milyen követelményt jelent az irányelv egyes cikkei alkalmazása során.¹⁹

A sok egyedi körülményre tekintettel a legjobb megoldás az, ha a jog a pihenőidők mértékére csak minimumstandardokat határoz meg, amelyektől a felek a konkrét igényeik alapján eltérhetnek. Ezeket az eltéréseket optimális kollektív szerződésben szabályozni, hiszen így egyszerre valósulhat meg az általános szabályok hozzáigazítása az egyedi sajátosságokhoz és a felek közötti kiegyensúlyozott alku.²⁰ Ez utóbbi lényegesen kevésbé valószínű egy egyéni munkaszerződés esetén, de még inkább kerülendő, hogy a pihenőidő mértékét meghatározó szabályoktól a munkáltató egyoldalúan térhessen el. Ez utóbbi esetben ugyanis a működés optimalizálása megelőzné a munkavállaló védelmére irányuló célokat.²¹ Ezért a jogi előírásoktól való eltérésekhez vagy kollektív szerződést kell megkövetelni, vagy azt, hogy az csak a munkavállaló javára történhet. Mint a 4. pontban látható lesz, ezeknek az elvi követelmények visszaköszönnek az irányelv szerinti kivételek rendszerében is.

A pihenőidő egyes formái között lényegi eltérés van a mennyiségükben. Az uniós szabályozás a legrövidebb tartamú esetén, azaz a munkaközi szünetnél a legrugalmasabb, ugyanis a mérték meghatározását teljesen a nemzeti jogra, elsősorban a kollektív szerződést kötő felekre bízta.²² Az Eurofound 2019-es adatai szerint a nemzeti jogokban 10-60 perc között változik a munkaközi szünet ideje.²³ A két napi munkavégzés közötti napi pihenőidő minimuma az uniós jogban 11 óra, míg a heti pihenőidő mennyisége 24 óra.²⁴

Ezekből a minimális mennyiségekből következik, hogy az uniós munkajogban nevesített jogintézmények nem fedik le a nap 24 óráját. Ha abból indulunk ki, hogy a heti munkaidő legfeljebb 48 óra lehet,²⁵ a munkaidőt minden nap 11 óra pihenés követi, és jár 24 óra heti pihenőidő is, akkor ez összesen 138 órát jelent. Ha ehhez hozzávesszük a nemzeti szabályok szerinti munkaközi szüneteket, például napi 30 percet, az így kapott 141 óra még mindig jelentősen elmarad a heti 168 órától. Mivel az irányelv szerint minden pihenőidő, ami nem minősül munkaidőnek,²⁶ ez a hiányzó 27 óra is pihenőidőnek

¹⁹ Karl Riesenhuber: *European Employment Law: A Systemic Exposition*. Intersentia, 2021. 544.

²⁰ Mindez elsősorban az ágazati szintű kollektív alku esetén valósulhat meg, noha a 2009-es gazdasági válság óta a munkaidőt érintően is előtérbe kerültek a munkahelyi szintű megállapodások. Łukasz Pisarczyk: Negotiating working time in times of crisis. *Bulletin of comparative labour relations*, Vol. 99. (2018) 194–196.

²¹ Goudswaard, Anneke et al.: *Organisation of working time: Implications for productivity and working conditions. Overview Report*. Eurofound, 2012. 23–25.

²² Az Alapjogi Charta a szünetet – szemben a másik két pihenőidővel – nem nevesíti. Bogg i. m. 858.

²³ A kollektív szerződések általában a nemzeti joggal egyező mértékű szünetet írnak elő, vagy a munkavállalóra csekély mértékben kedvezőbbet. Jorge Cabrita – Catherine Cerf: *Rest breaks from work: Overview of regulations, research and practice*. Luxembourg, Eurofound Publications Office of the European Union, 2019. 3–5.

²⁴ 2003/88/EK irányelv, 3–5. cikk.

²⁵ Uo. 6. cikk.

²⁶ Uo. 2. cikk 2. pont.

tekintendő. A szigorú bináris rendszerre épülő uniós jogban tehát álláspontom szerint a három nevesített pihenő mellett létezik „nem nevesített” pihenőidő is. Ez mindazt az időtartamot foglalja magában, ami nem munkaidő, de nem is esik valamelyik nevesített pihenőidő tartamára.

Ebből két következtetést kell levonni. Egyrészt, a munka és magánélet kapcsolatának helyes megközelítése szerint nem a magánélet szakítja meg a munkavégzést, hanem fordítva: a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettséggel járó időszakok ékelődnek be a munkavállaló magánéletébe, amelynek csak egy részét fedik le a munkajogban előírt minimális pihenőidők. Az azokon felüli időszak azonban – magától értetődően – nem válik munkaidővé, de nem is lesz jogilag irreleváns, hanem – a nevesített minimális pihenőidőkön felül – szintén olyan időszakot jelent, amikor a munkavállaló nem kötelezhető munkavégzésre, illetve rendelkezésre állásra is csak korlátozottan. Másrészt, ez a nem nevesített időtartam bizonyos mozgásteret ad a tagállamoknak az irányelv átültetéséhez, illetve a munkáltatóknak a nemzeti szabályok alkalmazásához. Ez kevésbé a pihenőidők mértékénél (az ugyanis főszabály szerint csak hosszabb lehet, mint az irányelvben előírt minimum), mint inkább a beosztásuknál jelentkezik. Az alábbiakban a beosztásra vonatkozó szabályokkal folytatjuk az elemzést.

3. A pihenőidők beosztási dimenziója

A jogi szabályozás szempontjából nemcsak a munkával töltött idő mennyisége releváns, hanem a munkaidő beosztása is. Ez utóbbi határozza meg, hogy egy időszakon belül a munkavállaló mikor dolgozik és mikor fordíthat időt a magánéletére.²⁷

A pihenőidők beosztása két szempontból lényeges. Egyrészt, amint arra a Bíróság is rámutatott, a munkavállalók biztonságának és egészségének hatékony védelme érdekében szükséges, hogy a munkaidő és a pihenőidő folyamatosan váltakozzon.²⁸ Rövidebb egybefüggő munkavégzés után rövidebb, a munkavégzéssel érintett napok után pedig hosszabb tartamú pihenőidő beosztása indokolt. Másrészt, a magánélet tervezhetősége szempontjából szükséges, hogy a munkavállaló előre lássa a pihenőidők beosztását, azaz azok ütemezése kiszámítható legyen.

Az uniós jog nem határozza meg a pihenőidők beosztásának részletes szabályait. Amint a Bíróság rámutatott, az irányelv a tagállamokra bízta, hogy a vonatkozó „szükséges intézkedések” meghozatalával gondoskodjanak e részletszabályok elfogadásáról.²⁹ A szabályozás a munkaközi szünet kapcsán a legrugalmasabb. Ahogy a szünet mértékét, úgy a beosztását is nemzeti szinten kell meghatározni, azzal, hogy az irányelv szerint szünetet csak a napi hat órát meghaladó munkanapokon kell biztosítani. A legalább 11 órás napi pihenőidő minden 24 órás időtartamban és egybefüggően illeti

²⁷ Emily Rose: Workplace Temporalities: A Time-Based Critique of the Flexible Working Provisions. *Industrial Law Journal*, Vol. 46., No. 2. (2017) 249. <https://doi.org/10.1093/indlaw/dww039>

²⁸ Jaeger-ügy 94–96. és 98. pont; C-428/09. sz. ügy Union syndicale Solidaires Isère kontra Premier ministre és mások [ECLI:EU:C:2010:612] (a továbbiakban: Isère-ügy) 51. pont.

²⁹ CCOO-ügy, 41. pont.

meg a munkavállalót. Végül, a heti 24 órás pihenőidő szintén megszakítás nélkül és hétnaponként jár.³⁰

Ezek a tömör szabályok garantálják a munkaidő és pihenőidő váltakozását, ám hallgatnak a másik fő kérdéstről. Az uniós jogban ugyanis nincs előírás arra, hogy a munkaidő beosztását milyen határidőben kell előre közölni a munkavállalóval. Miközben a joggyakorlat a munkavállaló saját ideje feletti rendelkezési joga kapcsán kulcskérdésnek tekinti, hogy mennyi időn belül kell a munkáltató rendelkezésére állnia,³¹ komoly hiányosságnak tűnik, hogy arra viszont nincs előírás az uniós jogban, hogy a munkaidő és pihenőidő beosztását mennyivel előre kell közölni a munkavállalóval. E vonatkozásban az átlátható és kiszámítható munkafeltételekről szóló irányelv sem hozott előrelépést. Ez utóbbi ugyanis csak a teljesen vagy többnyire kiszámíthatatlan munkarend esetén ír elő „észszerű” értesítési időt a munkavégzés elrendelésére.³² Ez azonban egyrészt nyilvánvalóan igen tág mozgásteret ad a tagállamoknak a beosztás közlésére vonatkozó határidő meghatározására, másrészt nem vonatkozik a hagyományos munkaviszonyokra, ahol a munkaidő alapvetően tervezhető és kiszámítható. Csak a szabályozás rendszeréből lehet arra következtetni, hogy ez utóbbiak esetében hosszabb értesítési határidő előírása lenne logikus. Az 1. pontban hivatkozott joggyakorlatból mindenesetre világosnak tűnik, hogy az irányelv céljának megfelelő – akár napi, akár heti – pihenőidőről csak akkor lehet szó, ha annak beosztásáról a munkavállaló kellő időben előre értesül. Ennek meghatározása azonban lényegében a tagállamokra marad.

A MÁV-Start ügyben a Bíróság világossá tette, hogy a napi és heti pihenőidő akkor is külön jogcímen illeti meg a munkavállalót, ha a nemzeti jog szerinti heti pihenőidő önmagában hosszabb, mint az uniós jog szerinti 11 órás napi és 24 órás heti pihenőidő együttvéve.³³ Ha pedig a kétféle pihenőidőt egybefüggően nyújtják, akkor a heti pihenőidő csak akkor kezdődhet el, amikor a munkavállaló már részesült napi pihenőidőben.³⁴ Ez a megkötés ugyanakkor feleslegesnek tűnik, hiszen a munkavállaló szempontjából aligha van gyakorlati jelentősége, hogy melyik jogcímen pihen előbb vagy később. Mi több, ez a szigorú megközelítés nem áll összhangban a heti pihenőidő beosztásával kapcsolatos eddig megengedő gyakorlattal sem. Az alábbi pontban ezt vizsgálom meg részletesen.

3.1. A heti pihenőidő beosztása: rés a pajzson?

A pihenőidők beosztásával kapcsolatos joggyakorlatból figyelmet érdemel a heti pihenőidők beosztásával kapcsolatos döntés, amely meglehetősen rugalmas jogértelmezést tartalmaz. A Bíróság ugyanis úgy foglalt állást, hogy a heti pihenőidőt nem kötelező

³⁰ 2003/88/EK irányelv, 3–5. cikk.

³¹ Ld. a 11. lábjegyzetben hivatkozott esetjogot.

³² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1152 irányelve (2019. június 20.) az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről (HL L 186, 11/7/2019, 105–121.), 4. cikk (2) bek. m) pont és 10. cikk (1) bek.

³³ Máv-Start-ügy, 50–52. pont.

³⁴ Uo. 57–58. pont.

minden hat egymást követő munkanap után kiadni, hanem egy hétnapos időszakon belül bárhova eshet.³⁵ Nem tilos tehát, ha a munkavállaló a hétfői pihenőnapja után legközelebb a következő héten vasárnap kap pihenőnapot, ezáltal 12 napig egybefüggően dolgozik. A szabály nyelvtani és teleologikus értelmezése mellett ezt a következtetést a Bíróság arra alapozta, hogy a szabály lényegében hétnapos referencia-időszakot határoz meg. Márpedig a referencia-időszaknak éppen az a lényege, hogy azon belül a pihenőidő bármely időpontban kiadható.³⁶

Ez annyiban meglepő, hogy mintegy másfél évvel később a Bíróság a heti munkaidőre vonatkozó referencia-időszak kapcsán viszont aggályokat fogalmazott meg azzal kapcsolatban, ha annak kezdő időpontja naptárilag kötött, és nem görgetett.³⁷ Az ügyben az volt kérdéses, hogy a négyhavi, illetve kivételesen hathavi referencia-időszakot³⁸ konkrét naptári időszakhoz kell kötni (pl. január 1-jétől június 30-ig tart), vagy úgy értelmezendő, hogy minden egyes hathónapos időszakon belül érvényesíteni kell a 48 órás heti munkaidő maximumot (görgetett referencia időszak). Az előbbi esetben ugyanis ez nem feltétlenül valósul meg. Például, a munkavállaló a hat hónapos referencia időszakban január 1-jétől március 31-ig heti 36 órát dolgozik, majd április 1-jétől június 30-ig 60 órát. Az ezt követő referencia-időszakban július 1-jétől szeptember 30-ig szintén heti 60 órát teljesít, majd október 1. és december 31. között 36 órát. Jól láthatóan, ezzel az év során képződik egy olyan hat hónapos időszak, amikor a munkavállaló heti munkaideje végig 60 óra.³⁹

A Bíróság leszögezte, hogy az irányelv szövegéből és rendszeréből nem következik, hogy a kötött referencia-időszak ne lenne elfogadható. Az irányelv munkavédelmi célját szem előtt tartva azonban arra következtetett, hogy a görgetett referencia időszak jobban megfelel az uniós jognak. Ezért noha nem zárta ki a kötött referencia időszak alkalmazását, ennek azt a feltételt szabta, hogy megfelelő mechanizmusokkal biztosítani kell, hogy a 48 órás átlagos maximális heti munkaidőt minden olyan hat hónapos időszak során betartsák, amely részben két egymást követő rögzített referencia-időszakba is beletartozik.⁴⁰ Ez lényegében azt jelenti, hogy ha a nemzeti jog 48 órában határozza meg a heti munkaidő legmagasabb mértékét, akkor a kötött referencia-időszakot is görgettként kell értelmezni. A kötött forma csak akkor juthat jelentőséghez, ha a referencia-időszak az irányelv szerinti maximális négy, illetve hat hónapnál rövidebb, vagy a heti munkaidő maximuma alacsonyabb a 48 óránál.⁴¹

Hasonló feltételt a Bíróság annak ellenére nem követelt meg a heti pihenőidő egyenlően beosztásánál, hogy a kétfajta referencia-időszakot azonos jogintézménynek te-

³⁵ C-306/16. sz. ügy António Fernando Maio Marques da Rosa kontra Varzim Sol – Turismo, Jogo e Animação SA [ECLI:EU:C:2017:844] (a továbbiakban: Marques da Rosa-ügy).

³⁶ Marques da Rosa-ügy, 42–44. pont.

³⁷ C-254/18. sz. ügy Syndicat des cadres de la sécurité intérieure kontra Premier ministre és társai [ECLI:EU:C:2019:318] (a továbbiakban: Syndicat-ügy).

³⁸ 2003/88/EK irányelv, 16. cikk b) pont, 17. cikk (3) bek. és 19. cikk.

³⁹ Syndicat-ügy, Indítvány, 69. pont.

⁴⁰ Syndicat-ügy, 45., 48. pont.

⁴¹ Syndicat-ügy, Indítvány, 68. pont.

kinti.⁴² Ezért viszont – mivel a heti pihenőidő kéthetes referencia-időszakban is biztosítható⁴³ – nem ellentétes az uniós joggal, ha a munkavállaló az első kéthetes referencia időszakban az első hétfőn és kedden pihen, majd a második kéthetes periódusban az utolsó szombaton és vasárnap.⁴⁴ Ilyen módon akár 24 napot is dolgozhat egybefüggően, aminek nyilvánvalóak a munkavédelmi kockázatai. A Bíróság ugyanakkor arra is utalt, hogy a munkavállalónak is kedvező lehet, ha a heti pihenőnapok egymást követik.⁴⁵ E tekintetben is ellentmondásos a két döntés, hiszen bár a két egymást követő referencia időszak eredményezhet egy heti 60 órás munkaidővel járó fél évet, azt viszont egy heti 38 órás időszak fogja követni. A két ítélet közötti különbség legfeljebb azzal magyarázható, hogy a heti pihenőidőre meghatározott referencia-időszak legmagasabb mértéke jóval rövidebb, mint a heti munkaidőre irányadó.⁴⁶

4. A kivételek szűk értelmezése

A munkaidő-irányelvvel szembeni egyik alapvető kritika az, hogy a rugalmasság érdekében számos kivételt és derogációs lehetőséget tartalmaz, ami szinte zárójelbe teszi az irányelv célját.⁴⁷ Ugyanakkor ezek alkalmazásához az irányelv részletes feltételeket támaszt, amelyeket a Bíróság szigorúan értelmezett. Ezek feltétlenül szükségesek ahhoz, hogy a kivételek ne eredményezzenek réseket az irányelv védelmi rendszerében.⁴⁸

Logikailag az első lehetőség, hogy a munkáltató elkerülje a pihenőidő-szabályok alkalmazását, ha nem esik a munkaidő-irányelv hatálya alá. A munkaidő-irányelv hatályát a munkavédelmi keretirányelvhez köti, amely viszont minden köz- és magán-tevékenységi ágazatra alkalmazandó, kivéve, ahol az egyes különleges közszolgálati tevékenységekre – mint amilyen a fegyveres erők vagy a rendőrség – vagy a polgári védelmi szolgálatok egyes különleges tevékenységeire jellemző sajátosságok szükség-szerűen ellentétben állnak vele.⁴⁹ A Bíróság gyakorlata alapján e kivétel felhívása csak kivételes lehet,⁵⁰ és még a felsorolt munkáltatók is csak bizonyos munkavállalókra al-

⁴² Marques da Rosa-ügy, 42. pont.

⁴³ 2003/88/EK irányelv, 16. cikk a) pont.

⁴⁴ Ezt a lehetőséget a Bizottság is elismerte, ld. Communication from the Commission. Interpretative Communication on Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council concerning certain aspects of the organisation of working time (2023/C 109/01), 32.

⁴⁵ Marques da Rosa-ügy, 47. pont.

⁴⁶ Két hét, illetve hat hónap, vagy kollektív szerződéssel egy év.

⁴⁷ Petrovics i. m. 137.

⁴⁸ Iain Campbell: Working-time flexibility. Diversification and the rise of fragmented time systems. In: Damian Grimshaw – Colette Fagan – Gail Hebson – Isabel Tavora (szerk.): *Making work more equal. A new labour market segmentation approach*. Manchester University Press, 2017. 115. <https://doi.org/10.7765/9781526125972.00013>

⁴⁹ 2003/88/EK irányelv 1. cikk (3) bek. és a Tanács 89/391/EGK irányelve (1989. június 12.) a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről, HL L 183, 29/6/1989, 1–8. o., 2. cikk.

⁵⁰ Catherine Barnard: Exceptional exceptions: The case of the Working Time Directive. *European Labour Law Journal*, Vol. 14., No. 1. (2023) 10. <https://doi.org/10.1177/20319525221141619>

kalmazhatják, bizonyos kivételes tevékenységek esetén.⁵¹ Emellett nem alkalmazandó az irányelv a tengerészekre.⁵²

Még ha alkalmazandó is az irányelv a munkáltatóra, akkor is szóba jöhet számos kivétel.⁵³ Az Accardo-esetben a Bíróság rámutatott, hogy mivel az irányelv szerinti kivételek nem kötelezőek, illetve azok egy része jogalkotással és kollektív szerződéssel is kihasználható, a kivételek alkalmazásához a nemzeti jogban foglalt kifejezett rendelkezés szükséges.⁵⁴ Emellett a tagállamoknak a kivételek alkalmazásakor az uniós jog általános elveinek – köztük a jobbiztonság elvének – tiszteletben tartásával kell gyakorolniuk diszkrecionális jogkörüket, így az eltérő rendelkezéseknek pontosnak és egyértelműnek kell lennie.⁵⁵ A Jaeger-esetben a Bíróság a kivételek (derogációk) szigorú értelmezése mellett foglalt állást, kiemelve, hogy azoknak „olyan értelmezést kell adni, amely hatályukat azon érdekek megóvásához kifejezetten szükséges mértékre korlátozza, amelyeknek védelmére ezek az eltérések alkalmasak”.⁵⁶

A pihenőidőket érintő kivételeket és a hozzájuk kapcsolódó feltételeket röviden a következők szerint lehet összefoglalni. Nem kell alkalmazni a pihenőidőkre vonatkozó cikkeket:

- az önálló munkavállalók esetén, ha az érintett tevékenység sajátos jellege miatt a munkaidő időtartamát nem mérik és/vagy nem határozzák meg előre, vagy azt a munkavállalók maguk sem tudják meghatározni.⁵⁷ A Bíróság szigorúan értelmezi ezt az eltérést, és kizárja az alkalmazási körből azokat a munkavállalókat, akik csak részben rendelkeznek autonómiával a munkaidejük felett.⁵⁸ Így ha a munkáltatónak akár csak minimális befolyása is van a munkaidőre (pl. a munkaidő mennyiségét a munkaszerződés tartalmazza, vagy időnként kötelező

⁵¹ A kivétel alkalmazása olyan rendkívüli események esetében megengedett, mint a természeti és technológiai katasztrófák, a merényletek, a súlyos balesetek, és az ehhez hasonló más események, amelyeknek súlyossága és kiterjedése olyan intézkedéseket követel, melyek a közösség életének, egészségének és biztonságának védelme érdekében elengedhetetlenek, és melyeknek megfelelő végrehajtása kétségessé válna, ha az irányelv valamennyi előírását figyelembe kellene venni. Ld. C-52/04. sz. ügy Personalrat der Feuerwehr Hamburg kontra Leiter der Feuerwehr Hamburg [ECLI:EU:C:2005:467] 54. pont; C-211/19. sz. ügy UO kontra Készenléti Rendőrség [ECLI:EU:C:2020:344] 42. pont; C-742/19. sz. ügy B. K. kontra Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo) [ECLI:EU:C:2021:597] 59. pont.

⁵² 2003/88/EK irányelv, 1. cikk (3) bek.

⁵³ Barnard i. m. 19.

⁵⁴ C-227/09. sz. ügy Antonino Accardo and Others kontra Comune di Torino [ECLI:EU:C:2010:624] (a továbbiakban: Accardo-ügy) 6., 51. pont. Ugyanakkor annak nincs akadálya, hogy az irányelvet kifejezetten átültető nemzeti szabályok hiányában a nemzeti bíróság alkalmazzon egy olyan nemzeti szabályt, amely egyébként megfelel az irányelv szerinti valamely kivételnek. Simap-ügy, 44–45. pont.

⁵⁵ Accardo-ügy, 55. pont

⁵⁶ Jaeger-ügy, 89. pont.

⁵⁷ 2003/88/EK irányelv, 17. cikk (1) bek.

⁵⁸ C-484/04. sz. ügy az Európai Közösségek Bizottsága kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága [ECLI:EU:C:2006:526] 20. pont; C-585/19. sz. ügy Academia de Studii Economice din București kontra Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman – Ministerul Educației Naționale [ECLI:EU:C:2021:210] 62–63. pont; C-175/16. sz. ügy Hannele Hälvä és társai kontra SOS-Lapsikylä ry [ECLI:EU:C:2017:617].

értekezleteket hív össze), a kivétel nem alkalmazható. Ez a rendkívül szigorú értelmezés viszont nincs összhangban a gyakorlati igényekkel, hiszen így lényegében alig van olyan munkavállaló, aki a hatálya alá eshet.⁵⁹

- Utazó munkavállalók és nyílt tengeri létesítményeken végzett tevékenység, valamint tengerjáró halászhajókon dolgozó munkavállalók esetén, ha a munkavállalók „elegendő pihenőidőre” jogosultak.⁶⁰ Az elegendő pihenésre az irányelv csak nagyon általános előírásokat tartalmaz,⁶¹ amelyeket csak a tengerjáró halászhajók kapcsán pontosít a normaszöveg.⁶²
- Bizonyos tevékenységek keretében foglalkoztatott, továbbá váltott műszakban és osztott napi munkaidőben dolgozó munkavállalók esetén,⁶³ illetve kollektív szerződés rendelkezése alapján, feltéve mindegyik esetben, hogy a munkavállalóknak egyenértékű kompenzáló pihenőidőt biztosítanak, vagy kivételes esetekben, ha a kompenzáló pihenőidő biztosítása objektív okok miatt nem lehetséges, akkor az érintett munkavállalókat megfelelő védelemben részesítik.⁶⁴

Az „egyenértékű kompenzáló pihenőidő” fogalmát a Bíróság eddig a napi pihenőidő kapcsán értelmezte. Rámutatott, hogy ezen időtartam alatt a munkavállalónak munkáltatójával szemben egyáltalán nem lehet olyan kötelezettsége, amely megakadályozhatná, hogy szabadon és zavartalanul saját érdekeinek megfelelően foglalja el magát.⁶⁵ A kompenzáló pihenőidőnek közvetlenül kell követniük azt a munkaidőt, amelynek kompenzációjára szolgálnak, a csökkentésnek megfelelő folyamatos időtartamból kell állnia, és a munkavállalót a következő munkával töltött időszak megkezdése előtt illeti meg.⁶⁶ Nem megfelelő például, ha a kompenzáló napi pihenőidő kiadása a teljesített szolgálat után egy héttel elhalasztható.⁶⁷ A heti pihenőidő kapcsán a Bizottság ennél rugalmasabb értelmezést lát indokoltnak, miszerint a kimaradt heti pihenőidők kompenzálását nem kell „azonnal” biztosítani. Ez következik a kétételes referencia-időszak

⁵⁹ Merle Erikson: Introducing the autonomous employee category: The chance to create a flexible and secure employment relationship? *European Labour Law Journal*, Vol. 11. No. 3. (2021) 397. <https://doi.org/10.1177/2031952521990854>

⁶⁰ 2003/88/EK irányelv, 20–21. cikk.

⁶¹ A munkavállalók rendszeres pihenőidőt kapnak, amelynek tartama időegységekben van kifejezve, és amely elég hosszú és folyamatos annak biztosításához, hogy a munkavállalók fáradtság vagy rendszeres munka következtében ne okozzanak magukban, a munkatársaikban vagy másokban kárt, valamint ne károsítsák egészségüket se rövid, se hosszú távon [irányelv 2. cikk (9) bek.]. Ennek az általános meghatározásnak a meglehetősen elnagyoltan szabályozott szünetnél is jelentősége lehet. Martin Risak: Working time. In: Monika Schlacter (szerk.): *EU Labour Law: A Commentary*. Wolters Kluwer 2015. 392.

⁶² 2003/88/EK irányelv, 21. cikk (3)–(5) bek.

⁶³ Az utóbbi két esetben azonban a szünetekre vonatkozó 4. cikket alkalmazni kell.

⁶⁴ 2003/88/EK irányelv, 17. cikk (2)–(4) bek. és 18. cikk.

⁶⁵ Jaeger-ügy, 94. pont. Kérdéses, hogy ez a megfogalmazás a munkaidőnek nem minősülő készenlét elrendelését is tiltja, vagy – ha az nem munkaidő – ilyen megkötés nincs. A Bizottság az előbbi értelmezést tartja indokoltnak. 2023/C 109/01, 60.

⁶⁶ Jaeger-ügy, 94–97. pont.

⁶⁷ C-180/14. sz. ügy Európai Bizottság kontra Görög Köztársaság [ECLI:EU:C:2015:840] 53–54. pont.

lehetőségéből és abból is, hogy a munka és pihenőidő váltakozását a napi és a kompenzáló pihenőidők már biztosítják.⁶⁸

A pihenőidő helyett csak kivételes esetben lehetséges egyéb, „megfelelő védelem” biztosítása.⁶⁹ Például, az Isére-esetben a Bíróság nem zárta ki, hogy objektív okokból nincs lehetőség a kompenzáló pihenőidő kiadására olyan pedagógusok esetén, akik szünidő- és szabadidőközpontokban üdülő gyermekek állandó felügyeletét látják el, több napon keresztül. A Bíróság szerint azonban nem tekinthető a megfelelő védelem biztosításának önmagában az az előírás, hogy az adott pedagógusi munkaszerződéssel évente legfeljebb 80 napot lehet dolgozni. Így ugyanis nem valósul meg a napi pihenőidő célja, azaz, hogy a munkavállaló kikapcsolódjon, és a tevékenységével együtt járó fáradtságot kipihenje.⁷⁰

Egyelőre nem került a Bíróság elé olyan tényállás, amelyben a nemzeti jog vagy egy kollektív megállapodás valamely, az irányelv szerinti pihenőidőt innovatív módon, valamilyen más logika alapján működő, de egyenértékű védelmet nyújtó megoldással helyettesítsen. Az idézett joggyakorlat alapján világos, hogy ezt a derogációs lehetőséget rendkívül szigorúan ítéli meg a Bíróság.

5. Magyar jogharmonizációs problémák

A magyar munkajog is megkülönbözteti a munkaközi szünetet, a napi és a heti pihenőidőt.⁷¹ A szabályozás rendszere az uniós jogon alapul, azonban a heti pihenőidő tekintetében két nemzeti sajátossággal is találkozunk. Egyrészt, az Mt. külön szabályozza a heti pihenőnapot és a heti pihenőidőt, miközben ilyen elhatárolást az uniós jog nem ismer.⁷² A heti pihenőnap két naptári napot jellent (illetve naptári nap helyett egybefüggő 24 órát, amely a 7-22 óra közötti időszakot magában foglalja), amelyeknek nem kell egymást követő napra esnie. A heti pihenőidő mértéke 48 óra, amelyet azonban megszakítás nélkül kell biztosítani.⁷³ A két intézmény rendeltetése azonos, egymást alternatívái, amelyek közül a munkáltató jogosult választani (a továbbiakban a két intézményre – ahol nincs jelentősége az elhatárolásnak – egységesen heti pihenőidőként hivatkozom). Másrészt, láthatóan a magyar jog jóval kedvezőbb mértékű heti pihenést biztosít, mint a csupán 24 órát előíró uniós jog.

Az alábbiakban – a pihenőidők hazai szabályainak részletes ismertetése nélkül – három lényeges jogharmonizációs problémára hívom fel a figyelmet.⁷⁴

⁶⁸ 2023/C 109/01, 60.

⁶⁹ Jaeger-ügy, 98. pont; Isére-ügy, 55. pont.

⁷⁰ Isére-ügy, 54–60. pont.

⁷¹ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 103–106. §.

⁷² Bankó Zoltán – Berke Gyula – Kiss György – Szőke Gergely László: *Nagykommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez*. uj.jogtar.hu, 2024. 104. §.

⁷³ Mt. 105–106. §, 87. § (1)–(2) bek.

⁷⁴ Csak röviden utalok arra, hogy a munkaidő irányelvnek való megfelelés számos további kérdésben is aggályos, amelyeket a szakirodalom is felvetett már (Fodor T. Gábor: A Munka Törvénykönyve munka- és pihenőidő szabályozásának uniós jogi megfeleléséről. *Magyar Munkajog E-folyóirat (hllj.hu)*, 2016/2.). Témánkhoz közelebről kapcsolódik ezek közül a szabadság órákban való elszámolásának

5.1. A kötetlen munkarend túl tág fogalma

Míg a magyar munkajogban főszabály szerint a munkáltató egyoldalúan jogosult a munkaidő-beosztás kialakítására, ezt a jogát írásban átengedheti a munkavállalónak. Ilyen esetben a munkaidő mértékét továbbra is a szerződésben határozzák meg a felek (illetve kifejezett kikötés hiányában az általános teljes munkaidő irányadó), a munkaidő ütemezéséről a munkavállaló maga dönthet. A törvény ugyanakkor előírja, hogy kötetlen munkarend alkalmazására csak akkor van lehetőség, ha a munkavégzés önállóan megszervezhető. Így ha a munkaidőnek szükségszerűen igazodnia kell a munkáltató nyitvatartási idejéhez, vagy az alkalmazott technológia kötöttségeket jelent (pl. a munkaidő kezdete fixen meghatározott), nem lehet szó kötetlen munkarendről.

Mivel tehát kötetlen munkarendben a munkavállaló saját magát osztja be, ilyen esetben a munkaidő-beosztásra vonatkozó törvényi korlátok nem alkalmazandók, ideértve a kötelező pihenőidők szabályait is. Emellett a munkáltató mentesül a munkaidő-nyilvántartásának kötelezettsége alól is, egyedül a szabadságot kell nyilvántartania.⁷⁵

Ez a jogintézmény első látásra megfelel az irányelv szerinti önálló munkavállaló koncepciójának. Ugyanakkor van egy fontos különbség. Az Mt. szerint ugyanis a munkarend kötetlen jellegét nem érinti, ha a munkavállaló a munkaköri feladatok egy részét sajátos jellegűknél fogva meghatározott időpontban vagy időszakban teljesítheti.⁷⁶ Eszerint tehát a magyar jogban nem akadály a kötetlen munkarend alkalmazásának, hogy a munkavállaló nem élvez teljes önállóságot a munkaidő tekintetében, mert bizonyos feladatai csak kötött időben teljesíthetők. Például, továbbra is kötetlennek minősül a munkarend, ha a munkavállalónak munkaideje egy részében a munkáltató által előírt értekezleten, megbeszélésen, ügyféltalálkozón, kötelező képzésen, vagy éppen egy hatósági meghallgatáson kell részt vennie. Jól láthatóan, a törvény azt nem írja elő, hogy ezek a kötött feladatok a munkaidő mekkora részét tehetik ki, jóllehet minél magasabb ez az arány, annál nehezebb amellett érvelni, hogy a munka továbbra is önállóan megszervezhető.

A Bíróság idézett gyakorlata alapján azonban az uniós jog nem ad lehetőséget a pihenőidőkre vonatkozó garanciák félretételére az Mt. által alkalmazott megoldással. Az önálló munkavállalók esetén csak akkor lehet eltekinteni a pihenőidőkre vonatkozó előírásoktól, ha a munkavállaló teljes önállósággal rendelkezik. Ezzel szemben a magyar jog kifejezetten lehetővé teszi bizonyos kötött időben teljesítendő feladatok előírását, annak meghatározása nélkül, hogy ezek a munkaidő mekkora hányadát tehetik ki.

Miközben az uniós jog megsértése e ponton nyilvánvalóan tűnik, nem magától értetődő, hogy az ellentmondást hogyan kellene feloldani. A Bíróság munkaidő-autonómiára vonatkozó, fent bemutatott joggyakorlata ugyanis életszerűtlen. Valószínűleg

kérdése (Fodor T. Gábor – Tóth Kristóf: A négy hét, az négy hét – Gondolatok a szabadság munkaidő-keretben történő számításáról. *Munkajog*, 2021/3. 48–49.) és az utazási idő megítélése az Mt. munkaidő fogalma alapján (Szabó Mercédesz Ibolya: A munkaidő egyoldalú meghatározása a hatályos munkajogi szabályozásban. *Debreceni Jogi Műhely*, 2021/1–2. 67–68. <https://doi.org/10.24169/DJM/2021/1-2/6>

⁷⁵ Mt. 96. § (1)–(3) bek.

⁷⁶ Mt. 96. § (2) bek.

egyetlen munkavállaló sincs – még a legmagasabb szintű menedzserek között sem –, akinek semmilyen korlátozás ne érintené a munkaideje feletti önállóságát. A munkavállaló jogvédelme szempontjából sem tűnik indokoltnak számonkérni a pihenőidőkre vonatkozó előírások betartását, ha a kötött feladatok a heti munkaidő csupán töredékét érintik. Arra ugyanakkor nincs biztosíték, hogy a munkaidő-irányelv a közeljövőben e ponton változna, vagy a Bíróság eltérne korábbi gyakorlatától. A jogbiztonság érdekében azonban, az uniós megfeleléstől függetlenül is célszerű lenne világosan meghatározni, hogy kötetlen munkarendben a munkaidő mekkora részét (például átlagosan maximum 20%-át) érinthetik a kötött feladatok. Ezt a limitet arra tekintettel kell meghatározni, hogy megmaradjon a munkavállaló lényegi döntési szabadsága a munkavégzése (illetve rendelkezésre állása) időbeli dimenziója felett. Csak ebben az esetben indokolt ugyanis a munkaidő-garanciák féltretele.

5.2. Pihenőnapai rendkívüli munkaidőért csak anyagi kompenzáció

Az Mt. lehetővé teszi, hogy a munkáltató – a rendkívüli munkaidőre vonatkozó általános korlátok mellett⁷⁷ – a heti pihenőidőre rendkívüli munkavégzést rendeljen el. Kifejezetten a heti pihenőidőt érintő speciális előírás egyedül a kompenzáció tekintetében van. Eszerint, a munkaidő-beosztás szerinti heti pihenőnapra (heti pihenőidőre) elrendelt rendkívüli munkaidőben történő munkavégzés esetén 100% bérpótlék jár. A bérpótlék mértéke 50%, ha a munkáltató másik heti pihenőnapot (heti pihenőidőt) biztosít.⁷⁸ Ebből következően, a magyar jog szerint nincs akadálya, hogy a munkavállaló akár minden héten több-kevesebb rendkívüli munkaidőt teljesítsen a heti pihenőidő alatt. Elegendő ugyanis, ha ezért a munkáltató anyagi kompenzációban részesíti.

Ez a megoldás nyilvánvalóan szembemegy az irányelv céljaival. Az irányelv bináris rendszeréből következik, hogy csak az tekinthető pihenőidőnek, ami nem munkaidő.⁷⁹ Márpedig, a rendkívüli munkavégzést teljesítő munkavállaló fogalmilag a munkáltató részére rendelkezésre áll és munkát végez, amit így nem lehet pihenőidőnek tekinteni.⁸⁰ Az anyagi kompenzáció pedig nem ellensúlyozza az elvesztett pihenés okozta kifáradást. Hozzá kell tenni, ezek a megfontolások akkor is érvényesek, ha az Mt.-t az Alaptörvényben nevesített heti pihenőidőhöz való jog megvalósulása szempontjából vizsgáljuk.⁸¹ Nyilvánvalóan kiüresíti ezt a jogot, ha a munkavállaló heti pihenőidejét hosszabb időn keresztül minden héten megszakítja rendkívüli munkavégzés.

Ez a probléma feloldható azzal, ha az Mt. előírja, hogy a heti egy pihenőnapra, illetve a heti pihenőidőből egybefüggő 24 órára rendkívüli munkavégzés nem rendelhető el.⁸² Ezzel az uniós jog szerinti minimális heti pihenőidőt nem érinthetné rendkívüli

⁷⁷ Mt. 107–109. §, 99. § (5) bek.

⁷⁸ Mt. 143. § (4) bek.

⁷⁹ 2003/88/EK irányelv, 2. cikk 2. pont.

⁸⁰ Fodor T. i. m. 27.

⁸¹ Alaptörvény, XVII. cikk (4) bek.

⁸² Egyenlőtlen munkaidő-beosztás esetén ugyanez vonatkozna a törvényben előírt, havonta beosztandó minimális pihenőidőre is. Mt. 105. § (3) bek. és 106. § (3) bek.

munkavégzés. Ez a felfogás egyébként jelenleg is tükröződik a napi pihenőidő hazai szabályaiban, azt ugyanis – szemben a heti pihenőidővel – nem szakíthatja meg munkavégzés. A munkavállaló addig nem állítható munkába másnap, amíg nem telik el a minimális egybefüggő napi pihenőidő az előző napi munkavégzés végétől.⁸³ Hasonlóan, a munkaközi szünetet a munkavégzés megszakításával kell kiadni.⁸⁴ Ha a munkáltató erre az időre munkavégzést rendel el, akkor a szünetet ismételtel teljes terjedelmében és zavartalanul biztosítani kell.⁸⁵

Továbbá, a pihenőidők rendeltetését jobban szolgálná a szabályozás, ha a heti pihenőidő alatti munkavégzésért elsősorban másik pihenőnapot kellene beosztani, a 100%-os bérpótlék alkalmazására pedig csak a felek megállapodásával kerülhetne sor.⁸⁶

Végül, álláspontom szerint indokolt visszahozni a korábbi kódexből azt az elvi jelleget szabályt, miszerint a munkáltató rendkívüli munkavégzést csak különösen indokolt esetben rendelhet el.⁸⁷ Bár ez a jogintézmény nevéből lényegében ma is levezethető lenne, ilyen kifejezett szabály hiányában Mt. jelenlegi rendszere azt a látszatot keltheti, hogy a rendkívüli munkaidő éves mértéke bármely munkáltató rendelkezésére áll, amelyet akár tervszerűen, a munkaerő-állomány bővítés alternatívájaként is igénybe vehet. Ez a deklaráció segítene világossá tenni, hogy a munkavállaló rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettsége a szerződésben vállalt időtartama terjed ki, amelyet a munkáltató egyoldalúan – és szükségszerűen a munkavállaló pihenőideje rovására – csak különösen indokolt esetben bővíthet ki.

5.3. A heti pihenőnapok összevont kiadása

Az Mt. lehetővé teszi, hogy egyenlőtlen munkaidő-beosztásban a munkáltató összevontan adja ki a heti pihenőidőt. A megszakítás nélküli, a több műszakos, vagy az idényjellegű tevékenység keretében foglalkoztatott munkavállaló esetén pedig elegendő havonta legalább egy heti pihenőnapot beosztani, illetve heti pihenőidő esetén havonta legalább egyszer egy 40 órát kitevő és egy naptári napot magába foglaló megszakítás nélküli heti pihenőidőt alkalmazni. Természetesen a munkáltató köteles az egyébként irányadó minimális számú heti pihenőnapot, illetve átlagosan a legalább heti 48 órás pihenőidőt a munkaidőkeret (vagy az elszámolási időszak) egésze alatt biztosítani.⁸⁸ Azaz, az adott héten „elmaradt” pihenőnapot, vagy pihenőidőt a munka-

⁸³ Pál Lajos: A munka- és pihenőidő. In: Kardkovács Kolos (szerk.): *A Munka Törvénykönyvének magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2016. 242.; MK 17.

⁸⁴ Mt. 103. § (4) bek.

⁸⁵ Takács Gábor: A munka- és pihenőidő. In: Gyulavári Tamás – Hős Nikolett – Kártyás Gábor – Takács Gábor: *A Munka Törvénykönyve 2015, egységes szerkezetben állásfoglalásokkal és magyarázatokkal*. Budapest, Kompkonzult, 2015, 170.

⁸⁶ Ez egyben következetesebb megoldás is lenne, hiszen az Mt. 143. § (2) bekezdése szerint általában sem a munkáltató dönt egyoldalúan a kompenzáció formájáról, hanem arról meg kell egyezni. Ehhez képest indokolatlan, hogy a heti pihenőidőt érintő túlóránál viszont a munkáltató választhatja meg az ellentételezést.

⁸⁷ A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 127. § (1) bek.

⁸⁸ Mt. 105. § (3) bek. és 106. § (3) bek.

időkeret (vagy elszámolási időszak) tartama alatt be kell „pótolni”, a heti pihenőidő az egyenlőtlen beosztás esetén sem rövidíthető meg.⁸⁹

Észre kell venni, hogy e szabályok rendkívül szélsőséges beosztásokat tesznek lehetővé. Például, nincs akadálya, hogy a többműszakos tevékenység keretében foglalkoztatott munkavállaló a négyhavi munkaidőkeret első három hónapjában csak egy-egy napot pihenjen, azzal, hogy a keret legvégén „tömbösítve” vehet igénybe összesen 29 pihenőnapot. Ez az egybefüggő, hosszabb távollét vonzó lehet a messziről munkába járó, vagy külföldi munkavállalók számára, de az ő esetükben is számolni kell a rendkívül hosszú, csak egy-egy nap pihenéssel megszakított időszakok jelentette munkavédelmi kockázatokkal. Érdemes emlékeztetni rá, hogy kutatások szerint a munkahelyi balesetek, a fáradtság, az alvászavarok, a szív- és érrendszeri megbetegedések és az elhízás kockázata nem lineárisan, hanem exponenciálisan nő a munkaidő növekedésével, különösen a napi 12 óránál többet dolgozók esetében.⁹⁰

Kérdéses, hogy ez a lehetőség összeegyeztethető-e az uniós joggal. Ahogy láttuk, az irányelv szerint hatnaponta kötelező a 24 órás heti pihenőidő beosztása, amely azonban kéthetes referencia-időszakban is biztosítható. Az irányelv ennél hosszabb referencia-időszakot is lehetővé tesz, egyebek mellett olyan tevékenységek esetén, ahol folyamatos szolgálatra vagy termelésre van szükség, illetve, ahol a tevékenység előreláthatóan hullámzó jellegű.⁹¹ Ezek az irányelvben közelebbről nem definiált esetek megfeleltethetők az Mt. szerinti megszakítás nélküli és idényjellegű tevékenységnek.⁹²

Aggályos azonban az irányelv szerinti „váltott műszakban végzett munka” és az Mt. szerinti „több műszakos tevékenység” viszonya.⁹³ Az előbbi a folyamatos vagy megszakításokkal működő üzemelés olyan munkaszervezési módszerét jelenti, amelyben a munkavállalók egymást váltják egy bizonyos időbeosztás szerint ugyanazon a munkahelyen, és amely azzal jár, hogy a munkavállalóknak különböző időben kell munkát végezniük adott napi vagy heti időtartam során.⁹⁴ Ehhez képest az Mt. definíciója szerint a munkáltató tevékenysége több műszakos, ha tartama hetente eléri a 80 órát.⁹⁵ Ez a heti 80 órás tevékenység ugyanakkor elképzelhető anélkül is, hogy az irányelvi fogalmi elemek megvalósulnának. Például, a munkavállalói csoportok munkaideje nem közvetlenül követi egymást, hanem hosszabb kihagyással, vagy a két csoport nem azonos munkavégzési helyen dolgozik. Az is elképzelhető, hogy a tevékenységet csak az üzemidő egy részében végzik munkavállalók, a másik részében viszont a folyamat automatizált (pl. egy éjszaka önkiszolgáló módon működő benzinkút esetén).

⁸⁹ Horváth István – Szladovnyik Krisztina: *A Munka Törvénykönyve magyarázata*. Budapest, Vezinfő, 2018. 275.

⁹⁰ Sharona Aharoni-Goldenberg: Overtime: Re-Interpreting the opt-out derogation. *European Labour Law Journal*, Vol. 10. No. 1. (2019) 22–26. <https://doi.org/10.1177/2031952519828752>

⁹¹ 2003/88/EK irányelv, 17. cikk (3) bek. c) és d) pontok, 19. cikk.

⁹² Mt. 90. § a) és c) pontok.

⁹³ Fodor T. i. m. 26.

⁹⁴ 2003/88/EK irányelv, 2. cikk 5. pont.

⁹⁵ Mt. 90. § b) pont.

További probléma, hogy a váltott műszakban végzett tevékenység esetén az irányelv csak a napi és a heti pihenőidőre vonatkozó szabályok betartása alól ad felmentést – egyenértékű kompenzáló pihenőidő mellett –, de a heti pihenőidőre vonatkozó, legfeljebb kéthetes referencia-időszak alól nem.⁹⁶ Azaz – ahogy azt a 3.1. pontban láttuk –, a pihenőidő beosztható az első kéthetes ciklus elejére, majd az azt követő kéthetes ciklus végére, de hosszabb időszakon belüli átcsoportosítás nem lehetséges. A többműszakos tevékenység szigorúbb megítélését mindenesetre alátámaszthatjuk azzal, hogy míg a tevékenység megszakítás nélküli vagy idény-jellege objektív tényezőkből fakad, addig többműszakos formában bármely munkáltató megszervezheti a tevékenységét, saját döntéséből eredően.

Figyelmet érdemel ugyanakkor, hogy Magyarország nem élt azzal a kivételtételi lehetőséggel, miszerint (akár helyi szintű) kollektív szerződésben is lehet eltérően szabályozni a heti pihenőidőt, ideértve a kiadására irányadó-referencia időszakot is, megfelelő egyenértékű kompenzáló pihenőidő biztosítása mellett.⁹⁷ Ez a derogációs lehetőség tehát nem csak a megszakítás nélküli, több műszakos, vagy idényjellegű tevékenység keretében dolgozók számára nyitná meg a rugalmasabb megoldások lehetőségét, ugyanakkor a munkavállalók számára garanciát jelentene, hogy a munkáltatónak az eltérő, de egyenértékű kompenzáló pihenőidőről gondoskodó szabályokat a szakszervezettel megegyezésben kellene kialakítania. A magyar jogban azonban jelenleg a heti pihenőidő szabályaitól kollektív szerződés csak a munkavállaló javára térhet el.⁹⁸

6. Összegzés

A munkavállalót megillető pihenőidők az uniós jogban kiemelt jelentőségű, az elsődleges jog védelmét élvező intézmények. Maga a munkaidő-irányelv a minimális mértékek előírása mellett csak pár beosztási szabályt tartalmaz, és ehhez a néhány követelményhez is számos lehetséges derogációs lehetőség kapcsolódik. Ugyanakkor a Bíróság szigorúan őrködik a pihenőidők érvényesülése felett. Így következetesen munkaidőnek minősít minden olyan időszakot, ahol a munkáltató részéről valamilyen jelentős korlátozás akadályozná a pihenőidő háborítatlanságát, a lehetséges kivételeket pedig szűken értelmezi. Az uniós jog tehát a pihenőidőknek csak a kontúrjait határozza meg, ám ezeket az alapszabályokat a tagállamoknak szigorúan tiszteletben kell tartani.

A tanulmány három olyan jelentős kérdésre mutatott rá, ahol a magyar jog ennek az elvárásnak nem felel meg. A kötetlen munkarend hazai szabályai életszerűbbek ugyan, mint ahogyan az önálló munkavállaló fogalmát a Bíróság értelmezi, ám ettől még az uniós jogba ütközés megállapítható. Különösen aggályos, hogy az Mt. nem határozza meg pontosan, a munkaidő mekkora hányadát érinthetik a kötött időben teljesítendő feladatok.

A heti pihenőidő alatti rendkívüli munkavégzés lehetősége alkalmas arra, hogy teljesen kiüresítse a heti pihenőidőt, amit ezért mindenképpen korlátozni kellene. Állás-

⁹⁶ 2003/88/EK irányelv, 17. cikk (4) bek., 16. cikk a) pont.

⁹⁷ 2003/88/EK irányelv, 18. cikk.

⁹⁸ Mt. 135. § (2) bek. g) pont.

pontom szerint ez független a munkaerő-piaci viszonyoktól, azaz a heti pihenőidőhöz való jogot akkor is biztosítani kell, ha történetesen egy munkaerő-hiányos környezetben a munkáltatóknak érdeke lenne minden törvényesen elrendelhető munkaóra kihasználása.

A heti pihenőidő összevont kiadására vonatkozó szabályoknál jól tetten érhető az irányelv meglehetősen bonyolult kivételi rendszere. Az uniós jog számos, különböző feltételekhez kötött kivételt ismer, sokszor nem pontosan körülírt feltételekkel. A többműszakos tevékenység esetén úgy tűnik, az uniós és a magyar jog „elbeszél” egymás mellett. Az esetleges uniós jogi megfelelési problémától függetlenül is érdemes felülvizsgálni, indokolt-e fenntartani a heti pihenőidő beosztásával kapcsolatos jelenlegi elképesztő rugalmasságot, ami akár hónapokon keresztül lehetővé teszi a legfeljebb egy-egy nappal megszakított munkavégzést. Ennek nyilvánvalók a munkavédelmi kockázatai, de egyenesen megszűnik a heti pihenőidő funkciója, ha az előző lehetőséggel kombinálva a munkáltató még erre a havonta egy-egy pihenőnapra is elrendel rendkívüli munkavégzést.

Véleményem szerint tévút a rugalmas foglalkoztatást a kevesebb pihenés árán megvalósítani. Ugyanakkor jelenleg kiaknázatlan tartalékot jelent a magyar munkajog számára a pihenőidők kollektív szerződésben történő szabályozása. E tekintetben az uniós jog tág eltérési lehetőséget biztosít mindhárom pihenőidő szabályaitól. Szükséges munkarendeket legfeljebb anyagi kompenzációval lehetővé tévő törvényi előírások helyett érdemes lenne a szociális partnerekre bízni az alternatív, de egyenértékű pihenést biztosító megoldások kidolgozását.

AZ ÁTFOGÓ EURÓPAI MÉDIASZABÁLYOZÁS SZÜLETÉSE

Az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabály kritikai elemzése

Koltay András* – Papp János Tamás** – Nyakas Levente***
– Lendvai Gergely Ferenc****

1. Bevezető

Az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabály (a továbbiakban: EMFA), mérföldkőnek mondható az Európai Unió (EU) médiaszabályozásának történetében. A 2024 áprilisában kihirdetett jogszabály célja, hogy uniós szinten erősítse meg a média szabadságát és pluralizmusát, valamint egységes keretet biztosítson a tagállamok számára ezen alapelvek védelmében, átfogó szabályozási rendszert létrehozva az EU területén. Ez az első rendeleti formában elfogadott jogalkotási eszköz az uniós médiaszabályozás területén, és az első olyan jogszabály, amely szűkebb körben egységes szabályozást vezet be a tagállamokban működő sajtótermékekre vonatkozóan.

Az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabály széles körben igyekszik harmonizálni a tagállamok egyes, médiaszabályozásra vonatkozó szabályait, valamint egy új intézmény létrehozásával kívánja megerősíteni a nemzeti médiaszabályozó hatóságok együttműködését. Mindez jelentős változást jelent az EU eddigi médiaszabályozásához képest, ami egyrészt irányelveken keresztül, másrészt szinte kizárólag az audiovizuális szektorra fókuszálva alkotott jogszabályokat, tagállami hatáskörben hagyva a sajtótermékek szabályozását. Az EMFA tehát nem csupán egy

* Kutatóprofesszor, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar. ORCID: 0000-0002-4991-4343.

** Egyetemi adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar. ORCID: 0000-0001-8682-6900.

*** Egyetemi docens, Budapesti Metropolitan Egyetem, Üzleti, Kommunikációs és Turisztikai Kar. ORCID: 0009-0003-3340-9398.

**** PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar. ORCID: 0000-0003-3298-8087.



logikus következő lépés az EU médiapolitikájában, hanem a területen teljesen új szabályozási eszközt alkalmazva alakítja át az uniós és a tagállami médiaszabályozás viszonyát, melynek fényében különösen fontos a jogszabály alapos vizsgálata, erősségeinek és gyengeségeinek feltárása.

A következőkben az EMFA megalkotásának körülményeit ismertetjük, bemutatva az eredeti javaslat előzményeit és az elfogadás folyamatát (2. pont). Ezt követően részletesen bemutatjuk és elemezzük a jogszabály rendelkezéseit (3. pont), majd végül a jogalkotással és az EMFA végrehajtásával kapcsolatos kérdéseket tárgyaljuk (4. pont).

2. Az EMFA elfogadásának folyamata

A rendelet javaslatát 2022 őszén tette közzé az Európai Bizottság,¹ majd azt az EU rendes jogalkotási eljárás keretében fogadta el, alig több mint másfél év alatt.² Ez az időtartam rövidnek tekinthető annak fényében, hogy az EMFA egymástól nagyban eltérő területeket fog össze egy jogszabályban, amelyekhez különböző típusú szabályozási és intézményi megoldásokat kapcsol,³ és ezek a tárgykörök korábban kizárólagosan tagállami szabályozási körbe tartoztak.

2.1. A szabályozás előzményei

A gondolat, hogy az EMFA hatókörébe tartozó kérdéseket valamilyen formában szabályozni szükséges, 2020-ban jelent meg az uniós szakpolitikában, mégpedig az Európai demokráciára vonatkozó cselekvési tervről szóló közleményben.⁴ A cselekvési terv a szabályozási kezdeményezést azzal indokolta, hogy a „digitális forradalom átalakította a demokratikus politikát,” és számtalan kihívás elé állította az európai demokratikus rendszereket. A Bizottság a cselekvési tervvel erősíteni szeretne volna a demokratikus rezilienciát EU-szerte, megfelelő uniós szakpolitikai keret és konkrét intézkedések kidolgozásával, amelyek előmozdítják a szabad és tisztességes választásokat és az erős demokratikus részvételt, támogatják a szabad és független médiát, valamint a dezinformáció elleni küzdelmet. A cselekvési tervnek a médiaszabadság és a médiapluralizmus megerősítéséről szóló fejezetében jelentek meg azok az elemek (állami hirdetések, médiatulajdonlás, általános gazdasági érdekű szolgáltatások, újságírók védelme⁵), amelyek megelőlegették az EMFA szabályozási tárgyköreinek egy részét.

¹ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a belső piaci médiaszolgáltatások közös keretének létrehozásáról (az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabály) és a 2010/13/EU irányelv módosításáról Brüsszel, COM/2022/457 final, 2022.9.16., 1–70. (a továbbiakban: EMFA-javaslat).

² 2024/1083 rendelet a belső piaci médiaszolgáltatások közös keretének létrehozásáról és a 2010/13/EU irányelv módosításáról (a tömegtájékoztatás szabadságáról szóló európai rendelet), HL L, 2024/1083, 2024.04.17., 1–37. o.

³ Mark D. Cole – Christina Etteldorf: *Research for CULT Committee – European Media Freedom Act – Background Analysis*. Brüsszel, European Parliament, 2023. 10–13. [a továbbiakban: Cole–Etteldorf (2023a)].

⁴ Az európai demokráciára vonatkozó cselekvési tervről COM/2020/790 final, 2020.12.03., 1–31. o.

⁵ Uo. 3. pont.

2.2. Az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabály az uniós jogalkotásban

A jogszabály konkrét jogalkotási tervként 2021-ben jelent meg az uniós médiapolitikában, amikor Thierry Breton, belső piacért felelős biztos, az Európai Parlament Kulturális és Oktatási Bizottságának egyik ülésén hangot azon reményének, hogy az EU el fog fogadni egy, az európai média szabadságról szóló rendeletet, amely majd kiegészíti az EU jogalkotási fegyvertárát, hogy biztosítsa a médiaszabadságot és a médiapluralizmust mint az európai demokráciák pilléreit.⁶ Breton ezzel kapcsolatban kifejtette, hogy az EU-nak szüksége van a transzparenciára, a függetlenséget és az elszámoltathatóságot növelő mechanizmusokra azon tevékenységek esetében, amelyek hatással vannak a média felügyeletére és szabadságára.⁷ Ezt követően jelentette be Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke, 2021. szeptemberi évértékelő beszédében, hogy a Bizottság beterjeszti az EMFA javaslatát és egy ajánlást az újságírók védelmének megerősítésére. A bejelentésnek megfelelően került be az EMFA a Bizottság jogalkotási programjába.⁸

A javaslat előterjesztését megelőzte egy nyilvános konzultáció.⁹ A konzultációs felhívás vázolta a szabályozás szükségességét alátámasztó érveket, és rögzítette:¹⁰ a „kezdemenyezés célja, hogy közös keretet hozzon létre a médiaágazat belső piacának előmozdításához, védelmet nyújtva ezáltal a médiapluralizmusnak és a tömegtájékoztatás szabadságának az említett piacon.”¹¹ Eszerint azért volt fontos a médiaágazat közös, uniós szintű szabályozása, mert ez támogatja a médiaágazat belső piacát (szabályozási cél), és ennek következménye, eredménye a média szabadságának és pluralizmusának védelme (szabályozási következmény).

A felhívás szerint a jogalkotás által kezelni kívánt, négy csoportba gyűjtött problémák¹² „közvetlen hatással bírnak az EU egységes médiapiacának minőségére, szétaprózódott szabályozáshoz vezetnek, valamint megfosztják a médiapiaci szereplőket a jog- és a piaci biztonságtól.”¹³ Ugyanakkor a szöveg nem fejt ki bővebben, és nem teremti meg a kapcsolatot a szabályozni kívánt problémák és a belső piac működése között. A

⁶ Francisco J. Cabrera Blázquez: *The proposal for a European Media Freedom Act*. Strasbourg, European Audiovisual Observatory, 2022. 1. <https://rm.coe.int/note-emfa/1680a9af14>

⁷ Uo.

⁸ Ehhez ld. a Bizottság 2022. évi munkaprogramja: Együtt erősebbé tesszük Európát, COM/2021/645, 2021.10.19., I. melléklet: Új kezdeményezések, 29. pont.

⁹ A tömegtájékoztatás szabadságának védelmére: új uniós szabályok. Európai Bizottság, <https://tinyurl.com/bden5sw>

¹⁰ Véleményezési felhívás hatásvizsgálathoz. Európai Bizottság, 2021.12.21., Ares (2021)7899801. (A továbbiakban: Véleményezési felhívás.)

¹¹ Uo. 1.

¹² Ezek az alapvetően a tagállami hatáskörbe tartozó területek: a médiapluralizmusra vonatkozó eltérő nemzeti szabályok, a független médiaszabályozók közötti együttműködés, a médiaorgánumok tulajdonviszonyait, irányítását vagy működését érintő, állami és magánszereplők általi beavatkozások, és a – többek között online – médiapluralizmussal kapcsolatos biztosítékok hiánya.

¹³ Uo. 2.

felhívás hasonló érvelésre alapítja a jogalkotást is. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 114. cikkét hívta fel, amely arra hatalmazta fel az EU-t, hogy a belső piac létrehozása, működésének elősegítése érdekében harmonizálja a piaci integrációt akadályozó és korlátozó tagállami jogi rendelkezéseket.

A szabályozás szükségességével kapcsolatban a felhívás rögzítette, hogy a kezdeményezés csak azokra a területekre fog összpontosítani, amelyekben az uniós fellépés szükségesnek tűnik a belső médiapiac megfelelő működéséhez, valamint az egyenlő versenyfeltételek és a médiaszereplők független működésének biztosításához az EU egészében. Emellett hangsúlyozta, hogy „különösen a szabályozás széttagoltsága”¹⁴ miatt csak az új, uniós szintű szabályozás tudja kezelni a jelzett problémákat, de nem részletezte, hogy a felaprózódott, nemzeti szabályozások a felsorolt területeken miként hatnak a közös uniós piacra.

A felhívás a felvetett problémák kezelésére két forgatókönyvet vázolt fel, amely egy harmadikkal egészült ki a konzultációt követően készült hatástanulmány eredményeként.¹⁵ Az első egy ajánlás, amely arra sarkallná a tagállamokat, hogy meghatározott intézkedéseket hajtsanak végre például „a médiapiaci műveletekkel kapcsolatos nemzeti ellenőrzési eljárások, a piacra lépés és piaci működés korlátozása, a média tulajdonviszonyainak átláthatósága, a szerkesztői függetlenség és a médiaszakszínűség védelme, valamint az állami források átlátható elosztása”¹⁶ érdekében. A második a független szabályozhatóságok megerősített uniós hálózata által támogatott jogalkotást említi, a harmadik pedig ennek továbbfejlesztett változata, kiegészítve a médiapiacra működő vállalatokat és szabályozó hatóságokat terhelő olyan kötelezettségekkel, amelyek a minőségi médiaszolgáltatások elérhetőségét és a gazdasági erőforrások átlátható és méltányos elosztását segítik a médiapiacra.

A konzultáció eredményeként a Bizottság a második scenárió mellett tette le a voksát, és 2022. szeptember 16-án közzétette EMFA-javaslatát, illetve az azt kiegészítő, a szerkesztői függetlenséget és a médiaágazatban a tulajdonviszonyok átláthatóságát szavatoló belső biztosítékokról szóló ajánlását.¹⁷

2.3. A jogszabály főbb tartalmi elemei és alkalmazhatósága

Az Európai Unió rendes jogalkotási (együtt döntési) eljárásban tárgyalta a jogszabály javaslatát, amit végül 2024. április 11-én fogadott el. Az április 17-én kihirdetett EMFA a mediaszabályozás területére tartozó következő területeket érinti:

- a közönség jogai és a médiaszolgáltatók jogai és kötelezettségei (3–4., 6. cikkek);
- a közszolgálati média függetlenségének biztosítása (5. cikk);

¹⁴ Uo.

¹⁵ Commission Staff Working Document Executive Summary of the Impact Assessment Report. Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common framework for media services in the internal market, SWD(2022) 287 final, 2022.09.16., European Media Freedom Act Brussels.

¹⁶ Véleményezési felhívás i. m. 3.

¹⁷ 2022/1634. ajánlás a médiaágazatban a szerkesztői függetlenséget és a tulajdonviszonyok átláthatóságát szavatoló belső biztosítékokról, HL L 245., 2022.9.22., 56–65. o.

- a nemzeti szabályozó hatóságok együttműködésének és uniós szervezetrendszerének és működésének megújítása (7–17. cikkek);
- a médiaszolgáltatások nyújtásának és azokhoz való hozzáférésnek a biztosítása az online környezetben (18–20. cikkek);
- a médiatulajdonlás transzparenciájára, a médiakoncentrációra vonatkozó rendelkezések (6., 21–23. cikkek);
- a közönségmérés és az állami hirdetések elosztásának transzparenciája (24–25. cikkek).

Noha a jogszabály 2024. május 7-én hatályba lépett, egyes rendelkezései eltérő időpontokban válnak alkalmazhatóvá. A 29. cikk a jogszabály egészére vonatkozóan egységes alkalmazási időpontként a 2025. augusztus 8-át jelölte meg, de a közönség jogainak biztosításáról szóló rendelkezés (3. cikk) már 2024. november 8-tól, a médiaszolgáltatók jogairól és bizonyos kötelezettségeiről, a nemzeti szabályozó hatóságokról és a Médiaszolgáltatások Európai Testületéről szóló egyes részeket [4. cikk (1)–(2) bekezdések, 6. cikk (3) bekezdés, 7–13. cikkek és 28. cikk] 2025. február 8-tól, a szabályozóhatóságok együttműködéséről szóló részek (14–17. cikkek) 2025. május 8-tól, míg a rendelet értékeléséről szóló cikket (20. cikk) 2027. május 8-tól kell majd alkalmazni.

3. A rendelkezések bemutatása

A következőkben az EMFA felépítésének megfelelően mutatjuk be az egyes szabályozott tárgyköröket, rávilágítva a bevezetett új rendelkezések jelentőségére és azok gyakorlati alkalmazhatóságával kapcsolatosan felmerülő kérdésekre is.

3.1. Hatály és fogalmak

Az 1. cikk nem határozza meg kifejezetten a szabályozás hatályát. Területi hatálya nyilvánvalóan az EU tagállamaira terjed ki, azonban személyi hatálya az EMFA különböző szakaszaiban meglehetősen változatos, ugyanis meghatároz szabályokat a tagállamokra, a nemzeti szabályozó hatóságokra, a médiaszolgáltatókra, az online óriásplatformokat üzemeltető szolgáltatókra és a közönségmérési rendszerek szolgáltatóira is.

A jogszabály alapvető fogalma a médiaszolgáltatás, amit olyan gazdasági jellegű szolgáltatásként határoz meg, amelynek elsődleges célja, hogy a „médiaszolgáltató szerkesztői felelősségének körébe tartozó műsorszámokat vagy sajtókiadványokat tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából bármely eszközön keresztül a közönséghez eljuttassa” (2. cikk 1. pont). Ez a fogalom meghatározás az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló (a továbbiakban: AVMS) irányelv meghatározásából indul ki,¹⁸ míg azonban az irányelv határozottan szűkebben, csupán az audiovizuális

¹⁸ Theresa Seipp – Ronan Ó Fathaigh – Max van Drunen: Defining the „Media” in Europe: Pitfalls of the Proposed European Media Freedom Act. *Journal of Media Law*, Vol. 15., No. 1. (2023) 51. <https://doi.org/10.1080/17577632.2023.2240998>

szolgáltatások körében határozza meg a fogalmat, addig a jogszabály tágabban.¹⁹ Az EMFA ugyanis egyrészt nem csupán az audiovizuális médiaszolgáltatásokat szabályozza, hanem a rádiósakat is, másrészt pedig a sajtókiadványokat is fogalmi körébe emelte. Ez utóbbi esetében érdekes, hogy a sajtókiadvány fogalmának meghatározása kapcsán az EMFA a szerzői jogi tárgyú, 2019/790. számú irányelvre utal,²⁰ ami szerint a sajtókiadvány főleg újságírói jellegű irodalmi művekből álló gyűjtemény, egy azonos cím alatt megjelenő időszakos vagy rendszeresen aktualizált kiadvány, például újság, illetve általános vagy szakfolyóirat különálló példánya, amelynek célja a nyilvánosság tájékoztatása hírekről vagy más témákról, és egy szolgáltató kezdeményezésére, szerkesztői felelősségére és ellenőrzése mellett jelenik meg tetszőleges tömegtájékoztatási eszközben.²¹ Mivel az irányelv fogalmi rendszere nem a sajtószabályozást szem előtt tartva határozta meg a sajtótermék fogalmát, hanem csupán szerzői jogi szempontokat vett figyelembe, kérdéses, hogy minden pontban ki fogja-e állni az idő próbáját.

Joan Barata arra mutat rá, hogy az EMFA a médiaszolgáltatásokkal kapcsolatban olyan fogalmat használ, amely nincs összhangban a meglévő nemzetközi normák meghatározásával.²² Mások szerint a rendeletnek a hagyományos médiafogalomra építő meghatározása akadályozhatja a 21. századi média modern fogalmának jogi elismerését, főként azzal, hogy ragaszkodik hozzá, hogy a demokratikus funkciókat ellátó újságírói és véleményformáló tartalmaknak professzionális médiaszolgáltatóktól kell származniuk.²³ Az EMFA szűkítő definíciójából adódik a bizonytalanság, hogy vajon a nem professzionális médiatartalmakat előállító szabadúszó újságírókat, hírlevél-szerkesztőket vagy bloggereket védi-e a szabályozás, különös tekintettel az óriásplatformokkal kapcsolatos garanciák tekintetében.²⁴ Más szerzők is azon a véleményen vannak, hogy a médiaszolgáltató fogalmának túl kell mutatnia a hagyományos médián, és magába kell foglalnia más szereplőket is, például civil szervezeteket, egyéni újságírókat, kutatókat, ismert közösségimédia-felhasználókat, bloggereket vagy podcastereket. Ugyanis a jelenlegi meghatározás diszkriminatív, és nincs összhangban az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) vagy az Európai Unió Bírósága releváns ítélkezési gyakorlatával.²⁵

A jogszabály preambuluma szerint médiaszolgáltatásnak kell tekinteni a sajtókiadványok és a televíziós vagy rádiós műsorszolgáltatások és lekérhető médiaszolgáltatások mellett az audiopodcasteket is, azonban nem tekinthetők médiaszolgáltatásnak az online platformra feltöltött, felhasználók által létrehozott tartalmak, „kivéve, ha azok általában, akár pénzügyi, akár egyéb jellegű, ellenszolgáltatás fejében végzett szakmai

¹⁹ Damian Tambini: The Democratic Fightback has Begun: The European Commission's New European Media Freedom Act. *LSE Blog*, 2022. szeptember 16. <https://tinyurl.com/yckce6sk>

²⁰ 2019/790 irányelv a digitális egységes piacon a szerzői és szomszédos jogokról, valamint a 96/9/EK és a 2001/29/EK irányelv módosításáról, HL L 130., 2019.15.17., 92–125. o.

²¹ Uo. 22. Ld. EMFA, 2. cikk 4. pont.

²² Joan Barata: The European Media Freedom Act's Biased Approach. *Verfassungsblog*, 2022. november 25. <https://verfassungsblog.de/emfa-dsa>

²³ Cole–Etteldorf (2023a) i. m. 24.

²⁴ Seipp – Ó Fathaigh – van Drunen i. m. 51.

²⁵ Paolo Cesarini – Giovanni De Gregorio – Oreste Pollicino: The Media Privilege in the European Media Freedom Act. *Medialaws*, 2023. szeptember 4. 16. <https://tinyurl.com/9mw2kn7r>

tevékenységnek minősülnek” [(9) preambulumbekzdés]. Ez utóbbi két kategória megnevezése később még komoly értelmezési problémákat vethet fel. A podcastek rendkívül széles formában és egyre növekvő számban jelennek meg az online felületeken,²⁶ és lehetnek akár átlagos felhasználók, vagy professzionális médiastúdiók által szerkesztett műsorok is. Ezért annak meghatározása, hogy mely podcastek tartoznak az EMFA hatálya alá, csak esetről esetre dönthető el.

Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a preambulum audiopodcasteket említ, ugyanakkor a podcastek piacára egyre inkább az jellemző, hogy a műsorok (akár a kizárólag hangalapú verzióval párhuzamosan) videóval együtt jelennek meg az online felületeken, így elképzelhető, hogy ugyanannak a műsorszámnak pl. a YouTube-on megjelenő videós formája lekérhető médiaszolgáltatásnak, a hangalapú, különböző podcastkövető alkalmazásokon keresztül (pl. Spotify, Apple Podcasts) elérhető verziója pedig audiopodcastnek fog minősülni. Szabályozási szempontból ezért kevésbé érthető, miért tesz különbséget a két verzió között a preambulum. Az online platformra feltöltött, felhasználók által létrehozott tartalmak kapcsán pedig szintén kisebb problémát okozhat az ellenszolgáltatás fejében végzett szakmai tevékenység meghatározása, mert az EMFA nem rögzíti, hogy kitől kell érkezzen az ellenszolgáltatás. Így nem csupán az influenszerek, vagy az egyébként lekérhető médiaszolgáltatást nyújtó produkciók tartozhatnak ebbe a körbe, hanem azok a felhasználók is, akik magától a platformtól kapnak bizonyos ellenszolgáltatást a nézettségért cserébe. A preambulum így némi fogalmi zavart okoz a médiaszolgáltatások és az online platformokon keresztül közvetített tartalmak tekintetében.²⁷

A jogszabály a legtöbb fogalom kapcsán a korábbi szabályozásokban már létező fogalmakra utal (pl. audiovizuális médiaszolgáltatás, online platform, videómegosztóplatform-szolgáltatás, médiapiaci összefonódás), azonban fontos, hogy olyan fogalommeghatározásokat is tartalmaz, amelyek korábban nem voltak részei a rendeleti szintű uniós szabályozásnak. Ilyen például a közönségmérés, amit a hirdetések elosztásával, árképzésével, vásárlásával vagy eladásával, vagy a tartalom tervezésével vagy terjesztésével kapcsolatos döntések meghozatala céljából végzett, a médiaszolgáltatások felhasználóinak vagy az online platformokon elérhető tartalom felhasználóinak a számára és jellemzőire vonatkozó adatok gyűjtéseként határoz meg (2. cikk 16. pont). Hasonlóan új az állami hirdetések fogalma, amely

„promóciós vagy önreklámozó üzenet, közcélú bejelentés vagy tájékoztató kampány bármely médiaszolgáltatásban vagy online platformon történő elhelyezése, népszerűsítése, közzététele vagy terjesztése, általában fizetés vagy egyéb ellenszolgáltatás ellenében, valamely közigazgatási szerv vagy szervezet részéről, javára, vagy nevében” (2. cikk 19. pont),

²⁶ Médiapiaci jelentés 2023. *NMHH*, 2023. november 6. 130–131. https://nmhh.hu/cikk/242928/Mediapiaci_Jelentes_2023

²⁷ Barata (2022) i. m.

valamint a médiatudatosság fogalma is, amely kifejezés bár korábban már szerepelt az AVMS irányelv preambulumban [(59) preambulumbekzdés], immáron jogszabályi definícióval is rendelkezik.

Megjegyzendő, hogy a 2. cikk nem határoz meg minden kulcsfogalmat. Például a „szerkesztői függetlenség” vagy a „hírek és aktuális témákkal kapcsolatos tartalmak” kifejezések meghatározó elemei bizonyos jogoknak és kötelezettségeknek, azonban a rendeletben nincs egyértelmű utalás ezek terjedelmére vagy jelentésére, ami lehetőséget nyit ezek tág értelmezésére.²⁸

3.2. A médiaszolgáltatások igénybe vevőinek jogai

A jogszabály rögzíti, hogy

„a tagállamok tiszteletben tartják a médiaszolgáltatások igénybe vevőinek azon jogát, hogy szerkesztői szempontból független médiatartalmak sokféleségéhez férjenek hozzá, és biztosítják e rendelettel összhangban az említett jog védelméhez szükséges keretfeltételek meglétét, mindezzel a szabad és demokratikus közbeszéd javát szolgálva” (3. cikk).

Am e ‘jog’ rögzítése valójában csak deklaráció lehet, ami a tagállamok kötelezettségeire hívja fel a figyelmet, a sajtószabadság és a médiaszabályozás védelmét és tartalmát illető feladatokat irányozva elő nekik.²⁹ Ugyanakkor olyan tényleges jog, amelynek alapján a közönség valamely tagja a nyilvánosság sokszínűségének hiánya miatt eljárást kezdeményezhetne, e deklarációból nem keletkezik.

3.3. A médiaszolgáltatók jogai

A jogszabály több szempontból is igyekszik támogatni a média függetlenségét. Egyfelől a tagállamok kötelezettségeként rögzíti, hogy azoknak tiszteletben kell tartaniuk a médiaszolgáltatók szakmai tevékenységeinek gyakorlása során megvalósuló tényleges szerkesztői szabadságot és függetlenségét. „A tagállamok – beleértve nemzeti szabályozó hatóságait és szerveiket is – nem avatkozhatnak be a médiaszolgáltatók szerkesztői politikájába és szerkesztői döntéseibe, és nem próbálhatják meg befolyásolni azokat” [4. cikk (2) bekezdés]. Továbbá rögzíti a közszolgálati médiaszolgáltatók független működésének bizonyos biztosítékait (5. cikk), az online óriásplatformokkal szembeni előjogokat pedig csak azon médiaszolgáltatóknak biztosítja, amelyek nyilatkoznak arról, hogy „szerkesztői szempontból függetlenek a tagállamoktól, politikai pártoktól, harmadik országoktól és harmadik országok által ellenőrzött vagy finanszírozott szervezetektől” [18. cikk (1) bekezdés c) pont]. E rendelkezések részben nem keletkeztetnek konkrét kötelezettségeket, legfeljebb egy kötelezettségesszegési eljárás-

²⁸ Mark D. Cole: Acting on Media Freedom: The Proposed European Media Freedom Act (EMFA) of the European Union. *University of the Pacific Law Review*, Vol. 55., No. 2. (2024) 300.

²⁹ Uo. 301.

ban lehet valamiféle szerepük (a tagállamok kötelezettsége a média függetlenségének a tiszteletben tartására), részben csak formális kritériumokat írnak elő, amelyek teljesülésével a tényleges függetlenség nem feltétlenül valósul meg (a közmédiára vonatkozó szabályok), részben pedig előjogokat biztosítanak a médiának, amelyekkel nem kötelező élni (a platformok kötelezettségeire vonatkozó szabályok).

A média, illetve az újságíró privilégiumai közé tartozik az a jog, hogy nem kötelezhető az információforrásainak felfedésére. Számos információ jut el bizalmas forrásoktól a médiához, és az ilyen informátorok csak névtelenül maradásuk garantálása esetén járulnak hozzá a közvélemény tájékoztatásához. A források titokban tartása integráns elemét képezi a sajtószabadságnak, hiszen ilyen garancia hiányában a média számos közérdekű információtól esne, és ez hátrányosan érintené a közönség tájékozódáshoz való jogát. Ugyanakkor az információforrások védelme nem lehet korlátlan, a közérdek védelme bizonyos esetekben éppen azt követeli meg, hogy az újságíró felfedje forrásának kilétét.

A jogszabálytól függetlenül már korábban is valamennyi uniós tagállam szabályozta a forrásvédelmet, az EJEB esetjoga pedig e tekintetben gazdag és koherens,³⁰ ezért az egyes szabályozások nagyban hasonlítanak egymásra. Az EJEB gyakorlatából kirajzolódnak azok a követelmények, amiket az állami szabályozásoknak teljesíteniük kell: (1) előzetes bírói felülvizsgálat lehetősége az e tekintetben hatáskörrel bíró hatóságok döntésével szemben, (2) a törvényi korlátozásnak az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikk 2. bekezdésében foglaltakkal összefüggésben kell állnia, azaz megfelelő indok kell a korlátozáshoz, (3) a korlátozás akkor lehetséges, ha a hatóságok számára nem áll rendelkezésre alternatív megoldás az adatok birtokába jutni, (4) a korlátozásnak arányosnak kell lennie, azaz a források feltárására csak kivételes esetekben kerülhet sor, amikor azt emberi életben, egészségben keletkező sérelem vagy különösen fontos közérdek indokolja, (5) a forrásvédelem alapján az iratok, dokumentumok, adathordozók átadásának megtagadását is lehetővé kell tenni, (6) a forrásvédelem jogának gyakorlása nem köthető bizonyítási teherhez.

Az EMFA ennek ellenére a 4. cikkben maga is szabályozza az újságírói forrásvédelem kérdését. Amint arra Dirk Voorhoof felhívta a figyelmet, az EMFA beterveztett javaslata jóval kevesebb garanciát tartalmazott, mint az EJEB joggyakorlata, így akár a védelmi szint csökkenését is eredményezhette volna.³¹ E hiányosságot a szöveg módosítási orvosolták. A rendelet szerint a „tagállamok biztosítják az újságírói források és a bizalmas kommunikáció hatékony védelmét” [4. cikk (3) bekezdés]. A tagállamok nem kötelezhetik a médiaszolgáltatókat vagy a szerkesztőség tagjait arra, hogy újságírói forrásokhoz vagy bizalmas kommunikációkhoz kapcsolódó vagy ezek azonosítá-

³⁰ Ld. más döntések mellett *Goodwin v. the United Kingdom*, no. 17488/90, 1996. március 27-i ítélet; *Voskuil v. the Netherlands*, no. 64752/01, 2008. február 22-i ítélet; *Financial Times Ltd and Others v. the United Kingdom*, no. 821/03, 2009. december 15-i ítélet; *Sanoma Uitgevers BV v. the Netherlands*, no. 38224/03, 2010. szeptember 14-i ítélet [GC]; *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media BV and Others v. the Netherlands*, no. 39315/06, 2012. november 22-i ítélet; *Becker v. Norway*, no. 21272/12, 2017. október 5-i ítélet; *Sorokin v. Russia*, no. 52808/09, 2022. augusztus 30-i ítélet.

³¹ Dirk Voorhoof: *European Media Freedom Act and the Protection of Journalistic Sources: Still Some Way to Go*. *Inform's Blog*, 2022. november 18. <https://tinyurl.com/3pdf5x6w>

sára alkalmas információkat fedjenek fel, ahogy más olyan személyt sem, aki a médiaszolgáltatóhoz vagy annak szerkesztőségi tagjaihoz fűződő kapcsolata révén ilyen információval rendelkezhet [4. cikk (3) bekezdés a) pont]. A tagállamok nem tarthatják fogva, nem foghatják el, nem ellenőrizhetik a média munkatársait, nem figyelhetik meg, kutathatják át vagy foglalhatják le azok vállalati vagy magáningatlanait újságírói forrásokhoz, bizalmas kommunikációkhoz kapcsolódó vagy ezek azonosítására alkalmas információk megszerzése céljából [4. cikk (3) bekezdés b) pont]. Nem telepíthetnek továbbá intruzív megfigyelő szoftvereket e személyek által használt bármely anyagra, digitális készülékre, gépre vagy eszközre [4. cikk (3) bekezdés c) pont]. Az EMFA fontos új eleme a megfigyelőszoftverekkel kapcsolatos tilalmak nevesített rögzítése.

A forrásvédelem és a rendelkezésben foglalt egyéb védelmi jogok csak az uniós vagy nemzeti jog által előírtak szerint, az Alapjogi Charta 52. cikk 1. bekezdésének és más uniós jognak megfelelő módon, közérdeken alapuló kényszerítő indok megléte esetén, arányos mértékben, és valamely igazságügyi hatóság vagy független és pártatlan döntéshozó hatóság előzetes engedélye mellett, illetve kellően indokolt kivételes és sürgős esetekben egy ilyen hatóság által indokolatlan késedelem nélkül utólag engedélyezett esetben korlátozhatók [4. cikk (4) bekezdés]. Kivételes esetben az intruzív megfigyelő szoftverek telepítésére is van lehetőség [4. cikk (5)–(7) bekezdések]. Minden esetben jogot kell biztosítani a hatékony bírói jogvédelemre [4. cikk (8) bekezdés].

3.4. A közszolgálati médiaszolgáltatók független működése

A közszolgálati médiának kiemelkedő szerepe van a médiapluralizmus elérésében. A technológia korábbi állapotában a ma közszolgálatinak nevezett média szabályozása volt maga a médiaszabályozás, ezért a később induló, magántulajdonú médiumok szabályozási terheit is azokhoz képest határozták meg. A köz szolgálati ilyen módon ma sem feltétlenül kizárólag a köztulajdonban álló, jelentős állami forrásokhoz jutó médiumok kötelezettsége, bár a szűkösség elmúltával a szabályozási terhek is sokat enyhültek, míg a közszolgálati média továbbra is szigorúan szabályozott.

Kezdetben a rádió, később pedig a televízió – a terjesztéshez szükséges frekvenciák állami tulajdonlása miatt – Európában magától értetődően állami monopóliumként működött, hasonlóan a többi közszolgáltatáshoz. Az egyes államok hamar felismerték azokat a lehetőségeket, amelyek túlmutattak a pusztán szórásközpontú szórakoztatásán, és meglátták a médiában a korábbiaknál jóval hatékonyabb, sokkal szélesebb néprétegekre ható, a kulturális felemelkedést is lehetővé tevő eszközt. A közérdek által vezérelt működés volt tehát a médiaszolgáltatások alapvető modellje, ehhez képest kezdetben a kivétel a szabadabban működő kereskedelmi média volt,³² ami csak a múlt század hetvenes-nyolcvanas éveiben jelent meg, sok évtizeddel az 'állami' műsorszolgáltatást követően. A logika mára megfordult: a terjesztési kapacitások szűkösségének elmúltával a közérdek figyelembevételének előírása a kivétel, ami a tájékoztató szerepet felvállaló médiumokat terhelheti, és közülük is a legjelentősebb a közszolgálati média, ahol a működés szigorú szabályozási keretek közé szorított.

³² Damian Tambini: *Media Freedom*. Cambridge, Polity, 2021. 88.

A közszolgálati média jelentős részben, közvetve vagy közvetlenül, állami forrásokból működik, ezért az aktuális kormányzattól való függetlensége és demokratikus elszámoltathatósága alapvető kérdés. A függetlenség kívánalma kiterjed a finanszírozásra (legyen elégséges és normatív alapon rögzített, tehát nem az éves állami költségvetés függvénye) és a közszolgálati média szervezetére (biztosítsa a politikai semlegességet, illetve megfelelően reprezentálja a társadalmat). A közszolgálati média feladatait jogi kötőerővel bíró dokumentumban kell rögzíteni, a feladatok megfelelő ellátása felett pedig biztosítani kell a társadalmi felügyeletet. A közszolgálati média függetlensége vagy annak hiánya jellemzően politikai viták tárgya Európa-szerte.³³

Az Európai Unió korábban nem alkotott olyan szabályt, amely a közszolgálati média független működését kívánta volna elősegíteni, de ez a helyzet az EMFA elfogadásával megváltozott. A rendelet 5. cikk (1) bekezdése alapján a tagállamoknak biztosítaniuk kell azt, hogy

„a közszolgálati médiaszolgáltatók szerkesztői szempontból és funkcionálisan függetlenek legyenek, valamint pártatlan módon információk és vélemények sokféleségét kínálják a közönségüknek, összhangban a [...] nemzeti szinten meghatározott közszolgálati feladatukkal.”

A rendelet ennek érdekében szabályokat ír elő a közszolgálati médiaszolgáltatók vezetőinek kinevezésére és felmentésére, a közmédia finanszírozására és a hatósági felügyeletükre vonatkozóan [5. cikk (2)–(4) bekezdések]. A függetlenség kritériumait jogszabályi előírások rögzíthetik, de tényleges érvényesülésük elsősorban az adott ország politikai és társadalmi kultúrájának függvénye; ezen nem változtat az EMFA általános rendelkezése sem.

3.5. A médiaszolgáltatók kötelezettségei

A médiaszolgáltatók átláthatóságát célozzák azok a rendelkezések, amelyek alapján hozzáférhetővé kell tenniük nevüket, elérhetőségüket, közvetlen vagy közvetett tulajdonosaikat, valamint állami hirdetésből származó bevételeiket [6. cikk (1) bekezdés]. Az erre kijelölt nemzeti hatóságok alakítják ki ezen információkat tartalmazó „nemzeti médiatulajdonosi adatbázisokat” [6. cikk (2) bekezdés].

A sajtószabadság az újságírókat és a szerkesztőket elvben, bizonyos esetekben a sajtótermék vagy médiaszolgáltatás tulajdonosával és hirdetőivel szemben is megilletheti. A profitorientált működés miatt a hirdetői igényeknek való megfelelés szempontja fontossá válhat, és elmoshatja a határokat a valódi újságírói teljesítmény és a reklámok között, illetve befolyásolhatja az újságírói témaválasztást, egy adott téma megközelítésének módját.³⁴ Csak kevés országban találunk ezt célzó szabályokat, és az azok által

³³ Uo. 92–93.

³⁴ Edwin C. Baker: *Advertising and a Democratic Press*. Princeton, Princeton University Press, 1994.; Maria Edström – Andrew T. Kenyon – Eva-Maria Svensson (szerk.): *Blurring the Lines: Market-Driven and Democracy-Driven Freedom of Expression*. Göteborg, Nordicom, 2016.

biztosított jogok – az ún. belső, azaz a média szervezetén belül érvényesülő sajtószabadság – köre sem túlzottan tág. A szerkesztői függetlenség kívánalma ilyen védelem nélkül valójában csak retorikai fogás lehet, hiszen hogyan is lehetne a szerkesztő független a munkahelyének tulajdonosától vagy a munkahelye fennmaradásához szükséges anyagi forrásokhoz hozzájáruló hirdetőktől? A szerkesztői függetlenség ebben az esetben legfeljebb a külső – például kormányzati – beavatkozástól való mentességet jelentheti. A belső sajtószabadság lényege az, hogy az újságíró ne legyen arra kötelezhető, hogy megtegyen vagy elmulasszon valamit, ami a szakmája professzionális követelményeivel vagy a médiaetikai normákkal ellentétes lenne, illetve, ha ellenáll az ilyen utasításoknak, akkor azért ne legyen munkajogi hátránnyal sújtható.³⁵

A jogszabály a médiaszolgáltatók kötelezettségei között szól az újságírók és a szerkesztők belső szabadságáról. A rendelet szerint „a híreket és aktuális témákhoz kapcsolódó tartalmakat kínáló médiaszolgáltatóknak az általuk megfelelőnek ítélt intézkedéseket kell hozniuk a szerkesztői döntések függetlenségének biztosítása érdekében.” Az ilyen intézkedéseknek annak garantálását kell célozniuk, „hogy a szerkesztői döntéseket az érintett médiaszolgáltató által kialakított szerkesztői irányvonal mentén szabadon meg lehessen hozni,” továbbá annak biztosítására kell törekedniük, „hogy minden olyan tényleges vagy potenciális összeférhetetlenség fel van fedve, amely hatással lehet a hírek és az aktuális témákkal kapcsolatos tartalmak közlésére” [6. cikk (3) bekezdés]. A szabály a mikrovállalkozásokra nem vonatkozik.

Azonban ez a rendelkezés valójában nem normatív erejű. A médiaszolgáltatóknak eleve „az általuk megfelelőnek ítélt intézkedéseket” kell meghozniuk, továbbá a nemzeti médiahatóságok ezen intézkedéseket nem felügyelhetik. A rendelkezés így tisztán az önszabályozás területére utalja a szerkesztői függetlenség biztosítását.³⁶ Továbbá a szabály eleve csak a „híreket és aktuális tartalmakat” közzétévő médiumokra vonatkozik, holott a közvélemény formálásában a szórakoztató és egyéb tartalmak is jelentős szerepet játszanak.³⁷

A Bizottság szerkesztői függetlenséggel foglalkozó, jogi kötőerővel nem rendelkező ajánlása,³⁸ melyet még az EMFA kihirdetését megelőzően fogadtak el, tartalmaz egy katalógust a médiavállalkozásokon belüli önkéntes belső biztosítékokról, amelyek alkalmasak lehetnek a rendeletben foglaltak megvalósítására. Többek között ilyennek tekinti az ajánlás a következőket: szerkesztői küldetésnyilatkozat, a szerkesztőségek sokszínű és inkluzív összetételét előmozdító politikák, a kereskedelmi és a szerkesztői tevékenységek szétválasztását biztosító szabályok, az esetleges nyomásgyakorlás jelentésére szolgáló eljárások (amelyek lehetőséget biztosíthatnak a nyomásgyakorlási esetek anonim vagy bizalmas jelzésére), a kifogásolás joga (ami lehetővé teszi a szerkesztőség tagjai számára, hogy megtagadják a tudomásuk nélkül vagy akaratuk

³⁵ Edwin C. Baker: *Human Liberty and Freedom of Speech*. New York, Oxford University Press, 1989. 262–266.

³⁶ Cole–Etteldorf (2023a) i. m. 31.

³⁷ Cole i. m. 304.

³⁸ A Bizottság (EU) 2022/1634 (2022. szeptember 16.) ajánlása a médiaágazatban a szerkesztői függetlenséget és a tulajdonviszonyok átláthatóságát szavatoló belső biztosítékokról.

ellenére módosított cikkek vagy egyéb szerkesztői tartalmak aláírását), a lelkiismereti okokra való hivatkozás lehetősége (ami védelmet nyújt a fegyelmi szankciókkal vagy a szerkesztőség azon tagjainak önkényes elbocsátásával szemben, akik elutasítják az általuk a szakmai normákkal ellentétesnek vélt feladatokat), a belső szabályok végrehajtását felügyelő etikai vagy felügyeleti bizottságok, a főszerkesztő kinevezéséért, autonómiájának és függetlenségének védelméért felelős testületek stb.³⁹

Az EMFA ezen rendelkezéseivel szemben, annak elfogadása előtt, több médiapiaci szereplő is erőteljes kritikát fogalmazott meg a tulajdonosi jogok korlátozása miatt.⁴⁰ Az EMFA belső sajtószabadságot biztosító rendelkezésével szemben felvethető, hogy az nemigen fér össze a legtöbb uniós tagállam sajtószabadság-felfogásával, ami szertint a tulajdonos és az újságírók viszonyát nem szükséges jogszabályi keretek között rendezni. Kivétel ez alól Magyarország, ahol a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.) 7. §-a 2011 óta védi az újságírói és a szerkesztői szabadságot a tulajdonosoktól és a hirdetőktől; más kérdés, hogy a szabály érdemi gyakorlata azóta nem alakult ki. Mindenesetre a rendelkezés formálisan differenciálja a sajtószabadság korábban nem szegmentált jogát a jogot gyakorló személyéhez igazodóan, és eszerint a médiatulajdonosok – a sajtószabadság ‘első számú’ jogosultjainak – szabadsága jelentős korlátozás alá kerülhet az újságírók és a szerkesztők védelme érdekében, ez pedig izgalmas új fejleményekhez vezethet a sajtószabadság tartalmát illetően.

3.6. A médiahatóságok függetlensége

Az uniós médiajog végrehajtásának szempontjából kiemelt jelentősége van a független tagállami szabályozó hatóságoknak. Az uniós jogalkotó ezt a tényt rögzíti is [(36) preambulumbekzdés], és ebből következően elsődleges célja az, hogy tagállami szinten olyan független, megfelelő szakmai humán erőforrással és hatáskörrel rendelkező hatóságok működjenek, amelyek megalapozzák a tagállami médiahatóságok uniós szintű együttműködését. Az EMFA ezt úgy támogatja, hogy felhívja az AVMS irányelv 30. cikkét,⁴¹ ami részletesen szabályozza a tagállami médiahatóságokkal szembeni követelményeket [7. cikk (2) bekezdés]. 2018-as módosítását megelőzően az AVMS irányelv csupán röviden utalt a független, tagállami szabályozóhatóságok egymással, illetve a Bizottsággal való együttműködési kötelezettségére, és magukkal a nemzeti médiahatóságokkal szembeni elvárásokra csupán egy preambulumbekzdésében tért ki.⁴² Az EMFA amellet, hogy visszautal az AVMS irányelvre, egy általános mondattal

³⁹ Uo. 6–10. bek.

⁴⁰ Clothilde Goujard: We're Fine as we Are, Press Tells EU as Brussels Plans Media Freedom Law. *Politico*, 2022. szeptember 16. <https://tinyurl.com/2rvvhr5n>

⁴¹ Ehhez ld. 2018/1808 irányelv a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelvnek (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) a változó piaci körülményekre tekintettel való módosításáról (a továbbiakban: AVMS irányelv), HL L 303., 2018.11.28, 69–92. o.

⁴² AVMS irányelv, (94) preambulumbekzdés.

meg is ismétli az abban foglaltakat [7. cikk (3) bekezdés], ezzel hangsúlyozva az ott meghatározott követelmények relevanciáját és jelentőségét.

Fontos rámutatni, hogy az EMFA egy, a nemzeti médiahatóságokat érintő hatáskörbővítést is előír a tagállamoknak (amennyiben nem rendelkeznek már eleve azzal), ugyanis arra kötelezi őket, hogy biztosítsák: médiahatóságaik rendelkeznek az EMFA III. fejezetében foglalt feladatok ellátásához szükséges, a rendeletben meghatározott személyek adatszolgáltatásra való kötelezés jogával [7. cikk (4) bekezdés].

A rendelet 13. cikkében foglalt feladatok áttekintését követően az adatszolgáltatásra való kötelezés praktikusán azt jelenti, hogy a Testület és a Bizottság a tagállami hatóságokon keresztül bármilyen, a tagállami mediaszabályozással kapcsolatos információt igényelhetnek, amennyiben a 13. cikk alá tartozó ügyben járnak el. A Testület az információ- és adatigénylés körét legszélesebben abban a körben tudja gyakorolni, amikor véleményt alkot valamilyen tagállami intézkedésről [13. cikk (1) bekezdés f) pont és 21. cikk], hiszen az EMFA alapján bármilyen „jogalkotási, szabályozási vagy közigazgatási” intézkedést véleményezhet, azzal a korlátozással, hogy a véleményezés alá vont intézkedés valószínűsíthetően jelentősen befolyásolja a mediaszolgáltatók működését a belső piacon (bővebben ld. 4.5.1. alpont).

3.7. A Médiaszolgáltatások Európai Testülete

A rendelet alapjaiban változtatja meg a nemzeti szabályozóhatóságok uniós szintű együttműködési mechanizmusát – annak sokkal formalizáltabb együttműködési struktúráját hozza létre azzal,⁴³ hogy az Audiovizuális Médiaszolgáltatásokat Szabályozó Hatóságok Európai Csoportja (ERGA) helyébe,⁴⁴ annak jogutódjaként, a Médiaszolgáltatások Európai Testületét helyezi.⁴⁵ A Testület fő funkciója, hogy – az EMFA-ban ráruházott hatásköreinek megfelelően – támogassa Bizottságot a rendelet és az AVMS irányelv végrehajtásában, és erősítse a nemzeti hatóságok közötti szabályozói együttműködést. Ennek tartalmát az EMFA 13. cikke határozza meg.

A rendelet a Testület feladatainak ellátáshoz megfelelő függetlenséget igyekszik rendelni (9. cikk), ami alatt a Bizottság és a Testület szoros és hatékony munkakapcsolatát támogató függetlenséget kell érteni [(42) preambulumbekzdés]. Ezt egy kétszintűvé alakított struktúrával valósítja meg: egyrészt az AVMS irányelv továbbra is biztosítja a nemzeti szabályozó hatóságok számára – nemzeti szintű működésük biztosításához – a köz- és a magánjogi szervezetektől való, illetve finanszírozási szempontú függetlenséget, amit a rendelet is megerősít,⁴⁶ másrészt az EMFA a tagállami hatóságokból alakuló Testülettől is megköveteli feladatainak és hatásköreinek gyakorlása során a teljes függetlenséget.

⁴³ Cole–Etteldorf (2023a) i. m. 42.

⁴⁴ AVMS irányelv, 30b. cikk.

⁴⁵ Az EMFA az AVMS irányelv 30b. cikket hatályon kívül helyezi, és helyét az EMFA 8–17. cikkei veszik át.

⁴⁶ Ld. AVMS irányelv, 30. cikk, illetve az EMFA ezt megerősítő 7. cikk (2)–(3) bekezdéseit.

Kérdés azonban, hogy a Testület független szakmai működését biztosítani hivatott szabályok mennyiben érvényesülnek a Testület és a Bizottság viszonyában. A hatásköri és a szervezeti szabályok áttekintése alapján kevésbé, és éppen ezért aggodalomra adnak okot. Itt egyrészt arra gondolunk, hogy a Testület legfontosabb feladatainak (vélemény nyilvánítása, kidolgozása) legnagyobb része nem látható el önállóan, a Bizottság közrehatása nélkül.⁴⁷ A Testület önálló kezdeményezése, eljárása azokhoz a feladataihoz kapcsolódik, amik koordinációt, harmonizációt, párbeszédet, jó gyakorlatok cseréjét igénylik [13. cikk k)–o) pontok]. Az EMFA egyes, a Testület működését befolyásoló szervezeti megoldásai is a Bizottságtól való függőség irányába mutatnak. Erre példa, hogy a Testület eljárási szabályzatának elfogadásában sem élvez önállóságot, hanem az bizottsági konzultációhoz kötött. Emellett, noha a rendelet kimondja a Testület hatékony működésének zálogát nyújtó titkárság esetében, hogy az kizárólag a Testület utasítása alapján járhat el, de a titkárság és a működési feltételek biztosítása teljes mértékben a Bizottságtól függ.

A Testület további hatáskörei alapvetően a hatóságok közötti szabályozói együttműködés erősítését szolgálják,⁴⁸ amire – amint a függetlenséggel kapcsolatban a fentiekben arra utaltunk – a Bizottságnak nemcsak a Testület működésén, hanem az EMFA által biztosított önálló véleményalkotási (21. cikk (4) bekezdés, 22. cikk (3) bekezdés, 23. cikk (2) bekezdés és 24. cikk (4) bekezdés) és iránymutatás-kiadási (13. cikk i) pont, és 16. cikk) hatáskörein keresztül is jelentős ráhatása van.

Látható, hogy az EMFA az új, uniós szintű szabályozóhatóságokat tömörítő szerv hatásköreit jelentősen bővíti. Fontos viszont megjegyezni, hogy a Testület által kibocsátott véleményeknek nincs kötelező erejük sem a tagállami hatóságok, sem pedig az EMFA, illetve az AVMS irányelv címzettjei tekintetében.⁴⁹ A rendelet ehhez még azt is hozzáteszi, hogy a kötelező erő hiányának ellenére a vélemények „hasznos iránymutatásként szolgálhatnak az érintett nemzeti szabályozó hatóságok vagy szervek számára” [(41) preambulumbekkezdés]. A kötelező erő hiánya mellett az EMFA nem kapcsol az eljárásokhoz végrehajtási és szankciórendszert, nem biztosít sem a Testület, sem a Bizottság számára végrehajtási hatásköröket.⁵⁰ A rendelet a testületi véleményektől elsősorban az együttműködési mechanizmus hatékony működtetését várja el [(44) preambulumbekkezdés].

⁴⁷ Ld. különösen EMFA, 13. cikk (1) c), d), f) és h) pontjait; illetve vö. Cole i. m. 309.; Cole–Etteldorf (2023a) i. m. 48.

⁴⁸ Cole i. m. 308.

⁴⁹ Cole–Etteldorf (2023a) i. m. 48.

⁵⁰ Uo. 44., 49.

3.8. Médiaszolgáltatások nyújtása és az azokhoz való hozzáférés digitális környezetben: az online platformok kötelezettségei

A rendelet egyik legvitatottabb rendelkezését, a 18. cikket, amit a szakirodalom és szakértői vélemények is heves kritikával illettek,⁵¹ három elemre lehet osztani: (1) a médiaszolgáltatók nyilatkozattételi kötelezettségei, (2) a médiaszolgáltatókkal szembeni eljárás és vitarendezés lehetőségei, és (3) a platform átláthatósági kötelezettségei a médiaszolgáltatókkal szembeni tevékenységével kapcsolatban.

A 18. cikk (1) bekezdése értelmében, amely a médiaszolgáltatói tartalmak online óriásplatformokon való megjelenéséről rendelkezik, az online óriásplatformokat üzemeltető szolgáltatóknak garantálniuk kell, hogy a szolgáltatásaik igénybe vevői nyilatkozhassanak több szervezeti, jogi, ellenőrzési és elérhetőségi kérdéstről. Ennek értelmében a szolgáltatás igénybe vevői maguk nyilatkozhatnak arról, hogy médiaszolgáltatók, szervezetileg (tagállamoktól, politikai pártoktól, illetve egyéb harmadik ország által finanszírozott és ellenőrzött szervezetektől) függetlenek, melyik hatóság felügyelete alá tartoznak, milyen elérhetőségeik vannak, továbbá arról is, hogy nem szolgáltatnak mesterségesintelligencia-rendszerek által létrehozott tartalmat emberi felülvizsgálat nélkül. Kiemelendő, hogy az online óriásplatformoknak e nyilatkozatokat – kivéve a platformszolgáltatást igénybe vevő hivatalos nevét és elérhetőségi adatait – könnyen hozzáférhető módon közzé kell tenniük az interfészükön is.

A 18. cikk második strukturális eleme a platformok és a médiaszolgáltatók közötti konfliktusok során alkalmazandó eljárást és vitarendezési lehetőségeket taglalja. A 18. cikk (4) bekezdése részletezi azt az esetkört is, amikor a platform olyan döntést kíván hozni, amely a médiaszolgáltatót negatívan érinti. Ilyen döntés lehet a bekezdés értelmében a szolgáltatás felfüggesztése (egy médiaszolgáltató fiókjának felfüggesztése), illetve a médiaszolgáltató által közzétett tartalom láthatóságának korlátozása azon az alapon, hogy a tartalom nem felel meg az adott platform szerződési feltételeinek (egy médiaszolgáltató által közzétett poszt eltávolítása vagy akár hátrасorolása). Fontos megjegyezni, hogy ahogy azt az (51) preambulumbekzdés is aláhúzza, nem tekinthető a tartalom láthatósága korlátozásának az, ha a platform azt az uniós joggal összhangban címkézi vagy bizonyos tartalmak vonatkozásában életkor-ellenőrzést ír elő.

Ezekben az esetekben, hasonlóan a digitális szolgáltatásokról szóló rendelet⁵² (a továbbiakban: DSA) szabályaihoz (17. cikk), a platform köteles indokolást adni, de elmentésben a DSA 17. cikk szerinti szabályaival, az EMFA *ex ante* jelleggel kötelezi a platformot az indokolásra, azaz a platform a korlátozásról szóló döntés hatálybalépése előtt köteles arról tájékoztatni a médiaszolgáltatót. Az indokoláson túl, konjunktív jelleggel, a platform köteles lehetőséget biztosítani a médiaszolgáltatónak, hogy élhessen

⁵¹ Sorrendben: Seipp – Ó Fathaigh – van Drunen i. m. 48–49.; EU: How to Protect Media Freedom in New Regulation. *Article 19*, 2023. május 5. <https://tinyurl.com/2tje8tp7>; Gergely Gosztonyi – Gergely Ferenc Lendvai: Could European Media Freedom Act Solve the Problems of Traditional Media's Content in the Online Sphere? *Informatization Policy*, Vol. 31. (2024) 72–82. <https://doi.org/10.22693/NIAIP.2024.31.1.072>

⁵² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról, HL L 277. 2022.10.27. 1–102. o.

a válaszadás jogával az indokolással ellátott döntésnyilatkozat kapcsán, a kézhezvételtől számított 24 órán, illetve a DSA 36. cikk (2) bekezdés szerinti válsághelyzet esetén ennél rövidebb időn belül.

A 18. cikk (5)–(7) bekezdései a médiaszolgáltatók által tett panaszok kezelésének, illetve a vitarendezés lehetőségeit mutatják be. Az (5) bekezdés a gyorsított panaszkezelést írja elő a platformoknak, vagyis azokat a panaszokat, amelyeket a médiaszolgáltató vagy az online közvetítő szolgáltatások üzleti felhasználói tekintetében alkalmazandó tisztességes és átlátható feltételekre vonatkozó rendelet⁵³ (a továbbiakban: P2B rendelet) 11. cikke szerint, vagy a DSA 20. cikke szerinti belső panaszkezelési rendszeren keresztül nyújt be, a platform köteles prioritással, indokolatlan késedelem nélkül kezelni. A médiaszolgáltatók előnyben részesített helyzete tükröződik a (6)–(7) bekezdésekben, melyek értelmében a médiaszolgáltató, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a platform kellő indok nélkül, ismétlődően korlátozza vagy felfüggeszti a szolgáltatását, az EMFA kötelezi a platformot a hatékony párbeszédre alapuló békés vitarendezésben való részvételre. A békés (alternatív) vitarendezés lehetősége akkor is adott a médiaszolgáltató számára, ha a fentebb említett nyilatkozatokat a platform elutasítja vagy érvényteleníti. Ebben az esetben mind a P2B rendelet 12. cikke szerinti közvetítés, mind a DSA 21. cikke szerinti alternatív vitarendezés lehetősége biztosított a médiaszolgáltatóknak.

A 18. cikk utolsó eleme egy átláthatósági kötelezettség arra vonatkozóan, hogy a platformoknak évente nyilvánosságra kell hozniuk, hogy hány esetben utasították el vagy érvénytelenítették a médiaszolgáltatók nyilatkozatait, hányszor és miért, illetve milyen korlátozásokat alkalmaztak a médiaszolgáltatókkal szemben, továbbá hány vitarendezési párbeszédben vettek részt. A 18. cikk vitarendezési mechanizmusai kapcsán a 19. cikk – lényegében a vitarendezés hatékonyságának biztosítása érdekében – kiemeli, hogy a Testületnek rendszeresen, kooperatív módon strukturált párbeszédet kell kezdeményeznie az online óriásplatformokat üzemeltető szolgáltatókkal, a médiaszolgáltatók képviselőivel és a civil társadalom képviselőivel. A strukturált párbeszéd három célt szolgál: a 18. cikk szerinti moderálási és eljárási tapasztalatok megosztását és a gyakorlatok megvitatását, a független média változatos kínálatához való hozzáférés előremozdítását a platformokon, és azon önszabályozási kezdeményezések betartásának nyomon követéséről folytatott diskurzus elősegítését, amelyek a felhasználók által közzétett káros tartalmakkal szemben kerültek implementálásra (különösen a dezinformáció és a külföldi információmanipuláció vonatkozásában).

A 20. cikk a médiakínálat testreszabásának jogát vezeti be, ami a rendelkezés szerint a felhasználók joga arra, hogy a médiaszolgáltatásokhoz való hozzáférést, illetve az ehhez használt készülékek konfigurációját személyes preferenciájuk szerint alakíthassák. A testreszabás joga kötelezettséget keletkeztet a gyártók, a fejlesztők és az importőrök oldalán, ugyanis a 20. cikk értelmében az adott interfésszel vagy eszközzel kapcsolatban ügyelniük kell, hogy azon biztosított legyen a felhasználók számára a szabad és könnyű konfigurálási lehetőség. Az (57) preambulumbekkezdés alapján a

⁵³ 2019/1150 rendelet az online közvetítő szolgáltatások üzleti felhasználói tekintetében alkalmazandó tisztességes és átlátható feltételek előmozdításáról, HL L 186., 2019.07.11., 57–79. o.

testreszabás jogának célja elsősorban az, hogy az adott készülékek és interfészek zárt és előre telepített alkalmazásai ne korlátozzák a felhasználók választási lehetőségét.

A platformokat érintő három cikk tekintetében, különösen a 18. cikk kapcsán, több kérdést és gyakorlati problémát is érdemes bemutatni. Bár az EMFA egyik legproblematisabb cikkeként számontartott rendelkezés (a javaslat 17. cikke)⁵⁴ elfogadott verziója nagyban eltér a korábbi változatoktól,⁵⁵ az több, már korábban is jelzett ok miatt potenciálisan problémás maradt. A 18. cikk (1) bekezdése, ami visszautal a 6. cikk (1) bekezdése szerinti tájékoztatási kritériumrendszerre, nem kínál megoldást arra, hogy a bizonyos tevékenységükben nem független médiaszolgáltatók ne tudják kihasználni a médiaszolgáltatókra vonatkozó szabályozásban rejlő előnyöket.⁵⁶ A problémát tovább bonyolítja, hogy e médiaszolgáltatók definíciója nem jelenik meg magában az EMFA-ban,⁵⁷ de az vélhetően olyan médiaszolgáltatókat takar, amelyek egyes, harmadik országok által – akár pénzügyi, akár szerkesztői szempontból – állami ellenőrzés alatt állnak, és amelyek feszültségeket okozhatnak az EU-n belüli szabad mozgásra vonatkozó szabályok alkalmazása során.⁵⁸ Joggal merülhet fel ennek kapcsán az az elvi kérdés, hogy azok a médiumok, amelyek valamely kormányzat közvetlen ellenőrzése alatt állnak, és nem rendelkeznek szerkesztői autonómiával, újságíróik pedig nem függetlenek, egyáltalán igényt tarthatnak-e a sajtószabadság védelmére.⁵⁹ Ugyanakkor nem lehet kizárni a jog gyakorlásából azokat a médiumokat, amelyek egy kormányzat törekvéseivel szimpatizálnak, mert az ugyanolyan önkényes és a médiaszabadságra nézve káros lenne, mint bárki mást kategorikusan kizárni e jog gyakorlásából. Emellett az is megállapítható, hogy közvetlenül a kormány által ténylegesen ellenőrzött médiumok valóban nem hivatkozhatnak az emberi jogok védelmére, mivel a kormányoknak nem lehetnek emberi jogaik. De az ilyen befolyás megállapítására a nemzeti médiahatóságok vagy az EU egyes szervei jobbra alkalmatlanok, általában véve és az EMFA érintett rendelkezéseinek alkalmazása során is.

Ugyancsak ellentmondásos, és a gyakorlatban a médiaszolgáltatók számára kétséges helyzetet teremthet a nyilatkozattételi kötelezettség a szerkesztői függetlenség vonatkozásában. Egyfelől az EMFA több ízben is hangsúlyozza, hogy a szerkesztői függetlenség értelmezése és szabályozása széttagolt a tagállamokban [(4)–(5), (18) preambulumbekkezdések], de nem tesz kísérletet arra, hogy akár egy új definícióval vagy részletszabályokkal elősegítse a harmonizációt. Ehelyütt kiemelhető a 4. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezés, ami szerint „a tagállamok – beleértve nemzeti szabályozó

⁵⁴ Joan Barata: Problematic Aspects of the European Media Freedom Act – old And New. *LSE*, 2023. május 2. <https://tinyurl.com/mtvsnmzj>

⁵⁵ Max van Drunen et alii: What can a Media Privilege Look Like? Unpacking Three Versions in the EMFA. *Journal of Media Law*, Vol. 15., No. 2. (2024) 153–158. <https://doi.org/10.1080/17577632.2023.2299097>

⁵⁶ Gosztonyi–Lendvai i. m. 76–77. Ld. előnyként: EMFA, 18. cikk (5) bekezdés, azaz a prioritált panaszkezelés lehetősége.

⁵⁷ A tisztességtelen médiaszolgáltatók említés szinten kerültek bele a végleges szövegbe, ld. EMFA, (44) és (49) preambulumbekkezdések.

⁵⁸ Blázquez i. m. 14.

⁵⁹ Ilaria Buri – Isabel Lereno Monteiro Guedes – Lucas Balluff: The European Union’s RT and Sputnik Ban: Necessary and Proportionate? *DSA Observatory*, 2022. április 22. <https://tinyurl.com/547kf57z>

hatóságaikat és szerveiket is – nem avatkozhatnak be a médiaszolgáltatók szerkesztői politikájába és szerkesztői döntéseibe, és nem próbálhatják meg befolyásolni azokat,” ám annak normatartalma nem befolyásolja érdemben a tagállami töredezett szabályozás és gyakorlat egységesülését. Másfelől, egyben kapcsolódva a fogalmi kettősséghez, szokatlan megoldásnak hat, hogy az online óriásplatformok ‘függetlenség-kapuoörökként’ ellenőrzik, és adott esetben megtagadhatják vagy érvényteleníthetik egyes médiaszolgáltatók nyilatkozatát. Ugyanis ez az eljárás olyan szakértelmet és jogismereti háttérrel (egyben bizalmat) előfeltételez az online óriásplatformok részéről – amelyek az EMFA kontextusában elsősorban a közösségimédia-platformokat takarják –, amely páratlanul széles lehetőséget ad arra, hogy a fragmentált jogi szabályozásokat a saját értelmezésükben alkalmazhassák. Szintén kétséges, hogy mennyiben számítanak megbízható kapuoöröknek azok a platformok, amelyeknek a Bizottság eljárásai alapján bizonyos esetekben már az is nehézséget okoz, hogy a DSA szabályainak megfeleljenek,⁶⁰ illetve kilépnek a dezinformációs kódexből.⁶¹ E tekintetben reménykeltő lehet a 18. cikk (9) bekezdése alatt említett majdani iránymutatás, amely segítheti a platformok gyakorlatát, és sorvezetőként szolgálhat a platformok számára a megfelelés kapcsán.

Kifejezetten előnyös, és az EMFA javaslatából még hiányzó szabály az *ex ante* korlátozás lehetősége.⁶² A 18. cikk (4) bekezdése – bár rendkívül rövid határidővel – lehetőséget ad a médiaszolgáltatóknak arra, hogy érdemben megelőzzék a velük szemben alkalmazandó korlátozást vagy felfüggesztést. Hasonlóan pozitív változás a P2B rendelet és a DSA szabályainak alkalmazhatósága az alternatív vitarendezésre.

3.9. A jól működő médiapiacot szolgáló intézkedésekre és eljárásokra vonatkozó

követelmények: beavatkozás a piaci folyamatokba a pluralizmus védelme jegyében

A rendelet 5. szakasza a jól működő médiapiacot szolgáló intézkedésekre és eljárásokra vonatkozó követelményeket állapít meg három kérdéskörben: a médiapiac és a médiapluralizmus nemzeti szabályozásának vizsgálata, a médiapiaci összefonódások értékelése, valamint a médiapiaci összefonódások Testület általi véleményezése terén.

A 21. cikk részletekbe menően rendelkezik a médiaszolgáltatókat érintő nemzeti intézkedések sajátosságairól. Az (1) bekezdésben az EMFA megállapítja – s egyben beavatkozik a tagállami szabályozásba –, hogy a tagállamok által hozott minden olyan jogalkotási, szabályozási vagy közigazgatási intézkedésnek, amely hatással lehet a médiapluralizmusra vagy a szerkesztői függetlenségre, kellően indokoltnak és arányosnak kell lennie. Ehhez kapcsolódva az EMFA előírja az intézkedések vonatkozásában az indokolási és átláthatósági kötelezettséget, továbbá a megkülönböztetés mentességének elvét is. Kifejezetten kiemeli, hogy a közigazgatási intézkedések elfogadására alkalmazott nemzeti eljárásoknak be kell tartaniuk az előre meghatározott időkereteket, és azo-

⁶⁰ A Bizottság információkérést küld a Metának a digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály alapján. Európai Bizottság, 2024. március 1. <https://tinyurl.com/yzt4fsjj>

⁶¹ Francesca Gillett: Twitter Pulls Out of voluntary EU Disinformation Code. *BBC*, 2023. május 27. <https://www.bbc.com/news/world-europe-65733969>

⁶² Van Druenen i. m.

kat indokolatlan késedelem nélkül kell lefolytatniuk – ezzel biztosítva a szabályozási folyamatok hatékony és időben történő kezelését. Az intézkedések kapcsán – legyen szó szabályozási vagy más jellegű intézkedésről – fellebbezési jogot is biztosít az intézkedés hatálya alá tartozó médiaszolgáltatóknak. Az érintett médiaszolgáltatóknak joguk van fellebbezni az intézkedések ellen egy fellebbviteli szervnél, amely lehet akár bíróság is. Ugyan az EMFA nem jelöli meg pontosan a fellebbviteli szervet, a rendelkezés minimumszabályként aláhúzza, hogy az csak olyan, szakértelemmel rendelkező és a feladatát időszerűen ellátni képes entitás lehet, amely független a felektől, külső beavatkozástól vagy politikai nyomástól, és nincs olyan körülmény az eljárása során, amely veszélyeztetheti az elé kerülő ügyek független értékelését.

További beavatkozásnak tűnik a nemzeti szabályozási hatáskörbe, hogy ha egy szabályozási vagy közigazgatási intézkedés valószínűsíthetően jelentős hatással lesz a belső piacon működő médiaszolgáltatókra, akkor a Testület a Bizottság vagy az érintett médiaszolgáltatók kérésére vagy saját kezdeményezésére véleményt nyilváníthat az intézkedésről, de a Bizottság is kiadhatja saját véleményét az ügyben, ha ezzel nem sért valamely uniós alapszerződésben meghatározott hatáskört. Ezeket a véleményeket nyilvánosan hozzáférhetővé teszik, hozzájárulva az átláthatósághoz és az elszámoltathatósághoz. E véleményekhez a Testület és a Bizottság a médiaszolgáltatókat érintő szabályozási vagy közigazgatási intézkedések elfogadásáért felelős nemzeti hatóságoktól vagy szervektől releváns információkat kérhet. Az érintett hatóság vagy szerv köteles ezeket az információkat haladéktalanul és elektronikus úton rendelkezésre bocsátani, megkönnyítve ezzel a véleményalkotás folyamatát.

A médiapiaci összefonódások értékeléséről a 22. cikk rendelkezik, két nagy területet szabályozva: az összefonódások értékelését és az értékelés kritériumait, valamint a konzultációs feladatokat és a Testület véleményezési jogköreit. Az összefonódások értékelése tekintetében az EMFA megállapítja, hogy a tagállamoknak a nemzeti jogban anyagi és eljárási szabályokat kell megállapítaniuk az olyan médiapiaci összefonódások értékelésére, amelyek jelentősen befolyásolhatják a médiapluralizmust és a szerkesztői függetlenséget. Ezeknek a szabályoknak átláthatónak, objektívnek, arányosnak és megkülönböztetésmentesnek kell lenniük. A nemzeti szabályoknak ezen túlmenően ki kell térniük az információk bejelentésére, az eljárásban kijelölt hatóságra vagy szervekre, a megfelelő kritériumrendszerre, illetve az értékelés lefolytatásának időkeretére is. Kiemelendő, és az EMFA is rögzíti, hogy az összefonódás-értékelés elkülönül a versenyjogi értékeléstől, és nem érinti a vonatkozó összefonódás-ellenőrzési szabályokat [(61) preambulumbekkezdés]. Az összefonódások értékelését az EMFA öt elem figyelembevételével végzi el:

- a médiapluralizmusra gyakorolt várható hatás, beleértve a közvélemény-formálásra és a médiaszolgáltatások sokszínűségére gyakorolt hatásokat, figyelembe véve az online környezetet és a felek érdekeltségeit más médiavállalkozásokban vagy nem médiavállalkozásokban;
- a szerkesztői függetlenség biztosítékai, ideértve a médiaszolgáltatók által a szerkesztői döntések függetlenségének biztosítására tett intézkedéseket;
- az érintett felek gazdasági fenntarthatósága az összefonódás nélkül, valamint az annak biztosítására szolgáló lehetséges alternatívák;

- a Bizottság médiapluralizmusról és tömegkommunikációról szóló éves jogállamisági jelentésének vonatkozó megállapításai;
- az érintett felek által a médiapluralizmus és a szerkesztői függetlenség biztosítása érdekében tett kötelezettségvállalások.

Az első három tekintetében a Bizottság a Testület közbenjárásával iránymutatásokat ad ki [22. cikk (3) bekezdés]. A 22. cikk második kiemelt szabályozási területe a nemzeti szabályozók és a Testület között konzultációra vonatkozik. Ennek értelmében a nemzeti szabályozó, ha „valószínűsíthető”, hogy egy médiapiaci összefonódás hatással lesz a médiaszolgáltatások belső piacának működésére, köteles konzultációt kezdeményezni a Testülettel az összefonódás értékeléséről. E körben a Testület további kötelezettsége, hogy a konzultáción túl véleményt is készítsen a nemzeti szabályozó és a Bizottság részére az összefonódás értékeléséről, e véleményt pedig a nemzeti szabályozó köteles a „lehető legteljesebb mértékben” figyelembe venni [22. cikk (5)–(6) bekezdések].

A 23. cikk a 22. cikkben megállapított véleményezésre vonatkozó jogkörök egy speciális esetkörét szabályozza. Ha a fentebb említett értékelés nem valósul meg, illetve az adott nemzeti szabályozó nem konzultál a Testülettel, ugyanakkor valószínűsíthető, hogy egy összefonódás befolyásolni fogja a médiaszolgáltatások belső piacának működését, a Testület saját kezdeményezésre, vagy bizottsági kérés alapján, véleményt készíthet a fenti elemek figyelembevételével.⁶³ A véleményt ezt követően nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenni [23. cikk (3) bekezdés].

A jól működő médiapiacot szolgáló intézkedésekre és eljárásokra vonatkozó követelmények szabályozása az eddigi uniós szabályozás kontextusában páratlan mélységben avatkozik bele a tagállamok nemzeti szabályozásába. E kontextusban Mark Cole aggodalmát fejezi ki azzal kapcsolatban, hogy az eddig kizárólagosan nemzeti hatáskörben lévő koncentrációkorlátozás és médiapluralizmus-szabályozás szupranacionális központosítása nemcsak a nemzeti hatásköröket, hanem az EU saját maga által megállapított, a médiapiac szabályozása vonatkozásában „óvatos és visszafogott” álláspontot tükröző hatásköreit is megkérdőjelezheti.⁶⁴ A szerző ezalatt leginkább a joggal kapcsolatos problémákat említi meg (ezt később részletesen taglaljuk, ld. 4.1. alpont). Egyfelől, Cole arra hivatkozik, hogy az EUMSZ 114. cikke mint jogalap ugyan az EU harmonizációs igényének standard referenciapontjává vált, mégis *lex generalis*, azaz csak abban az esetben rá hivatkozni, ha a „Szerződések nem rendelkeznek olyan *lex specialis* jogalapról, amely a tervezett intézkedés szempontjából releváns lenne.”⁶⁵ A szerző e körben felveti, hogy ilyen hivatkozási alap lehetne a médiaszabadság és a médiapluralizmus is⁶⁶ – ez egybevág az EMFA (60) preambulumbekkezdésben adott magyarázatával, amely hangsúlyozza, hogy a médiapiacot érintő beavatkozás a médiaszol-

⁶³ Ez a jog megilleti a Bizottságot is, azzal a kikötéssel, hogy ezzel nem sérthet hatáskört [23. cikk (2) bekezdés].

⁶⁴ Cole i. m. 295–296.

⁶⁵ Uo. 295.

⁶⁶ Ld. EUSZ 2. cikk és Alapjogi Charta 11. cikk (1)–(2) bekezdések.

gáltatások függetlenségét és sokszínűségét szolgálja. Az említett preambulumbekzdés e tekintetben példálzó jelleggel megemlíti azokat a tagállami szabályozás következtében bekövetkező hátrányokat, amelyek fenyegetik a szolgáltatásnyújtás szabadságát és a médiapluralizmust, mint például azok a szabályok, amelyek a médiatulajdont korlátozzák, vagy éppen az engedélyhez kötött médiaszolgáltatás nyújtását nehezítik meg az engedélyek visszavonásán vagy a megújítás megnehezítésén keresztül. Mégis, Cole szerint az EMFA által rögzített hivatkozások a hatáskörök kibővítésére nem megfelelő alátámasztás, azért, mert a hatáskörök elosztása és a szubszidiaritás elvén nem változtat a fentiekre való utalás. Ennek értelmében azok a hatáskörök, amelyeket egy tagállam nem adott át az EU-nak, továbbra is az adott tagállaméi, azaz jelen esetben a médiapiac, a médiapluralizmus és a médiakoncentráció szabályozása, függetlenül a (60) preambulumbekzdésben foglaltaktól, nem tartoznak uniós hatáskörbe, hiszen ilyen típusú hatáskör-módosítás nem történt az EUMSZ-ben.⁶⁷

Tovább bonyolítja a normatartalom megértését, hogy a (62) preambulumbekzdés külön kiemeli, hogy az összefonódásokkal kapcsolatos tagállami értékelési megközelítések Unió-szerte nagymértékben eltérőek, így még inkább kétséges, hogy pontosan miképpen kellene implementálni és értelmezni a rendelkezést az egyes tagállami jogszabályok keretrendszerében. Kodifikációs problémát okozhat a standardizált kritériumrendszer szerinti értékelés is [(68) preambulumbekzdés]. A Testület és a Bizottság véleményezése, hasonlóan az értékelés-szabályozáshoz, számos gyakorlati kérdést vet fel.

Egyfelől mivel az érintett cikkek semmiféle szankciórendszert nem rögzítenek, a vélemények figyelembevétele kötelezővé tehető, de lényegében nem lehet kikényszeríteni az értékelések véleményhez igazítását. Ahogy a 22. cikk (6) bekezdése fogalmaz, az egyetlen lépés, amelyet ebben az esetben a Testület tehet, annak követelése, hogy „a nemzeti szabályozó hatóság vagy szerv a Testület által az eljárási szabályzatában megállapítandó határidőn belül érvekkel alátámasztott indokolást nyújtson be a Testületnek és a Bizottságnak, amelyben kifejti álláspontját.” Másfelől – részben a tagállami szabályozások eltérő jellege miatt – értelmezési konfliktus alakulhat ki egy tagállam értékelése és a Testület véleménye között, amennyiben nem került sor konzultációra. Ugyanakkor e konfliktusok feloldására az EMFA nem ad megfelelő választ, sem álláspont-ütköztetési lehetőséget, így a Testület véleménye csorbíthatja a nemzeti szabályozók hatáskörét a médiapiaci összefonódások értékelését illetően,⁶⁸ ami bár egyes kutatók szerint kívánatos lehet,⁶⁹ a gyakorlatban azonban nem könnyíti meg a tagállamok és a Testület együttműködését.

⁶⁷ Cole i. m. 295.

⁶⁸ Uo. 311.; Marta Sznajder: European Media Freedom Act and Its Implications for Both Merger Control and Media Pluralism: The Polish Perspective. *European Law Review*, Vol. 49. (2024) 66–77.

⁶⁹ Marta Cantero Gamito: The European Media Freedom Act (EMFA) as Meta-Regulation. *Computer Law & Security Review*, Vol. 48. (2023) 11–14. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2023.105799>

3.10. A gazdasági erőforrások átlátható és méltányos elosztása: közönségmérés és közfinanszírozás

A jogszabály rendelkezik a gazdasági erőforrások átlátható és méltányos elosztásáról is: a 24. cikk a közönségmérésre, a 25. cikk pedig az állami hirdetésekhez és az árubeszerzésre vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződésekhez nyújtott közfinanszírozás elosztására vonatkozóan állapít meg szabályokat. A közönségmérés tekintetében az EMFA hét alapelvet fektet le, amelynek alapján a tagállamoknak ki kell alakítaniuk a közönségméréseket és azok módszereit, eszközeit [24. cikk (1) bekezdés]: átláthatóság, pártatlanság, inkluzivitás, arányosság, megkülönböztetésmentesség, összehasonlíthatóság, ellenőrizhetőség.

A sorvezetőként szolgáló elvek mögött kettős cél húzódik. Egyrészt a közönségmérés kiemelt szerepet játszik a médiaiparban, mivel hatással van a reklámosztásra és az árakra, amelyek jelentős bevételi forrásokat jelentenek, így az EMFA igyekszik uniformizálni a közönségmérésre vonatkozó alapelveket [(90) preambulumbekkezdés], másrészt a (69) preambulumbekkezdés megemlíti, hogy a hagyományos médiaszolgáltatások önszabályozási mechanizmusai nem feltétlenül összeegyeztethetők a médiapiac új szereplőivel,⁷⁰ különösen az online platformokkal, amelyek más szabványok szerint végzik a közönségmérést. A hét alapelv tehát elsődlegesen a médiapiaci változásokra reflektál, és kiküszöböli a különböző közönségmérési standardokból fakadó eltéréseket.

A rendelet szigorú szabályokat fektet le a közönségmérési rendszereket szolgáltató vállalkozásokra nézve. A 24. cikk (2) bekezdése értelmében az ilyen vállalkozásoknak indokolatlan késedelem nélkül és díjmentesen kell pontos, részletes és naprakész információkat szolgáltatniuk a mediaszolgáltatók, a hirdetők és az erre felhatalmazott harmadik felek számára a módszereikről, és biztosítaniuk kell azok független éves ellenőrzését is [(70) preambulumbekkezdés]. Ezen túlmenően a mediaszolgáltatók kérésére a vállalkozásoknak részletes közönségmérési eredményeket kell szolgáltatniuk, beleértve a nem összesített adatokat is, az adatvédelmi és a magánélet védelmére vonatkozó szabályok megsértése nélkül [24. cikk (2) bekezdés]. A vállalkozásokon kívül – hasonlóan az összefonódás-szabályozáshoz – a nemzeti szabályozó hatóságoknak is kötelezettségeket ír elő az EMFA. A szabályozó hatóságoknak a (3) bekezdés alapján ösztönözniük kell a közönségmérési rendszerek szolgáltatói, a mediaszolgáltatók, az online platformok és az érintett érdekelt felek közötti együttműködést a magatartási kódexek kidolgozásában vagy a közösen elfogadott kódexeknek való megfelelés érdekében. E kódexek célja az említett elveknek való megfelelés rendszeres ellenőrzésének előmozdítása független és átlátható auditok révén. A Bizottság a Testület közreműködésével iránymutatást adhat ki a kódexekhez, illetve a közönségmérés szolgáltató vállalkozók számára, leginkább azért, hogy egységesítsék és standardokhoz kössék a gyakorlatokat. Ehelyütt kiemelendő, hogy az EMFA hangsúlyozza az online platform-

⁷⁰ A probléma nem új keletű, a Netflix és egyéb streamingszolgáltatók esetében már többször felmerült a közönségmérés nehézségeinek vizsgálata, ehhez ld. Ana González-Neira – Natalia Quintas-Froufe – Jorge Gallardo-Camacho: La medición de la audiencia televisiva: desafíos ante las nuevas plataformas de video. *Comunicación Y Sociedad*, Vol. 17. (2020) 1–23. <https://doi.org/10.32870/cys.v2020.7284>

mokkal való együttműködést a kódexek kidolgozása során, különösen a fentebb említett közönségmérési kérdésekről való konzultáció céljából [(71) preambulumbekzdés]. A Testület elő kívánja mozdítani az érintett szabályozók, vállalkozások és médiaszolgáltatók között a legjobb gyakorlatok megosztását is [24. cikk (5) bekezdés].

A gazdasági erőforrások átlátható és méltányos elosztásának másik támpontja a 25. cikk. Az (1) bekezdés szerint a közigazgatási szervek révén közvetve vagy közvetlenül megvalósuló közfinanszírozás odaítélésének átlátható, objektív, arányos és megkülönböztetésmentes módon kell történnie. A tagállamoknak törekedniük kell arra, hogy az állami hirdetésekre fordított közpénzek széles körben legyenek szétosztva a médiaszolgáltatók között. A cikk kiemeli, hogy e rendelkezések nem érintik az uniós közbeszerzési szabályok szerinti közbeszerzési vagy koncessziós szerződések odaítélését, illetve az uniós állami támogatási szabályok alkalmazását. A (2) bekezdés alapján a közigazgatási szerveknek évente nyilvánossá kell tenniük az állami hirdetésekre vonatkozó információkat, így ama médiaszolgáltatók vagy online platformok nevét, amelyektől a szolgáltatásokat beszerezték, a teljes éves kiadást, valamint a szolgáltatónként elköltött éves összeget. A cikk szerint a tagállamok diszkrecionális alapon mentesíthetik a százezer főnél kevesebb lakossal rendelkező területi egységek önkormányzatait, valamint az ilyen önkormányzataik által közvetlenül vagy közvetve ellenőrzött szervezeteket az üzleti csoportok nevének közzététele alól. A (3) bekezdés rögzíti, hogy a tagállamok nemzeti szabályozó hatóságainak vagy más illetékes független testületek feladata nyomon követni az állami hirdetési kiadások médiaszolgáltatók és online platformok közötti elosztását, és erről évente jelentést tenni. A szolgáltatott információk teljességének biztosítása érdekében ezek a hatóságok további részleteket kérhetnek az érintett hatóságoktól vagy szervezetektől, illetve egyéb illetékes független hatóságtól vagy szervtől.

Mind a közönségmérés, mind az állami finanszírozásokra vonatkozó szabályozás jelentős lépés. Az előbbi tekintetében, ahogy azt mind a normaszöveg, mind a preambulumbekzdések kiemelik, különösen fontos a standardizáció, mert szakmai és lakossági igény is megfogalmazódott egy átlátható, következetes és független közönségmérés iránt.⁷¹ Francisco Blázquez tanulmányában felhívja a figyelmet az aggasztó adatokra: az európai polgárok mindössze 6-8 százaléka tartja úgy, hogy a közönségmérések transzparens, objektív és inkluzív módon történnek, az online platformok kapcsán pedig a vállalkozások és egyéb médiapiaci szervek csupán 5 százaléka véli úgy, hogy a platformok közönségmérése átlátható.⁷² Korai lenne még kijelenteni, hogy az EMFA egymaga képes megoldani a közönségmérés dilemmáit, de az egységes alapok lefektetése, illetve az önszabályozási mechanizmusoknak konzultáción nyugvó, kooperatív magatartási kódexeken keresztül véghez vitt uniformizálása egyértelműen progresszív lépés az átlátható és megbízható közönségmérési metódus felé.

Hasonlóan előremutató a közfinanszírozásra és az állami hirdetésekre vonatkozó szigorú szabályozás. Az uniós felmérések szerint az emberek döntő többsége úgy gondolja, hogy az állami hirdetésekre vonatkozó szabályok nem kellően átláthatók,

⁷¹ Blázquez i. m. 6.

⁷² Uo.

és a tagállami és uniós szabályok nem adnak megfelelő szabályozási keretet az állami piactorzítás megelőzéséhez.⁷³ Ezek a visszajelzések azért is fontosak, mert az állami reklám- és szolgáltatási szerződésekre szánt közpénzek számos médiaszolgáltatónak és online platformüzemeltetőnek kulcsfontosságúak a fennmaradáshoz [(72) preambulumbekzdés].

4. A jogszabály által felvetett lényeges kérdések

A következőkben azokat az EMFA által generált problémákat vizsgáljuk, amelyek érintik a jogszabály jogalapját, formáját, más uniós jogszabályokkal való viszonyát, valamint a belőle következő jogalkotási és -alkalmazási kötelezettségeket.

4.1 A megkérdőjelezhető jogalap

Ahogy az előzőekben már említettük, az EMFA első sorban az EUMSZ 114. cikkére hivatkozik jogalkotási indoklásaként, indoklásában pedig a tömegközvetítés szabadságával és sokszínűségével, valamint a szerkesztői függetlenséggel kapcsolatos széttagolt nemzeti szabályozási megközelítések kezelését jelöli meg a rendelet céljának.⁷⁴ A jogszabály hatálya azonban nem csupán a határokon átvitelő médiaszolgáltatásokra terjed ki, hanem olyan szolgáltatásokra is, amelyek jellemzően helyi vagy regionális szinten működnek (pl. helyi rádiók, helyi és megyei sajtótermékek). Ezek azonban nem rendelkeznek belső piaci jelentőséggel, és a rendelet preambuluma vagy indoklása sem fejti ki, hogy milyen mértékben lennének relevánsak a belső piac szempontjából, vagy hogy a helyi és regionális médiumok milyen mértékben jelentenének veszélyt a belső piac egészére nézve, így ezek tekintetében az EUMSZ 114. cikke mint jogalap aligha alkalmazható.⁷⁵

Bár az Európai Unió szabályozási keretrendszere mind kulturális, mind gazdasági vonatkozásban érinti a tagállamok médiaszabályozását, a kettőt nem mindig lehet egymástól élesen elválasztani, ezért a médiaszolgáltatások piaci szabályozása elvileg indokolható az egységes belső piac védelmében tett intézkedésként, még akkor is, ha átfedések lehetnek a kulturális szempontokkal. Azonban egy olyan megközelítés, amely szerint bármilyen gazdasági szempont elegendő indokként szolgálhatna arra, hogy egy jogi aktus csak az EUMSZ 114. cikkére támaszkodjon, gyakorlatilag megszüntetné a kizárólagos hatáskörök elvét, mivel így bármely jogszabály, amely a vállalkozásokat mint piaci szereplőket célozza, számos más kapcsolódó aspektust is lefedhetne, akár olyanokat is, amelyekben az EU-nak a szerződések alapján nincs jogalkotási hatásköre.⁷⁶

Természetesen lehet amellet érvelni, hogy a médiatartalmakra vonatkozó eltérő tagállami jogszabályok valóban akadályt jelenthetnek a belső piacon, és jelentős kockázatot jelent a média szabadságára és pluralizmusára nézve a hazai piacokon meg-

⁷³ Uo. 7.

⁷⁴ EMFA-javaslat Indoklás, 2. pont (Jogalap).

⁷⁵ Rupperecht Podszun: News Ecosystems: Tackling Unfinished Business. *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol. 12 (2024) 317. <https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnae015>

⁷⁶ Cole–Etteldorf (2023a) i. m. 16.

valósuló túlzott médiakoncentráció.⁷⁷ A rendelet (5) preambulumbekkezdése hosszasan taglalja, hogy a médiapiacok szereplőire vonatkozó nemzeti rendelkezések és eljárások eltérő volta és a koordináció hiánya jobbizonytalanságot eredményezhet az új piacokra belépni kívánó médiavállalkozások számára, de nem támasztja alá, hogy az esetlegesen eltérő tagállami szabályok a határokon átnyúló médiavállalkozásokon kívül miért jelentenének bizonytalanságot a pusztán a tagállami piacokon belül működő médiaszolgáltatók számára.

Az EUMSZ 167. cikke a tagállamok hatáskörébe utalja a nemzeti és a regionális sokszínűség, valamint a kulturális örökség megőrzését, az EU pedig – az EUMSZ 6. cikk c) pontjával összhangban – a kultúra területén csupán a tagállamok szabályait támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések meghozatalára jogosult. Azonban a rendelet, úgy tűnik, figyelmen kívül hagyja ezt az egyértelmű hatásköri korlátozást, és beavatkozik a tagállamok kizárólagos jogköreibe azzal, hogy a belső médiarendszerük rendeleti szabályozásával korlátozza kulturális szuverenitásukat. Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ)⁷⁸ 5. cikke garantálja a hatáskör-átruházás elvének érvényesülését, aminek megfelelően az EU:

„kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. [...] [A]z Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az EU szintjén jobban megvalósíthatók.” [EUSZ 5. cikk (2)–(3) bekezdés]

A rendeletjavaslat indokolása erre válaszul azt mondja, hogy

„mivel a problémák egyre inkább határokon átnyúló jellegűek, és nem egyetlen tagállamra vagy tagállamok csoportjára korlátozódnak. A médiatartalmak, köztük a hírek előállítása, terjesztése és fogyasztása egyre inkább digitálissá és határokon átnyúlóvá válik, mivel az internet továbbra is ösztönzi a hagyományos médiaüzleti modellek átalakulását.”⁷⁹

Ebből azonban nem tűnik egyértelműnek, hogy a médiapiacot érintő problémák (az indokolás szerint többek között: szerkesztői függetlenség csökkenése, újságírói forrásvédelem nehézségei, tisztességtelen piaci szolgáltatók stb.) ne lennének kezelhetők tagállami szinten.

⁷⁷ Marta Cantero Gamito: Consistent Regulatory and Self-Regulatory Mechanisms for Media Freedom in the Digital Single Market. The European Media Freedom Act (EMFA) as Meta-Regulation. *RSC Working Paper*, 2022/42. 12. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4148474>

⁷⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés. HL C 326, 2012.10.26., 13–47. o. <https://tinyurl.com/3b7hedek>

⁷⁹ EMFA-javaslat, Indokolás 2. pont (szubszidiaritás).

Különösen igaz ez a közszolgálati műsorszolgáltatók kialakítására és szervezetére vonatkozó rendelkezésekre, amiket az Amszterdami Jegyzőkönyv tartalmaz.⁸⁰ Ennek alapján az egyes tagállamok határozzák meg a közszolgálati feladatköröket, ezáltal a közszolgálati médiaszolgáltatással kapcsolatos irányítás és a stratégiai döntések is a tagállamok hatáskörébe tartoznak. Az indokolás úgy fogalmaz, hogy az EMFA

„nem sérti a tagállamok azon hatáskörét, hogy a közszolgálati médiát finanszírozzanak annak érdekében, hogy az elláthassa a nemzeti szinten rá átruházott, meghatározott és szervezett közszolgálati feladatait, és nem avatkozik be a média területén meglévő nemzeti identitásokba vagy szabályozási hagyományokba sem.”⁸¹

Könnyen belátható azonban, hogy a közszolgálati média rendeleti formában történő bármilyen szabályozása csökkenti a tagállamok hatáskörét a saját belső kulturális piacukon, különösen annak fényében, hogy az Amszterdami Jegyzőkönyv rögzítette, hogy a tagállamoknak nem csupán a közszolgálati média finanszírozásáról, hanem annak működési köréről és struktúrájáról is joguk van dönteni.⁸² A közszolgálati média szabályozásába történő uniós beavatkozás indokál a preambulum a 2022. évi jogállamisági jelentésre, az ún. Médiapluralizmus Monitorra és „A közszolgálati média irányítása és függetlensége” című jelentésekre hivatkozik, amelyek módszertanával és objektivitásával kapcsolatban több kétely is felmerült.⁸³ Ha tényként kezelnénk az e jelentésekben bemutatott esetleges kockázatokat, akkor sem lenne teljesen világos, hogy a jelentésekben egyes tagállamokkal szemben megfogalmazott kritikák miért szolgálnának alapul egy, az egész EU-t érintő, általános hatályú szabályozás megalkotására, és az Európai Bizottság szerepének ilyen mértékű megerősítésére a médiaszabályozás területén.⁸⁴

A preambulum szerint a közszolgálati médiaszolgáltatók különleges szerepet játszanak azért, hogy biztosítsák a polgárok számára a minőségi, pártatlan és kiegyensúlyozott információkhoz való hozzáférést [(27) preambulumbekkezdés], azonban kevésbé egyértelmű, hogy az egyes tagállami közszolgálati médiaszolgáltatók működésének milyen valódi hatása van az EU egészének piacára, amely indokoltá tenné a kérdés rendeleti szintű szabályozását, figyelembe véve, hogy ezeknek a szolgáltatóknak a közszolgálati küldetését a tagállamok határozzák meg, jellemzően a nemzeti piacra célozva, és igazodva az adott állam kulturális sajátosságaihoz és piaci feltételeihez.⁸⁵

⁸⁰ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts – Protocol annexed to the Treaty of the European Community – Protocol on the system of public broadcasting in the Member States, OJ C 340, 1997.11.10., 109. p.

⁸¹ EMFA-javaslat, 2. pont (szubszidiaritás).

⁸² Cole–Etteldorf (2023a) i. m. 17.

⁸³ Ld. A Médiaszabadság-jelentések értékelése. *NMHH*, 2024. március 1. <https://tinyurl.com/3hmdb7h8>

⁸⁴ Mark D. Cole – Christina Etteldorf: *Future Regulation Of Cross-Border Audiovisual Content Dissemination*. Baden-Baden, Nomos, 2023. 261. <https://doi.org/10.5771/9783748939856> [a továbbiakban: Cole–Etteldorf (2023b)].

⁸⁵ Cole i. m. 306.

4.2. A rendeleti forma problémái

A jogalappal kapcsolatos aggályok jelentős része elkerülhető lett volna azzal, ha az EMFA nem rendeleti, hanem akár vegyes (egy rész irányelvbe, míg más részek rendeletbe foglalásával), akár teljes egészében irányelvi formában került volna elfogadásra. Tekintettel arra, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatások kapcsán eddig is irányelvi formát alkalmazott az EU, az a szorosan kapcsolódó kérdéseket szabályozó EMFA esetében is logikusabb választásnak tűnt volna. A rendeleti forma azért is kifogásolható, mert egyes részei túlságosan általános előírásokat tartalmaznak, több helyen nem egyértelmű szankciókkal és felügyeleti módokkal, amelyek megnehezítik az EMFA végrehajtását.

Azáltal, hogy rendeleti formát kapott, ami az EUMSZ 288. cikk (3) bekezdése szerinti irányelvvel ellentétben nem hagy szabad kezet a nemzeti hatóságoknak a végrehajtás formájának és eszközeinek megválasztásában, az EMFA nem veszi kellően figyelembe az EUMSZ 167. cikkében foglalt horizontális kultúrpolitikai záradékot, amely a médiapolitika tekintetében is védi a tagállamok szuverenitását. A jogi aktus indokolásában felhozott érv, ami arra hivatkozik, hogy a rendeleti formával elkerülhető a hosszadalmas átültetési folyamat, és megelőzhetőek az esetleges eltérések vagy torzulások, gyenge lábakon áll, hiszen ez minden irányelv európai jogban előírt alapvető jellegének velejárója. Ha ezeket a problémákat általános érvennyel elfogadjuk, volta-képpen megkérdőjelezzük az irányelv mint jogalkotási eszköz létjogosultságát.

Tehát az EUMSZ 167. cikke alapján a mediaszabályozás hagyományosan a tagállamok kulturális szuverenitásának kérdéskörébe tartozik, vagyis elegendő mozgásteret kell biztosítani a tagállamoknak ahhoz, hogy saját hatáskörben, önállóan valósítsák meg az esetleges közös célokat. Ezt maga az EMFA preambuluma is elfogadja, amikor úgy fogalmaz, hogy az EUMSZ 167. cikke alapján

„a tagállamoknak lehetőséget kell kapniuk arra, hogy egyes területeken részletesebb vagy szigorúbb szabályokat fogadjanak el, feltéve, hogy ezek a szabályok e rendelettel összhangban biztosítják a médiapluralizmus vagy a szerkesztői függetlenség magasabb szintű védelmét, és összhangban állnak az uniós joggal, továbbá feltéve, hogy a tagállamok nem korlátozzák a más tagállamokból származó, az említett területeken megállapított szabályoknak megfelelő médiaszolgáltatások szabad mozgását.” [(8) preambulumbekzdés]

Azonban a rendeleti forma éppen ezzel ellentétes irányba hat, és csökkenti a tagállamok mozgásterét, még azzal együtt is, hogy az 1. cikk (3) bekezdése feljogosítja a tagállamokat bizonyos kérdésekben részletesebb szabályozás kialakítására.

Alkalmasabb lett volna azokat a kritikus kérdéseket azonosítani, amelyek terén az EU rendelkezik hatáskörrel arra, hogy új szabályozást vezessen be. Ezeket a belső piac gazdasági dimenziójához kapcsolódó minimumszabályokat akár rendeleti formában is el lehetett volna fogadni, míg az alapvetően tagállami hatáskörbe tartozó kérdésekben, amelyekben nagyobb fokú harmonizációra lenne szükség, lehetett volna irányelvet al-

kotni.⁸⁶ A mostani a két jogalkotási eszköz szokatlan elegye, mert bizonyos helyeken az EMFA rendeleti formában fogalmaz meg olyan elvárásokat, amelyek nem kellően konkrétak vagy részletesek, és további tagállami jogalkotást igényelnek, vagyis inkább irányelv jellegűek, és önmagukban nem alkalmazhatók.

4.3. A jogszabály viszonya az uniós média- és platformszabályozás más jogszabályaihoz

Bár egyértelműnek tűnhet, mégis érdemes külön kiemelni, hogy a rendelet csak kiegészíti a meglévő szabályozási környezetet, nem felváltja azt.⁸⁷ Ezért célszerű röviden megvizsgálni két másik uniós jogszabállyal való kapcsolatát: az egyik az AVMS irányelv, a másik a DSA.

Az EMFA bizonyos ponton módosítja, máshol kiegészíti az AVMS irányelvet, de mivel a rendelet médiaszolgáltatás-fogalma tágabb, mint az irányelv audiovizuális médiaszolgáltatás-fogalma, azt mondhatjuk, hogy a két jogszabály sok helyen átfedésben van egymással, ami okozhat némi nehézséget a jogszabályok alkalmazása során, különösen az irányelvet átültető nemzeti szabályozásoknál.⁸⁸ Jó példa lehet erre az EMFA 4. cikk (1) bekezdése és az AVMS irányelv 3. cikke közötti kapcsolat.⁸⁹ Az előbbi általános érvennyel garantálja a médiaszolgáltatók számára, hogy csak az uniós jog szerinti megengedett korlátozások gátolhatják meg őket a belső piacon történő gazdasági tevékenységük gyakorlásában, az utóbbi pedig hasonló szabályt fogalmaz meg az audiovizuális médiaszolgáltatókkal kapcsolatban, ugyanakkor bővebben részletezi, hogy a tagállamok milyen esetekben korlátozhatják mégis a szolgáltatás nyújtását. Ha egy tagállam úgy ültette át az irányelvet, hogy abban részletesebb szabályokat állapított meg például a rádiós szolgáltatásokkal kapcsolatban is, felmerülhet a kérdés, hogy az EMFA médiaszolgáltatás-fogalma alá tartozó ilyen szolgáltatók kapcsán ez vajon az uniós jog által megengedett korlátozásnak számít-e, vagy sem.

Emellett az EMFA rendeleti szintre emeli az AVMS irányelv 30. cikkét, ami a nemzeti szabályozó hatóságokra vonatkozó kritériumokat határozza meg (függetlenség, pártatlanság, megfelelő pénzügyi erőforrások megléte stb.), és hatékonyabb együttműködési keretrendszert hoz létre a videómegosztóplatform-szolgáltatók [az irányelv 28b. cikk (1)–(3) bekezdései által előírt] kötelezettségeinek érvényesítésére. Az EMFA egy helyen módosítja jelentősen az AVMS irányelvet: annak 30b. cikkét el kell hagyni, és az általa létrehozott ERGA helyébe az EMFA 8. cikke szerinti Médiaszolgáltatások Európai Testülete lép. Ez a módosítás leginkább a nemzeti szabályozó hatóságok közötti együttműködési mechanizmusok és az illegális vagy káros audiovizuális tartalmak határokon átnyúló terjesztésére való reakálás szempontjából számít jelentősnek.⁹⁰

⁸⁶ Cole–Etteldorf (2023a) i. m. 3.

⁸⁷ Gamito i. m. 16.

⁸⁸ Cole–Etteldorf (2023a) i. m. 17.

⁸⁹ Uo. 102.

⁹⁰ Uo. 105.

Az EMFA 2. cikk 9–10. pontjai átveszik a DSA online platformokra és online óriásplatformokra vonatkozó fogalmi meghatározásait, és a fent ismertetett szabályokat rendeli alkalmazni a médiaszolgáltatói tartalmak online óriásplatformokon való megjelenítésére és az ehhez kapcsolódóan bevezetett indokolási és jogorvoslati mechanizmusokra. Az EMFA azt is kiemeli, hogy a DSA kiskorúak védelmére (28. cikk) és a kockázatsökkentési intézkedésekre (34–35. cikkek) vonatkozó rendelkezései kivételt képeznek a rendelet 18. cikk (4) bekezdése szerinti előzetes értesítési és 24 órás válaszáadási idő biztosítására vonatkozó szabályok alól. Azonban kérdéseket vet fel a két rendelet alkalmazása tekintetében, hogy az EMFA előírásainak betartását mely szerv fogja felügyelni. Az EMFA nem fogalmaz meg egyértelmű felügyeleti jogköröket vagy szankciórendszert a platformokra vonatkozó szabályok tekintetében, így vélhetően a DSA hatállyal és hatáskörrel kapcsolatos szabályait kell alkalmazni. Az EMFA ezen, felügyeleti mechanizmusokra vonatkozó hiányossága (melyet a következő fejezetben részletesebben is tárgyalunk) így számos hatásköri kérdést vet fel az óriásplatformokat első sorban felügyelő Bizottság, a Digitális Szolgáltatási Koordinátorok, valamint a tagállami médiahatóságok hatáskörei kapcsán.

4.4. A jogszabály által előírt kötelezettségek érvényesítése

A rendelet szövegéből gyakran nem derül ki egyértelműen, hogy az abban foglalt jogok és kötelezettségek milyen mértékben és milyen intézmények által juttathatók érvényre. Néhány példa erre: a közönség 3. cikkben meghatározott joga valójában nem több deklarációnál, amely nem járhat konkrét következményekkel; a médiaszolgáltatók 6. cikk (2) bekezdésében meghatározott kötelezettsége (a szerkesztői szabadság tiszteletben tartása) legfeljebb az önszabályozás keretei között érvényesíthető; a közszolgálati média függetlenségének 5. cikkben említett garanciáival összefüggésben legfeljebb a nemzeti normák megfelelése vizsgálható, a tényleges függetlenség aligha; a platformok 18–19. cikkekben előírt kötelezettségei a média tartalmainak eltérő kezelésére elsősorban eljárási szabályokat alkotnak, amelyek betartása mellett a platformok továbbra is szabadon hozhatnak döntést a tartalmak törléséről vagy a felhasználói fiókok felfüggesztéséről; az állami hirdetések elosztásának transzparenciáján túl annak arányos és megkülönböztetésmentes elosztását az EMFA alapján nem lehet kikényszeríteni (25. cikk).

Hiányosság, hogy az EMFA számos esetben nem rendelkezik a szabályok betartásának részletkérdéseiről, arról, hogy mely szerv és milyen eljárásban felügyelheti azt, továbbá szankciókat sem rendel a kötelezettségek megszegéséhez. Ez bizonyos esetekben eleve elképzelhetetlen is lenne a sajtószabadság nagyarányú sérelme nélkül (pl. a 3. cikk és a 6. cikk (2) bekezdésének érvényesítésekor). Más esetekben a tagállami szabályozás kiegészítheti az EMFA rendelkezéseit, megteremtve a hatósági hatáskört, meghatározva a követendő eljárásrendet és az alkalmazható szankciórendszert.

A Bizottság ezeket talán nem látja súlyos problémának, mert számára várhatóan érdemi eszköz lesz a kötelezettségszegési eljárások megindítása, amikor egy tagállam nem megfelelően alkalmazza az egyes rendelkezéseket. De ha maguk a kötelezettségek is elnagyoltan meghatározottak, érvényesülésük pedig objektív szempontok alapján nehezen vizsgálható (mint pl. a közszolgálati média függetlensége), akkor túlzottan

tág tér nyílik az értelmezésre. Egy ilyen eljárás lehetséges körvonalai bizonytalanok, és féltő, hogy a Bizottság ezt az eszközt politikai motivációból is alkalmazhatja, kiemelve egy-egy tagállamot, amelyekkel szemben eljár, de figyelmen kívül hagyja a más tagállamokban észlelhető kisebb-nagyobb problémákat. Fontos eszköz a Testület titkársága feletti kontroll is [11. cikk (1) bekezdés]. Ha a Bizottság határozza meg a Testület napirendjét, és készíti elő a döntéseket, az ERGA működésének tapasztalatait ismerve sejthető, hogy a számára megfelelő döntések, vélemények megszületéséről is tud majd gondoskodni.

4.5. Mennyiben avatkozhat majd be a Testület egy nemzeti hatóság döntéseibe?

Figyelembe véve az EMFA által a Testületnek biztosított hatásköröket, illetve a véleményezési lehetőség fent bemutatott ellentmondásos természetét, felmerülhet, hogy mennyiben van befolyása a Testület véleményalkotási hatáskörének a tagállami hatóságok döntéseire. Noha a vélemények nem bírnak kötelező erővel, mégis lehetnek olyan esetek, amikor az EMFA valamilyen normatív elemet, elvárást kapcsol hozzájuk a tagállami hatósággal, szervvel szemben. A következőkben ezeket tekintjük át.

4.5.1. A tagállami intézkedések minősítése

A véleményhez kapcsolt normativitás legenyhébb formája a médiaszolgáltatásokat érintő nemzeti intézkedésekkel kapcsolatban jelenik meg (21. cikk). Ebben az esetben a Testület a médiaszolgáltatók belső piaci működését valószínűsíthetően jelentősen befolyásoló, a médiapluralizmusra vagy a belső piacon működő médiaszolgáltatók szerkesztői függetlenségére hatást gyakorló tagállami intézkedéssel kapcsolatban adhat ki véleményt. Vélemény lényegében bármilyen médiaszolgáltatást érintő ügyben megfogalmazható, illetve bármilyen típusú aktus ebbe e körbe vonható, legyen az „jogalkotási, szabályozási vagy közigazgatási intézkedés”. A rendelkezéshez kapcsolt normatív tartalom itt tulajdonképpen a Testület adatigénylési jogához kapcsolódik, hiszen a vélemény elkészítéséhez az EMFA hatáskört biztosít a Testületnek a releváns információk megszerzésére az intézkedést elfogadó nemzeti hatóságtól vagy szervtől [21. cikk (5) bekezdés], és ez az utóbbiak tekintetében adatszolgáltatási kötelezettséggel is jár.

4.5.2. A kooperációt szolgáló véleményezések

Három olyan véleményalkotási típus is van, amely a tagállamok közötti együttműködést szolgálják. Az ún. strukturált együttműködés (14. cikk) keretében kiadott testületi vélemény esetében, ha a megkereső és a megkeresett hatóság nem jut megállapodásra, akkor a Testület az elé utalt ügyben véleményt ad ki, és ajánlott intézkedéseket is megjelöl. Az EMFA ezzel kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy az „érintett hatóságok minden tőlük telhetőt megtesznek a Testület véleményének figyelembevétele érdekében” [14. cikk (5) bekezdés], azaz az EMFA tulajdonképpen elvárja a véleményben foglalt intézkedések teljesítését.

Azonos a konstrukció a Testületnek az EU-n kívülről nyújtott médiaszolgáltatásokra vonatkozó intézkedések összehangolásáról kiadott véleményének esetében is. Az

EMFA itt is azt várja el az illetékes tagállami hatóságoktól, hogy minden tőlük telhetőt tegyenek meg a Testület megfelelő intézkedésekről készített véleményének figyelembevételéért [17. cikk (2) bekezdés].

Hasonló, de nem azonos eset, amikor a Testület a videómegosztóplatform-szolgáltatók kötelezettségeinek érvényesítésére irányuló megkeresésekkel kapcsolatban ad ki véleményt (15. cikk). Itt a Testület a véleményében „a megkeresés teljesítését szolgáló intézkedéseket javasol”, amire válaszul „a megkeresett hatóság indokolatlan késedelem nélkül [...] tájékoztatja a Testületet, a Bizottságot és a megkereső hatóságot [...] a meghozott vagy meghozni tervezett intézkedésekről.”

4.5.3. A médiapiaci összefonódások értékelése

A jogszabály a tényleges normatív hatást a médiapiaci összefonódások értékelésével kapcsolatban kibocsátott testületi vélemény esetében teremti meg (22. cikk). Fontos előzetesen megjegyezni, hogy a vonatkozó cikkben az EMFA megadja az összefonódások értékelésre vonatkozó tagállami szabályozás főbb jellemzőit, és az értékelésnél figyelembe veendő elemek körét [22. cikk (1)–(2) bekezdések]. Ha a tagállamban olyan médiapiaci összefonódás készül, amely valószínűsíthetően hatással lesz a médiaszolgáltatások belső piacának működésére, akkor az EMFA már a tagállami eljárás első szakaszában felhatalmazza a Testületet a beavatkozásra. Ugyanis az EMFA kötelezi a nemzeti hatóságokat, hogy előzetesen konzultáljanak a Testülettel az „értékelés tervezetéről vagy véleménytervezetéről.” Ezt követően pedig a Testület véleményt készít, amit megküld az érintett hatóságnak vagy szervnek, és annak a „lehető legteljesebb mértékben” figyelembe kell vennie az abban foglaltakat.

Ha a nemzeti hatóság részben vagy egészben eltér a véleményben foglaltaktól, akkor „érvekkel alátámasztott indokolást” kell benyújtania a Testületnek és a Bizottságnak. Itt az EMFA tulajdonképpen teljes mértékben a Testület véleményétől teszi függővé a tagállami hatóság eljárását, hiszen – értelmezésünk szerint – a tagállami hatóságnak a releváns összefonódások értékelésekor be kell várnia a Testület véleményét, majd ezt követően a véleményben foglaltaknak megfelelően kell lefolytatnia az eljárását, és határozatot hoznia.

4.5.4. A Testület és a nemzeti hatóságok viszonyának értékelése

A Testület működésének ismertetésekor (ld. 3.7. alpont) rávilágítottunk a véleményalkotási hatáskörének ellentmondásaira is. A nem kötelező erejű véleményhez rendelt, a fentiekben bemutatott normatív tartalom még inkább zavarba ejtő, de az említett három esetkör közül talán az együttműködést szolgáló vélemények (ld. 4.5.2. alpont) esetében a leginkább magyarázható ez a tagállami hatóságok irányába megfogalmazott normatívítás, hiszen az EMFA is leginkább a Testületnek a tagállami hatóságok közötti együttműködést erősítő funkcióját domborítja ki, illetve itt tetten érhető az uniós szabályozást megalapozó tagállami határokon átvívelő probléma (belső piacra gyakorolt hatás).

A három véleményezési esetkör közül a tagállami intézkedések (ld. 4.5.1. alpont) és a médiapiaci összefonódások értékelése (ld. 4.5.3. alpont) nehezen indokolható. Az első esetben az EMFA általános megfogalmazása tágra szabja azoknak az ügyeknek körét,

ami alapul szolgálhat a Testület véleményalkotásának, ráadásul a kezdeményezők köre (Testület, Bizottság, médiaszolgáltató) is tágan meghatározott [13. cikk (1) bekezdés f) pont]. A kezdeményezőknek egyedül azt kell valószínűsíteni, hogy valamely tagállami szabályozási vagy közigazgatási intézkedés érinti a belső piacon a médiaszolgáltatások működését, ami az EMFA jogalapjának indokoltságát alapul véve nem ígérkezik nehéz feladatnak. Így kérdés, hogy ez a jövőben mennyiben nyit utat a tagállami jogalkotási és médiaigazgatási folyamatok uniós felügyeletének.

A médiapiaci összefonódások értékelésével kapcsolatos normatív elemek a hatáskörelvonás kérdését vetik fel, de a vázolt konstrukció szembe megy az EMFA által felállított, fent elemzett függetlenségi kritériumokkal és struktúrával, amelyeknek a független, a döntéseikhez megfelelő eszközökkel és kompetenciával rendelkező tagállami szabályozó hatóságok az alapkövei. Talán a jogalkotó is számolt annak lehetőségével, hogy a tagállamok az itt jelzett aggályokra tekintettel nem fogják végrehajtani a 22. cikkben foglaltakat, ezért az EMFA 23. cikke a Testület és a Bizottság részére azonos tárgykörben biztosít önálló véleményalkotási hatáskört a fent részletezett eljárás megvalósulásának hiányában, így tulajdonképpen illeszkedve a tagállami intézkedések véleményezésébe.

4.6. A felmerülő magyar jogalkotási kötelezettségek

Tekintettel arra, hogy az EMFA 1. cikke bizonyos területeken kifejezetten feljogosítja a tagállamokat szigorúbb vagy részletesebb nemzeti szabályok elfogadására, különös jelentősége lehet annak, hogy a rendeletből milyen tagállami jogalkotási kötelezettségek keletkeznek.⁹¹ Az EMFA magyar jogrendbe történő implementálása a médiaszabályozás terén viszonylag könnyű feladatnak mondható, ugyanis az nem tartalmaz jelentős eltéréseket az Smtv. és a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) által már korábban bevezetett szabályoktól. Azonban fontos az Smtv. 1. § 6. pontja szerinti sajtótermék és az EMFA 2. cikk 5. pontja szerinti sajtókiadvány fogalma közötti különbség, ugyanis a hazai jogszabály részletesebb kritériumokat fogalmaz meg. Tekintettel arra, hogy az EMFA a szerzői jogi irányelv fogalmát alkalmazva kissé tágabb kört jelöl ki, felmerülhet az Smtv. módosításának szükségessége – akár az irányelvet a hazai jogba átültető, a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 82/A. §-ára történő hivatkozással. Az újságírók védelmét az Smtv. 6. §-a és a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 176. §-a garantálják, ezek kapcsán pusztán pontosítás vagy kiegészítés merülhet fel, valamint a médiaszolgáltatókra vonatkozó nyilvántartásban kötelezően feltüntetendő adatok körének bővítése érdekében szükség lehet az Mttv. módosítására is.

Két területen mondható jelentősebbnek az eltérés a magyar médiaszabályozás és az EMFA között. Egyrészt az EMFA 2. cikk 13. pontja szerinti fogalommeghatározás alapján tágabb a bejelentési és értékelési kötelezettség hatálya alá eső vállalkozások és médiapiaci koncentrációk köre, mint az Mttv. 171. § (1) bekezdés szerinti bejelentéssel érintett fúzióké. Ehhez kapcsolódóan az EMFA által meghatározott szempontok szerint

⁹¹ Cole–Etteldorf (2023a) i. m. 21.

ki kell alakítani a piaci összefonódások során előzetesen értékelendő kritériumokat, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűnek minősített összefonódások kategóriáját a rendelethez kell igazítani. Másrészt pedig a magyar jogrend nem határozza meg az állami hirdetés fogalmát, így az azok elosztására és annak átláthatóságára vonatkozó tagállami szabályozás megalkotása a hazai jogalkotó feladata lesz.

Ezenkívül az EMFA érintheti még a polgári és a büntető eljárásjog újságírói forrásvédelemre vonatkozó és az újságírók megfigyelésével kapcsolatos részeit, az ezekhez kötődő hatékony bírói jogvédelem kereteit, a közszolgálati média vezetésének megválasztására vonatkozó szabályok további részletezését, valamint a 18. és a 19. cikkel kapcsolatban a tagállami Digitális Szolgáltatási Koordinátor esetleges szerepét az EMFA érvényesülésének felügyeletében.

4.7. Magyarország keresete az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ellen

Magyarország 2024. július 10-én keresetet nyújtott be az Európai Unió Bíróságához az EMFA megsemmisítése érdekében.⁹² A Kormány keresetében elsődlegesen az egész rendelet megsemmisítését kéri, amelyre három jogi érvet hoz fel. Másodlagos kereseti kérelme pedig – ha az első három jogi érve valamelyike alapján a jogszabály egésze nem kerülne megsemmisítésre – annak egyes rendelkezéseinek vagy rendelkezéseggyütteseinek külön, részleges megsemmisítésére irányul, amelyhez hét jogi érvet sorakoztat fel.

A jogszabály egészének megsemmisítését alátámasztó jogi érvek közül az első a rendelet jogalapját vitatja (annak nem megfelelő volta, hiánya). A kereset kifejti, hogy az EMFA által szabályozott médiaszolgáltatások egyszerre rendelkeznek kulturális és gazdasági jelleggel, azonban a rendelet valójában nem e szolgáltatások gazdasági aspektusait szabályozza, hanem olyan előírásokat tartalmaz, amelyek vonatkozásában az EU-nak az EUMSZ 6. cikk c) pontja és 167. cikkének (5) bekezdése alapján összefoglaló és kiegészítő hatásköre van, így az EUMSZ 114. cikke nem tekinthető megfelelő jogalpnak. A kereset rámutat, hogy az EMFA valódi elsődleges célja az EU alapértékeinek – a jogállamiság és a demokrácia – előmozdítása a média szabadságának és a médiapluralizmusnak a támogatása révén, amire az EUMSZ 114. cikke nem biztosít megfelelő jogalapot. Emellett azt is kifogásolja, hogy nem egyértelmű, hogy melyek azok az első piac működését gátló akadályok, melyeket az EMFA szeretne felszámolni. Az eltérő nemzeti szabályozások önmagukban nem szolgálhatnak az EUMSZ 114. cikk alkalmazásának indokául (kereset, 4. pont).

Az egész EMFA-t érintő második jogi érve szerint a rendelet ellentétes az EUSZ 4. cikk (1)–(2) bekezdéseivel,⁹³ valamint emiatt az EUSZ 5. cikkével, így a szubszidiaritás és az arányosság elvével. Az EMFA olyan kérdéseket von szabályozás alá, amelyek a tagállami szinten megfelelően szabályozhatók, sőt szabályozottak, így azok a tervezett

⁹² C-486/24. sz. Magyarország kontra Parlament és Tanács ügy [DC208970].

⁹³ A hivatkozott szakaszok egyrészt rögzítik, hogy „minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad,” másrészt kimondják, hogy az EU tiszteltben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, nemzeti identitását és az alapvető állami funkciókat.

intézkedés terjedelme vagy hatása miatt uniós szinten nem megvalósíthatók, és több területen elvonják a tagállamok releváns hatásköreit. Ezenkívül a kereset kifogásolja a rendeleti formát, mivel az – az irányelvvel szemben – elveszi a tagállami szabályozás lehetőségét, és csak szigorúbb szabályok megalkotását teszi lehetővé, ellentétben a szubszidiaritás és az arányosság elvével (kereset, 5. pont).

Az EMFA egészét érintő harmadik jogi érv szerint az EMFA sérti a jogbiztonság és a normavilágosság elvét. Ezt az érvet a kereset arra alapítja, hogy a jogszabály által használt alapvető fogalmak részben nem definiáltak, illetve nem is lehetséges egységes meghatározásuk, ezért nem alkalmasak arra, egyrészt hogy megalapozzák a rendelet alapján elfogadható intézkedéseket, másrészt arra, hogy a tagállamok a rendelet alapján kellő bizonyossággal beazonosíthassák a jogrendszerükre és a hatóságaik működésére vonatkozó elvárásokat (kereset 6. pont).

A kereset második részének hét érve különböző tárgyköröket említ. Az első a közszolgálati médiára vonatkozó rendelkezések (2. cikk 3. pont, 5. cikk) megsemmisítését szeretné, mert az EMFA egységes közszolgálat-definícióját ellentétesnek tartja az EUMSZ 167. cikk (5) bekezdésével, illetve kifogásolja, hogy az EMFA az Amszterdami Jegyzőkönyv tartalmán (közszolgálat finanszírozása, kereskedelmi és versenyfeltételek) túl terjeszkedve olyan kérdéseket szabályoz (közszolgálati médiaszolgáltatások szerkesztési elvei, vezetőinek kinevezése, eltávolítása), amelyekre nincs felhatalmazása. A második a szerkesztői szabadságra és a megfigyelő szoftverre vonatkozó rendelkezéseket támadja (2. cikk 20. pont, 4. cikk), itt is azzal érvel a kereset, hogy az EMFA tagállami hatáskörbe tartozó kérdést szabályoz. A médiaszolgáltatók kötelezettségeire vonatkozó rendelkezéseinek (6. cikk) megsemmisítésére felhozott fő érve, hogy az abban foglalt többletkötelezettségek kizárólag a médiaszolgáltatókra vonatkoznak, azonban a közösségi médiára nem, így alkalmasak arra, hogy további versenyhátrányba hozzák a hagyományos médiát az új médiához (online platformokon elérhető médiaszolgáltatások) képest, ami ellentétes a szolgáltatások szabad áramlása elvével. A következő jogi érv a nemzeti szabályozóhatóságokra vonatkozó rendelkezésekre vonatkozik (7. cikk), ami párhuzamos szabályozásnak minősül, így sérti az arányosság elvét, és ellentétes a jogbiztonság követelményével. Az EMFA Testületre vonatkozó valamennyi rendelkezésének megsemmisítését azért látja indokoltnak, mert a jelenleg létező uniós szintű szerv, az ERGA létrehozásával az AVMS irányelv már a szükséges mértékben biztosította a belső piac működésének célkitűzését, mivel az a nemzeti hatóságokhoz képest mellérendelt hatóságként megfelelő fórumot nyújt a szabályozó hatóságok együttműködéséhez. Ezzel szemben a Testület az EMFA-ban foglalt hatáskörei alapján olyan pozícióba kerül, amely „sértheti a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségét és a tagállamok belső autonómiáját, saját belső intézményeik vonatkozásában” (kereset, 176. pont). A kereset a nemzeti jogalkotási, szabályozási vagy közigazgatási intézkedésekre, médiapiaci összefonódásokra vonatkozó EMFA rendelkezésekkel (21–23. cikkek) kapcsolatban megállapítja, hogy azok tagállami hatáskörbe tartoznak, így az EU-nak nincs ezekben hatásköre. A kereset utolsó jogi érve az EMFA állami hirdetésekre vonatkozó rendelkezéseire vonatkozik (2. cikk 19. pont, 25. cikk), több kifogást is emelve, amelyek közül a legfontosabb, hogy az EMFA a tagállami közigazgatási szervek tagállami hirdetéseire vonatkozó kötelezettségeit kívánja szabályozni, de annak nincs belső piaci vonatkozása, így az EU a tárgykörben nem

rendelkezik szabályozási hatáskörrel. Emellett megállapítja, hogy az állami hirdetések-re vonatkozó szabályozás célja a tagállami közkiadások átláthatóságának elősegítése, amely nem a médiaszabályozás tárgykörébe tartozik. A médiaszabályozás és ebben a körben a nemzeti szabályozó hatóságoknak a közigazgatási szervek és szervezetek fölötti felügyeleti jogköre sérti a tagállamok EUSZ 5. cikke szerinti hatásköreit.

5. Következtetések

A rendelet ambiciózus jogszabály, amiben bőven található jó szándékú – például az újságírók jogait, valamint az EU belső piacának védelmét és szabályozási keretének egységességét szolgáló – rendelkezések is. Üdvözlendő a hagyományos médiaplatformokkal szembeni igényérvényesítésének elősegítése, valamint bizonyos átláthatóságot szolgáló előírások bevezetése.

Azonban a teljes képet nézve az EMFA elhamarkodott – talán olykor elhibázott – jogalkotásnak tűnik. Véleményünk szerint a jogalkotó nem támasztotta alá megfelelő módon a szabályozás rendeleti jellegének szükségességét, ahogyan nem szolgáltatott kellően megalapozott és az uniós médiaszabályozás rendszerébe illeszkedés szempontjából racionálisan elfogadható indokolást a szabályozás jogalapja kapcsán sem. Kritikák fogalmazhatók meg az EMFA arányossága, szubszidiaritása és alkalmazott szabályozási eszköztára kapcsán is. Még ha megpróbálunk is túllépni ezeken, egy sor olyan gyakorlati probléma merül fel, amelyre jelenleg nem lehet teljességgel megnyugtató megoldást adni. A tagállami és az uniós hatáskörök kavarodása, a jogszabály végrehajtását övező bonyodalmak, a más uniós és tagállami jogszabályokkal való tisztázatlan kapcsolatok, vagy a médiaszabályozás körébe újként bekerülő pontatlan fogalmi meghatározások mind megkérdőjelezzik a jogszabály hatékonyságát és célszerűségét. Ezek vélhetően komoly kihívásokat jelentenek majd a jogszabály alkalmazása és végrehajtása során.

Ezen aggályok tükrében az EMFA jelenlegi formájában inkább tűnik egy átgondolatlan jogszabálynak, amely több kérdést vet fel, mint amennyit megold. A jogszabály sikeres végrehajtása érdekében elengedhetetlen lenne a jogalapok, a rendeleti forma és a konkrét szabályozási tartalom újbóli átgondolása és pontosítása.

Ugyan vélelmezhető, hogy a jogszabály megalkotásának egyik mögöttes indoka az EU különböző szervei és Magyarország közötti, a médiaszabályozással (is) kapcsolatos, 2010 óta tartó viták tapasztalata, az EMFA érdekessége, hogy nem teszi szükségessé a magyar médiaszabályozás különösebb átalakítását. Azaz a hatályos magyar szabályozás legtöbb elemében már most is megfelel az EMFA-nak. A jogszabály az uniós médiapolitikai törekvések – a tagállamok szorosabb felügyelet alá helyezése – feltehető céljának elérésére a jelen formájában jórészt alkalmatlan, még ha a tagállami szuverenitás feláldozása árán egyik-másik tagállamnak bizonyos ‘kellemetlenségek’ – vélhetően – okozhatók lesznek is.

A FENNTARTHATÓ TELEPÜLÉSEK FOGALMÁNAK JOGI ÉPÍTŐKÖVEI, A DIGITALIZÁCIÓ FÉNYÉBEN*

Sziebig Orsolya Johanna**

„Nyilvánvaló, hogy nem a technológia az, ami átalakul.
– hanem a technológia, ami átalakít téged.”¹

Jeanne W. Ross

1. Bevezető gondolatok és kutatási alapvetések

Az elmúlt évtizedek soha nem látott negatív környezeti változásokat hoztak. A nagy ipari forradalom hatására a mezőgazdaságon és kézművességen alapuló gazdaságok helyébe nagyipari létesítmények léptek, ami alapvetően átrajzolta az emberiség létfeltételeit. A számos pozitív hatás mellett – ideértve a termelékenység és jólét növekedését, az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetőségét – a technológiai robbanás a fosszilis energiahordozókon nyugvó gazdasághoz és napjaink környezeti problémáinak létrejöttéhez vezetett. A klímaváltozás és a globális felmelegedés hatásait nap mint nap tapasztaljuk már Magyarországon is, amely ebből a szempontból közepesen kitett országnak minősül. Az elmúlt években a kiszámíthatatlan időjárás, az aszályos időszakok, majd azt követő áradások mind a klímaváltozásnak tudhatóak be.² A 2022-ben és 2024-ben pusztító, hónapokig tartó aszály Európában, a trópusi éjszakák³ számának növekedése, a csapadékhullás kiszámíthatatlansága mind rámutatnak, hogy már itt, hazánkban is komolyan számolnunk kell a kedvezőtlen

* A kutatást a Szegedi Tudományegyetem Interdiszciplináris Kutatásfejlesztési és Innovációs Kiváló-sági Központ (IKIKK) Humán és Társadalomtudományi Klaszterének IKT és Társadalmi Kihívások Kompetenciaközpontja támogatta. A szerző a Digitalizáció és demokrácia kutatócsoport tagja.

** Egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
ORCID: 0000-0002-9313-9903.

¹ Szerző saját fordítása, eredeti idézet: „Clearly, the thing that’s transforming is not the technology – it’s the technology that is transforming you.” MIT Sloan’s Center for Information Systems Research.

² IPPC: *Hungary Climate Resilience Policy Indicator*. 16 August 2021. <https://tinyurl.com/y2aezhx3>

³ A trópusi éjszakák alatt azt értjük, amikor a hőmérséklet éjszaka sem csökken 20 °C alá.



környezeti változásokkal. A klímaváltozás hatásai még intenzívebben érezhetőek a városiasodott környezetben, ahol a hősziget hatás⁴ és a levegőszennyezettség negatív irányba befolyásolja a lakosok egészségét. Az éghajlati változók, így a hőmérséklet, a relatív páratartalom, a levegőminőségi index és az egészségügyi kockázatok közötti kapcsolat kimutatta, hogy az éghajlat egészségügyi hatásai jelentősebbek az alacsonyabb levegőminőségű területeken.⁵ Ugyanakkor, a városok nagymértékben felelősek is a klímaváltozásért, tekintettel az IPCC 2022-es jelentésére, amely megállapította, hogy a városi területek okolhatóak a globális CO₂-kibocsátás 70 százalékáért, a közlekedés és az épületek pedig a legnagyobb szennyezők közé tartoznak.⁶

Az Európai Unióban ambiciózus terveket fogalmaztak meg a zöld átállás előmozdítása érdekében, amelynek alapkövei az európai zöld megállapodás⁷ és a klímarendelet⁸ elfogadása voltak. A legfőbb célkitűzés szerint az európai térséget 2050-re klímasemlegessé kell formálni, amely az üvegházhatású gázok (továbbiakban: ÜHG) nettó nulla kibocsátását jelenti. Tehát, ha történik is ÜHG kibocsátás, azt kompenzálni kell. Az európai zöld megállapodás immáron öt éve biztosít keretet az Európai Unióban elfogadott környezeti intézkedéseknek, amelyek a klímasemlegesség elérésétől, az élőhely helyreállításon át, egészen az energiaajogot érintő rendelkezésekig terjednek.⁹ Az Európai Unió elkötelezett a nemzetközi szinten elfogadott klímaintézkedések támogatására is, így a Közösségek és akkori tagállamai korai időpontban erősítették meg a Kiotói Jegyzőkönyvet és 2008 és 2012 között nyolc százalékos kibocsátáscsökkentést vállaltak, az 1990-es adatokhoz viszonyítva.¹⁰ Sajnálatos módon a kiotói rendszer nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Az EU és valamennyi tagállama aláírta és ratifikálta a Párizsi Megállapodást is, és határozottan elkötelezett annak végrehajtása mellett. A nemzetközi egyezmény megerősítésével az EU és tagállamai jogilag kötelezik magukat a megállapodás legfontosabb céljának, a globális hőmérséklet biztonságos határértékek között való tartásának elérésére.¹¹ Az Egyezmény célja, hogy „a globális átlaghőmérséklet növekedését jóval az iparosodás előtti szinthez képest 2 °C alatt tartsa”, és törekedjen arra, hogy „a hőmérséklet-emelkedést az iparosodás előtti

⁴ „Heat island effect” – hősziget hatás: a városokra jellemző mikroklimatikus jelenség, amikor a városban a hőmérséklet magasabb, mint az azt körülvevő vidéki területeken.

⁵ Prashant Kumar: Climate Change and Cities: Challenges Ahead. *Frontiers in Sustainable Cities*, Vol. 3. (2021) 1–2. <https://doi.org/10.3389/frsc.2021.645613>

⁶ Hans-Otto Pörtner – Debra C. Roberts et al.: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. IPCC, 2022. <https://tinyurl.com/4cbfbc9v>

⁷ European Green Deal. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/>

⁸ 2021/1119/EU rendelet a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és a 401/2009/EK rendelet, valamint az (EU) 2018/1999 rendelet módosításáról (európai klímarendelet), HL L 243., 2021. 07. 09., 1–17. o. CELEX-32021R1119.

⁹ European Green Deal.

¹⁰ Theodora Petroula – Rob Swart – Bernd Gugele – Bernd Strobel – Peter Taylore: Implementing the Kyoto Protocol in the European Community. *International Review for Environmental Strategies*, Vol. 5., No. 1. (2004) 83–108.

¹¹ Az Európai Unió 2016. október 5-én ratifikálta a Párizsi Klímamegállapodást. Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Felelők 21. Konferenciáján elfogadott Párizsi Megállapodás, HL L 282., 2016.10.19., 4–18. o., Magyarországban kihirdette: a 2016. évi L. törvény. <https://tinyurl.com/4ej22fsa>

szinthez képest 1,5 °C-ra korlátozza.”¹² Az ENSZ keretében elfogadott, fenntartóssághoz kapcsolódó célkitűzések egyik fontos eleme a zöld, fenntartható települések építése. A 2015-2030-ig tartó időszakra megfogalmazott „Fenntartható Fejlődési Célkitűzések”¹³ körében konkrétan a városok és az emberi települések befogadóvá, biztonságossá, ellenállóvá és fenntarthatóvá tételét igyekeznek elérni. A zöld közösségek vitathatatlanul fontos szerepet játszanak a klímacélok megvalósításában, hiszen az alulról történő építkezés (az ún. *bottom up approach*) már több természet- és környezetvédelemmel kapcsolatos program tekintetében bizonyított. Ilyennek tekinthető – többek között – a védett, veszélyeztetett fajok védelmére vonatkozó törekvések, ahol a társadalmi beágyazottság nagyban meghatározta a vonatkozó nemzetközi és nemzeti törekvések valódi érvényesülését.¹⁴ Az Európai Unió fontos letéteményese az SDGs-ek megvalósításának és kiemelt figyelmet fordít a tizenegyedik, fenntartható településekhez kötődő céloknak. A 2014-2020-as időszak a kohéziós politika középpontjába helyezte a városi dimenziót. A rendelkezésre álló pénzügyi forrásokból több mint 115 milliárd eurót fektettek be a városi területeken, ebből mintegy 17 milliárdot közvetlenül a fenntartható városfejlesztés integrált stratégiáira fordítottak. Több mint 900 város kapott felhatalmazást a fenntartható városfejlesztés integrált stratégiáinak végrehajtására.¹⁵

A tanulmány szemszögéből vizsgálva a kérdést felmerül, vajon milyen, a jog által megfogható és megfogalmazható építőkövei vannak a zöld, fenntartható, élhető településeknek. Tanulmányomban a fenntartható települések jogi alapokon nyugvó fogalmát járom körbe, kiemelt kérdésként foglalkozva a digitalizációval és ezen belül különösen a mesterséges intelligenciával, amelyek a XXI. században megkerülhetetlen tényezők a zöld átállás tekintetében. A kutatás nagyobb keretét a zöld demokrácia fogalma biztosítja, amely véleményem szerint integráns része a fenntartható települések építésének. Kutatásaimat több előzetes felvetés köré építettem. Először is, véleményem szerint, a zöld demokrácia építésének megkerülhetetlen eleme az emberi jogok magas szintű érvényesítése, különös tekintettel a harmadik generációs emberi jogokra. A klímakérdések középpontba kerülésével párhuzamosan kezdett egyre nagyobb figyelem terelődni a harmadik generációs emberi jogokra. Ide sorolhatóak az egészséges vagy élhető, jó minőségű környezethez való jog, a vízhez való jog és az élelemhez való jog. Az emberi jogok magas szintű érvényesülése és a jó környezetminőség közti összefüggés már bizonyított. Továbbá, napjainkban kiemelt kérdésként kell értékelni a különösen kitett (marginalizált) csoportok jogait, akik lehetőségeit még jobban behatárolják a klímaváltozás okozta negatív hatások. Annak ellenére, hogy szakirodalmi szinten nem találunk egységes fogalmat a zöld településekre és a zöld demokráciára, azok legfontosabb, jogi alapokon is megragadható építőkövei azonosíthatóak. Végül, bár a digitalizáció és a

¹² Paris Agreement. *United Nations, Treaty Series*, vol. 3156., 79.

¹³ *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development Goals (SDGs)*, UNGA Res. A/RES/70/1. A célkitűzések a továbbiakban: SDGs.

¹⁴ Meredith L. Gore – Jonah Ratsimbazafy – Michelle L. Lute: Rethinking Corruption in Conservation Crime: Insights from Madagascar. *Conservation Letters*, Vol. 6., No. 6. (2013 Nov/Dec.) 434–435. <https://doi.org/10.1111/conl.12032>

¹⁵ Sustainable Urban Development. <https://tinyurl.com/466kypz>

mesterséges intelligencia nagyban segítik a zöld átállást, sajnos számolnunk kell bizonyos hátrányos következményekkel is, amelyek éppen hozzájárulnak napjaink környezeti problémáinak romlásához. Jelen tanulmány megírásához az elmúlt két évben folytatott szakirodalmi kutatásaim képeznek alapot, azonban a kritikai szemlélet és a saját összefüggések meghatározása nélkülözhetetlen a kérdéskör vizsgálatához. Véleményem szerint a holisztikus, belső összefüggésekre alapozó nézőpontot kell előtérbe helyezni a környezetjogi területén, így a fenntartható településekhez és a zöld demokráciához kapcsolatos kutatásaim során is erre törekedtem. Tanulmányom felépítése igazodik az előzetesen megfogalmazott felvetések vizsgálatához.

2. A fenntartható települések fogalma

Az ENSZ keretében először az ezredforduló és 2015 közötti időszakra határoztak meg pontos, a fenntarthatósághoz kötődő célkitűzéseket. A millenniumi fejlődési célkitűzések¹⁶ között még nem szerepelt a fenntartható emberi közösségek koncepciója, igaz, konkrét környezeti célkitűzés is egy volt, a hetedik, amely különösen a víz kérdésre összpontosított.¹⁷ A zöld, fenntartható közösségek építése az ENSZ fenntarthatóság elérésére vonatkozó programjának egyik kulcsfontosságú eleme. A 2015-2030 közötti időszakra vonatkozó fenntartható fejlődési célok (SDGs) kifejezetten a városok és az emberi települések befogadóvá, biztonságossá, ellenállóvá és fenntarthatóvá tételét célozzák. Az 11. SDG a fenntartható települések számos aspektusát figyelembe veszi.¹⁸ Bár a célkitűzések nem határozzák meg kifejezetten a demokratikus intézményeket az 11. SDG részeként, szilárd meggyőződésem, hogy a demokratikus értékek, a környezetvédelmi megfontolások és a fenntartható életkörülmények szorosan kapcsolódnak egymáshoz. E megfontolások alapján a fenntartható városok meghatározása a következő:

„a fenntartható városok olyan közösségek, ahol a polgárok teljes mértékben élvezhetik az urbanizáció előnyeit a modern életmód hátrányai nélkül. A fenntartható városok továbbá egészséges környezetet biztosítanak a lakosok számára, figyelembe véve az energia – környezet – szociális szempontok összefüggéseit.”¹⁹

¹⁶ Millennium Development Goals, MDGs.

¹⁷ MDG 7: Ensure environmental sustainability. *MDG Monitor*, 7. (2016) <https://tinyurl.com/3h7hxdsc>

¹⁸ United Nations: *The Global Goals*. <https://tinyurl.com/ycxxch92>. Alcéllok: 11.1. a biztonságos és megfizethető lakhatás; 11.2. a megfizethető és fenntartható közlekedési rendszerek; 11.3. a befogadó és fenntartható urbanizáció; 11.4. a világ kulturális és természeti örökségének védelme; 11.5. a természeti katasztrófák káros hatásainak csökkentése; 11.6. a városok környezeti hatásainak csökkentése; 11.7. a biztonságos és befogadó zöld és közterületekhez való hozzáférés biztosítása; 11.8. az erős nemzeti és regionális fejlesztési tervezés; 11.9. a befogadó, az erőforrás-hatékonyt és a katasztrófakockázat csökkentését célzó politikák végrehajtása 11.A. a legkevésbé fejlett országok támogatása a fenntartható és rugalmas építkezésben.

¹⁹ Anikó Szalai – Orsolya Johanna Sziebig – Norbert Tribl: Urban Climate Change Resilience (UCCR) in the Light of SDG11. *European Public Law*, Vol. 35., No. 1. (2023) 274–275.

A fenntartható települések intézményi meghatározásai is a szinergiákat és fenntarthatóság pilléreinek összefüggéseit hangsúlyozzák. Az ENSZ Iparfejlesztési Szervezete²⁰ szerint „a városok fenntartható és inkluzív iparosítása lehetőséget nyújt olyan szinergiák kialakítására, mint például a gazdasági növekedés és a környezetromlás szétválasztása, miközben munkahelyeket teremt és elősegíti a tiszta energiával kapcsolatos innovációt.”²¹ A Világbank városi, katasztrófakockázat-kezelési, ellenálló képességgel és földdel foglalkozó globális gyakorlata (GPURL)²² a következő dimenziókat vizsgálja a fenntartható települések kapcsán: környezeti fenntarthatóság (tisztaság és hatékonyság szempontjából); ellenállóképesség (társadalmi, gazdasági és természeti kihívások ellen; jól felkészültek a természeti katasztrófákra, amelyek intenzitása és gyakorisága az éghajlatváltozás miatt egyre nő); társadalmi befogadóképesség; versenyképesség.²³

A fenntartható települések irodalmi fogalmait vizsgálva, a „városi fenntarthatóság” megvalósításához három tényező kölcsönhatását vizsgálják, amelyek a következők: az ökofizikai, a társadalmi és a gazdasági környezet, amelyek megfeleltethetők a fenntartható fejlődés pilléreinek. A fenntartható város fogalma politikai kezdeményezésként jelent meg, válaszul a városi környezetben a XX. század folyamán bekövetkezett romlásra.²⁴

A fenntartható városok keretein belül a zöld demokrácia meghatározó elemeinek tekinthető a részvételi és közvetlen demokrácia eszközeinek alkalmazása, a zöld szempontok integrálása a döntéshozatalba és az éghajlatváltozással szembeni ellenálló képesség fejlesztése. Végül, az emberi jogok magas szintű biztosítása és érvényesülése, beleértve a harmadik generációs emberi jogokat. A fenntartható település és a zöld demokrácia egymáshoz szorosan kapcsolódó fogalmak. Ugyanakkor, érdekes kérdés, hogy vajon a demokratikus döntéshozatali mechanizmusok szavatolhatják-e a fenntarthatóságot. Véleményem szerint a zöld demokrácia és a fenntartható emberi települések gondolata egymástól elválaszthatatlan egységet képez, hiszen utóbbi elképzelhetetlen az emberi jogok magas szintű érvényesítése nélkül. Az emberi jogok szavatolása pedig a demokratikus államrendezkedés egyik alapköve.

A következő ábra²⁵ a fenntartható települések definíciójának lényegi elemeit mutatja be, a fenntartható fejlődés kontextusában, jelen tanulmány fókuszpontjaira koncentrálna.

²⁰ UNIDO: United Nation Industrial Development Organisation (UNIDO).

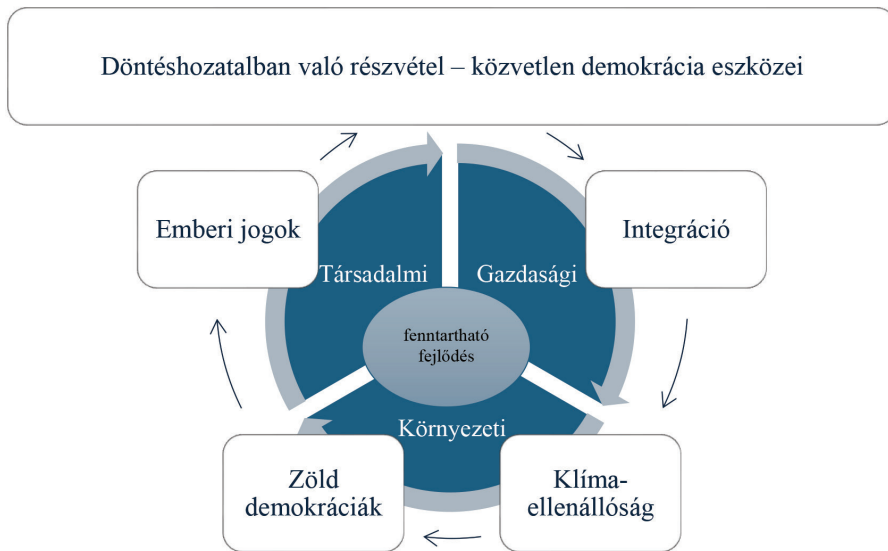
²¹ *Sustainable Cities Hubs of Innovation, Low Carbon Industrialization and Climate Action*. UNIDO, 2016. 3. https://www.unido.org/sites/default/files/2017-03/CITIES_22.06.2016_WEB_0.PDF

²² World Bank's Urban, Disaster Risk Management, Resilience and Land Global Practice.

²³ World Bank: *Sustainable Cities and Communities*. <https://tinyurl.com/mu8rvssv>

²⁴ A fenntartható települések fogalmának alátámasztásáról bővebben Ld. Abbas M. Hassan –Hoyowon Lee: The paradox of the sustainable city: definitions and examples. *Environment Development and Sustainability*, Vol. 17. (2015) 1267–1285. <https://doi.org/10.1007/s10668-014-9604-z>

²⁵ Szerző saját szerkesztése, 2024.



Az európai szférában a fenntartható városok különös figyelmet kaptak. A zöld kérdésekre kiemelt figyelmet fordító városok elfogadták a Baszk Nyilatkozatot, amely új utakat biztosít az európai települések számára, hogy „produktív, fenntartható és ellenálló városok jöjjenek létre egy élhető és befogadó Európa érdekében”.²⁶ A nyilatkozatot 2016-ban a fenntartható városokról szóló 8. európai konferencián ünnepelték. A terv a fenntartható fejlődés három jelentős pillérét vette figyelembe, hogy az európai városok a környezeti problémák miatt felmerülő gazdasági, környezeti és társadalmi kihívásoknak megfelelően.²⁷ Az Európai Unió nyolcadik, biodiverzitásra vonatkozó cselekvési programjában, konkrét címet kapott a városok zöldítésének kérdése, és a „természet városokba való visszacsempészése és a közösségi fellépés jutalmazása érdekében a Bizottság felszólította a legalább 20 000 lakosú európai városokat ambíciózus városzöldítési tervek készítésére 2021 végéig”.²⁸ A következő fejezetekben a fenntartható települések egyes aspektusainak kifejtésére kerül sor, különös tekintettel a zöld, demokratikus értékekre.

²⁶ Basque Declaration, New Pathways for European Cities and Towns to create productive, sustainable and resilient cities for a liveable and inclusive Europe 2016. <https://tinyurl.com/mr33nke3>

²⁷ Ibid.

²⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A 2030-ig tartó időszakra szóló uniós biodiverzitási stratégia „Hozzuk vissza a természetet az életünkbe!” COM(2020) 380 final Brüsszel, 2020. 05. 20. CELEX-52020DC0380. A városi és városkörnyéki területek zöldebbé tétele 2.2.8.

2.1. A zöld demokrácia rövid története és fogalma

Az 1970-es évek a biológiai felfedezések idősze volt, és az emberiség elkezdte megérteni az biológiai működés alapjait. Ez a korszak tekinthető a modern környezetvédelem kezdetének is, hiszen a súlyos környezeti problémák felismerése is ekkora tehető (ideértve az elszivatagosodást, az éghajlatváltozást, a globális felmelegedést és a fajok kihalását). Az újonnan felismert környezeti problémák nemzeti és nemzetközi szinten is utat találtak a jogalkotáshoz.²⁹

További globális környezeti kérdés az erőforrások véges volta, valamint fenntartható kiaknázásuk és felhasználásuk. A természeti erőforrások kimerülése ugyancsak az 1970-es években kezdte felkelteni a nemzetközi közösség figyelmét, Adlai Stevenson amerikai filozófusnak az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsában elhangzott szavai nyomán.³⁰ Egészen az elmúlt század közepéig, a környezetvédelemben a „határmenti vagy cowboy etika” dominált, amely az ember dominanciáját és felsőbbrendűségét hirdette a természettel szemben. Tekintettel a természeti erőforrások véges voltára, különböző új környezetetikai felfogások alakultak ki, köztük az úgynevezett „mentőcsónak” elmélet, amely szerint a Föld és ökoszisztémáinak túlélése a tét, és a természet egészének jóléte elsőbbséget élvez az egyének érdekeivel szemben. A mentőcsónak-etikával ellentétben kialakult az úgynevezett „úrhajó-etika”, amely szerint a természet és az emberiség jóléte szorosan összefonódik, és egyik sem élvezhet elsőbbséget a másikkal szemben. Stevenson beszédében erre az elméletre utalt.³¹ A fenntartható fejlődés, mint koncepció már régóta utat talált ENSZ dokumentumokba, ugyanakkor pontos fogalmát a Környezet és Fejlődés Világbizottság határozta meg, „Közös Jövők” című jelentésében, 1987-ben.³²

A kérdés az, hogy a demokrácia képes-e biztosítani a környezeti fenntarthatóságot. Egyes kutatók szerint „nincs logikus vagy feltétlen kapcsolat a demokratikus döntések és a környezeti fenntarthatóság között”.³³ Az ökológiai demokrácia kifejezés az 1980-as években jelent meg a környezettudomány és a biológia jogra és társadalomra gyakorolt hatásaként. Az ökológiai demokráciát a szakirodalomban környezeti demokráciának vagy zöld demokráciának is nevezik.³⁴ A „biokrácia” (*biocracy*) kifejezés Walter Bradford Cannon fízológushoz köthető és jelentéstartalmában „az élettudomá-

²⁹ Philippe Sands: *Principles of International Environmental Law*. Third Edition. Cambridge, Cambridge University Press, Cambridge, 2012. 22–49.

³⁰ Lynton Keith Caldwell: The Corning Polity of Spaceship Earth. In: R. T. Roelofs – J. N. Crowley – D. L. Hardesty (szerk.): *Environment and Society*. New Jersey, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1974. 250.

³¹ Joshua Chad Gellers: 'Cowboy Economics' versus 'Spaceship Ecology': *Constructing a Sustainable Environmental Ethic*. 22 October 2010. <http://doi.org/10.2139/ssrn.1695814>

³² Report, Our Common Future. World Commission on Environment and Development, 1987. 41. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

³³ James K. Wong: A Dilemma of Green Democracy. *Political Studies*, Vol. 64., No. 1. (2016) 136–155. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12189>

³⁴ Angol nyelven a terminológia megfelelője: green democracy, ecological democracy, biocracy.

nyi ismeretek hatalmát képviseli a modern társadalomban”.³⁵ A „zöld” demokratikus eszmeiség megjelenését követően nemzeti, regionális és helyi szinten zöld politikai pártok alakultak. A zöld politikában általában négy pillért azonosítanak irodalmi szinten: az ökológiai felelősségvállalást, az alulról szerveződő részvételi demokráciát, a társadalmi igazságosságot, illetve a békét és erőszakmentességet.³⁶ A zöld politikában megtalálható alapértékek láthatóan összefüggésbe állíthatóak a fenntartható települések építőköveivel és a fenntarthatóság alap gondolatával.

2.2. Ökológiai felelősség és a közvetlen demokrácia eszközei

Az emberek környezettel kapcsolatos felelősségviselését és ökológiai viselkedését befolyásolja a morális és hagyományos társadalmi felelősségérzet. A környezeti erőforrások általában véve – még ha egyenetlenül is – mindenki rendelkezésére állnak, így akár a fogyasztástól való tartózkodást is nagyban meghatározza az egyéni felelősséggel kapcsolatos felfogás, amely a környezet fenntarthatóságának kötelezettségét tükrözi.³⁷ Az emberiségnek kötelessége, hogy a rendelkezésre álló erőforrásokat a fenntarthatóság elveinek megfelelően használja fel. A társadalmi igazságosság azt jelenti, hogy mindenki egyenlő gazdasági, politikai, társadalmi jogokat és lehetőségeket érdemel. A fenntarthatóság kontextusában a társadalmi igazságosság egyenlő az „igazságtalan kizsákmányolás elkerülésének értékével”, különös tekintettel az üzleti gyakorlatokra.³⁸

A részvételi demokrácia hozzákapcsolódik zöld demokráciához, hiszen a környezetért felelősséget érző lakosság közvetlenül befolyásolhatja a döntéshozatalt, többek között bizonyos környezetre ártalmas hatást gyakorló létesítmények esetében. Ugyanakkor a közvetlen demokrácia eszközei a legtöbb európai államban „kikoptak” a gyakorlatból, azokat csupán kiegészítő jelleggel alkalmazzák. Az Európai Unióban ezzel ellentétes tendenciának lehetünk szemtanúi az utóbbi években, mivel az uniós polgárság megerősítésén keresztül új megoldásokat vezettek be annak érdekében, hogy az EU lakosai közvetlenül is befolyásolni tudják a döntéseket. Azonban, az uniós eszközökkel kapcsolatosan is – mint a konzultációk és az európai polgári kezdeményezés – az a kritikai észrevétel tehető, hogy jelentős mértékben nincsenek hatással a végső döntésekre és a lakosok véleménye leginkább csak ösztönző jellegű az uniós intézmények számára.³⁹ A zöld demokrácia pontosan ezeknek az „elfeledett” eszközöknek az alkalmazását helyezi újra középpontba, tekintve, hogy azokat sokszor éppen környezetbarát lépések ösztönzésére alkalmazzák, mint ahogyan ez látható az európai polgári kezdeményezés

³⁵ Lynton Keith Caldwell: *Biocracy: Public Policy and the Life Sciences*. New York, Routledge, 2019. X. <https://doi.org/10.4324/9780429043703>

³⁶ Charlene Spretnak – Fritjof Capra: *The Global Promise of Green Politics*. New York, E. P. Dutton, 1984.

³⁷ Vö. Florian G. Kaiser – Todd A. Shimoda: Responsibility as a Predictor of Ecological Behaviour. *Journal of Environmental Psychology*, Vol. 19., No. 3. (1999) 243–253. <https://doi.org/10.1006/jev.1998.9123>

³⁸ Morton Winston: Sustainability and Social Justice. *International Journal of Business and Social Science*, Vol. 2., No. 16. (September 2011) 33–37.

³⁹ Bővebben: Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna: A polgári kezdeményezés mint a közvetlen demokrácia eszköze az Európai Unióban – jegyzetek az új szabályozás margójára. *Jogtudományi Közlöny*, 2020/12. 556–565.

esetében is. Fodor László egy 2006-ban megjelent művében a következőképpen fogalmaz: „nem túlzás azt állítani, hogy a környezetvédelem a demokrácia gyakorlásának kulcsterülete lett, de azt sem, hogy a demokratikus játékszabályok épp ezen a területen a legkidalgozottabbak. Működésük értékelése már más kérdés.”⁴⁰ A nemzetközi és uniós szinten a társadalmi részvételt szavatoló döntéshozatali mechanizmusok gyakorlati érvényesülése valóban megkérdőjelezhető, elegendő csak az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének hiányos uniós jogi megvalósítására gondolni.⁴¹ Bándi Gyula a társadalmi részvétel lehetőségére a „környezethez való jog garanciájaként” tekint.⁴²

2.3. Emberi jogok érvényesülése a zöld demokráciában

Az emberi jogok klasszikus, három generációra bontható felosztását tekintve a harmadik generáció a közelmúltban jelent meg, és tartalmát tekintve sokkal bizonytalanabb, mint a polgári és politikai jogok, illetve a gazdasági, szociális és kulturális jogok köre. Ehhez a legújabb, harmadik generációhoz sorolható a fejlődéshez való jog, a békéhez való jog és a környezethez való jog különböző aspektusai, mint az élhető, egészséges, vagy jó minőségű környezethez való jog. Napjainkra a jogok harmadik generációját kiterjesztették a vízhez és az élelemhez való jogra is.⁴³ Az emberi jogok harmadik generációja a 20. században alakult ki, jellemzően a globális kihívásokra adott válaszként, különösen a nemzetközi joggal összefüggésben. A jogok általában kollektív jellegűek, és érvényesítésükhöz nem egyetlen államra, hanem globális együttműködésre van szükség. Egyes jogok alapvetőek, de a legtöbbjük, mint például a fejlődéshez való jog, törekvésen alapul, így tartalmuk, tárgyuk és érvényesíthetőségük bizonytalan.⁴⁴

Az emberi jólét és a környezetminőség közötti kapcsolat összetett és elválaszthatatlan. Az emberi jogi megközelítés már régóta lehetőséget ad arra, hogy a legsúlyosabb igazságtalanságokat jogi szempontból közelítsük meg, például a diszkriminatív bánásmód és a szegénység elleni küzdelemben. Ugyanakkor a nemzetközi közösségen belül egyre nagyobb igény mutatkozik arra, hogy az éghajlatváltozással kapcsolatban is hasonló megközelítést alkalmazzanak, amely összekapcsolja a generációk közötti méltányosságot, a jövő nemzedékek jogait és az egészséges, élhető környezethez való jogot.⁴⁵

⁴⁰ Fodor László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Budapest, Gondolat–DE ÁJK, 2006. 62.

⁴¹ Bővebben: Orsolya Johanna Sziebig: The Implementation of the Aarhus Convention’s Third Pillar in the European Union – a Rocky Road Towards Compliance. *European Studies: the Review of European Law Economics and Politics*, Vol. 6. (2019) 205–218. <https://doi.org/10.2478/eustu-2022-0037>

⁴² Bándi Gyula: Társadalmi részvétel a környezeti ügyekben – Múlt és lehetséges jövő. In: Fodor László – Pump Judit (szerk.): *Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben A részvételi jogok uniós és hazai jogi védelme*. Budapest, 2016. 82.

⁴³ Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2011. 315.

⁴⁴ Környei Ágnes: *Emberi jogok a nemzetközi kapcsolatokban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2018. 19–24. <https://doi.org/10.1556/9789634542605>

⁴⁵ Otto Spijker: Intergenerational Equity and the Sustainable Development Goals. *Sustainability*, Vol. 10., No. 11 (2018) 3836. <https://doi.org/10.3390/su10113836>

A szakirodalomban kiemelt jelentőségre tett szert a marginalizált csoportokhoz köthető kutatások sora, különösen, a klímaváltozással való összefüggésben.⁴⁶ A marginalizált csoportok tagjai valamilyen jellemzőnek vagy tulajdonságnak köszönhetően kirekesztettnek minősülnek a társadalomból. Ilyen jellemzőnek minősülhet a kulturális, vallási hovatartozás, a származás, ugyanakkor a környezeti ártalmakat szemlélve, ilyen csoportnak minősülnek a negatív környezeti hatásoktól kiemelten szenvedő területek lakossága, a nők, illetve a gyermekek is. Tekintettel arra, hogy a gyermekek életkoruknál és sérülékenységükönél fogva jobban ki vannak téve a klímaváltozásból eredő negatív hatásoknak, sérülékeny csoportnak tekinthetőek. Ennek eredményeképpen figyelmet érdemel, vajon a gyermekek jogaival foglalkozó nemzetközi jogi instrumentumok mennyiben szavatolják egészséges környezethez való jogukat és az egyezményekben foglalt jogok értelmezését, gyakorlatát, hogyan lehet „környezetvédő” szemléletben alakítani.⁴⁷ További különösen kitétt csoportnak minősülnek a nők, akik a vízhiányos térségekben elsőkézből szembesülnek a klímaváltozás hatásaival, ugyanakkor ritkán kapnak lehetőséget a döntéshozatalban, környezeti tervezésben helyi vagy nemzetközi szinten. Tekintettel a vízforrások apadására, a nőknek sokkal nagyobb utat kell megtenniük a vízszerezés érdekében, mint korábban. Az aszályos időszakok és a kiszámíthatatlan eszéseknek köszönhetően a családok sokszor az iskola elhagyására, korai – akár gyermekkori – házasságkötésre kényszerítik a lánygyermekeket. A körülményeknek köszönhetően, a nők gyakran kerülnek gazdasági függőségbe, illetve növekszik a családon belüli erőszak, korai gyermekvállalás esélye.⁴⁸

Az utóbbi években előtérbe került a környezeti szempontok bíróság előtti érvényesíthetősége és a következő generációk jogainak érvényesítése. A klímapierek kérdése kívül esik jelen tanulmány keretein, de érdemes megemlékezni arról, hogy a következő években a bíróságok formálódó joggyakorlata jelentős hatással lehet a környezetvédelmi szempontok érvényesülésére és a környezetvédelmi törekvésekre. A társadalom környezettudatos szemlélete előfeltétele a részvételi jogok gyakorlásának és a közvetlen demokrácia érvényesítésének is.⁴⁹

⁴⁶ Vö. Vivien Köböl-Benda: Towards Sustainable and Inclusive Cities: Discrimination Against Vulnerable and Marginalized Groups – A Review of a Hidden Barrier to Sustainable Urbanization. In: Adriano Bisello – Daniele Vettorato – Håvard Haarstad – Judith Borsboom-van Beurden (szerk.): *Smart and Sustainable Planning for Cities and Regions Results of SSPCR 2019*. Svájc, Springer International Publishing 2021. 469–478. https://doi.org/10.1007/978-3-030-57332-4_33

⁴⁷ Vö. Gábor Kecskés – Ágnes Lux: There is no plan(et) B – environmental “crossroads” of children’s rights”. *Hungarian Journal of Legal Studies*, Vol. 64., No. 1. (2023) 4–31. <https://doi.org/10.1556/2052.2023.00440>

⁴⁸ Priyanka Kushwah – Tulsi Khoría O.: Doubly Marginalised: Women Rights in the Age of Climate Change. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory*, Vol. 25., No. 5. (October 2022) 1–8. <https://doi.org/10.53730/ijhs.v6nS4.6128>

⁴⁹ A klímapierek kérdéséről és a generációk közötti méltányosságról intenzíven publikált Sulyok Katalin. Ld. Katalin Sulyok: *A rule of law revolution in future generations’ litigation : intergenerational equity and the rule of law in the Anthropocene*. Max Weber Alapítvány, 2023. <https://tinyurl.com/5cxewesv>

3. Zöld demokrácia és digitalizáció, a mesterséges intelligencia szerepe a fenntartható települések építésében

A digitalizáció a technológia átvételéről és „a szervezeti stratégiáról, az üzleti folyamatokról, a szervezeti tudásról és a teljes társadalmi-technikai szervezeti rendszerről” szól.⁵⁰ Tágabb értelemben a digitalizáció „a digitalizációs technikák szélesebb társadalmi és intézményi kontextusokban történő alkalmazásának szociotechnikai folyamata, amely a digitális technológiákat infrastrukturális jellegűvé teszi”.⁵¹ A digitalizációnak a döntéshozatalra gyakorolt hatását nehéz megbecsülni, de elmondható, hogy pozitív szerepe van a társadalmi részvétel előmozdításában. Ezt jól példázza a közvetlen demokrácia eszközeinek használatára szolgáló digitális platformok megjelenése az Európai Unióban. Különösen az európai polgári kezdeményezés esetében tapasztalható, hogy az uniós polgárok gyakran nyújtottak be javaslatokat a számukra fontos „zöld” kérdésekben. A kezdeményezési szabályok közelmúltbeli reformja kifejezetten az online platformok használatának előmozdítására irányult, egyszerűsítve és hozzáférhetőbbé téve az eszközt.⁵²

3.1. A mesterséges intelligencia lehetséges hatásai a fenntartható települések építésére

A mesterséges intelligenciának számos különböző formája és meghatározása van. Jelen tanulmány keretében a mesterséges intelligenciát a fenntartható emberi települések bizonyos aspektusaira alkalmazható technológiák gyűjtőfogalmaként értelmezem. Általában véve, a mesterséges intelligencia „egy digitális számítógép vagy számítógépezérelt robot azon képessége, hogy olyan feladatokat hajtson végre, amelyeket általában intelligens lényekkel társítanak”.⁵³ A fenntarthatóság szempontjából a kérdés az, hogy a mesterséges intelligencia képes-e kiteljesíteni a benne rejlő lehetőségeket anélkül, hogy károsítaná a környezetet. A mesterséges intelligencia alkalmazása számos területen hozzájárulhat a „zöld” átmenethez, és segíthet a kitűzött kibocsátáscsökkentési célok elérésében. A következőkben a zöld demokrácia és a fenntartható városok né-

⁵⁰ Idézet eredeti nyelven: „organisational strategy, business processes, organisational knowledge and the whole socio-technical organisational system.” Forrás: YoungKi Park – Nilesh Saraf: Investigating the complexity of organizational digitization and firm performance: a set-theoretic configurational approach. *AMCIS 2016: Surfing the IT Innovation Wave - 22nd Americas Conference on Information Systems*, 2016. 1–10.

⁵¹ Idézet eredeti nyelven: „the sociotechnical process of applying digitising techniques to broader social and institutional contexts that render digital technologies infrastructural.” Forrás: David Tilson – Kalle Lyytinen – Carsten Sørensen: Research commentary-digital infrastructures: the missing IS research agenda. *Information Systems Research*, Vol. 21., No. 4. (2010) 748–759. <https://doi.org/10.1287/isre.1100.0318>

⁵² Vö. Lilla Nóra Kiss – Orsolya Johanna Sziebig: Defining the European Way of Life, Exploring the Concept of Europeanness. *Hungarian Yearbook of International Law*, Vol. 9. (2021) 111–132. <https://doi.org/10.5553/HYIEL/266627012021009001007>

⁵³ Idézet eredeti nyelven: „the ability of a digital computer or computer-controlled robot to perform tasks commonly associated with intelligent beings.” Forrás: B. J. Copeland: *Artificial intelligence*. *Britannica*, 12 July 2024. <https://www.britannica.com/technology/artificial-intelligence>

hány aspektusát elemzem, a gyakorlatban már létező megoldásokra és a bizonyított akadályokra összpontosítva.

Összefoglalóan, a mesterséges intelligenciának több előnye is van. Elsősorban, automatizálhatja a fontos, de ismétlődő (repetitív jellegű) és időigényes feladatokat. Továbbá, a mesterséges intelligencia betekintést nyújt olyan strukturálatlan adatokba, amelyek korábban emberi kezelést és elemzést igényeltek, és képes több ezer számítógép és egyéb erőforrás munkáját integrálni. A mesterséges intelligencia néhány gyakorlati alkalmazása előnyös lehet a környezetvédelem terén. Az egyik ilyen a jobb környezetvédelmi irányítás, például a vízgyűjtő területek vagy az erdők kezelése. Az ipari teljesítmény korrigálásával a mesterséges intelligencia optimalizálhatja a víz-, energia- és földhasználatot, ami jobb környezeti teljesítményt eredményez. A mesterséges intelligencia alkalmazható a biztonság és a környezeti kockázatok csökkentésében, a katasztrófakockázatok kezelésével, a nukleáris és űrtechnológiával kapcsolatban, csökkentve a szükséges emberi interakciók számát. Végül pedig a jobb szervezeti döntéshozatalban is alkalmazható, racionalizálva az eredményeket és az erőforrások felhasználását.⁵⁴

A mesterséges intelligencia⁵⁵ alkalmazása jelentős hatással van a bolygókra, de egyre inkább megjelenik a „Föld-barát mesterséges intelligencia” kifejllesztése iránti igény is. Vannak olyan mesterségesintelligencia-megoldások, ahol a környezetvédelem az elsődleges cél, egyéb esetekben az ökológiai szempontok másodlagosak a technológiához képest. A harmadik generációs emberi jogokkal összefüggésben a mesterséges intelligenciával kapcsolatos megfontolások kettősek. Először is, nyújthat-e az egészséges környezethez való jog egyéni jogvédelmet azoknak, akik ki vannak téve a mesterséges intelligencia által okozott káros kibocsátásoknak? Másodsor, milyen megoldások segíthetnek az egészséges környezet biztosításában a környezet védelmét célzó technológiák révén?⁵⁶ Az első kérdés kifejtése már túlmutatna jelen tanulmány keretein, így a következőkben a digitális megoldások előnyeire és hátrányaira összpontosítok.

Az emberi jogok harmadik generációjának fő jellemzője, hogy összetett jogokról van szó, és egyikük sem rendelkezik szilárd jogi alapokkal a nemzetközi jog valamely jogi eszközében. A digitális megoldások és a mesterséges intelligencia alkalmazása segíthet e jogok érvényesítésében. Először is, az élelemhez való joggal összefüggésben a mesterséges intelligenciának jelentős szerepe lesz a fenntartható mezőgazdaság és élelmiszerbiztonság megvalósításában, az éghajlatváltozás hatásainak enyhítésében és korlátozásában. Az ENSZ illetékes szervezetei által már alkalmazott analitikai eszköz-készletek segítségével számos élelmiszertermeléssel és élelmiszerbiztonsággal kapcsolatos terület fejleszthető a mesterséges intelligencia alapú megoldások alkalmazásával.

⁵⁴ Rohit Nishant – Mike Kennedy – Jacqueline Corbett: Artificial intelligence for sustainability: Challenges, opportunities, and a research agenda. *International Journal of Information Management*, Vol. 53. (2020) 1–13. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2020.102104>

⁵⁵ AI, artificial intelligence.

⁵⁶ Alberto Quintavalla: Artificial Intelligence and the Right to a Healthy Environment. In: Alberto Quintavalla – Jeroen Temperman (szerk.): *Artificial Intelligence and Human Rights*. Oxford, Oxford University Press, 2023. Part VIII: Artificial Intelligence & Third Generation Rights. <https://doi.org/10.1093/law/9780192882486.003.0028>

Többek között a talaj egészségével és a víz elérhetőségével, az időjárás trendekkel és a kártevők elleni védekezéssel összefüggésben. A mesterséges intelligencia által vezérelt technológiák kiváló megoldást jelenthetnek specifikus környezeti problémák kezelésében. Ide sorolható a világ „fejlett” részein hatalmas mértékű élelmiszerpazarlás és élelmiszerhulladék megoldása. Az urbanizált területeken a digitális megoldások hatékony kapcsolatokat teremtenek a városi fogyasztók és a környező termelők között, ami csökkenti a szállítási kibocsátást és az élelmiszer-pazarlást.⁵⁷

A vízhez való jog világszerte egyre nagyobb figyelmet kap, különösen a súlyosbodó vízhiány miatt. Az „intelligens megoldások” biztosíthatják a tiszta és biztonságos ivóvízhez való hozzáférést mindenki számára, mint például egy új „ivóvíz chatbot”, amely a vonatkozó jogszabályokat és a vízzel kapcsolatos információkat aknázza ki.⁵⁸

A mesterséges intelligencia alkalmazása számos területen hozzájárulhat a „zöld” átállás szavatolásához és a kitűzött kibocsátás-csökkentési célok eléréséhez. Először is az AI segítségével racionalizálható az erőforrások felhasználása és csökkenthető az üvegházhatású gázok kibocsátása. Hozzájárulhat a fenntartható erőforrás menedzsmenthez és a környezeti kormányzáshoz. Továbbá, kitűnően alkalmazható a termelési szektor területén, a mezőgazdaságban, többek között a termőföld- és vízforrásfelhasználás optimalizálásához. Végül, de nem utolsó sorban, a követlen demokrácia eszközeinek erősítésében is szerepet bírhat.

Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni az AI teljes életútját, ha annak környezetbarát voltát vizsgáljuk. A mesterséges intelligenciát alkalmazó technológiák fejlesztése és előállítása is jelentős kibocsátással jár. Még abban az esetben is, ha az energia nagyobb részben fenntartható forrásból származik, hozzájárul az üvegházhatású gázok kibocsátásához, különösen a működtetés során. Megfontolandó aspektus az elektronikai hulladék (az úgynevezett *e-waste*) kérdése is, amely minden digitális eszköz kapcsán felmerül. A mesterséges intelligencia és az elektronikai hulladékok kapcsolódása két oldalról is megközelíthető. A digitális megoldások természetesen együtt járnak az elektronikai hulladék keletkezésével, amelynek jelentős részét nem kezelik megfelelően. Ugyanakkor az AI technológiák segíthetnek az e-hulladékok megfelelő csoportosításában, kezelésében és újrahasznosításában, csökkentve azok mennyiségét és a környezetre gyakorolt negatív hatásukat. Érdekes módon a mesterséges intelligencia a vízforrások megőrzését is akadályozhatja, mivel a nagy adatközpontok tiszta vizet használnak a hűtéshez és az energiafogyasztáshoz. A meleg napszakokban több vízre van szükség, mivel az adatközpontokat jobban kell hűteni. Becslések szerint a Microsoft amerikai adatközpontjaiban a PT3 közvetlenül 700 000 liter tiszta édesvizet fogyaszthat, és 2022-ben a Microsoft Iowában 11,5 millió gallon vizet vont ki az új adatközpontok hűtéséhez, amelyekben AI-t képeznek ki.⁵⁹

⁵⁷ Tshilidzi Marwala: Artificial Intelligence Can Transform Global Food Security and Climate Action. United Nations, 2024. <https://tinyurl.com/4bv3rw3>

⁵⁸ Rachel Leven: Safe drinking water is a right. Experts want AI to help make it a reality. 25 April 2023. <https://tinyurl.com/5xu5ywzu>

⁵⁹ Shaolei Ren: How much water does AI consume? The public deserves to know. *OECD.AI Policy Observatory*, 30 November 2023. <https://oecd.ai/en/wonk/how-much-water-does-ai-consume>

4. Záró gondolatok

Az urbanizált környezetbe „kényszerült” ember elveszítette kapcsolatát a természettel és az ipari forradalom kezdete óta módszeresen és nagy mértékben módosította az őt körülvevő környezetet. Az utóbbi évek rámutattak arra, hogy az emberiség jelenlegi életmódja fenntarthatatlan és radikális fordulatra van szükség a termelés-fogyasztás körforgásában. A fenntartható településeken és a zöld demokratikus értékeken keresztül, az emberiség újra felismerheti a természetes létformában rejlő lehetőségeket és urbanizált településeinket is élhetőbbé, befogadóbbá tehetjük a következő generációk számára.

Szilárd meggyőződésem, hogy kizárólag akkor érhetünk el fordulatot a környezet megőrzése területén, ha az emberiség felismeri, hogy nem szemlélheti az embert a természettől elválasztott lényként. Az ember szorosan kötődik a természethez, annak része, minden emberi tevékenység hatással van a természetre és így a környezeti problémák is jelentősen befolyásolják az emberi életminőséget és egészséget.⁶⁰

A mesterséges intelligencia környezeti fenntarthatóság érdekében való alkalmazásának lehetőségét még most kezdjük megismerni. Ahogyan arra rámutattam, a gazdaság, a döntéshozatali struktúrák és a termelés számos területén sikeresen alkalmazzák a digitális megoldásokat és az AI-t. Ugyanakkor a mesterséges intelligencia teljes életútját kell vizsgálni annak érdekében, hogy annak fenntartható voltáról teljes képet kaphassunk. Az eredmények azt mutatják, hogy az AI mint digitális technológia előállítására és a tanulási folyamata hihetetlen erőforrásokat emészt fel, hozzájárulva a kibocsátáshoz és az elektronikai hulladék-termeléshez, illetve az ivóvíz készletek csökkenéséhez. Így az új, hasznosnak tűnő technológiákat is megfontoltan kell a gyakorlatban alkalmazni. Végül, de nem utolsó sorban, az AI alkalmazása további etikai és jogi kérdéseket vet fel. Többek között, hogy vajon az önállóan tanuló mesterségesintelligencia-rendszerek elsajátíthatják-e az emberiség által gyakorolt többnyire elnéző szemlélődést a környezetszennyezés kapcsán. Bár e gondolat utópisztikusnak tűnik, a technológia megállíthatatlannak tűnő fejlődése mellett, minden lehetőséget meg kell fontolni.

A zöld demokrácia fogalmának egyik építőköve az emberi jogok biztosítása, különös tekintettel a környezeti jogokra. Ebben a tanulmányban elsősorban a harmadik generációs emberi jogokra tértem ki, amelyek fontos összefüggésben állnak a fenntartható településekkel. A harmadik generációs emberi jogok biztosítása szorosan összefügg a jó kormányzás elvével, a demokráciával és kiemelten a fenntartható, élhető és befogadó települések építésével. A digitális megoldások nagyban elősegíthetik az egyes jogok érvényesítését a gyakorlatban. Ahogyan erre már korábban utaltam, a harmadik generációs jogok összetettek, biztosításuk nem lehetséges pusztán az egyén szintjén, hanem sokszor társadalmi fordulatra van szükség az érintett jogok szavatolása érdekében. Ugyanakkor nem szabad arról a körülményről sem megfeledkezni, hogy a digitális megoldások fejlesztése és alkalmazása hozzájárul az üvegházhatású gázok ki-

⁶⁰ Sam Adelman: Human Rights and Climate Change. *Warwick School of Law Research Papers*, No. 4. (2014) 5.

bocsátásához és az e-hulladék mennyiségét is növeli. Emiatt gondos mérlegelés tárgya kell, hogy legyen az egyes technológiai megoldások alkalmazása.

A harmadik generációs emberi jogok jogi alapjainak megerteremtése még várat magára mind nemzetközi, mind belső jogi szinten, azonban egyre több *soft law* dokumentum és nemzetközi megállapodás vonja tárgykörébe azokat. Jelentős mérföldkönek tekinthető, hogy az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa 2021-ben határozatot fogadott el a környezethez való jogról. Ebben a dokumentumban hangsúlyozták, hogy a tiszta, egészséges és fenntartható környezet kritikus fontosságú minden emberi jog gyakorlásához. Továbbá, a környezeti állapot romlását, az éghajlatváltozást és a nem fenntartható fejlődést a legsürgetőbb és legsúlyosabb veszélyeztető tényezőkként azonosították a jelen és a jövő nemzedékek emberi jogaira, beleértve az élethez való jogot is.⁶¹ További releváns határozatot fogadott el az ENSZ Közgyűlés 2022-ben, amelyben megállapították, hogy a tiszta, egészséges és fenntartható környezethez való jog „kapcsolódik más jogokhoz és a hatályos nemzetközi joghoz”, és megerősítik, hogy annak előmozdítása „megköveteli a többoldalú környezetvédelmi megállapodások teljes körű végrehajtását a nemzetközi környezetvédelmi jog elvei alapján”.⁶² Annak ellenére, hogy a *soft law* dokumentumok jelentősége vitathatatlan, bizonytalanság övezi a harmadik generációs emberi jogokra vonatkozó jogvédelmi mechanizmusokat és egységes állami gyakorlatról sem beszélhetünk.⁶³ A kikényszerítésre vonatkozó pontos keretek megerteremtése nagy mértékben hozzájárul majd a jogok hatékony biztosításához, ezzel is hozzájárulva a zöld demokráciák építéséhez. Az Európai Unió alapjogi katalógusa,⁶⁴ amelyet a Lisszaboni Szerződés elsődleges jogforrási szintre emelt, bár tartalmaz egy környezeti cikkelyt, kifejezetten nem biztosítja az egészséges, élhető vagy tiszta környezethez való jogot. A 37. cikk pusztán annyit deklarál, hogy „magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.”

A következő években lassan számot kell vetni a fenntartható fejlődési célkitűzéseken keresztül elért sikerekkel, hiszen azok megvalósítási időszaka 2030-ig tart. Ugyanakkor, a fenntartható emberi települések gondolata utat talált az Európai Unióba is, így a nemzetközi kereten túl, konkrét uniós célkitűzések is kapcsolódnak hozzá. A feladatok hatékony megvalósítása hozzájárulhat ahhoz, a következő generációk számára „zöldebb” és fenntartható életkörülményeket adjunk tovább.

⁶¹ Human Rights Council: Res. 48/13. Resolution adopted by the Human Rights Council on 8 October 2021 „The human right to a clean, healthy and sustainable environment.” 3.

⁶² General Assembly: Res. A/76/L.75 28 July 2022 „The human right to a clean, healthy and sustainable environment.” 2–3.

⁶³ Ld. Jacob Katz Cogan (szerk.): The United States Recognizes the Human Right to a Clean, Healthy, and Sustainable Environment. *American Journal of International Law*, Vol. 117., No. 1. (January 2023) 128–133. <https://doi.org/10.1017/ajil.2022.85>

⁶⁴ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, HL C 202., 2016.6.7, p. 389–405.

DISSERTATIONES

A VÁDDAL SZEMBENI ELVÁRÁSOK AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK GYAKORLATÁBAN

Czédli-Deák Andrea*

1. Bevezető gondolatok és felvetések

A tisztességes eljáráshoz való jog egyik alappillére, az igazságos tárgyalás lefolytatása nem egyenértékű a döntés mindenkori igazságosságának a biztosításával; az erre való törekvés – az eljárási garanciák megteremtése révén – ugyanakkor az anyagi igazság érvényre jutását szolgálja.¹ Magától értetődő, hogy az eljárási tisztesség szellemiségének az olyan büntetőeljárás felelhet meg, amelyben a terhelt már a bírósági eljárás kezdetén tisztában van azzal, hogy pontosan mivel vádolja a vádhatóság, és a bíróság ennek alapján milyen körben folytatja le a bizonyítást. Ezen elváráshoz kapcsolódik szervesen a védelemhez való jog garantálása, amely a védekezés széleskörű lehetőségének az érvényesülését mozdítja elő.² Az előbbi követelmények az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény) 6. cikk (3) bekezdés a) és b) pontjaiban rögzített kritériumokban is tükröződnek, miszerint

„minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van – legalább – arra, hogy a legrövidebb időn belül tájékoztatásuk olyan nyelven, amelyet megért, és a legrészletesebb módon az ellene felhozott vád természetéről és indokairól, valamint, hogy rendelkezzenek a védekezésének előkészítéséhez szükséges idővel és eszközökkel.”³

* PhD hallgató, DE MGDJ; bíró, Szegedi Járásbíróság.

¹ Czine Ágnes: *A tisztességes bírósági eljárás. Audiatur et altera pars.* Budapest, HVG ORAC, 2020. 174–175.

² Nagy Anita: Az emberi jogok és a büntetőeljárás kapcsolata (I. rész). *Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXVIII. (2010) 349.

³ Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk (3) bekezdés a) és b) pont.



Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) joggyakorlata világossá teszi, hogy a vádiratnak a büntetőeljárás egészére kiható, meghatározó szerepe van; ezzel összhangban az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdésében nevesített minimumjogok szerepe abban áll, hogy a terhelt elkerülje a bizonytalanságot, amivel a bűnösség kérdésében való döntésig szembe kell néznie.⁴ A vádtól eltérő, határozathirdetéskor megismert, merőben más ítéleti minősítés komoly aggályokat vethet fel, hiszen a meglepetésszerűen megismert új minősítés vonatkozásában a vádlottnak érdemi védekezésre, különösen a jogi érvek, ellenérvek kifejtésére előzetesen nincsen lehetősége.⁵ A tisztességes eljárás követelményéből adódóan az ügyész felelőssége is, hogy a vádiratban és a végindítványban előadott tényállás a vád tárgyát illetően ne különbözzék, amelyet feltételez a bizonyítás eredményének folyamatos nyomon követése és a vád szükség szerinti módosítása.⁶ Ezen felvetéseket az ítélező tevékenységre vetítve kérdésként merül fel, hogy az Egyezményben deklarált, vádat érintő elvárások miként ültethetők át a bírói gyakorlatba. Az EJEB erre vonatkozó esetjoga többek között a vád ténybeli alapjainak és jogi minősítésének a megismeréséhez, illetve ezek változása esetén az erről való tájékoztatáshoz fűződő jognak az érvényesítését tartja kiemelt jelentőségűnek. A Fenyvesi–Herke–Tremmel szerzők szerint a bíró akkor jár el helyesen, ha – ennek felmerülésekor – nemcsak a tárgyalás előkészítése során, de a tárgyaláson is egy ún. közbenső végzést hoz a vádtól eltérő minősülés lehetőségéről.⁷

Kadlót Erzsébet a vádelvhez köthető, a tettazonosság problematikáját elemző tanulmányában számos jogeseten keresztül példázza, hogy az EJEB 2008-évig terjedő gyakorlata ellentmondásokkal tarkított és ingadozó volt a vád tartalmának megismerhetőségére vonatkozó követelményrendszer tekintetében, amelyből adódóan alapvetően két irányvonal rajzolódott ki. Az egyik megközelítés elegendőnek tartotta a vádbeli eseménysor büntetőjogilag releváns szegmensének leírását, a terhelt cselekvőségének mikénti megvalósulására fókuszálva (materiális tettfogalom), a másik ellenben az aktuális jogi minősítés alá rendelt történések láncolatából felépülő cselekményként értelmezte a vádlott személyére konkretizált elkövetési magatartást, amely a mindenkori minősítéssel együtt képezi a vád tárgyát (legális tettfogalom). Míg bizonyos döntésekben az EJEB a materiális tettfogalomnak engedett teret, több ügyben indokolását inkább a legális tettfogalom köré építette fel, fokozottabb jelentőséget tulajdonítva a terhelti cselekvőség jogi minősítésének.⁸ Ebből következően nem alakult ki egységes álláspont a tekintetben, hogy az eljárás tisztességes voltának megállapításához elegendő-e a terhelt szemszögéből valamely konkrét jogi minősítés alá rendelt tények és azok

⁴ Tudor Osoianu – Dinu Ostavciuc: Indictment and Accusation Submission. *Scientific Annals of the Stefan cel Mare Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Moldova*, 2021/13. 37–38. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5069204>

⁵ Czédli-Deák Andrea: A vád törvényessége az elmélet és a gyakorlat tükrében. *Büntetőjogi Szemle*, 2016/1–2. 21.

⁶ Bócz Endre: Valóban a vád törvényességének fogalma volt a tisztázatlan? *Magyar Jog*, 2008/5. 261.

⁷ Fenyvesi Csaba – Herke Csongor – Tremmel Flórián: *Új magyar büntetőeljárás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2004. 504.

⁸ Kadlót Erzsébet: A tettazonosság – az azonos tett – a vádelv eltérő relációkban. *Magyar Jog*, 2008/10. 650–653.

változásának tudata, vagy azt le kell, hogy kövesse a megváltozott jogi minősítés megismerésének folyamatos lehetősége.⁹

A hivatkozott tanulmány publikálása óta eltelt több mint 15 év kellően hosszú idő ahhoz, hogy a gyakorlat alakulása ismételten vizsgálható legyen, különös tekintettel arra, hogy e tárgykörben a témát átfogóan elemző mű azóta sem született. Mindez magával hozza jelen publikáció fő kérdését, vagyis, hogy egységesedett-e az EJEB ítékezésének két irányvonala, és létezik-e már egy olyan iránytűként szolgáló, egyetlen eltérő esettel sem gyengített sziklaszilárd gyakorlat, amely orientáló jellegű a tagállami bíróságok számára. Mindennek megválaszolásához a rendelkezésre álló szakirodalmat háttéranyagként kezelve, törekedtem a feldolgozott jogeseteket szintetizálni, kiemelve belőlük a kutatás megalapozásához szükséges főbb szempontokat. A kutatási tevékenység fókuszpontja az EJEB elmúlt másfél évtizedes esetjogában fellelhető releváns ügyek összegyűjtésére, azok elemzésére és rendszerezésére, valamint a korábbi ügyek „*ratio decidendi*”-jével való összevetésére helyeződött a HUDOC adatbázisban lefolytatott keresés segítségével. Az ügyválogatást a 2009-2024. évek közötti ügyeknek az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdés a) és b) pontjaira tekintettel elvégzett szűkítésével folytattam le. A 2011. évben meghozott, magyar kötődésű és magyar nyelven is közzétett *Block v. Hungary* ügyön kívül,¹⁰ a keresés angol, német és spanyol nyelven 15 idegen nyelvű határozatot eredményezett, melyekből végül összesen 12 bizonyult érdemben a témához köthetőnek. Ez a 12 jogeset – figyelembe véve az összehasonlítás alapját képező művekben felhívott ügyeket, valamint az általam feldolgozott esetekben rögzített gyakorlat irányát – elegendő ahhoz, hogy a feltett kérdésre adekvát válasz legyen adható.¹¹

2. Az EJEB 2008. évig terjedő gyakorlatának releváns esetjoga

A vád tárgyának kellően pontos meghatározottságára a *Mattoccia v. Italy* ügyben hozott ítélet hívta fel elsők között a figyelmet.¹² A kérelmezővel szemben egy fogyatékkal élő gyermek sérelmére elkövetett nemi erkölcs elleni bűncselekmény miatt emeltek vádat. Az elsőfokú ítélet a vádtól eltérő elkövetési helyet és időt állapított meg, amelyre tekintettel a vádlott a fellebbezési tárgyaláson utóbb elutasított bizonyítási indítványt terjesztett elő. Ennek kapcsán kifejtette az EJEB, hogy a vádelv sérelme nélkül lehetőség van a tettazonosság keretein belül eltérő elkövetési hely és időpont megállapítására, azonban, ha ennek relevanciája van a védekezés szempontjából, biztosítani kell a változás érdemben való vitatását. A tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét a döntés végül részben a vádirati tényállás homályos pontjainak tisztázatlanságára és a vád in-

⁹ Ez a kettősség Tóth Mihály e tárgykört is érintő monográfiájában szintén nyomon követhető. Tóth Mihály: *A magyar büntetőeljárás az Alkotmánybíróság és az európai emberi jogi ítékezés tükrében*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2001. 68–72.

¹⁰ *Block v. Hungary*, no. 56282/09., 2011. január 25-i ítélet.

¹¹ Valamennyi hivatkozott ügy a HUDOC adatbázisban egyszerűen fellelhető a kérelmezett nevére vagy az ügyszámra való szűkítéssel, így a tanulmány külön nem rögzíti az egyes jogesetek elérési útját. (<https://hudoc.echr.coe.int>)

¹² *Mattoccia v. Italy*, no. 23969/94., 2000. július 25-i ítélet.

dokainak ismételt változtatásaira alapította.¹³ Az EJEB kinyilvánította, hogy a vádról való tájékoztatás csak akkor lehet megfelelő, ha az nem pusztán annak okát, vagyis a vád tárgyává tett tényeket tartalmazza, hanem egyaránt képes eligazítást adni azok jogi minőségéről, azaz a vád természetéről. Jóllehet a részletes tájékoztatásnyújtás követelményének fokmérője az adott ügy sajátosságaitól függően változhat, a terhelt számára mindig biztosítani kell a szükséges tájékoztatást ahhoz, hogy védekezése hatékony előkészítése érdekében teljességében megérthesse, hogy mivel vádolják. Lényeges ezért, hogy a vád tartalmazza a tárgyává tett valamennyi bűncselekmény felsorolását, az elkövetés helyét és idejét, a sértett nevét, valamint a büntető törvénykönyv vonatkozó rendelkezéseit.¹⁴ Hovatovább az EJEB azt is elvárásaként fogalmazta meg, hogy a terhelt folyamatosan tájékoztatni szükséges a vád megváltozott indokairól. A részletes tájékoztatás követelményének való megfelelés mindig esetfüggő, az a hatékony védelemhez való jog biztosítottságának fényében értékelhető.¹⁵

A *Steel and Others v. United Kingdom* ügyben a kérelmezők azt kifogásolták, hogy a részükre megküldött vádirat hiányos információkat tartalmazott, mivel a terheltre rótt „közrend megsértése” fogalom túl általános meghatározást takart, így módon sértette az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdés a) pontjában foglaltakat.¹⁶ Az EJEB leszögezte, hogy az egyik kérelmező vonatkozásában – aki a skót hófajd vadászataival szembeni tiltakozó tüntetésen útelzárást kísérelt meg végrehajtani – „másokat zaklató, nyugtalanító, illetve aggasztó, fenyegető, sértő és bántó magatartás tanúsítása” miatt emeltek vádat. A másik tüntető esetében – aki egy autópálya meghosszabbítása ellen szervezett tüntetés alkalmával a földmunkát oly módon akadályozta, hogy felmászott egy markológép kotrólapátjába – a vád tárgyát „közrend megsértése miatti magatartás” képezte. Az EJEB arra az álláspontra helyezkedett, hogy a vádlottak tisztában voltak a vád tárgyával, mivel a részükre kézbesített vádirat tartalmazott minden olyan információt, amely lehetővé tette a védekezés gyakorlását, így módon az Egyezmény felhívott pontjának megsértését nem állapította meg.¹⁷ A tényállás kellő mértékben való meghatározottsága (a vád konkrétsága) körében tehát elfogadta a sérelmezett ítéletben annak rögzítését, hogy a cselekmény tényállási elemeként a bíróság bővebb kifejtés nélkül csak a közrend megsértésére hivatkozott.¹⁸

A *Chichlian and Ekindijan v. France* ügyben az EJEB felhívta a figyelmet arra, hogy a hatékony védelemhez való jog akkor érvényesülhet,¹⁹ ha a vádlott nemcsak a terhére rótt tényekről, azaz a vád okáról értesül, hanem tisztában van a tények jogi

¹³ Tóth i. m. 71–72.

¹⁴ Kristina Petrova: *The Right to Information on the Nature and Cause of the Accusation and the Defendant's Right to Prepare its Defense under Article 6 of the ECHR. Justinianus Primus Law Review*, vol. 11, Special Issue, 2020. 3.

¹⁵ Kadlót i. m. 652.

¹⁶ *Steel and Others v. United Kingdom*, no. 68416/01., 1998. szeptember 23-i ítélet.

¹⁷ Tóth i. m. 68.

¹⁸ Kadlót i. m. 652.

¹⁹ *Chichlian and Ekindijan v. France*, Series A no. 162-B, 1989. november 28-i ítélet.

megítélésével, illetve a minősítés megváltozásával is.²⁰ A Van der Tang v. Spain ügyben hozott döntés kimondta, hogy a tényállás változatlansága mellett kívánalom a jogi minősítés változásának jelzése,²¹ ha a terheltet újabb bűncselekménnyel is megvádolják.²² A Pélissier and Sassi v. France ügy tovább részletezte a vád megismeréséhez fűződő jog követelményeit.²³ A kérelmezőkkel szemben csódbüntett miatt indult büntetőeljárás, melyben az elsőfokú bíróság a vádlottakat az ellenük emelt vád alól arra tekintettel mentette fel, hogy nem lehetett megállapítani, valóban ügyvezetői voltak-e az inkriminált társaságnak. A másodfokú bíróság osztotta az elsőfokú bíróság érvelését a tekintetben, hogy hiányzott a vádlottak speciális alanyiséga, mindazonáltal bűnösségüket bűnrészesi magatartásban megállapíthatónak látta. A kérelmezők kifogásának lényege szerint a cselekmény eltérő minősítése kontradiktórius tárgyalás hiányában történt. Az EJEB érvelését azzal vezette fel, hogy az ügyészség csódbüntett tettesi alakzata miatt kezdeményezte a büntetőjogi felelősségre vonást, és nem merült fel adat a részességre vonatkozóan.²⁴ Rámutatott továbbá arra, hogy bár a másodfokú bíróság jogszerűen élt az átminősítés lehetőségével, a kérelmezőknek biztosítani kellett volna, hogy a védelemhez való jogukat a szükséges időn belül, ténylegesen és hatékony módon érvényesíthessék,²⁵ hiszen ez esetben az alapbűncselekmény cáfolatára hivatott eszközöktől eltérő, immáron az új minősítéshez igazodó eszközt is választhattak volna. Az iratokból kitűnően a kérelmezőknek azonban nem volt lehetőségük arra, hogy az újabb minősítéshez képest megszervezzék védelmüket, kizárólag a másodfokú ítéletből, megkésve szereztek tudomást a minősítés megváltozásáról. Ily módon sérült a kérelmezők joga a tekintetben, hogy „megfelelő részletességgel értesüljenek az ellenük felhozott vádak természetéről és indokairól, és hogy megfelelő idő álljon rendelkezésre védelmük előkészítésére.”²⁶

A Dallos v. Hungary ügyben a kérelmező azt kifogásolta, hogy a másodfokú bíróság előzetes közlés nélkül sikkasztás helyett csalásnak minősítette azt a cselekvőségét, miszerint nem utalta át a megbízója részére az őt megillető pénzösszeget, melyet ténylegesen a saját céljaira fordított. A kérelmező felülvizsgálati kérelmet is előterjesztett ezen okból, amelyet a Legfelsőbb Bíróság elutasított. A védő akként érvelt, hogy a cselekmény jogi minősítésének megváltoztatása sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot, mivel védenca bűnösségét a másodfokú bíróság olyan cselekményben állapította meg, amit a vád nem tartalmazott. Ekként a vádlott nem volt abban a helyzetben, hogy a vádat megismerje és érdemben kifejthesse védekezését.²⁷ Korábbi gyakorlatára utalva az EJEB kifejtette, hogy

²⁰ Tóth i. m. 72.

²¹ Van der Tang v. Spain, no. 19382/92., 1995. július 13-i ítélet.

²² Kadlót i. m. 652.

²³ Pélissier and Sassi v. France, no. 25444/94., 1999. március 25-i ítélet.

²⁴ Tóth i. m. 69.

²⁵ Petrova i. m. 7.

²⁶ Tóth i. m. 70.

²⁷ Uo.

„a bűncselekmény tényállási elemei döntő fontosságú szerepet játszanak a büntetőeljárásban, amennyiben az e tényállások megvalósulását állító irat kézbesítésének a pillanata az, amelytől fogva a gyanúsítottat úgy kell tekinteni, mint aki formálisan kézhez kapta az ellene felhozott vádak tény- és jogbeli alapját tartalmazó írásos értesítést.”²⁸

Rámutatott szintén arra, hogy az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdésének a) pontja szerint a vádlott nem csupán arra jogosult, hogy a vád okáról – vagyis azokról a cselekményekről, amelyeken a vád alapul és amelyeket állítólagosan elkövetett – részletes tájékoztatást kapjon, hanem hogy a vád tárgyát képező cselekmény jogi minősítését is megismerhesse.²⁹ Az EJEB nyomatékosította, hogy a 6. cikk (3) bekezdés a) pontjában deklarálta, a vád természetére és okára vonatkozó tájékoztatáshoz fűződő jog összefügg a b) pontban biztosított, a vádlott védekezésre való felkészüléshez fűződő jogával, tehát a kettő egymás fényében ítélandó meg.³⁰ Mindemellett elvárás, hogy az előbbi kritériumoknak megfelelő tájékoztatást tartalmazó vádat a terhelttel a védekezése előkészítéséhez szükséges kellő időben közöljék.³¹ Az EJEB a kérelmező panaszát elutasítva, nem állapította meg a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét, ugyanis álláspontja szerint a Legfelsőbb Bíróság anyagi és eljárásjogi szempontból teljes körűen felülvizsgálta az ügyet, amelyben a kérelmezőnek lehetősége volt hatékony jogorvoslat keretében sérelmezni a vád átminősítését. Ezzel lényegében az EJEB azt deklarálta, hogy a védelemnek formálisan módjában állt volna érdemben vitatni a megváltozott jogi minősítést.³²

Az előbbi szigorú követelményrendszerrel szemben találhatók ellenpéldák is,³³ így a *Miaillhe v. France* ügyben hozott döntés meglegedett azzal, hogy a vádlottat a bizonyítási eljárás során tájékoztassák azokról a dokumentumokról, amelyeken a vád és annak megváltozása alapszik.³⁴ A *Gea Catalán v. Spain* ügyben sem állapított meg az EJEB egyezményértést azon okból, hogy a vádirat tévesen jelölte meg elírás folytán a cselekmény jogi minősítését, hiszen ennek ellenére a vádlottnak tisztában kellett lennie a vád természetével és okával.³⁵ A *Franz Fischer v. Austria* ügyben az EJEB ismételtén a materiális tettazonosság fogalmát helyezte előtérbe, amely a vád tartalmát illetően azért bír jelentőséggel, mivel a jogi minősítés immanens fogalmi elemként történő kezelésével szakított, és kinyilatkoztatta, hogy a vád szempontjából a magatartáson és

²⁸ *Dallos v. Hungary*, no. 29082/95., 2001. március 1-jei ítélet.

²⁹ Czine Ágnes – Szabó Sándor – Villányi József: *Strasbourgi ítéletek a magyar büntetőeljárásban*. Budapest, HVG-ORAC, 2008. 419–420.

³⁰ Kadlót i. m. 652.

³¹ Petrova i. m. 3.

³² Tóth i. m. 71.

³³ A 34–37. alatti lábjegyzetekben említett jogesetek részletesebb ismertetését ld. Kadlót Erzsébet hivatkozott tanulmányának 652–653. oldalán.

³⁴ *Miaillhe v. France*, no. 12661/87., 1993. február 25-i ítélet.

³⁵ *Gea Catalán v. Spain*, no. 19160/91., 1995. február 10-i ítélet.

nem a jogi minősítésen van a hangsúly.³⁶ A sikkasztás büntette miatt indult Salvador Torres v. Spain ügyben az EJEB a lehetséges súlyosító körülményre vonatkozó tájékoztatás elmaradását (közfunkcióval járó kötelezettséget megsértve történő elkövetés) nem tekintette a tisztességes eljárás sérelmét eredményező mulasztásnak.³⁷

3. A vádról szóló tájékoztatás kereteinek értelmezése a jogtudományban

Tóth Mihály – az általa feldolgozott jogesetek eredőjeként – az EJEB szigorú gyakorlatát emelte ki a vád megismerésére vonatkozó jog kapcsán, amely nézete szerint részben eltér a tettazonosság fogalmának tradicionális hazai felfogásától. Rámutatott arra, hogy a kétségtelen tények bíró általi szabad jogi értékelését az EJEB maga is megengedhetőnek és kívánatosnak tartja, amely azonban csak a védekezés jogának biztosítása mellett valósulhat meg. Emberi jogi és alkotmányos követelmény, hogy a vádirat áttekinthető, logikus és pontos legyen, továbbá tartalmazza az ügyre vonatkozó releváns tényeket és az azoknak megfelelő jogi minősítést, lehetővé téve a védelemhez való jog és a fegyverek egyenlőségének érvényesülését, mint a tisztességes eljárás feltételeit.³⁸

Kadlót Erzsébet összegző következtetése szerint az általa vizsgált időszakban az EJEB nem alakított ki olyan egységesen követendő gyakorlatot, amely határozottan állást foglalt volna abban a kérdésben, hogy a vád tárgya (tett) alatt egy adott törvényi tényállás fényében megfogalmazott elkövetési magatartás, mint fizikai cselekmény érteendő-e, vagy egy jogi minősítés alá rendelt eseménysort minden esetben a minősítéssel és annak változásával együtt lehet tetteként értékelni. A szerző a Pélissier and Sassi v. France ügyben hozott ítélet kritikájaként fogalmazta meg, hogy az abban szereplő iránymutatás – a tettazonosság fogalmának drasztikusan szűk értelmezése miatt – a bíróságot az elkövetői és elkövetési alakzatok (stádiumok) vonatkozásában is arra kárhoztatja, hogy a vádra tulajdonképpen igent vagy nemet mondjon. Hangsúlyozta, hogy ily módon a vádhatóság lényegében ítélkező feladatot lát el, amely ugyanúgy nemkívánatos funkcióhalmozást eredményez, mintha a bíróság gyakorolhatná a vádkiterjesztés jogát. Kadlót azt is vitathatónak tartotta, hogy egyáltalán a védelem érdekét szolgálja-e az, ha a bíróság a legális tettazonosság fogalmából következő minimumra korlátozza a bizonyítás irányát. Ez ugyanis részben gátat szab a jogorvoslati jog gyakorlásának, valamint a felülbírálat terjedelmének, továbbá szűkíti a *ne bis in idem* elv hatókörét azáltal, hogy megsokszorozhatja az ugyanazon tényállás alapján, de eltérő minősítéssel induló eljárások számát. Hangsúlyozta emellett, hogy az EJEB kiegyensúlyozatlan gyakorlatában a tisztességes eljárás követelményeként nem kivételes jelleggel alkalmazott legális tettefogalom éppenséggel a tisztességes eljárás más részjogosítványait (időszerűség, pártatlanság, eljárási feladatok megoszlása) sérti, holott éppen az EJEB szokásos hivatkozási alapja, hogy valamennyi részletszabály betartása ellenére az el-

³⁶ Franz Fischer v. Austria, no. 37950/97., 2001. május 29-i ítélet.

³⁷ Salvador Torres v. Spain, no. 21525/93., 1996. október 24-i ítélet.

³⁸ Tóth i. m. 72.

járás egésze lehet tisztességtelen, és ugyanúgy lehet tisztességes is valamely részelem hiánya esetén.³⁹

A fentiekből adódóan Kadlót egyértelműen a materiális tettfogalom mellett tette le voksát, melyet a következők szerint definiált:

„a bűncselekménynek minden lényeges történeti és csak az alapvető – a törvényi tényállás szempontjából – jogilag releváns elemére koncentráció leírása, az okozati összefüggések megteremtésével együtt történő, világos és szabatos vádbeli megjelenítése az ésszerű elvárás. Ez megteremti az alapját a kontradiktórius tárgyalásnak, és garantálja a hatékony védekezéshez való jogot. Ehhez mérhető a bírósággal szemben fennálló vádhoz kötöttség követelménye, ami csak a materiális cselekményre és nem annak jogi minősítésére vonatkozik; a tettazonosság mindaddig fennáll, amíg az ítélet és a vád tényállása a felsorolt alapvető elemeket tekintve azonos körben marad.”⁴⁰

Kadlót arra is felhívta figyelmet, hogy az akkor hatályos büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény szabályai a materiális tettfogalomra épültek, amelyet alapvetően az ítélezési gyakorlat is követett. Ez a fajta eljárási rend kétségkívül nem volt összhangban az EJEB legális tettazonosságra építkező gyakorlatával.⁴¹

Az EJEB gyakorlatának jelen tanulmányban vizsgált időszakából a magyar szakirodalom tulajdonképpen a Block v. Hungary ügyben hozott döntés bemutatására és elemzésére koncentrált.⁴² Érintőlegesen foglakozott a témával – az említett döntés lé-

³⁹ Kadlót i. m. 652–653.

⁴⁰ Uo. 653.

⁴¹ Uo. 656.

⁴² Az ügy alapját képező tényállás szerint a Fővárosi Bíróság 2006. november 30. napján meghozott ítéletével – a váddal egyezően – a kérelmezőt pénzhamisítás büntette előkészületének vétségében mondta ki bűnösnek. A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéletábrla a határozathozatal megelőzően figyelmeztette a kérelmezőt a vádtól eltérő minősülés lehetőségére, vagyis, hogy cselekménye akár csalás büntette minősített esetének kísérleteként is értékelhető, azonban 2007. október 10. napján a kérelmező bűnösségét közokirat-hamisítás büntettségében állapította meg. A felülvizsgálati kérelem folytán eljáró Legfelsőbb Bíróság 2009. április 30. napján a kérelmezőt csalás kísérletében és magánokirat-hamisítás elkövetésében mondta ki bűnösnek, a minősítés ismételt megváltoztatásának lehetőségére ugyanakkor a kérelmező figyelmét a döntést megelőzően nem hívta fel. Tekintettel arra, hogy a magyar jog a jelzett bűncselekmények törvényi tényállásait egymástól eltérően szabályozza, az EJEB azon meggyőződésének adott hangot, hogy a kérelmező védekezése a minősítés megváltoztatása lehetőségének ismeretében az eredeti vádakkal szembeni védekezéstől eltért volna. Figyelemmel arra, hogy a vád nem tartalmazta a csalás és az okirati bűncselekmények jellemző tulajdonságait, az EJEB szerint az Ítéletábrlának, majd azt követően a Legfelsőbb Bíróságnak – a minősítés megváltoztatásához fűződő joguk kétségtelen elismerése mellett – biztosítaniuk kellett volna a kérelmezőnek azt a lehetőséget, hogy a védelemhez fűződő jogát ténylegesen és hatékonyan gyakorolva, védekezését kellő időben a vádhoz igazítsa. Jóllehet az Ítéletábrla előzetesen figyelmeztette a kérelmezőt cselekménye csalássá való átminősítésének lehetőségére, a kérelmezőt ezt követően mégis közokirat-hamisítás büntettségében találta bűnösnek. A Legfelsőbb Bíróság pedig a másodfokú döntést érdemben anélkül tartotta hatályban, hogy a kérelmező figyelmét előzetesen felhívta volna a jogerős határozatban szereplő minősítésváltoztatás eshetőségére, miszerint a cselekmény végső soron csalás kísérleteként és magánokirat-hamisításként értékelendő. Összességében

nyegének ismertetése révén – Farkas Henrietta Regina 2014-ben megjelent tanulmánya, amely összegezte az EJEB akkoriban irányadó gyakorlatát. Az ez idő tájt hozott döntésekkel egyezően, elvi éllel hangsúlyozta ezen ügyben is a strasbourgi bíróság, hogy amennyiben a vádlott nem gyakorolhatja a vád és a minősítés megismerésének jogát az ítélelhozatal előtt, sérül a védelemhez való joga. Ebből adódóan garanciális követelmény, hogy a vádlottnak minden esetben részletes tájékoztatást kell kapnia az ellene felhozott vád természetéről és okáról, hogy védekezését megfelelően előkészíthesse.⁴³ Békés Ádám a döntés logikai fonalát követve rámutatott arra, hogy az eljárási tisztesség követelménye azáltal sérült a konkrét ügyben, hogy a terheltnek nem volt ténylegesen lehetősége gyakorolni a vád és a minősítés megismerésének alapvető jogát, mivel a másodfokú döntés előtt nem lehetett tisztában azzal, hogy más bűncselekmény miatt is felelősségre vonhatják.⁴⁴ Koósné Mohácsi Barbara azt is kiemelte, hogy az eljárás bíróságoknak az EJEB szerint oly módon kellett volna biztosítaniuk a hatékony védekezés lehetőségét, hogy figyelmeztetik a terheltet a vádtól eltérő minősülés lehetőségére. Hivatkozott továbbá a döntés elvi háttérét adó, az EJEB által mérceként meghatározott szempontokra: vizsgálandó, hogy a vádbeli és az ítéletben szereplő bűncselekményi tényállások közötti nyilvánvaló különbségekre tekintettel valószínűsíthető-e, hogy a terhelt az eredeti vádakkal szembeni védekezéstől eltérő védekezést terjesztett volna elő.⁴⁵

Thomas Wahl a büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról szóló 2012/13/EU irányelvben tükröződő EJEB gyakorlatot ismertető tanulmányában szintén foglalkozott a vád megismeréséhez fűződő joggal. Ezen munkájában leszögezte, hogy a bíróságot – a vádirat benyújtásának időpontjától – e körben a legmagasabb szintű tájékoztatási kötelezettség terheli. A tájékoztatás által a vádlottakat olyan helyzetbe kell hozni, hogy teljeskörűen gyakorolni tudják a védelmi jogosítványukat, így különösen azt, hogy az ellenük felhozott bizonyítékokat megkérdőjelezzék, vagy a mentő bizonyítékokat előterjesszék. Utalt az EJEB azon gyakorlatára is, hogy a bíróság nemcsak a vád ténybeli alapjaihoz kötődő változás, hanem a tények változatlansága mellett is köteles a vádtól eltérő jogi minősítéssel kapcsolatos álláspontjáról az ítélelhozatal előtt számot adni. A bíróságnak ez a kötelezettsége akkor merül fel, amikor a változás egy bizonyos mértéket elér. Ez a védő igénybevételétől függetlenül akkor következik be, ha a védekezési stratégiát a változásnak megfelelően módosítani kellett volna. A Salvador Torres v. Spain ügyre hivatkozva azt is megjegyezte, hogy nem terheli a bíróságot tájékoztatási kötelezettség, ha a vád tárgyává tett cselekmény átminősítése a vádlott számára kellő-

az EJEB azt a következtetést vonta le, hogy az Egyezmény 6. cikkének tisztességes tárgyalást előíró (1) bekezdésébe és a (3) bekezdés a) és b) pontjába ütköző módon sérült a kérelmező azon joga, hogy az ellene felhozott vád természetéről és okáról részletes tájékoztatást kapjon, valamint, hogy rendelkezze a védekezésének előkészítéséhez szükséges idővel és eszközökkel (ítélet 25. pontja).

⁴³ Farkas Henrietta Regina: A tisztességes eljárás főbb részjogosítványainak érvényesülése a büntetőperben. (A magyar büntetőeljárás az európai emberi jogi bíraskodás mérlegén). *Büntetőjogi Szemle*, 2014/1. 18–19.

⁴⁴ Békés Ádám: A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése a strasbourgi bíróság esetjoga alapján. *Állam- és Jogtudomány*, 2017/4. 88–89.

⁴⁵ Koósné Mohácsi Barbara: A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése büntetőügyekben. *Magyar Jog*, 2016/12. 731–732.

képpen előrelátható volt, feltéve, hogy a vád lényegi elemei nem változtak. A szerző által felhasznált jogesetek mindazonáltal megmaradtak a hazai szakirodalom által feldolgozott keretek között, így a legújabb gyakorlatról kiegészítő adatokat a tanulmány nem szolgáltat, inkább a meglévő ismeretek rendszerezése és értékelése történik meg.⁴⁶

Thomas Weigend szintén annak kimunkálására vállalkozott, hogy a váddal kapcsolatos tájékoztatásnak milyen EJEK-konform elvárásoknak kell megfelelnie.⁴⁷ Olvasatában a tájékoztatási kötelezettség köre ahhoz igazodóan határozható meg, hogy a közölt információ – függetlenül a közlés módjától és formájától – lehetővé teszi-e a védekezés hatékony módon való megszervezését. Ami igazán számít, hogy a terhelt megértse a vád alapjául szolgáló tények és azok világos, pontos jogi minősítése ismeretében, hogy mi miatt indítványozzák a büntetőjogi felelősségre vonását. Ezáltal kerülhet ugyanis olyan helyzetbe, hogy feltérképezze azokat a fő kérdéseket, amelyekre a védelemnek koncentrálnia kell. A szerző bírálta egyúttal az EJEK megengedő, funkcionalista felfogását a tekintetben, hogy a vádtól eltérő jogi minősítés előzetes közlésének elmulasztása nem valósít meg egyezményesértést akkor, ha a terhelt legalább a jogorvoslati eljárásban kifejthette az ezzel kapcsolatos álláspontját. Véleménye szerint a jogorvoslat körében biztosított viszonylagos korrekció nem képes kompenzálni azt a visszafordíthatatlan hátrányt, amely az elsőfokú eljárás nyújtotta lehetőségek elvesztéséből adódik.⁴⁸

4. Az EJEK 2008. évet követő általános iránymutatása dióhéjban

Az EJEK 2008. évet követő döntései szintén szokásos hivatkozási alapként használták a 6. cikk (3) bekezdés a) és b) pontjának helyes értelmezéséhez fűzött, a korábbi esetjogban kimunkált iránymutatást és annak mögöttes gyakorlatát. A Penev v. Bulgaria ügyben hangsúlyozta az EJEK,⁴⁹ hogy az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdés a) pontja azt a jogot biztosítja a terheltnek, hogy ne csak a vád okáról, hanem az azt megalapozó tények jogi minősítéséről is tájékoztassák. Ez a követelmény mindazonáltal semmilyen formális előírást nem támaszt a vonatkozásban, hogy a tájékoztatást a terhelttel milyen módon kell közölni. A Zhupnik v. Ukraine ügyben hozott ítélet az előbbieket szintén megerősítette,⁵⁰ továbbá megjegyezte, hogy a 6. cikk (3) bekezdés a) és b) pontjai

⁴⁶ Thomas Wahl: Die EU-Richtlinien zur Stärkung der Strafverfahrensrechte im Spiegel der EMRK. *ERA Forum*, Vol. 18., No. 3. (2017) 318–319. <https://doi.org/10.1007/s12027-017-0470-7>

⁴⁷ A jelen tanulmány 2. fejezetében található több jogeset iránymutatásának összegzése mellett a szerző a későbbi döntések közül a Niculescu v. Romania ügyet is felhasználta érdemi következtetése levonásához. Ehelyütt érdemes megjegyezni, hogy ez a döntés amiatt maradt ki az általam elemzett jogesetek közül, mivel a tájékoztatáshoz való jog sérelmének alapjaként hivatkozott ügyészi meghallgatás során bemutatott, lehallgatásról készült jelentés nem a bírósági eljárást megindító váddokumentum volt. Tekintettel azonban arra, hogy ez a vád fogalmának EJEK által alkalmazott tágabb értelmezési keretébe belefért, az erre vonatkozó panasz elbírálásra és jogsértés hiányában elutasításra került. (Niculescu v. Romania, no. 25333/03., 2013. június 25-i ítélet.)

⁴⁸ Thomas Weigend: Learning about the charges: the suspect's right to information. In: C. D. Spinellis et al. (szerk.): *Europe in Crisis: Crime, Criminal Justice and the Way Forward. Essays in Honour of Nestor Courakis*. Vol. II. Athens, Ant. N. Sakkoulas, 2017. 947., 949.

⁴⁹ Penev v. Bulgaria, no. 20494/04., 2010. január 07-i ítélet.

⁵⁰ Zhupnik v. Ukraine, no. 20792/05., 2010. december 09-i ítélet.

egymással összefüggenek, vagyis a vád okáról és természetéről való tájékoztatáshoz fűződő jogot a védekezésre felkészüléshez fűződő joggal együttesen kell értékelni. A Varela Geis v. Spain ügyben született határozat – a váddal kapcsolatos teljeskörű tájékoztatás fontosságának hangsúlyozása mellett – a tájékoztatás formaiságát illetően nem támasztott követelményt,⁵¹ pusztán azt az elvárást fejezte ki, hogy a vád oka és jogi természete a vádlott számára mindenképpen előrelátható legyen.⁵²

A Malofeyeva v. Russia ügyben az EJEB a fenti szempontokat tovább cizellálta.⁵³ A tisztességes tárgyalás alapvető biztosítékának tekintette, hogy érvényesüljön a fegyverek egyenlőségének elve a vád és a védelem viszonylatában. Kiemelte, hogy a 6. cikk (3) bekezdésében írt követelményeket az (1) bekezdésben lefektetett tisztességes eljárás különös megnyilvánulásának kell tekinteni. A már részletezett (3) bekezdés a) pontja mellett a b) pont azt biztosítja a terhelt számára, hogy megfelelő időt és lehetőséget kapjon a védekezésre való felkészülésre. A nem kimerítő jelleggel felsorolt védelmi jogosultságok arra hivatottak, hogy a legmesszemenőbben egyenlőséget teremtsenek a vád és a védelem között. A Nevzlin v. Russia ügyben hozott döntés a vád megismerésére vonatkozó eljárásjogi lehetőségek relevanciáját aszerint határozta meg, hogy melyek azok, amelyek, mint aktív védekezési forma, segítik vagy segíthetik a védelem tárgyalásra való felkészülését. Biztosítani kell ekként a terheltnek, hogy a védelmét a számára legmegfelelőbb módon megszervezze, és nem korlátozható abban, hogy a védekezésére hivatott érveket az eljárás eredményének befolyásolása céljából korlátlanul a bíróság elé terjessze. Az ehhez szükséges megfelelő idő és lehetőség minden ügyben egyedileg vizsgálandó az adott körülmények függvényében.⁵⁴

A Mulosmani v. Albania ügyben az EJEB szintén kiemelte, hogy az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján különös figyelmet kell fordítani arra, hogy a terhelt a vád tartalmát megismerhesse, deklarálva, hogy a büntetőeljárás során meghatározó jelentőséggel bírnak a bűncselekmény vádban megjelenő egyes részletei. A megismerés lehetősége kapcsán leszögezte, hogy az nem korlátozódhat pusztán a vád okaira, annak egyaránt ki kell terjednie a jogi minősítésre, és a tájékoztatásnak egyúttal részletesnek kell lennie. Az eljárás egészének tisztességességét érintő mérlegelés körében elhatárolási szempont, hogy a vádlott védelemhez való joga az esetben nem sérül, ha legalább a felülbírálat során megfelelő lehetősége volt védekezése gyakorlására, azaz a megváltozott jogi minősítéssel kapcsolatos álláspontja kifejtésére.⁵⁵ A Gelenidze v. Georgia ügyben az EJEB ismét kinyilvánította, hogy a vád tárgyává tett cselekmény bíróság általi átminősítése nem érinti hátrányosan a vádlott védekezéshez fűződő jogát, ha egyébként eme jogosultságát a jogorvoslati eljárásban hatékonyan tudta gyakorolni.⁵⁶

⁵¹ Varela Geis v. Spain, no. 61005/09., 2013. március 05-i ítélet.

⁵² Az Adrian Constantin v. Romania (no. 21175/03., 2005. február 17-i ítélet) ügyben megjegyezte továbbá az EJEB, hogy az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdés a) pontja azt az igényt testesíti meg, hogy a váddal kapcsolatos tájékoztatásra különös figyelemnek kell hárulnia, amely nemcsak a tények, hanem azok jogi minősítésének teljeskörű megismerhetőségét is magában foglalja. Osoianu–Ostavciuc i. m. 45.

⁵³ Malofeyeva v. Russia, no. 36673/04., 2013. május 30-i ítélet.

⁵⁴ Nevzlin v. Russia, no. 26679/08., 2022. január 18-i ítélet.

⁵⁵ Mulosmani v. Albania, no. 29864/03., 2013. október 8-i ítélet.

⁵⁶ Gelenidze v. Georgia, no. 72916/10., 2019. november 7-ei ítélet.

5. Az általános iránymutatás gyakorlati alkalmazása

5.1. A jogi minősítést megalapozó tények megismerhetősége

5.1.1. *Malofeyeva v. Russia*

A *Malofeyeva v. Russia* ügyben meghozott ítéletben irányadó tényállás szerint a kérelmező 2005 májusában másik két személlyel elhatározta, hogy tüntetést szervez az Orosz Föderáció Legfelső Bírósága elé, hogy különösen az Irkutski Régióban működő bíróságok függőben lévő ügyeit érintő tartós nehézségekre és a helyi hatóságok helyzetet kezelni képtelen mentalitására felhívják a figyelmet. A tüntetés 2005. június 7-én délelőtt 9 óra 30 perckor vette kezdetét, azonban mivel annak engedélyezését nem tudták igazolni, a rendőrök a kérelmezőt a helyszínről eltávolították, és szabálysértés miatt a rendőrségre előállították. A kérelmezőt este 7 óra körül egy békebíró elé vitték, aki közel 3 óra elteltével jogszerű rendőri eljárásban tanúsított engedetlenség miatt – egy néhány perces meghallgatást követően – 7 nap elzárásra ítélte. A kérelmező fellebbezését a Presenskiy Kerületi Bíróság bírálta el, és a sérelmezett döntést 2005. június 27-én hatályban tartotta.

A kérelmező panaszát többek között arra alapította, hogy nem tájékoztatták az ellene felhozott vádról, és nem biztosítottak számára megfelelő időt és lehetőséget a védelemre való felkészülésre. Az EJEB ennek kapcsán előre bocsátotta, hogy a kérelmezővel szemben emelt vádat szóbeli eljárás keretében egy békebíró ismertette és vizsgálta meg, tehát szorosan vett vádló nem járt el a bíróság előtt, és nem fejtette ki, hogy mit kíván a vád tárgyává tenni. Az elsőfokú bíróság határozatában továbbá azt a kevésbé informatív tényállást rögzítette, hogy a kérelmező nem hagyott fel a törvénytelen demonstrációval, és nem engedelmeskedett a rendőr jogszerű utasításának (a tekintetben, hogy személyazonosságát igazolja és kövesse őt a rendőrségre). Ezen sommás tényállásra figyelemmel, a kérelmező cselekvőségét, illetve mulasztását leíró pontos ténybeli körülmények bizonytalansága miatt az EJEB a védekezésre való felkészülés lehetőségét nem találta kielégítőnek. Erre tekintettel megállapította, hogy a kérelmezőt nem tájékoztatták megfelelően az ellene felhozott vád természetéről és okáról, és nem is volt kellő ideje és lehetősége a védekezését előkészíteni.

A fenti helyzetet súlyosbította az a tény, hogy a fellebbviteli bíróság a felülbírálat körében jelentős mértékben módosította a cselekmény leírását, megállapítva azt, hogy a kérelmező törvénytelen tüntetést tartott, és egy olyan transzparens volt nála, amely negatív színben tüntette fel a legfőbb ügyészt, valamint a Legfelső Bíróság elnöke és az igazságügyminiszter szakmai tevékenységét. A másodfokú döntés azt is tartalmazta, hogy a kérelmező nem engedelmeskedett az arra vonatkozó felszólításnak, hogy hagyjon fel a közrendet sértő cselekményével, sőt inkább rendőröket fenyegetett meg büntetőjogi felelősségre vonás kilátásba helyezésével, amellyel megvalósította a jogszerű rendőri intézkedéssel szembeni engedetlenség bűncselekményét.

Az EJEB arra a következtetésre jutott, hogy bár a kérelmező számára a kezdetektől fogva világosnak kellett lennie, hogy milyen minősítésű cselekmény elkövetésével vádolják, a védelemhez való jogát a tények teljeskörű ismeretének hiányában mégsem tudta hatékonyan gyakorolni. Az ügy érdekessége, hogy a vádbeli tények pontos leírá-

sának elégtelensége, illetve a vádhoz kötöttség követelményének másodfokú bíróság általi megszegése nem a tipikus, a legális tettefogalomhoz köthető (jogi minősítéssel kapcsolatos) problematikát idézte elő, hanem itt éppen a vád okáról való tájékoztatás hiányossága alapozta meg a jogsérelmet amellet, hogy a döntés jogalapjaként az EJEB egyébként egységesen az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdését jelölte meg. Ezzel a jogi minősítés szerepének továbbra is azonos nyomatékot tulajdonítva, egyezményesértőnek minősítette, hogy a kérelmező számára nem volt biztosított, hogy megismerhesse az ellene felhozott vád természetét és okát, továbbá, hogy megfelelő időt és lehetőséget kapjon a védekezése előkészítésére.⁵⁷

5.1.2. *Haarde v. Ireland*

A *Haarde v. Ireland* ügy alapját képező tényállás szerint 2008. október elején az ír bankrendszer összeomlott, majd a 2009. évben megalakult új parlament egy vizsgálóbizottságot állított fel abból a célból, hogy feltárja többek között a volt kormány tagjait terhelő, a bankrendszer összeomlásához vezető esetleges mulasztásokat. A vizsgálóbizottság jelentése alapján a parlament a kérelmezővel (aki 2006 és 2009 között Írország miniszterelnöke volt) szembeni politikai felelősségre vonási eljárás (*impeachment*) kezdeményezéséről döntött, amelyben a kérelmező felelősségét – egy a büntetőeljárési szabályokat háttérjogszabályként alkalmazó különleges eljárásban – az ún. *Impeachment Court* volt hivatott elbírálni. Az eljárás itt is vádemeléssel indult, amely egyebek mellett azt rólta a kérelmező terhére, hogy hanyag módon megszegte a miniszteri elszámoltathatóságról szóló törvény 8 (c) bekezdésével együtt értelmezendő Alkotmány 17. cikkében foglalt azon kötelezettséget, hogy fontos kormányzati ügyben, így a krízis elkerülését célzó intézkedések megtétele érdekében, miniszteri üléseket tartson. Az *Impeachment Court* 2012. április 23-án ezen cselekményben jogerősen megállapította a kérelmező büntetőjoginak értékelhető felelősségét, azonban mellőzte a szankció kiszabását. A kérelmező ezen elbírált vádpont kapcsán sérelmezte, hogy a vád megfogalmazása különösen pontatlan és bizonytalan volt. Az egyértelműség hiányából, valamint az ügy homályos körülményeiből fakadóan kifejezett nehézséget okozott számára a védelmi stratégia kialakítása. Emellett az ügyészségnek lehetőséget teremtett arra, hogy a vádat a bizonyítás menetéhez, a vádlotti védekezéshez igazítsa. Összességében kifogásolta, hogy nem kapott részletes tájékoztatást az ellene felhozott vád természetéről és okáról az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdés a) és b) pontjában írtaknak megfelelően.

Az EJEB előre bocsátotta, hogy a vád tartalmával kapcsolatos teljes és részletes tájékoztatás és annak bíróság általi lehetséges minősítése az eljárás tisztességességének előfeltétele. A vonatkozó gyakorlatnak megfelelően felhívta a figyelmet arra, hogy az erről szóló tájékoztatás megfélelőséget a vádlott azon jogának tükrében kell értelmezni, hogy mennyiben tudott a védekezésére felkészülni. Ezen iránymutatást jelen ügyre vetítve, megállapította, hogy a vádirat az elbírált vádpont tekintetében több példát is felhozott a gondatlan magatartás mibenlétére, továbbá a vád alá helyezéshez szüksé-

⁵⁷ Malofeyeva v. Russia, no. 36673/04., 2013. május 30-i ítélet.

ges parlamenti döntés meghozatalához egy emlékeztetőt is mellékeltek. Ezen kívül az ügyész a vádemeléskor kiegészítő érveket vonultatott fel arra, hogy az adott helyzetben miért volt fontos eleget tenni a miniszteri ülések megtartására vonatkozó kötelezettségnek. Ekként az EJEB úgy ítélte meg, hogy nem merült fel adat arra, hogy a védelem nem rendelkezett a vád megértéséhez szükséges kellő információval. A tényállásra irányadó jogi norma kapcsán megjegyezte, hogy annak megszővegezése biztosította, hogy azt objektív kritériumok alapján értelmezni lehessen és világossága folytán alapjául szolgálhasson a védekezésnek. Ennek alapján úgy határozott, hogy nem sérült a kérelmező Egyezmény 6. cikkében biztosított joga. A bemutatott ügy jól példázza, hogy a vád okainak megismerésére vonatkozó jog az EJEB gyakorlatában nem mindenre kiterjedő részletességet kíván meg, hanem azt, hogy a jogi minősítés szerinti bűncselekmény mikénti megvalósulása egyértelműen nyomon követhető legyen.⁵⁸

5.2. Azonos jogi minősítés a tények pontosítása mellett – Uche v. Switzerland

Az Uche v. Switzerland ügyben meghozott ítélet háttérül szolgáló büntetőeljárásban a svájci–nigériai állampolgárságú kérelmezőt 2002-ben kábítószer-kereskedelem gyanúja miatt lehallgatták. Ezen felvételek alapján a kérelmezőt 2002. október 04-én letartóztatták, majd 2004. január 21-én kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmény és pénzmosás miatt vádat emeltek ellene. A vád szerint pontosan meg nem határozható, de 1748,80 grammot mindenképpen meghaladó mennyiségű, legalább 155.600 euró értékűre becsült heroin és kokain behozatalában, valamint értékesítésében működött közre. A Bern-Laupeni Bíróság 2004. november 19-én meghozott ítéletével 4,4 kg kokain és 153 gramm heroin behozataláért és adás-vételéért, valamint pénzmosás miatt 69 hónap börtönbüntetésre ítélte.

Fellebbezésében a kérelmező arra hivatkozott, hogy a vádemelés törvényes alapja sérelmet szenvedett, mivel a vádirat nem tartalmazta teljes egészében a kereskedéssel érintett kábítószer mennyiségét. A Berni Kantonok Felsőbíróháza 2007. augusztus 21-én a fellebbezést elutasította. Rámutatott különösen arra, hogy a vádirat elégséges módon biztosította a kérelmezőnek, hogy a vád tárgyát képező kábítószer mennyiségét nagyságrendileg megismerhesse és a védekezését ehhez igazodóan, megfelelően előkészítse. Ezt követően a kérelmező panasszal fordult a szövetségi bírósághoz a vád ténybeli alapjainak változása miatt. A védelem sérelmét arra alapította, hogy a vádirat álláspontja szerint hiányos volt, mivel az ügyész 1748,80 gramm kábítószerrel beszélt, míg öt több mint 4 kg miatt ítélték el. A szövetségi bíróság a panaszt 2008. június 20-án elutasította, azonban csak a kérelmező másik, telefonos lehallgatáshoz kötődő felvetésével foglalkozott, nem érintette a védelem sérelmével kapcsolatos kifogását.

A kérelmező az EJEB-hez benyújtott panaszát az Egyezmény 6. cikk (1) és (3) bekezdésében írt jogainak sérelmére alapította, a (3) bekezdés esetében konkrétan a védelem megsértésére. Azt, hogy a szövetségi bíróság nem vizsgálta a vád okával kapcsolatban előterjesztett panaszát, a 6. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz fűződő jogának sérelmét előidéző mulasztásként értékelte. A kérelmező által hivat-

⁵⁸ Haarde v. Ireland, no. 66847/12., 2017. november 23-i ítélet.

kozott rendelkezésekkel kapcsolatos gyakorlatra utalva az EJEB hangsúlyozta, hogy a vádirat megszővegezése alapján a kérelmezőnek tisztában kellett lennie azzal, hogy a kábítószer mennyisége meghaladta az 1748,80 grammot és az értékesítésből befolyt összeg legalább 155.600 eurót tett ki, vagyis tudnia kellett, hogy a mennyiség jelentős. A vád tárgyát képező tények (a vád okai) nem változtak, a kérelmező az ítélethirdetést követően a terhére rótt kábítószer pontosított mennyiségét ismerte meg, amely kielégítette azt a követelményt, hogy az ellene felhozott vádak teljeskörűen megértse és a védekezését megfelelő módon előkészítse. A vádiratban leírt körülmények alapján a kérelmező abban a helyzetben volt, hogy megértse a vád jogi természetét is. Erre tekintettel az EJEB a 6. cikk (1) és (3) bekezdéseinek sérelmét nem állapította meg. Kitért továbbá arra, hogy a szövetségi bíróság annak ellenére mulasztotta el a kérelmező vád okának tisztázatlanságára alapított sérelmét elbírálni, hogy ezen panaszát a kérelmező kellő részletességgel és egyértelműen bemutatta. Kifejezett indokolás hiányában nem volt ismeretes, hogy a szövetségi bíróság pusztán átsiklott a kérdés megválaszolása felett, vagy a kifogást valamilyen alapon el kívánta utasítani. Erre tekintettel a 6. cikk (1) bekezdésének sérelmét megállapíthatónak tartotta.⁵⁹

5.3. Eltérő jogi minősítés a tények változatlansága mellett

5.3.1. *A változás ismeretének hiánya jogsértő (kiküszöbölve a jogorvoslati eljárásban) – Zhupnik v. Ukraine*

A Zhupnik v. Ukraine ügyben hozott EJEB ítélet háttérét adó tényállás lényege szerint a kérelmező egy állami vállalat dolgozók általi kivásárlásával megvalósuló privatizációjáért volt felelős, mely tevékenysége során elkövetett csalással és tiszttségével visszaélve elkövetett állami tulajdon elsikkasztásának kísérletével vádolta az ügyészség. A Primorskiy Járásbíróság 2003. október 3. napján kihirdetett ítéletével a vádtól eltérő minősítésű cselekményben látta megállapíthatónak a kérelmező büntetőjogi felelősségét, ekként az 1960. évi büntető törvénykönyv 165. § (1) bekezdése szerinti tisztéssel való visszaélés miatt 1 év börtönbüntetésre ítélték, azonban annak végrehajtása alól kegyelemmel mentesítették. Az Odesszai Regionális Fellebbviteli Bíróság 2004. december 09-én meghozott döntésével az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. A cselekmény jogi minősítésének megváltoztatása kapcsán kifejtette, hogy az elsőfokú bíróság döntése a tények jogi minősítésének helyes értékelésén nyugodott, és az a kérelmező helyzetét nem nehezítette el. A Legfelső Bíróság 2006. május 25-én elutasította a kérelmező további jogorvoslati kérelmét. A kérelmező sérelmezte, hogy az elsőfokú bíróság hatáskörét túllépve változtatta meg a terhére rótt bűncselekmény jogi minősítését, amellyel csak az ítélethirdetés során szembesült, ekként megfosztották attól a lehetőségtől, hogy gyakorolhassa a hatékony védelemhez fűződő jogát, egyúttal a tisztességes eljárás sérelmét eredményezve.

Az EJEB rámutatott arra, hogy a kérelmező nem volt tisztában azzal, hogy az elsőfokú bíróság a terhére rótt cselekményt az annak elkövetése idején hatályos és a

⁵⁹ Uche v. Switzerland, no. 12211/09., 2018. április 17-i ítélet.

vádiratban is szereplő minősítéstől eltérően értékelheti, amely korlátozta abban, hogy kifejtthesse érveit azon bűncselekmény kapcsán, amely miatt elítélték. Ennek ellenére azt is figyelembe kell venni, hogy a regionális fellebbviteli bíróság a kérelmező ügyét a maga teljességében felülbírálta anyagi és eljárásjogi szempontból. A másodfokú bíróság szóbeli meghallgatást is tartott, amelynek eredményeként elutasította a kérelmező felmentés érdekében előterjesztett fellebbezését, és kifejtette, hogy a kérelmező cselekvősége a tisztességgel való visszaélés bűncselekményének tényállási elemeit megváltoztította, és az elsőfokú bíróság a minősítés megváltoztatásával nem nehezítette el a kérelmező helyzetét. Ezt a döntést a Legfelső Bíróság szintén felülvizsgálta, melynek eredményeként megállapította, hogy az eljárás bíróságok nem követtek el hatásköri túllépést és a jogot helyesen alkalmazták. Mindezek alapján az EJEB úgy foglalt állást, hogy a kérelmezőnek megvolt a lehetősége arra, hogy a vád megváltozott jogi minősítése kapcsán előterjessze védekezését a nemzeti bíróságok előtt. Az eljárás egészének tisztességességét vizsgálva – figyelembe véve a fellebbevitel során eljáró bíróságok tevékenységét – az elsőfokú eljárás esetleges hiányosságai a jogorvoslati fórumként eljáró bíróságok előtt kompenzálásra kerültek. Ily módon a kérelmezőnek a vád okáról és természetéről való részletes tájékoztatáshoz fűződő joga, valamint a védekezésre való felkészüléshez szükséges megfelelő idő és lehetőség biztosításának joga nem sérült.⁶⁰

5.3.2. *A változás ismeretének hiánya nem jogsértő – Leka v. Albania*

A Leka v. Albania ügyben meghozott döntés hátterét képező jogeset tényállása szerint a kérelmező pénzt kívánt szerezni testvére közelgő esküvőjére. Ennek érdekében azzal az ürüggyel kereste meg telefonon A. S. valutaváltót, hogy 8.000 eurót szeretne albán lejre váltani. A megbeszéltek szerinti találkozóra – melyre a kérelmező félelemkeltési célból egy fegyvert is magával vitt – 2005. augusztus 23-án, az esti órákban került sor Shijan faluban egy mellékúton, ahova A. S.-t a testvére, P. S. is elkísérte. A kérelmező előadta, hogy a pénzt nem hozta magával, de azt az otthonában át tudja adni, ezzel a két férfit a házába csalta. Miután felfedte valódi szándékát, A. S.-től a pénz átadását követelte, mely utasításnak a fegyver ijedelemkeltés céljából való elővételével kívánt nyomatékot adni. A felé meginduló A. S.-t végül lelőtte, illetve két célzott lövést adott le a menekülő P. S. irányába. A. S. a kérelmező cselekménye folytán életét veszítette, P. S. sérülést nem szenvedett. Az ügyészség a kérelmezőt több emberen elkövetett emberölés büntetettének minősített esetével, valamint löfegyverrel és lőszerrel visszaélés büntetttével vádolta. A Sarandai Kerületi Bíróság 2005. december 9-én meghozott ítéletével a kérelmezőt a vád szerinti minősítéssel egyező bűncselekmények miatt ítélte életfogytig tartó szabadságvesztésre. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatva, halált okozó rablás büntetésében és emberölés büntetettének kísérletében mondta ki bűnösnek a kérelmezőt löfegyverrel visszaélés büntette mellett.

A kérelmező az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdés a) és b) pontjában biztosított jogainak csorbulása, a tisztességes eljárás követelményének sérelme miatt fordult az EJEB-hez többek között a vád tárgyát képező cselekmény másodfokú bíróság általi átmi-

⁶⁰ Zhupnik v. Ukraine, no. 20792/05., 2010. december 09-i ítélet.

nősítése miatt. A cselekmény jogi minősítésének megváltoztatása kapcsán az EJEB első ízben hivatkozott a már fentebb kifejtett általános elvekre, nyomatékosítva, hogy a cselekmény jogi minősítésének megváltoztatása akkor nem sérti a vádlott védelemhez való jogát, ha a felülbírálat során megfelelő lehetősége volt védekezése kifejtésére. Okfejtését ezt követően mindazonáltal úgy folytatta, hogy az EJEB gyakorlatában a 6. cikk megsértését megalapozza, ha a vád, valamint az új minősítés szerinti cselekmény lényegalkotó tényállási elemei egymástól eltérnek, és a terheltnek nem volt lehetősége az új minősítés szerinti cselekményt illetően a védekezése előadására (Penev v. Bulgaria). Jelentősége van tehát annak, hogy az átminősítést megalapozó tényállási elemet vitatták-e az eljárásban. Felhívta a figyelmet arra is, hogy amennyiben az eredeti bűncselekmény lényegalkotó tényállási elemei egyezést mutatnak az új minősítés szerinti bűncselekmény lényegalkotó tényállási elemeivel, a terhelt hatékony védelemhez való joga nem sérül. Következésképpen, amennyiben a terhelt az ítélethirdetésekor szembesül (az ilyen) cselekmény megváltozott minősítésével, nem csorbulnak az Egyezmény 6. cikkében biztosított jogai (azonos álláspontot képviselt az EJEB a Gea Catalán v. Spain és a Salvador Torres v. Spain ügyekben).

A jelen ügy kapcsán rámutatott az EJEB arra, hogy a kérelmező számára már a tárgyalás kezdete óta ismertek voltak a jogi minősítés alapját képező tények, azt semmilyen új tényállási elemmel nem egészítette ki a másodfokú bíróság, vagyis a terheltnek előre kellett látnia a cselekmény jogi minősítése megváltoztatásának lehetőségét. A fellebbezési ülésen maga a védő is a cselekmény jogi minősítése megváltoztatását indítványozta. Tekintettel arra, hogy a vádon alapuló elsőfokú ítélet tényállása nem, kizárólag annak minősítése változott a másodfokú eljárásban, a terheltnek kellő ideje és lehetősége volt a védelemre való felkészülésre, az nem jelentett számára további terhet. Az EJEB elvetette a kérelmező azon hivatkozását, hogy nem tájékoztatták megfelelően az ellene felhozott vádak okáról és természetéről, vagyis nem állapította meg az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdés a) és b) pontjának sérelmét.⁶¹

5.4. Eltérő jogi minősítés a tények lényegi változása mellett

5.4.1. *Penev v. Bulgaria*

A Penev v. Bulgaria ügyben született döntés alapját képező tényállás szerint a kérelmező a fizetéseképtelenné vált Plama olajfinomító részvénytársaság csődeljárás során kirendelt vagyonkezelője volt. A vád szerint a kérelmező azelőtt bízott meg egy ügyvédet a cég polgári peres eljárásban való képviselésére, hogy engedélyt kért volna a fizetéseképtelenségi bíróságtól a 150 ezer bolgár lej összegű munkadíj kifizetésére. Erre ráadásul azután került sor, hogy a kérelmező vagyonkezelői tiszttsége az eredményes csődeljárást követően megszűnt. Ekként a kérelmező túllépte az ilyen tiszttségéből eredő, jogszabály által ráruházott jogkörét. A Pleveni Járásbíróság 2001. december 05-én a kérelmezőt 4 év börtönbüntetésre ítélte a vádban írt bűncselekmény miatt. A Pleveni Regionális Bíróság 2002. december 18-án az elsőfokú ítéletet helybenhagyta. Indo-

⁶¹ Leka v. Albania, no. 60569/09., 2024. március 05-i ítélet.

kolásában kifejtette, hogy az ügyvéd megbízása teljes mértékben indokolatlan volt, hiszen annak tevékenysége az eljárás megszüntetésének indítványozásában merült ki, anélkül növelve a cég adóságállományát, hogy nyereséget hozott volna. Ezáltal a kérelmező vagyongazdálkodási jogait nem rendeltetésszerűen, hanem az ügyvédnél jelentkező vagyoni haszon érdekében, a cégnek kárt okozva gyakorolta. A kérelmező ugyancsak túlterjeszkedett hatáskörén, amikor az ügyvéd részére az utalást elindította.

A Legfelső Kasszációs Bíróság 2003. december 10-én meghozott ítéletével a kérelmezőt felmentette az ellene emelt vád alól, mivel jogkörének túllépését sem az ügyvédi megbízás, sem az utalás elindítása révén nem látta megállapíthatónak. Kiemelte továbbá, hogy a vádirati minősítésnek megfelelő, az 1968. évi büntető törvénykönyv (Btk.) 282. §-ában szabályozott hivatali visszaélés bűncselekménye az államhatalom megfelelő gyakorlásával szemben elkövetett cselekményeket hivatott büntetni, amelyhez képest a vádirat egy magáncég érdekeit sértő magatartást rótt fel a vádlottnak. A Legfelső Kasszációs Bíróság egyúttal arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kérelmező magatartása a Btk. ezen másik törvényi tényállásába, a 220. § (1) bekezdése szerinti hűtlen kezelés bűntettébe beleillik, hiszen az általa képviselt cég érdekkörében szándékosan előnytelen szerződést kötött. A nemzeti jog szerint az ily módon hozott döntés az 1974. évi büntetőeljárás törvénykönyv (Be.) 285. § (1) bekezdése alapján eljárásjog-konform volt, mivel az eredeti vádat megalapozó körülményeken nyugodott, és a kérelmező ezek vonatkozásában az eljárás egésze során kifejthette védekezését. Erre tekintettel a kérelmezőt jogerősen 1 év szabadságvesztésre ítélte, amelynek végrehajtását felfüggesztette. A kérelmező az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésében és (3) bekezdés a) és b) pontjában írt jogainak sérelmére hivatkozott, mivel álláspontja szerint a Btk. 220. §-a szerinti váddal szemben nem volt lehetősége védekezésének kifejtésére, ugyanis a Legfelső Kasszációs Bíróság megváltoztatta a vád szerinti tények jogi minősítését.

Az ügy érdemét illetően az EJEB hangsúlyozta, hogy az ügyészség a Btk. 282. § (2) bekezdése szerinti bűncselekmény, hivatali visszaélés bűntette miatt kezdeményezte a kérelmező büntetőjogi felelősségre vonását, mivel a vád szerint túllépte a rá ruházott hatáskört. Az eljárás során egyáltalán nem merült fel arra vonatkozó vád, hogy szándékosan előnytelen szerződést kötött volna. Ebből adódóan a kérelmező nem lehetett tisztában azzal, hogy a Legfelső Kasszációs Bíróság eltérő alapokon nyugvó bűncselekményben állapítja meg a felelősségét. Rámutatott arra, hogy a bolgár jog szerint a vádlott terhére az eljárás különböző szakaszaiban megállapított bűncselekmények egymáshoz képest eltérőek voltak. A Btk. 282. § (2) bekezdése szerinti bűncselekmény esetén az ügyészségnek azt kell bizonyítania, hogy a terhelt megszegte vagy elmulasztotta teljesíteni kötelességeit, illetve túllépte jogkörét annak érdekében, hogy magának vagy harmadik személynek előnyt szerezzen vagy másoknak kárt okozzon, míg a Btk. 220. § (1) bekezdése szerinti bűncselekmény esetében azt, hogy szándékosan előnytelen szerződést kötött, amely alkalmas volt arra, hogy kárt okozzon az általa vezetett cégnek vagy szervezetnek.

Leszögezte az EJEB, hogy a vádlott terhére rótt tények jogi értékelése és minősítése megváltozott a rendkívüli jogorvoslati eljárásban, ekként nem osztotta a tagállami kormány azon álláspontját, hogy ennek a változásnak vajmi kevés jelentősége van. Hivatkozott e körben arra, hogy az Egyezmény kifejezetten úgy szól, hogy nem pusztán az ellene felhozott vádak okairól, hanem azok jogi minősítéséről is részletesen

tájékoztatni kell a terheltet. Mindebből következően a Legfelső Kasszációs Bíróságnak biztosítania kellett volna a kérelmező számára a lehetőséget, hogy az új jogi minősítéshez igazodóan kifejtse a váddal kapcsolatos álláspontját a napolást követő új meghallgatáson vagy írásban észrevételeket terjeszthessen elő. Erre tekintettel a vádlottat nem tájékoztatták részletesen az ellene felhozott vád okáról és természetéről, továbbá nem biztosították számára kellő időt és lehetőséget a védelemre való felkészüléshez, így végső soron sérült a tisztességes eljáráshoz való joga.

Az ügy érdeme szempontjából megjegyzendő, hogy az EJEB éppen a két törvényi tényállás eltérő elkövetési magatartásához igazodó életbeli jelenségek különbözőségére vezette vissza a tisztességes eljárás sérelmét, amelyhez képest végkövetkeztetésében csak a jogi minősítés változása ismeretének hiányát emelte ki. A minősítésváltozás azonban szükségképpen azon alapult, hogy a jogerős ítélet történeti tényállása oly mértékben változott, hogy az ekként már egy másik tényállás alá volt szubszumálható.⁶²

5.4.2. *Varela Geis v. Spain*

A Varela Geis v. Spain ügyben született ítélet alapját az a tényállás képezte, hogy a kérelmező a tulajdonában álló könyvkereskedésben többek között a holokausztról szóló könyvet is értékesített. A kérelmezővel szemben 1996. december 11-én népirtás miatt nyomozás indult a katalóniai ügyészség kérelmére, melynek keretében házkutatást tartottak nála. Az itt talált bizonyítékok alapján a büntető törvénykönyvről szóló 10/1995. törvény (Btk.) 607. § (2) bekezdése szerinti folytatólagosan, holokauszttagadás útján elkövetett népirtás (a továbbiakban holokauszttagadás), valamint a Btk. 510. § (1) bekezdése szerinti folytatólagosan elkövetett rasszista, antiszemita és más hasonló ideológiai indíttatású diszkriminációra, gyűlölködésre vagy erőszakra való felhívás (a továbbiakban antiszemita indíttatású diszkriminációra felhívás) miatt vádat emeltek vele szemben. Az 1998. november 16-án meghozott ítélet a kérelmezőt a Btk. 607. § (2) bekezdése szerinti folytatólagosan elkövetett holokauszttagadás miatt 2 év, valamint a Btk. 510. § (1) bekezdése szerinti folytatólagosan elkövetett antiszemita indíttatású diszkriminációra felhívás miatt 3 év börtönre és pénzbüntetésre ítélte. A bíróság a döntését arra alapozta, hogy a művek nagy része, amelyeket a házkutatás során találtak, a nemzeti-szocialista rendszert dicsőítette és a zsidók üldözését tagadta. A döntéssel szemben a kérelmező fellebbezéssel élt a tartományi bírósághoz. Eközben az alkotmánybíróság 2007. november 11-én megállapította a Btk. 607. § (2) bekezdésében szabályozott holokauszttagadás alkotmányellenességét. A 2008. január 11-én megtartott másodfokú tárgyaláson az ügyészség ejtette a holokauszttagadás vádját, és az eljárást csak az antiszemita indíttatású diszkriminációra felhívás miatt folytatta. A mellékmagánvádlók az eredeti vád fenntartása mellett érveltek,⁶³ elfogadva, hogy a holokauszt tagadása az alkotmánybíróság döntése értelmében nem büntetendő, azonban álláspontjuk szerint

⁶² Penev v. Bulgaria, no. 20494/04., 2010. január 07-i ítélet.

⁶³ A mellékmagánvád jogintézménye az ügyéssel együtt végzett vádképviseletet takarja. Közvadás ügyben az ügyész mellett – kiegészítő jelleggel – a sértett is részt vehet a vádképviselettel járó egyes jogok gyakorlásában. Kiss Anna: *A sértett szerepe a büntetőeljárásban*. Budapest, Országos Kriminológiai

a kérelmező magatartása megvalósította ugyanezen bűncselekmény másik fordulatát, nevezetesen a népirtás igazolását. A tartományi bíróság 2008. március 05-én meghozott ítéletével az elsőfokú döntést részben hatályon kívül helyezte, és a kérelmezőt felmentette az antiszemita indíttatású diszkriminációra felhívás vádja alól, egyúttal a Btk. 607. § (2) bekezdése szerinti népirtás igazolása miatt 7 hónap börtönbüntetésre ítélte. Kiemelte, hogy bár a holokauszt tagadásának büntetendősége alkotmányellenessé vált, az elsőfokú bíróság által megállapított gyanújelek elegendőek voltak arra, hogy azok alapján a kérelmezőt népirtás igazolása miatt elítéljék. Az eljárás érvénytelenítésére vonatkozó indítványt a tartományi bíróság 2008. május 8-án elutasította. A kérelmező alkotmányjogi panaszát 2009. április 22-én szintén elutasították.

A kérelmező arra hivatkozott, hogy a fellebbezési eljárásban olyan bűncselekmény miatt ítélték el, amely kapcsán vele szemben nem emeltek vádat, és az elsőfokú bíróság sem állapította meg emiatt a büntetőjogi felelősségét. A vádiratban ugyanis egyértelműen az szerepelt, hogy holokauszttagadással vádolják. Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság is arra alapította az ítéletét, hogy az egyik lefoglalt írásműben a holokausztot tagadták. A fellebbezésében előterjesztett védekezése éppen arra irányult, hogy ő személyében nem tagadta a holokausztot. Ebből következően nem volt lehetősége arra, hogy megfelelően felkészüljön egy másik tárgyra kiterjedő védekezésre. Ily módon a 6. cikk (1) bekezdésében és (3) bekezdés a) és b) pontjában foglalt joga sérült a tisztességes eljáráshoz és a védelemhez.

Az EJEB hangsúlyozta, hogy a 6. cikk (3) bekezdés a) pontja nagyfokú gondosságot követel meg a vádirat megírása során, mivel ez döntő jelentőséggel bír a büntetőeljárás szempontjából. A vádlott ugyanis ezen keresztül szerez hivatalos tudomást a vád ténybeli és jogi alapjairól. Rámutatott az EJEB arra, hogy amikor a vádiratban a népirtás bűncselekménye általános megfogalmazásban feltüntetésre került, a vádló csupán a holokauszttagadás releváns tényállási elemeit szerepeltette. A bizonyítási eljárást követően az ügyész a végindítványt a jogi minősítés megváltoztatása nélkül terjesztette elő. Erre tekintettel a kérelmezőt elsőfokon a Btk. 607. § (2) bekezdése szerinti holokauszttagadás és a Btk. 510. § (1) bekezdése szerinti antiszemita indíttatású diszkriminációra felhívás miatt mondták ki bűnösnek. A bíróság ítéletét arra alapozta, hogy a kérelmező olyan könyveket hozott forgalomba és értékesített, amely a zsidók második világháború alatti üldözését és elpusztítását tagadták. Miután az alkotmánybíróság alkotmányellenessé nyilvánította a népirtásnak a Btk. 607. § (2) bekezdésében szabályozott holokauszttagadás útján elkövetett fordulatát, az ügyészség ejtette az erre vonatkozó vádat. Az ügyészség ezen döntéséből értelemszerűen az következik, hogy a vád tárgyává tett cselekmény nem tért el az alkotmánybíróság által tárgyalt esettől. Következésképpen, a kérelmező számára egyetlen pillanatig sem volt világos az, hogy végső soron a népirtás igazolásának elkövetési magatartását a terhére fogják róni. A spanyol kormány egyetlen olyan körülményt sem tudott igazolni, amely azt támasztotta volna alá, hogy a kérelmezőt a minősítés megváltozásáról a tartományi bíróság megfelelő módon tájékoztatta volna. Hangsúlyozta az EJEB, hogy a tartományi bíróság azon döntésében,

amellyel az alkotmánybírósághoz fordult előzetes kérdés megválaszolása végett, nem tett említést arról, hogy a kérelmező cselekvősége eltérően minősülhet. Az aktákból sem következik, hogy a tartományi bíróság vagy az ügyészség számolt volna azzal a lehetőséggel, hogy a kérelmező cselekvősége más jogi minősítés alá eshetne.

Az EJEB kiért arra is, hogy az eredeti vád, amely az érintett számára az eljárás kezdetén ismert volt, a népirtás igazolása tényállásának egyetlen alkotóelemét sem tartalmazta. Felhívta a figyelmet arra, hogy amikor a tartományi bíróság a tényállást törvényesen átminősítette, biztosítania kellett volna a vádlott számára, hogy ezzel kapcsolatban a védelemhez való jogát ténylegesen és hatékonyan, valamint idejében gyakorolni tudja. Ez jelen esetben nem teljesült, mert a kérelmező először a fellebbezési eljárásban hozott ítéletből, utólagosan értesült a jogi minősítés megváltozásáról. Ebből következően az EJEB arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kérelmezőt cselekvősége jogi megítélésének változásáról, azaz arról, hogy az már ugyanazon bűncselekmény másik fordulatának, vagyis holokauszttagadás helyett népirtás igazolásának minősül, nem tájékoztatták. Tekintettel arra, hogy a vádiratnak döntő jelentősége van a büntető-eljárás lefolytatására, szükségképpen kellő gondosságot kell tanúsítani akkor, amikor a vádlottat az ellene felhozott vádokról tájékoztatják. Következésképpen az EJEB megállapította, hogy a spanyol kormány érvei nem elegendőek ahhoz, hogy bizonyítsák a 6. cikk (3) bekezdésében foglaltak betartását, ekként sérült a kérelmező 6. cikk (1) bekezdésében és (3) bekezdés a) és b) pontjában biztosított joga.⁶⁴

5.4.3. *Gelenidze v. Georgia*

A *Gelenidze v. Georgia* ügyben hozott ítélet alapját képező esetben a kérelmező bíróként dolgozott a Tskaltuboi Járásbíróságon. A 2005. október 26-án benyújtott vád szerint a kérelmező törvénytelen döntést hozott, mivel egy büntetőügyben tévesen határozta meg a szabadságvesztésből letöltendő időtartamot, amely által az elítélt az 1 év 10 nap tartamú börtönbüntetésből 15 nappal korábban szabadulhatott. A kérelmezőt 2006. augusztus 8-án – távollétében – a grúz büntető törvénykönyv (Btk.) 336. § (1) bekezdésébe ütköző törvénytelen ítélet vagy bírósági döntéshozatal büntette miatt 2 év börtönbüntetésre ítélték. A Kutaisi Fellebbviteli Bíróság 2006. november 30-án helybenhagyta az ítéletet, majd a Legfelső Bíróság 2007. július 11-én az ismételt fellebbezést, mint megengedhetlent elutasította. Mindeközben a grúz törvényhozás 2007. július 4-én megsemmisítette a büntetőjogi felelősség alapjául szolgáló, hivatkozott jogszabályhelyet.

A kérelmezőt 2009. július 27-én letartóztatták a Tbilisi Nemzetközi Repülőtéren, majd kérte, hogy a dekriminalizációra tekintettel helyezték hatályon kívül az ítéletet. Az ügyész a 2009. október 30-án megtartott meghallgatáson kérte, hogy a kérelmező cselekményét a bíróság minősítse a Btk. 332. §-ába ütköző hivatali visszaélésnek. Hangsúlyozta, hogy jöllehet a Btk. 336. §-át dekriminalizálták, a törvénytelen bírósági döntéshozatal nem veszített büntetőjogi természetéből és továbbra is veszélyes a társadalomra. A vádhatóság szerint a hivatalos személy általi hatalommal való visszaélés és

⁶⁴ Varela Geis v. Spain, no. 61005/09., 2013. március 05-i ítélet.

károkozás ezen bűncselekmény esetében szintén tetten érhető, és itt lényegében arról volt szó, hogy a speciális törvényi tényállás dekriminalizálásra került, a kérelmező cselekvősége mindazonáltal a tágabb törvényi tényállás keretei közé beleillik. Ezt az érvelést a Kutaisi Fellebbviteli Bíróság a magáévá tette, és elutasította a kérelmező fellebbezését azzal, hogy cselekményét a kiszabott büntetés változatlansága mellett hivatali visszaélésnek minősítette. A kérelmező törvénysértésre hivatkozással ismételt fellebbezett a következők miatt: 1.) a bíróságnak nem volt hatásköre átminősíteni a cselekményét, 2.) az ügyész az eljárás végstadiumában változtatta meg a minősítést, amellyel szemben nem volt érdemi lehetősége védekezni, 3.) olyan cselekmény miatt ítélték el, amelyet utóbb dekriminalizáltak. Fellebbezését a Legfelső Bíróság, mint be nem fogadhatót újfent elutasította.

A kérelmező elsődlegesen amiatt fordult az EJEB-hez, mivel álláspontja szerint az ügyészség és a bíróság önkényesen változtatott a minősítésen, másodlagosan sérelmezte, hogy nem biztosítottak számára megfelelő időt az új minősítés szerinti váddal szembeni védekezés előkészítésére. Az EJEB döntésében levezette, hogy a kérelmező cselekvőségének bíróság általi átminősítése alapvetően a vádon túlterjeszkedés következménye volt. Az ügyészség ugyanis amiatt indítványozta a kérelmező büntetőjogi felelősségre vonását, mert a vád szerint törvénytelen bírósági döntést hozott. Ehhez képest a Kutaisi Fellebbviteli Bíróság egyszerűen más tettel helyettesítette a kérelmező cselekvőségét. Kiemelte, hogy az eredeti vád szerinti bűncselekmény lényegadó tulajdonsága, hogy bármilyen helyteleníthető indok nélkül a bíróság törvénytelen döntést hoz, amelyhez képest a hivatali visszaélés éppen hogy ilyen indokot tételez fel. Rámutatott arra is az EJEB, hogy a Btk. 3. cikke a visszaható hatály alkalmazását dekriminalizáció esetén kifejezetten lehetővé teszi, míg az eljárási törvény 28. cikke jogkövetkezményként az eljárás kötelező megszüntetését társítja hozzá. Tisztességtelennak minősül tehát a fellebbviteli bíróság és a Legfelső Bíróság minderről hallgató döntése.

Ami a védelmi jogok korlátozott gyakorolhatóságát illeti, az EJEB azt állapította meg, hogy a kérelmező csak a fellebbviteli eljárásban tartott döntéshozatal előtti meghallgatáson szembesült a megváltozott vád tartalmával, amely kapcsán nem hívták fel a figyelmét a jogi minősítés (bíróság általi) megváltoztatásának a lehetőségére, továbbá az új vádra tekintettel a tárgyalás nem került elnapolásra, és a megváltozott vád megvitatása sem történt meg. Az EJEB rávilágított arra, hogy amennyiben a kérelmező ismerte volna cselekménye megváltozott jogi értékelését, más védekezést terjeszthetett volna elő. Következésképpen a fellebbviteli bíróság nem biztosította a kérelmezőnek azt a jogot, hogy a megváltozott vádhoz igazítsa a védekezését. A cselekmény fellebbviteli bíróság általi átminősítése önkényes és a fegyverek egyenlőségének elvébe ütköző volt, amelyet nem hozott helyre a Legfelső Bíróság fellebbezést elutasító határozata sem. Ekként az EJEB megállapította a 6. cikk (1) bekezdésének és (3) bekezdés a) és b) pontjának sérelmét.⁶⁵

⁶⁵ Gelenidze v. Georgia, no. 72916/10., 2019. november 07-i ítélet.

5.5. Eltérő jogi minősítés a tények pontosítása mellett

5.5.1. *Pérez Martínez v. Spain*

A Pérez Martínez v. Spain ügyben született döntés alapját képező tényállás szerint a kérelmező az Új Spanyol Kommunista Párt Főtitkára volt. A párt az „Október 1. Antifasiszta Ellenállási Csoport” (GRAPO), mint terrorista szervezet politikai megnyilvánulásaként működött. A közösség irányításáért a központi bizottság felelt, melynek feje a főtitkár volt, akinek a szervezet közössége engedelmeskedett. A vád szerint a kérelmezőt, mint a terrorista szervezet vezetőjét P. C. vállalkozó elrablásáért terhelte felelősség. Az elsőfokú bíróság (*Audiencia Nacional*) 2007. december 13. napján meghozott ítéletével a kérelmezőt bizonyítottság hiányában felmentette a büntető törvénykönyvről szóló 3096/1973. rendelet (régí Btk.) 483. §-a szerinti illegális fogvatartás vádjá aló, mivel annak ellenére, hogy a GRAPO központi vezetésének része volt, nem lehetett megállapítani, hogy döntést hozott vagy parancsot adott a tekintetben, hogy P. C.-t elrabolják. Tudata csak általánosságban fogta át az események alakulását, cselekvősege inkább passzív volt, a terv fejlődését és eredményét illetően várakozó jellegű.

A másodfokon eljáró Legfelső Törvényszék 2009. március 30-án meghozott ítéletében megerősítette, hogy nem lehetett következtetést levonni arra, hogy a kérelmező adott parancsot az emberrablás elkövetésére, vagy hogy abban bármilyen aktív tevékenységet fejtett volna ki. Mindazonáltal kiemelte, hogy a kérdéses bűncselekmény esetében semmi sem zárja ki a mulasztás útján való elkövetést. A törvényszék erre tekintettel 2009. január 13. napjáig határidőt biztosított a feleknek arra, hogy a büntető törvénykönyvről szóló 10/1995. törvény (Btk.) kedvezőbb, 11. §-ában szabályozott mulasztásos elkövetésre figyelemmel előterjeszthessék részletes álláspontjukat. A törvényszék értelmezésében a veszélyforrás feletti hatalomgyakorlás igazolásához, mint a mulasztás egyik immanens eleméhez elegendő, ha valaki egy ilyen szervezet irányítását magára vállalja anélkül, hogy a szervezet e jellegén változtatna, elfogadva ezáltal a benne rejlő veszélyekkel járó felelősség viselését.

Jóllehet az illegális fogvatartás bűncselekményének aktív módon elkövetése a vádlottnak nem volt felróható, a bizonyítási eljárás eredményéből kitűnően a sértett kiszabadítását nem adta parancsba, vagyis nem juttatta kifejezésre a fogvatartás befejezésére irányuló szándékát. A szándékosság fennállását a másodfokú bíróság egyértelműen megállapíthatónak tartotta, ismerve a vádlott szervezetben belüli pozícióját, az intézkedési lehetőségét, a fogvatartásra vonatkozó tudattartalmát és azt, hogy rendelkezésére álltak a fogvatartás megszüntetésére alkalmas eszközök. A kérelmező bűnösségét a Legfelső Törvényszék végül illegális fogvatartás bűncselekményének kísérletében állapította meg, és 7 év börtönbüntetésre, valamint a sértettek részére fizetendő kártérítésre ítélte. A kérelmező alkotmánybírósághoz benyújtott folyamodványát alkotmányosságai probléma felmerülésének hiányában 2009. november 10-én befogadhatatlannak nyilvánították.

Jelen esetben az EJEB azt állapította meg, mint ahogy azt már a Legfelső Törvényszék is hangsúlyozta, hogy a mulasztással megvalósuló felelősség eshetősége impliciten a vádiratban is felmerült a régi Btk. 483. §-ára hivatkozással, előirányozva az illegális fogvatartás mulasztással megvalósuló esetét. Másrészt a nyomozati iratból az is kide-

rült, hogy a kihallgatások során számos kérdést tettek fel abban a tárgykörben, hogy miért maradt el a sértett kiszabadítása. Az EJEB rámutatott továbbá arra, hogy a Legfelső Törvényszék szintén számításba vette, hogy az elsőfokú bíróság által megállapított tényekből arra lehet következtetni, hogy a kérelmező a cselekményt mulasztással követte el. Ezért is biztosított a feleknek időt arra, hogy ezen kérdést érintően, valamint a Btk. 11. §-ának alkalmazhatóságával, mint kedvezőbb rendelkezéssel kapcsolatban az álláspontjukat írásban kifejhessék. Mindkét fél élt ezzel a lehetőséggel. Az EJEB végző soron azt a következtetést vonta le, hogy a kérelmezőnek megvolt a lehetősége arra, hogy a törvényszék előtt ténylegesen és hatékonyan gyakorolja a védelemhez fűződő jogát a mulasztással elkövetett bűncselekményként értékelendő tények jogi minősítése tekintetében (*Varela Geis v. Spain*). Mindezekre tekintettel az EJEB nem látta megállapíthatónak a vádelv és a 6. cikk (1) bekezdésében és a (3) bekezdés a) és b) pontjában biztosított jogok sérelmét.⁶⁶

5.5.2. *Mulosmani v. Albania és Haxhia v. Albania kapcsolódó ügyek*

A *Mulosmani v. Albania* ügyben meghozott ítéletben megállapított tényállás szerint a kérelmező 1998. szeptember 12-én 9 óra 15 perckor F. H. nevű társával szándékegyességben lelötte az ellenzéki Demokrata Párt parlamenti képviselőjét és annak testőrt, továbbá egy másik testőrt súlyosan megsebesített. A kerületi bíróság 2002. április 29-én meghozott ítéletében, az eredeti vád szerinti (politikai státuszon alapuló) minősítést megváltoztatva, bűnösnek mondta ki a kérelmezőt, mint szervezőt és végrehajtót – a 2001. január 24. napján hatályba lépett módosításra figyelemmel – a büntető törvénykönyvről szóló 1995. január 27-én meghozott 7895. számú törvény (Btk.) 78. § (2) bekezdése szerinti társtettesként, előre kitervelten és bosszúból elkövetett emberölés büntetében, valamint társtettesként, előre kitervelten elkövetett emberölés büntetében és ezen bűncselekmény kísérletében. A bíróság álláspontja szerint – az ügyészség végindítványában elhangzott vádmódosítással egyezően – a bosszúra az szolgáltatott okot, hogy a kérelmező tettetársának, F. H.-nak a feltételezése szerint a parlamenti képviselő szerepet játszott a testvére 1998. január 5-én bekövetkezett halálában. A kérelmezőt baráti és családi kapcsolatokon alapuló elköteleződése indította a bűncselekmény kivitelezésének megszervezésére és az abban való közreműködésre. A bíróság tehát nem a vádiratban megjelölt politikai indokot – nevezetesen, hogy az elhunyt képviselő egy rendőr meggyilkolásával vádolta F. H.-t egy parlamenti ülésen – látta a bűncselekmény motívumának, hanem az említett bosszúvágy kiteljesítése iránti igényt.

A másodfokú bíróság 2002. július 09-én helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét, amellyel szemben a kérelmező felülvizsgálattal élt, részben arra hivatkozva, hogy az eljáró bíróságok nem voltak jogosultak a vád átminősítésére, mivel az ügyész előjoga lehetett volna. A jogerős ítéletet 2003. február 14-én a Legfelső Bíróság is hatályában tartotta, és a jogi minősítés megváltoztatása kapcsán kitért arra, hogy az a 2002. június 13-án hatályba lépett törvényi rendelkezésnek, a büntetőeljárás törvény 375.

⁶⁶ Pérez Martínez v. Spain, no. 26023/10., 2016. február 23-i ítélet.

cikkének mindenben megfelelt. Az Alkotmánybíróság 2003. július 09-én meghozott határozatában a tisztességes eljárás sérelmét nem látta megállapíthatónak.

Az EJEB kiemelte, hogy a kérelmező már a fellebbezésében is sérelmezte cselekménye átminősítését, melyet követően a másodfokú bíróság a fellebbezés elutasítását keltezőképpen megindokolta. A Legfelső Bíróság ugyancsak megvizsgálta a jogi minősítés megváltoztatásának lehetőségét vitató vádlotti érvelést, és azt, mint kompetens szerv, szintén elutasította. Mindebből következően az EJEB arra az álláspontra helyezkedett, hogy az eljárás iratanyaga, különösen az ügyészi végindítványban tett vádváltoztatás alapján a kérelmezőnek számolnia kellett a jogi minősítés megváltoztatásának lehetőségével. Emellett megállapította, hogy a vádlott védekezésének előkészítésére megfelelő idővel és lehetőséggel is rendelkezett, hiszen két jogorvoslati fórumon ténylegesen előadta a megváltozott jogi minősítést érintő álláspontját. Az, hogy érvelése végül nem került elfogadásra, nem jelenti azt, hogy az elsőfokú eljárás esetleges hibái egyébként nem voltak orvosolhatóak (az ítélethozatal előtt valóban nem fejthette ki a megváltozott jogi minősítéssel kapcsolatos álláspontját). Ebből adódóan a 6. cikk (3) bekezdés a) pontjának sérelmét az EJEB nem állapította meg, és a kérelmező további érveinek elutasítása okán az eljárás tisztességességét összességében megtartottnak ítélte.⁶⁷

A fenti tényálláshoz kapcsolódó, részesi magatartást kifejtő kérelmező párhuzamos kérelme alapján indult Haxhia v. Albania ügyben az EJEB azonos napon hirdetett ítéletet. A döntés egyező indokok alapján minősítette a vádtól eltérően az ismertett elkövetési magatartáshoz nyújtott bűnsegédi bűnrészességet társtettesként, előre kitervelten és bosszúból elkövetett emberölés büntetében, valamint társtettesként, előre kitervelten elkövetett emberölés büntetében és ezen bűncselekmény kísérletében való közreműködésnek. Az elsőfokú ítéletben rögzített tényállás szerint a kérelmező az ölési cselekményt végrehajtó társait azok gépjárművel való elkísérésével és jelenlétével segítette a bűncselekmény elkövetésében, mely tevőleges magatartást a bíróság a vádirati minősítéstől eltérően értékelt, és politikai indíttatásból elkövetett helyett bosszú által vezéreltnek tekintett.

Az EJEB a minősítés megváltoztatását érintő kifogást illetően elsőként általánosságban hívta fel a figyelmet az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdésében deklarált, a vád megismerésére vonatkozó jog körében érvényesülő gyakorlatra, illetve kiemelte, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog nem sérül, ha a terheltnek a jogorvoslati eljárásban megfelelő lehetősége volt ezen a téren védekezése kifejtésére. Ezt jelen esetben megállapíthatónak látta, különös tekintettel arra, hogy a kérelmező fellebbezését részben erre alapította, melyet a másodfokú bíróság megvizsgált és kellő indokát adta az elutasításnak. Megemlítette továbbá, hogy a kérelmező az ügyészség végindítványában eszközölt eltérő minősítésre tekintettel számolhatott is azzal, hogy a bíróság a vádmódosításnak megfelelő döntést fog hozni, ekként elutasította a kérelmező 6. cikk (3) bekezdés a) pontjának sérelmére alapított kifogását.⁶⁸

⁶⁷ Mulosmani v. Albania, no. 29864/03., 2013. október 8-i ítélet.

⁶⁸ Haxhia v. Albania, no. 29861/03., 2013. október 08-i ítélet.

6. Összegző következtetések

Az Egyezmény váddal kapcsolatos tájékoztatásra vonatkozó 6. cikk (3) bekezdésének a) és b) pontjában lefektetett elvárások a terhelt tényleges védekezési lehetőségének megteremtése érdekében rögzítik a tisztességes eljárás minimumstandardjait. A vád okainak feltüntetése (a vád tárgyát képező cselekmény leírása) és természete mibenlétének megjelölése (jogi minősítés meghatározása) minden esetben a tisztességes eljárás alapfeltétele. Egyértelműen a vádon túlterjeszkedés tilalmának megszegéseként értékelendő és egyezményesértést előidéző joghelyzetet teremt az, ha a vádban írt, valamint az ítéleti minősítés szerinti cselekmény lényegalkotó tényállási elemei egymástól eltérnek, és a terheltnek nem volt lehetősége az új minősítés szerinti cselekményt illetően a védekezése előadására (Penev v. Bulgaria, Varela Geis v. Spain, Gelenidze v. Georgia ügyek).

A változatlan vagy pontosított tényállás melletti tájékoztatási kötelezettség ingadozónak ítélt gyakorlata 2009. évtől kezdődően szintén a mindenkori jogi minősítés megismerhetővé tételének kívánalma, ekként a legális tettefogalom felé tolódott el (Zhupnik v. Ukraine, Pérez Martínez v. Spain, Mulosmani v. Albania, Haxhia v. Albania ügyek). A tények változásától vagy változatlanságától függetlenül követendő eljárásnak az EJEB alapvetően azt tekintette, hogy a bíróság az aktuális jogi minősítésről az ügydöntő határozat meghozatalát megelőzően tájékoztassa a terheltet, biztosítva ezáltal a jogot, hogy az új állásponthoz igazodóan kellő időben és teljeskörűen kifejthesse védekezését. A tisztességes eljárás követelményét az emberi jogi fórum mindazonáltal akkor is megtartottnak ítélte, ha a terheltnek az eltérő jogi alapokon nyugvó döntéssel kapcsolatos álláspontja kifejtésére legalább a jogorvoslati eljárás során lehetősége volt vagy lett volna.

A legutóbb – 2024. március 05. napján – közzétett Leka v. Albania ügyben kihirdetett ítélet ugyanakkor újfent a tények és azok változása ismeretének meghatározó funkciójára hívta fel a figyelmet, csökkentve a jogi minősítés markáns szerepét az eljárás tisztességes voltának megítélése körében. Ezen ügyben az EJEB – a tényállás lényegalkotó elemeinek változása hiányában – kulcsfontosságúnak, egyben elegendőnek tartotta az eljárás tisztességes voltának megállapításához, ha a terhelt számára biztosított a vád szerinti jogi minősítéshez igazodó tények teljeskörű és részletes megismerésének joga, amennyiben az eljárási cselekmények nyomon követése révén számolni tud a minősítés esetleges megváltoztatásával. Ennek tükrében a döntés a lényegadó tényállási elemek ismeretére és változatlanságára helyezte a hangsúlyt (hosszú idő után ismételen a vád tárgyának materiális megközelítését alkalmazva). Ezt meghaladóan a tett más tettel való helyettesítést, azaz a tettazonosság követelményének abszolút megsértését egyértelműen tilalmazott eljárásjogi megoldásként értékelte.

Összegzés gyanánt elmondható, hogy az EJEB gyakorlatában – legújabb ítéletének meghozataláig – egységesedő irányvonal rajzolódott ki az aktuális jogi minősítés ismeretének javára. A legfrissebb döntés értelmében ugyanakkor – a tényállás érdemi módosulása hiányában – az eljáró bíró egyezménykonform módon, a jogi álláspontjáról való folyamatos tájékoztatás nélkül is eltérhet ügydöntő határozatában a vádirati minősítéstől. Az, hogy a Leka v. Albania döntésben adott iránymutatás egyedinek számít-e, vagy az képes lesz a strasbourgi emberi jogi ítélkezésben állandó gyakorlatot teremteni, illetve ennek milyen kihatása lehet a nemzeti jogalkalmazásra, az elkövetkező

évek EJEB esetjogában és a hazai joggyakorlat tapasztalatainak fényében fog megmutatkozni. Az egyezmény szöveget kitöltő egységes gyakorlat kialakítása azonban maga is olyan kívánalom, amely függetlenül attól, hogy az EJEB végül hol húzza meg a vád tartalmáról való tájékoztatási kötelezettség határait, mindenképpen a tisztességes eljárást biztosító garanciák kiteljesedésének az irányába hathat.

A hazai jogalkalmazás számára eljárási törvényünk – összhangban a magyar érintettségű ügyekben megfogalmazott elvárásokkal – biztosítja a szükséges eljárási eszközt a vád jogi minősítésétől eltérő bírói álláspont kommunikálására. Amennyiben ugyanis a bíróság szerint helye van a vádtól eltérő jogi minősítés megállapításának, a tárgyalás előkészítésétől kezdve (Be. 495. § (1) bekezdés) egészen az ügydöntő határozat meghozataláig (Be. 548. §) végzésével tudja a feleket erről tájékoztatni. Kérdéses azonban, hogy az elsőfokú ítélkezés ezirányú tevékenységét mennyire képes motiválni az, hogy az EJEB azt is elfogadhatónak tartja, ha a védelemnek legalább a jogorvoslati eljárás keretében megvolt a lehetősége a megváltozott jogi minősítéssel kapcsolatos álláspontjának kifejtésére. Elvonatkoztatva az iménti teoretikus kérdéstől, a tisztességes eljárás követelményének egyértelműen az felel meg, ha az eljáró bíró – az erre alapot adó ok észlelésekor – a lehető leghamarabb végzést hoz a vádtól eltérő jogi minősítéssel kapcsolatos álláspontjáról. Ezzel nemcsak azt előzi meg, hogy a vádlott és a védő az ítélethirdetéskor szembesüljön ennek a tényével, hanem a védelem hatékonyságát növelve, megfelelő időt és teret is biztosít a védekezés sarokpontjainak eredményesebb kidolgozására.

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK JOGÁN ALAPULÓ VIZSGÁLATAINAK ÉRTÉKELÉSE A LEGFRISSEBB UNIÓS BÍRÓSÁGI ÍTÉLETEK TÜKRÉBEN

Wágner Tamás Zoltán*

1. Bevezetés

Az Európai Bizottság 2013-2014-ben első látásra némiképp váratlanul kemény fellépést hirdetett meg a multinacionális vállalatok agresszív adótervezési és adó-elkerülési gyakorlataival szemben, melynek során az állami támogatások jogára támaszkodva számos vizsgálatot indított meg a tagállamok (azon belül is főként a Benelux államok és Írország) által a multinacionális vállalatoknak kibocsátott feltételes adómegállapításokra fókuszálva. A vizsgálatok viszont egyáltalán nem voltak ad hoc jellegűek: egy jól megtervezett cselekvéssorozatról volt szó, amely a „gyökerénél” kívánta kezelni a problémát. A vizsgálatok háttérében számos ok állt, melyek közül a legfontosabbak az agresszív adótervezési gyakorlatokkal szembeni, a jogalkotás útján való uniós szintű fellépés nehézségei, a pénzügyi botrányok nyomán megerősödő társadalmi elégedetlenség a multinacionális vállalatok jelentős költségvetési bevételek kiesését okozó agresszív adótervezési gyakorlatai miatt, az amerikai cégek versenyelőnye, valamint a feltételes adómegállapításokkal való visszaélés lehetőségei voltak. Mindazonáltal a bizottsági fellépést a kezdetektől fogva komoly kritikák érték nemcsak a tagállamok, hanem a szakértők oldaláról is. Utóbbiak, noha alapjában véve üdvözölték a vizsgálatokat, rámutattak arra, hogy az Európai Bizottság lépései a gyakorlatban tiltott adóharmonizációhoz vezethetnek a közvetlen adók tekintetében, a jövőben jelentősen korlátozva a tagállamok mozgásterét egy olyan területen, ahol a Lisszaboni Szerződések értelmében még autonómiát élveznek, ráadásul a szokásos piaci ár elve nem része az uniós jognak, hanem az OECD ajánlása és nincs kötelező jogérvénye. Nem meglepő tehát, hogy a szakértők különösen a szokásos piaci ár elvé-

* Jogász.



nek bizottsági értelmezését, valamint az önálló és integrált vállalatok¹ hasonló ténybeli és jogi helyzetűnek minősítését illették éles kritikával. Éppen ezért már az eljárások kezdetén felmerült, hogy vajon az Európai Bizottság alkalmas eszközt választott-e a célkitűzése megvalósításához. A kérdés súlyát pedig csak növelte, hogy a negatív bizottsági határozatokkal² szemben a tagállamok rendre fellebbezéseket nyújtottak be, amelyek mára eljutottak az Európai Törvényszékre, illetve az Európai Bíróságra is.³

Jelen tanulmányban⁴ nem kívánunk részletesen foglalkozni a bizottsági fellépés háttérében rejlő okokkal, ehelyett a fókuszunk inkább a lezajlott bizottsági vizsgálatok értékelésére helyezük. Éppen ezért a tanulmány érdemi része 3 nagyobb fejezetre tagolódik, melyeken belül további alfejezetek találhatók. Elsőként a bizottsági vizsgálatok azon vitatott pontjait (szelektív előny, referenciarendszer, szokásos piaci ár elve) vizsgáljuk meg, amelyeket a későbbiek során a szakértők a leginkább kritizáltak. Az egyes vitatott pontokkal kapcsolatos kritikákat – a bizottsági érvelés bemutatását követően – külön-külön elemezzük, melyet egy rövid összegzés követ a fejezet végén. Hasonló logikát követtünk a törvényszéki ítéletek értékelésekor is. Ezzel szemben a harmadik fejezet felépítése, melyben az Európai Bíróságnak a Fiat ügyben hozott ítéletét vettük górcső alá a vitatott pontok tekintetében, eltér: mindössze két alfejezetből áll. Ezek

¹ A szokásos piaci ár bizottsági értelmezése kapcsán előjáróban fontos kiemelnünk, hogy az Európai Bizottság az OECD gyakorlattal szemben nem a kapcsolatos vállalkozások fogalmát használja, hanem bevezeti az integrált vállalkozások fogalmát. Érdemes tehát a két fogalom közötti különbségeket röviden megvizsgálni. Előbbi tekintetében célszerű az OECD Modellegetyemény 9. cikkére utalni, melynek értelmében két vállalkozás akkor kapcsolatos vállalkozás, ha az egyik vállalkozás közvetlenül, vagy közvetve a másik vállalkozás üzletvezetésében, ellenőrzésében, tőkéjében érdekeltséggel rendelkezik, vagy ugyanazok a személyek rendelkeznek érdekeltséggel az érintett vállalkozások ellenőrzésében, üzletvezetésében, illetve a tőkéjében. Az integrált vállalkozásoknál viszont ez a „kapcsolat” sokkal szorosabb: az érintett vállalkozásoknak csak egy funkciójuk marad, a kockázatot is elveszik tőlük (pl. *limited risk distributor, toll manufacturer* stb.) és egy központi vállalatához helyezik át. Innentől kezdve az integrált vállalatcsoport tagvállalata önmagában nem életképes, mert a funkcióinak egy részét (pl. beszerzés) más specializált vállalatcsoport tag látja el. Ennek kapcsán ld. részletesen: Békés Balázs: *Közvetlen adózás az Európai Unióban – A tagállami jogok harmonizációja és versenye*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019. 223–225. <https://doi.org/10.55413/9789632959320> Articles of the model convention with respect to taxes on income and on capital. Article 9 [as they read on 21 November 2017], <http://www.oecd.org/ctp/treaties/articles-model-tax-convention-2017.pdf>; Czoboly Gergely – Erdős Éva: *Adózási és adótervezési ismeretek*. Budapest, HVG-ORAC, 2021. 352.

² A McDonald’s ügyet leszámítva az Európai Bizottság minden ügyben tiltott állami támogatást állapított meg határozataiban.

³ E tekintetben fontos kiemelni, hogy tagállamok főszabály szerint kötelesek valamennyi támogatási intézkedést bejelenteni a Bizottságnak, amelyek a bizottsági jóváhagyásig nem léptethetők hatályba. A Bizottság határozataival szemben a tagállamok elsődlegesen a Törvényszékhez, majd másodfokon a Bírósághoz fordulhatnak. Fontos viszont kiemelni, hogy a Bíróság – noha az értelmezési jogköre vitathatatlan – nem helyettesítheti a hatáskörrel rendelkező hatóság értékelését saját értékelésével, hanem csak annak vizsgálatára szorítkozhat, hogy az előbbi értékelés során nyilvánvaló hiba vagy hatáskörrel való visszaélés történt-e. Továbbá, amennyiben a tagállam nem hajítja végre a bizottsági határozatban foglaltakat, a Bizottság az ügyet a Bíróság elé terjesztheti.

⁴ A tanulmány a Young Leaders Fellowship Found – Fiala Vezetők Ösztöndíja Alapítvány által nyújtott ösztöndíj keretében született meg.

közül az első az Európai Bíróság álláspontjával, míg a második az ítélet gyakorlati következményeivel foglalkozik.

Összességében véve a jelen vizsgálatok alkalmával alkalmazott bizottsági felfogást a korábbi – bizottsági, illetve bírósági – esetjoggal összevetve látni fogjuk, hogy az Európai Bizottság érvelésével szemben itt – a tisztességes adózás alapelveire támaszkodva – egy új gyakorlat felépítéséről van szó, amely szakít a korábbi időszak piaci alapú megközelítésével. Utóbbi tükrében érthetővé válnak a legfontosabb szakértői kritikák, amelyeket ezt követően fogunk áttekinteni. Habár az Európai Bizottság súlyos kritikákat kapott a szakértőktől, mégis győztesnek érezhette magát a törvényszéki ítéleteket követően: a vitás pontok (szokásos piaci ár elve, referenciarendszer stb.) tekintetében az Európai Törvényszék – ugyan megkötésekkel – elfogadta a bizottsági érvelést. Az Európai Bizottság számára kedvező helyzetben viszont gyökeres változás állt be a Fiat ítéletet⁵ követően, amely a tagállamok közvetlen adózás területén meglévő autonómiájának megerősítésén túl kétségesse teszi a jelenlegi bizottsági irányvonal tarthatóságát is. Jelen tanulmány éppen ezért részletesen is foglalkozunk ezzel az ítélettel, melynek során választ keresünk arra a kérdésre, hogy vajon létezik-e alternatív út az Európai Bizottság számára vagy vissza kell térnie a jogalkotás útján való fellépéshez.

2. A bizottsági vizsgálatok vitatott pontjai az esetjog és a szakértői vélemények tükrében

2.1. A bizottsági vizsgálatok háttérben rejlő okok, avagy miért éppen az állami támogatások jogán alapuló fellépést választotta az Európai Bizottság?

Az Európai Bizottság – ahogy imént említettük – első látásra némiképp váratlanul indította meg kemény fellépését, amelynek háttérben azonban számos ok húzódott meg. Habár számtalan más eszköz (pl. uniós jogalkotási kezdeményezés, kötelezettség-szegési eljárás indítása) állt rendelkezésére, végül az állami támogatásokra vonatkozó szabályokra támaszkodva kezdődtek meg vizsgálatok. Az eleinte néhány tagállam adómegállapítási gyakorlatára fókuszáló vizsgálatot csakhamar az összes tagállamra kiterjesztette és több mint 1000 feltételes adómegállapítást tanulmányozott, melyek közül 600 kötődött az elhíresült LuxLeaks botrányhoz.⁶ Ennek során elsősorban a Benelux államok, valamint Írország került a célkeresztbe: az e tagállamok kedvező adóügyi elbánását kihasználó számos multinacionális vállalatnak (pl. Apple, Amazon, Starbucks) nyújtott támogatás esetében állapított meg tiltott állami támogatást.

Az Európai Bizottság választásában döntő jelentősége volt annak a ténynek, hogy a 2010-es évek elejére a közvetlen adózás területén a tagállami ellenállás⁷ miatt rendkí-

⁵ C-885/19. P. és C-898/19. P. sz. egyesített ügyek Fiat Chrysler Finance Europe kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:C:2022:859].

⁶ Cleary Gottlieb: Three Years of EU State Aid Review of Tax Rulings: Taking Stock. *Alert Memorandum*, July 29, 2016. 2. <https://tinyurl.com/s3mavcua>

⁷ Az adózás területén főszabály szerint nem a Lisszaboni Szerződések elfogadása óta általánossá vált minősített többségi szavazás keretében kerül sor, hanem különleges jogalkotási eljárásban, ahol az Európai Unió Tanácsa egyhangúsággal fogadhat el harmonizációs rendelkezéseket, döntően irányelvek

vül megnehezült a jogalkotás. E tekintetben érdemes kiemelni a 2001 óta⁸ napirenden lévő közös konszolidált társasági adóalap kérdését, amelyre vonatkozóan az Európai Bizottság 2011-ben javaslatot⁹ dolgozott ki, azonban az erős tagállami ellenállás (elsősorban a Benelux államok és Írország) miatt elbukott ez a kezdeményezés.¹⁰ Szintén erre a sorsra jutott a pénzügyi tranzakciós adóval kapcsolatos bizottsági javaslat¹¹ is. Ezekben az években tehát egyre inkább látszott, hogy jogalkotás útján nem, vagy csak nagyon nehezen lehet érdemi eredményeket elérni. Nyilvánvalóvá vált többek között, hogy:

- a tagállamok ragaszkodnak az egyhangúság követelményéhez a jogalkotási eljárás során és elutasítják a minősített többségi szavazásra való áttérést (holott számos esetben ezzel a saját mozgásterüket korlátozzák);¹²
- az egyhangúság követelménye miatt viszont akár egyetlen tagállam is megakaszthat egy kezdeményezést, amellyel hosszú évek munkája veszhet kárba;
- ugyanakkor a tagállamok hiába vállalták a jogi kötőerővel nem rendelkező Magatartási Kódexben¹³ foglaltak teljesítését, a belső piac integritását fenyegető káros gyakorlatokat nem sikerült teljesen kiküszöbölni, mivel a tagállamok egy jelentős része ebben érdekelt (gondoljunk csak a multinacionális vállalatoknak nyújtott különböző adókedvezményekre);
- e tekintetben annak sem volt fogantója, hogy az Európai Bizottság egy, az adóintézkedések és az állami támogatások kapcsolatát elemző Közleményben¹⁴ sietett a tagállamok segítségére, melynek alapján már 2001-ben egyértelműsítette, hogy szükség esetén kész ezen az úton is fellépni a káros gyakorlatok ellen;

formájában. Ez pedig rendkívül megnehezíti és lelassítja a döntéshozatalt, mivel 27 tagállam érdekeit kell összehangolni. Ennek következtében viszont nagyon lassan halad a harmonizáció, különösen a közvetlen adók területén.

⁸ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee – Towards an Internal Market without tax obstacles – A strategy for providing companies with a consolidated corporate tax base for their EU-wide activities, COM (2001) 582.

⁹ Javaslat az Európai Unió Tanácsa irányelve a közös konszolidált társaságiadó-alapról (KKTA), COM/2011/0121 végleges, 2011.3.16., 1–87. o.

¹⁰ Inga Chelyadina: Harmonization of Corporate Tax Base in the EU: An Idea Whose Time Has Come? *Bruges Political Research Papers*, 76/2019. 7–10., illetve 23.

¹¹ Javaslat az Európai Unió Tanácsa irányelve a pénzügyi tranzakciós adó közös rendszeréről és a 2008/7/EK irányelv módosításáról, COM (2011) 594 végleges, 2011.9.28., 1–33. o.

¹² Hiába biztosítja az egyhangúság követelménye azt, hogy minden tagállam megvédheti az érdekeit, ugyanis a későbbiek során ez bizonyos esetekben akadályt is képezhet (pl. az érintett tagállamban megváltozik a politikai felfogás), ugyanakkor a többi tagállam nem járul hozzá a konkrét jogszabály módosításához. Emiatt viszont összességében a tagállamok tartanak a nagy uniós reformoktól és inkább a legkisebb közös nevező elérésére törekcsenek. Erről részletesen ld. Jussi Jaakkola: A Democratic Dilemma of European Power to Tax: Reconstructing the Symbiosis Between Taxation and Democracy Beyond the State? *German Law Journal*, Vol. 20., No. 5. (2019) 675–677. <https://doi.org/10.1017/glj.2019.55>

¹³ Üzleti Adózásra Vonatkozó Magatartási Szabályok Gyűjteménye (*Code of Conduct for Business Taxation*). ECOFIN, 1997.12.01, CELEX No. 398Z0106 (01).

¹⁴ A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról, 98/C 384/03, HL L 384/3, 1998.12.10.

- a negatív harmonizáció¹⁵ terén – köszönhetően az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységének – habár jelentős az előrehaladás, azonban ez a folyamat lassú és az ítéletek csak aszimmetrikusan érvényesülhetnek (mivel vitatott, hogy az egyik tagállam adójogát érintő döntés mennyiben értelmezhető egy másikra).¹⁶

Mindezek fényében az Európai Bizottság fokozatosan belátta, hogy a hagyományos út nem járható és elkezdett gondolkodni az alternatív megoldásokon. Ezek közül az állami támogatások jogán alapuló fellépés mellett döntött, mivel:

- az Európai Unió már hosszú ideje elkötelezett az indokolatlan támogatások visszaszorítására,
- az EUMSZ 107. cikke csak szűk körben enged kivételeket;
- az állami támogatás bármilyen formában – akár adókedvezmények révén is – meg tud valósulni, szélesre tárva ezzel a bizottsági fellépés lehetőségét;
- a tagállamok által kibocsátott feltételes adómegállapítások – mivel adóintézkedésnek minősülnek – esetében is irányadó az állami támogatásokra vonatkozó szabályozás és tiltott állami támogatás gyanúja merülhet fel, ha a tagállami adóhatóságok olyan adókedvezményeket biztosítanak a kérelmezőknek, amelyek mások számára nem elérhetők vagy nem alkalmazhatók;
- az adó versenyjogi fogalma lényegesen szélesebb a hagyományos értelmezésnél;
- az EUMSZ 108. cikke alapján e területen az Európai Bizottság speciális jogosítványokkal bír;
- tiltott állami támogatásra hivatkozva az Európai Bizottság sokkal gyorsabban – akár hónapok alatt is – tud fellépni a „renitens” tagállammal szemben, mint a sokszor hosszú évekig is eltartó kötelezettségzségési eljárás segítségével.¹⁷

¹⁵ Tekintettel arra, hogy az Európai Unióban főszabály szerint továbbra is az adószuverenitás elve érvényesül, az uniós intézmények az adóharmonizáció segítségével igyekeznek az egyes adórendszereket befolyásolni. A szakirodalomban pozitív és negatív harmonizációról beszélnek. Előbbi esetben az Európai Unió Tanácsa harmonizációs rendelkezéseket fogad el különleges jogalkotási eljárásban egyhangúság mellett, ami döntően irányelvek formájában valósul meg. Figyelembe véve azt a tényt, hogy ez – különösen a közvetlen adózás – rendkívül érzékeny terület a tagállamok számára, ezért nagyon lassan halad előre az egyes tagállami adórendszerek közelítése. Ennek következtében előtérbe kerül a negatív harmonizáció, ahol az Európai Bíróságra hárul a feladat, hogy jogfejlesztő tevékenységével, ítéletein keresztül kijelölje a tagállamok mozgásterét. Az Európai Bíróság elsősorban az alapelvek betartására, valamint a belföldi és külföldi adóalanyok diszkriminációjának megelőzésére törekszik. Az Európai Bíróság számos alkalommal (gondoljunk csak a Costa v. ENEL ügyre, ahol kimondta, hogy az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállami joggal szemben) bizonyította már, hogy képes az uniós jognak új irányokat szabni, így ez az eszköz alkalmas lehet a belső piac integritásának védelmére. Ezzel kapcsolatban részletesen ld. Czákó Dezső: Az Európai Unió adóharmonizációs folyamatának legfontosabb eredményei és néhány aktuális fejleménye. *EU Working Papers*, 3/2011. 95–96.; Margarita F. Safonova – Dmitry S Reznichenko – Marina V. Melnichuk – Alan K. Karaev – Svetlana F. Litvinova: Taxes Harmonization Features in the European Union Countries. *International Journal of Economics and Financial Issues*, Vol. 6., No. 8. (2016) 154–159.; Békés (2019) i. m. 27–30.

¹⁶ Békés (2019) i. m. 42–43.

¹⁷ Wágner Tamás Zoltán: A lengyel kiskereskedelmi adó és a progresszív adózás jövője. *Iustum Aequum Salutare*, 2020/3. 196.

Össességében véve tehát az Európai Bizottság felismerte a versenypolitika, azon belül is az állami támogatások joga területén meglévő jogköreiben rejlő potenciált, valamint azt, hogy az adóintézkedések állami támogatási szempontból történő értékelésének elvi alapjait az Európai Bíróság már a 70-es években¹⁸ kialakította.¹⁹ Ez pedig jól mutatja, hogy olyan területen – a közvetlen adók – is fel lehet lépni az uniós jogra hivatkozva, amely alapvetően tagállami kompetenciába tartozik.

Figyelembe véve a bizottsági vizsgálatok komplexitását, valamint a jelen tanulmány fókuszát, az elkövetkezőkben a részletes elemzés helyett csak azokat a vitás pontokat fogjuk áttekinteni, amelyeket később a szakértők élesen kritizáltak, valamint a bírósági szakaszban is meghatározó jelentőséggel bírtak. E tekintetben különösen az alábbiakat érdemes megvizsgálnunk:

- az előny és a szelektivitás fogalmának együttes vizsgálata („szelektív előny”);
- szélesen meghatározott referenciarendszer alkalmazása (általános társasági adórendszer, az önálló és integrált vállalatok hasonló ténybeli és jogi helyzetének minősítése);
- a szokásos piaci ár bizottsági értelmezése („hibrid konstrukció”).

2.2. Szelektív előny

A fentiek közül elsőként célszerű az előny és a szelektivitás fogalmának együttes vizsgálata kapcsán kiobbant vitával kezdenünk. A fogalomelhatárolás kapcsán fontos kiemelni, hogy előbbi esetben olyan gazdasági előnyről van szó, amelyet egy adott vállalkozás rendes piaci körülmények között nem tudott volna megszerezni.²⁰ Az uniós bíróságok, valamint az Európai Bizottság is rendszeresen hangsúlyozza, hogy előnynek nemcsak a pozitív juttatások minősülnek, hanem azok az intézkedések is, amelyek enyhítik a rendes körülmények között a vállalkozás költségvetésében megjelenő terheket: vagyis az intézkedés által pénzügyileg kedvezőbb helyzetbe kerülnek a vállalkozások, míg az állam számára bevételkiesést eredményez.²¹ A szelektivitás pedig azt a célt szolgálja, hogy ne kelljen folyamatosan az adott tagállam jogszabályait más tagállamok

¹⁸ Ez utóbbival kapcsolatban elegendő arra utalnunk, hogy az Európai Bíróság már egy 1961-es ítéletében, a *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg* ügyben (C-30/59. sz. ügy *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg* kontra ESZAK Főhatóság [ECLI:EU:C:1961:2] 19. pont) kimondta, hogy „az állami támogatás fogalma mindazonáltal tágabb jelentéssel bír, mint a szubvenció, mivel ez nemcsak a pozitív juttatásokat öleli fel, mint amelyeket maguk a szubvenciók jelentenek, hanem azok az intézkedések is ideértendők, melyek különböző formában, de csökkentik a vállalkozások azon költségeit, amelyek normál esetben a saját költségvetésüket terhelné, és amelyek anélkül, hogy szigorú értelemben szubvencióknak minősülnének, hasonló természetűek és ugyanolyan hatásuk van”.

¹⁹ Staviczky Péter: *Adózás és állami támogatások – az indokolt szelektivitás. Számvitel – Adó – Könyvvizsgálat*, 2010/3. 133.

²⁰ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01), C 262/1, 2016.7.19., 15. o.

²¹ Edouard Fort: *EU State Aid and Tax: An Evolutionary Approach. European Taxation*, Vol 57., No. 9. (2017) 376. <https://doi.org/10.59403/386n1ka>

jogszabályaival összevetni.²² A szelektivitás megállapításához az érintett támogatásnak bizonyos vállalkozásokat, gazdasági ágazatokat vagy bizonyos áruk termelését kell előnyben részesítenie. Ez számtalan módon megvalósulhat, többek között akár a vállalkozások mérete, székhelye vagy a tevékenysége alapján. A szelektivitás megállapítása szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a kedvezményezett vállalkozások ténylegesen igénybe vették-e és ha igen, milyen arányban a támogatásokat, valamint, hogy az abból nem részesülőknek a tagállam más kedvezményeket biztosít-e.²³

A probléma hátterében az állt, hogy az Európai Bizottság a gazdasági előny fogalmát meglehetősen szélesen értelmezi és ez az elmúlt időszakban oda vezetett, hogy lényegében véve összemosta a két elemet (szelektív előny), melynek következtében nemcsak az EUMSZ 107. szakaszával, hanem az esetjoggal is szembemegy.²⁴ Itt érdemes külön is megemlíteni a MOL-ügyet, ahol az Európai Bíróság kimondta, hogy mind az előny, mind a szelektivitás vonatkozásában szükség van független vizsgálatra: hiszen nem elegendő csupán az előny fennállását igazolni, hanem azt is bizonyítani kell, hogy a kérdéses intézkedés egy vagy több vállalkozásnak kedvez.²⁵ Tehát nem lehet a két feltételt együttesen kezelni. Ennek ellenére ez a gyakorlat él, s különösen a feltételes adómegállapítások állami támogatási szempontú vizsgálata esetében figyelhető meg. Ennek kapcsán fontos itt röviden megjegyeznünk, hogy habár a feltételes adómegállapítás legális eszköznek számít, az adóhatóság diszkrecionális jogköre azt eredményezheti, hogy a kérelmező olyan adókedvezményben részesül, amely más adózó számára nem elérhető (multinacionális vállalatok esetében ennek tipikus példája az ún. *sweetheart deals*)²⁶ és – tekintettel arra, hogy itt is tagállami adóintézkedésről beszélhetünk – az Európai Bizottság az állami támogatások jogára támaszkodva fel léphet az azt kibocsátó tagállammal szemben. Az Európai Bizottság szerint a MOL-ügyben az Európai Bíróság az előny és a szelektivitás együttes vizsgálatát is elismerte azzal, amikor kimondta, hogy az egyedi támogatások vonatkozásában önmagában már az előny azonosítása lehetővé teszi a szelektivitás vélelmezését.²⁷ Mindez jelentősen megnöveli az Európai Bizottság mozgásterét, még akkor is, ha az előny létét neki kell bizonyítania. Ezzel szemben a tagállamok nagyon nehéz helyzetbe kerülnek, ha az adóintézkedéseiket akarják megvédeni, mivel az előny és a szelektivitás vizsgálatának összemossa következtében a többi feltétel teljesülése rendszerint könnyen megállapí-

²² Jakub Kociubiński: Selectivity criterion in state aid control. *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, Vol. 2., No. 1. (2012) 4. <https://doi.org/10.2478/wrlae-2013-0016>

²³ Staviczky Péter: Szelektivitás az állami támogatásokra vonatkozó uniós joggyakorlatban. *Számvitel – Adó – Könyvvizsgálat*, 2010/1. 38.

²⁴ Liza Lovdahl Gormsen: EU State Aid Law and Transfer Pricing: A Critical Introduction to a New Saga. *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 7., No. 6. (2016) 370. <https://doi.org/10.1093/jecplap/lpw040>.

²⁵ C-15/14 P. sz. ügy Európai Bizottság kontra MOL [ECLI:EU:C:2015:362] 59. pont.

²⁶ Ezzel kapcsolatban részletesen lásd például: Wojciech Morawski: Will the European Union put an end to the “golden age” of tax ruling? *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, Vol. 66., No. 3. (2020) 54–56. <https://doi.org/10.14712/23366478.2020.25>

²⁷ C-15/14 P. sz. ügy Európai Bizottság kontra MOL [ECLI:EU:C:2015:362] 60. pont.

tásra kerül.²⁸ Nem véletlen, hogy nemrégiben Juliane Kokott főtanácsnok is kijelentette, hogy óvatosan kell eljárni ebben a kérdésben és csak akkor lehet feltételezni a szelektivitást, ha a szabályozás egy vagy több egyenként azonosítható ágazatot érint, amelyek gazdasági tevékenységük alapján elhatárolhatók.²⁹ A mostani vizsgálatok során az Európai Bizottság követte az imént említett gyakorlatot és a két fogalmat „megkülönböztető előny”³⁰ vagy „szelektív előny”³¹ formájában együttesen kezelte.³² Ezzel pedig már rögtön az elején jelezte, hogy – kihasználva az esetjogban rejlő kiskaput – egyszerűsítéshez folyamodik. Habár – mint láttuk – vitatható ez az irányvonal, az Európai Bizottság mégis élt ezzel a lehetőséggel és arra hivatkozott, hogy a feltételes adómegállapítások esetében feltételezni lehet a szelektivitást.³³ Megítélése szerint ugyanis ezeket a hatóságok a multinacionális vállalatok számára egyedi jelleggel biztosítják és egyenként kötik meg a kérdéses vállalattal. Tehát itt ténylegesen egyedi intézkedésekről van szó. Így, ha az adott feltételes adómegállapítás előnyt valósít meg a kedvezményezett számára, akkor nem szükséges a szelektivitást külön is bizonyítani.³⁴

Amennyiben értékelni kívánjuk az Európai Bizottság gyakorlatát, akkor mindenképpen érdemes kiemelni, hogy az Európai Bizottság mind az 1998-as,³⁵ mind a 2016-os Közleményében³⁶ következetesen a szelektív előny fogalmát használja³⁷ és a koráb-

²⁸ Gormsen i. m. 374.; Alexandra Miladinovic: *Selectivity and the Arm's Length Principle in EU State Aid Law*. (European and International Tax Law and Policy Series) Amsterdam, IBFD, 2022. 2. <https://doi.org/10.59403/hme6dd>

²⁹ C-66/14. sz. ügy Juliane Kokott főtanácsnok indítványa: Finanzamt Linz kontra Bundesfinanzgericht [ECLI:EU:C:2015:242] 114–115. pont.

³⁰ Ennek kapcsán ld. pl. a 2016/2326/EU határozat: Az Európai Bizottság határozata a Luxemburg által a Fiatnak nyújtott, SA.38375 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról, HL L 351, 2016.12.22., 1–67. o. 7.2. fejezet.

³¹ Ennek kapcsán ld. a 2017/502/EU határozat: Az Európai Bizottság határozata a Hollandia által a Starbucksnak nyújtott SA.38374 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról, HL L 83, 2017.03.29., 38–115. o. 9.2. fejezet.

³² Ez alól némiképp kivételt képez az Amazon ügy, ahol, habár külön pontokban vizsgálta az előny és szelektivitás kérdését, viszont a vizsgálata elején – az EUMSZ 107. cikke feltételrendszerének értelmezése során – egyértelműen hangsúlyozta, hogy a tiltott állami támogatás megállapításához többek között szükség van a kedvezményezett számára biztosított szelektív előnyre is. Utóbbi tehát arra enged következtetni minket, hogy ténylegesen itt is együtt kezelte a fogalmakat. Ezzel kapcsolatban ld. 2018/859/EU határozat: Az Európai Bizottság határozata a Luxemburg által az Amazonnak nyújtott, SA.38944 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról, HL L 153, 2018.6.15., 1–142. o. 392–605. pont.

³³ Gormsen i. m. 370.

³⁴ Nihal Özkardeş: Multinational enterprises and selectivity criterion in state aid cases. *Dokuz Eylul University Law Review*, Vol. 23., No. 1 (2021) 800. <https://doi.org/10.33717/deuhfd.899950>

³⁵ A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról, 98/C 384/03, HL L 384/3, 1998.12.10.

³⁶ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01). <https://tinyurl.com/2f7yvym7>

³⁷ Ennek kapcsán ld. pl.: A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról, 98/C 384/03, HL L 384/3, 1998.12.10., 277–283. o. 12. pont; illetve Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01), 170–171. pont. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2016%3A262%3AFULL>

bi bizottsági gyakorlatból felhozhatók olyan egyedi adóintézkedésekkel kapcsolatos határozatok,³⁸ amikor nem folytatott le külön vizsgálatot a két feltétel vonatkozásában. A bírósági esetjogban ugyanakkor a MOL ügy előtt nem nagyon található olyan ítélet, amely a szelektív előny kifejezést használná,³⁹ viszont az említett ügyet követően több ítéletben is megtalálható ez a kifejezés, függetlenül attól, hogy támogatási programról vagy egyedi intézkedésről van szó.⁴⁰ Ennek alapján nem könnyű állást foglalni, hogy az Európai Bizottság jelen vizsgálatok során alkalmazott, az előnyt és a szelektivitást együttesen vizsgáló gyakorlata ténylegesen jogsértőnek minősül-e.

Nem meglepő tehát, hogy a szakértők körében sem alakult ki egységes álláspont. A legerősebb kritikákat az amerikai szakértők fogalmazták meg, amelyek közül kiemelkedik a korábban már többször emlegetett, az amerikai pénzügyminisztérium által kiadott, ún. „White Paper”.⁴¹ A dokumentum szerint a két fogalom együttes kezelésével az Európai Bizottságnak lehetősége nyílt arra, hogy – a többi feltétel teljesülése esetén – pusztán azon az alapon állapítson meg tiltott állami támogatást, hogy az nem felel meg a szokásos piaci ár elve bizottsági értelmezésének.⁴² Ezzel gyakorlatilag az Európai Bizottság egy szupranacionális adóhatósággá vált.⁴³ Több szakértő is hasonló jellegű kritikát fogalmazott meg:

- az Európai Bizottság vizsgálati módszere azt eredményezi, hogy az APA-k vonatkozásában lényegében véve arra szűkül le a vizsgálat, hogy a szokásos piaci ár megfelelően lett-e alkalmazva;
- a szelektivitás vélemezése esetén sem lesz a két fogalomból egy: továbbra is indokolt marad a külön vizsgálat;

³⁸ Ennek kapcsán ld. pl.: 2010/3/EK határozat: Az Európai Bizottság határozata a Lengyelország által a Stocznia Szczećińska javára nyújtott C 19/05 (korábbi N 203/05) sz. állami támogatásról (az értesítés a C(2008) 6770. számú dokumentummal történt), HL L 5., 2010.1.8., 1–41. o. 217. pont; State Aid No. NN 67/2005 – Lithuania – Reduction of a profit tax rate for UAB “Bitė GSM”. European Commission, C (2007) 134, Brussels, 24.I.2007. 42. pont; State Aid No. NN 68/2005 – Lithuania – Reduction of a profit tax rate for UAB “Omnitel”. European Commission, C (2007) 142, Brussels, 24.I.2007. 42. pont.

³⁹ E tekintetben például kivételt képez az alábbi ügy: C-106/09 P. sz. ügy Európai Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és Egyesült Királyság [ECLI:EU:C:2011:732]. 70–110. pont.

⁴⁰ Ennek kapcsán ld. pl.: C-270/15. P. sz. ügy Belga Királyság kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:C:2016:489] 31–42. pont.; C-660/15. P. sz. ügy Viasat Broadcasting UK Ltd kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:C:2017:178] 21–39. pont.; C-150/16. sz. ügy Fondul Proprietatea SA kontra Complexul Energetic Oltenia SA [ECLI:EU:C:2017:388] 22–27. pont.; C-706/17. sz. ügy Achema AB és társai kontra Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija (VKEKK) [ECLI:EU:C:2019:407] 81–98. pont.

⁴¹ The European Commission’s recent state aid investigations of transfer pricing rulings. *U.S. Department of the Treasury, White Paper*, August 24, 2016. <https://tinyurl.com/y3999rcs>

⁴² A szokásos piaci ár bizottsági értelmezésének kérdését és annak hátterét részletesen vizsgáljuk a 11-14. oldalon.

⁴³ The European Commission’s recent state aid investigations of transfer pricing rulings, *U.S. Department of the Treasury, White Paper*, August 24, 2016. 5–9. <https://tinyurl.com/y3999rcs>

- az előny meglétéből nem következik egyből a szelektivitás is: előfordulhat, hogy az adott feltételes adómegállapítások által biztosított kedvezmények valamennyi hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalat számára elérhetők.⁴⁴

Más szakértők viszont árnyaltabb megközelítést alkalmaztak.⁴⁵ Többek között rámutattak arra, hogy noha az előny és a szelektivitás kétségtelenül külön fogalom, ez – tekintettel arra, hogy szorosan összefüggenek egymással – azonban nem akadályozza meg azt, hogy az állami támogatások vizsgálata során együttesen kezeljék a két feltételt. Másrészt az Európai Bizottság és az Európai Bíróság gyakorlata éppen az ellenkezőjét támasztja alá a kritikáknak. E tekintetben fontos kiemelni, hogy már az Európai Bizottság 1998-as Közleményében is szerepel a szelektív előny fogalma, melyet azt követően több határozatában⁴⁶ is használt az Európai Bizottság, ráadásul nem csak adóügyekben.⁴⁷ Az Európai Bíróság pedig a *World Duty Free Group* ügyben⁴⁸ – hasonlóan az Európai Bizottsághoz – szintén szelektív előnyről beszél, elutasítva az Európai Törvényszék azon álláspontját,⁴⁹ hogy a szelektivitás megállapításához az Európai Bizottságnak először a kedvezményben részesített vállalkozásokat kell azonosítania.⁵⁰ Ebből kifolyólag a szakértői véleményekből kiindulva sem lehet egyértelműen megmondani, hogy a bizottsági gyakorlat jogsértő-e. A tagállamok alapvetően abba kapaszkodhattak, hogy a bírósági esetjogban a MOL ügy előtt nem nagyon található olyan ítélet, amely a szelektív előny kifejezést használná.

⁴⁴ Ezzel kapcsolatban ld. részletesen: Gormsen i. m. 370., 374–375.; Dimitrios A. Kyriazis: From soft law to soft law through hard law: the Commission's approach to the state aid assessment of tax rulings. *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 15., No. 3. (2016) 432–433. <https://doi.org/10.21552/estal/2016/3/10>, Anna Gunn-Joris Luts: Tax Rulings, APAs and State Aid: Legal Issues. *EC Tax Review*, Vol. 24., No. 2. (2015) 121–122. <https://doi.org/10.54648/ECTA2015012>

⁴⁵ Ennek kapcsán ld. pl. Leopoldo Parada: Between Apples and Oranges: The EU General Court's Decision in the 'Apple Case'. *EC Tax Review*, Vol. 30., No. 2. (2021) 56–57. <https://doi.org/10.54648/ECTA2021007>; Amadeo Arena: State Aids and Tax Rulings: An assessment of the Commission's recent decisional practice. *Market and Competition Law Review*, Vol. 1., No. 1. (2017) 64–66. <https://doi.org/10.7559/mclawreview.2017.308>; Giulio Allevato: Judicial Review of the State Aid Decisions on Advance Tax Rulings: A Last Resort to Safeguard the Rule of Law. *European Taxation*, Vol. 62., No. 2. (2022) 6–9. <https://doi.org/10.59403/238pb0p>

⁴⁶ Ennek kapcsán ld. pl. 2002/14/EK határozat: Az Európai Bizottság határozata a Franciaország által a Scott Paper SA Kimberly-Clark részére nyújtott állami támogatásról (az értesítésre a C (2000) 2183 számú dokumentummal került sor), HL L 12, 2002.1.15., 1–32. o. 92., 135., 149. és 193. pontok.

⁴⁷ Ennek kapcsán ld. pl. 2013/84/EU határozat: SA.32014. (2011/C), SA.32015. (2011/C), SA.32016. (2011/C) sz. állami támogatás – Olaszország, Állami támogatás a korábbi Tirrenia csoport vállalkozásai és felvásárlói számára, HL L 84, 2013.3.22., 58–87. 218. pont.

⁴⁸ C-20/15 P. és C-21/15. P. sz. egyesített ügyek Európai Bizottság kontra *World Duty Free Group SA* és társai [ECLI:EU:C:2016:981] 53. pont.

⁴⁹ Uo. 94. pont.

⁵⁰ Arena i. m. 64–66.

2.3. Referenciarendszer

Ennél komolyabb vitát okozott az Európai Bizottság azon vizsgálati módszere, melynek keretében a referenciarendszert⁵¹ szélesen meghatározva folytatta le a háromlépcsős szelektivitási tesztet az egyes ügyekben.

Mielőtt az Európai Bizottság vizsgálati módszerét részletesen értékelnénk, célszerű a szelektivitási teszt kérdéseire röviden kitérnünk. A teszt első lépése a referenciarendszer azonosítása, majd ezt követően azt kell megállapítani, hogy az adott intézkedés eltér-e a referenciarendszertől, vagyis különbséget tesz-e az összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben levő vállalkozások között. A harmadik és egyben utolsó lépés keretében az Európai Bizottságnak pedig azt kell megvizsgálnia, hogy az eltérést alátámasztja-e a rendszer természete vagy általános felépítése.⁵² Habár a teszt döntő részében (kivéve az utolsó lépést) a bizonyítási teher az Európai Bizottságon van, a gyakorlatban a tagállamok nehéz helyzetben vannak a vizsgálat során, mivel az Európai Bizottság nagyon könnyen minősíthet egy tagállami adóintézkedés szelektívnek.⁵³ Ráadásul már rögtön a teszt első lépésének, a referenciarendszer meghatározásának döntő jelentősége van a vizsgálat eredményére nézve, ugyanis:

- a referenciarendszer jelenti azt a mércét, amelyhez a Bizottság viszonyítja a kérdéses tagállami intézkedést;
- emellett a referenciarendszer meghatározásától függ az is, hogy mely vállalatokat tekint az Európai Bizottság hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévőnek, továbbá melyek ezek közül azok, amelyek kedvezőbb adójogi elbánásban részesülnek a kérdéses tagállami intézkedés következtében;

⁵¹ A referenciarendszer fogalmát az Európai Bizottság 2016-os Közleménye a következőképp definiálja: „olyan következetes szabályok összessége, amelyeket általában a rendszer célja szerint – objektív kritériumok alapján – annak hatálya alá tartozó valamennyi vállalkozásra alkalmazni kell. Az említett szabályok jellemzően nem csak a rendszer hatályát, hanem egyúttal a rendszer alkalmazásának feltételeit, a hatálya alá tartozó vállalkozások jogait és kötelezettségeit, valamint a rendszer működésének gyakorlati szabályait is meghatározzák”. Ennek kapcsán ld.: Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01), 133. pont. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2016%3A262%3AFULL>

⁵² Ezzel kapcsolatban részletesen ld. Békés (2019) i. m. 201–203.

⁵³ E tekintetben érdemes például megemlíteni, hogy az Európai Bizottság csak nagyon szűk körben tartotta alkalmazhatónak a progresszív adókulcsok alkalmazását. Ezzel kapcsolatban ld.: 2018/160/EU határozat: A Bizottság a Lengyelország által a kiskereskedelmi adó tekintetében nyújtott SA.44351. (2016/C, korábbi 2016/NN) számú állami támogatásról, HL L 29, 2018.2.1., 38–49. o.; 2017/329/EU határozat: A Bizottság Magyarország által a reklámbévetel adózására vonatkozóan végrehajtott SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN) intézkedéséről, HL L 49, 2017.2.25., 36–49. o.; 2016/1848/EU határozat: A Bizottság az SA.40018 (2015/C) (ex 2015/NN) intézkedéséről – A magyar élelmiszerlánc-felügyeleti díj Magyarország által végrehajtott 2014. évi módosítása, HL L 282, 2016.10.19., 63–74. o. Érdekeség, hogy az Európai Bíróság viszont más állásponton volt és az adószuverenitás elvére figyelemmel többek között kimondta, hogy „a Bizottság álláspontjával ellentétben, az árbevétel képezheti progresszív adóztatás alapját, mivel egyrészt az árbevétel összege semleges megkülönböztető ismérvnek minősül, másrészt pedig az adóalanyok teherviselési képességét illetően releváns mutatónak tekinthető”. Erről részletesen ld.: C-323/18. sz. ügy Tesco-Global Áruházak Zrt. kontra Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága [ECLI:EU:C:2020:140] 70. pont.

- végezetül *prima facie* diszkrimináció esetén a referenciarendszer alapját képező cél tükrében lehet megállapítani, hogy a kérdéses diszkrimináció objektíve igazolható.

Éppen ezért egyáltalán nem mindegy, hogy az Európai Bizottság szűken (pl. transzferárképzésre vonatkozó szabályok) vagy szélesen (pl. általános társasági adórendszer) határozza meg a referenciarendszert egy adott ügyben. Utóbbi esetben a tagállamoknak sokkal nehezebb dolguk van, ha meg akarják védeni a kérdéses intézkedést, hiszen sokkal nagyobb azon vállalatok köre, melyeket az Európai Bizottság hasonló ténybeli és jogi helyzetűnek minősíthet.⁵⁴

Az Európai Bizottság a jelen ügyekben referenciarendszernek az általános társasági adórendszert tekintette, amelybe a független és az integrált vállalatok egyaránt beletartoznak.⁵⁵ Ezzel a lépésével az Európai Bizottság jelentősen megnehezítette a tagállamok védekezését. A tagállamok – valamint a multinacionális vállalatok – és az Európai Bizottság között tehát alapvető felfogásbeli különbség uralkodott. Előbbiek többek között arra hivatkoztak, hogy hogy az integrált és az önálló vállalatok nem lehetnek hasonló ténybeli és jogi helyzetben és az Európai Bizottságnak a szelektivitást a többi integrált vállalathoz képest kellene vizsgálnia. Ennek alátámasztására egy korábbi határozatra („*groepsrentebox* rendszer”) hivatkoztak, melyben az Európai Bizottság elismerte, hogy az adósságfinanszírozási tevékenység tekintetében ezen vállalkozások jogi és ténybeli helyzete nem hasonlítható össze.⁵⁶ Apple ezen túlmenően arra is rámutatott, hogy a vállalatcsoporton belüli ügyletek nem olyan verseny- és gazdasági logika szerint működnek, mint az önálló vállalatok esetében, ezért indokolható az eltérő adóügyi elbánás.⁵⁷ Érdemes ugyanakkor itt megemlíteni, hogy az Engie ügyben a felek elfogadták a referenciarendszert, azonban azt vitatták, hogy azt pusztán a céljai alapján meg lehetne határozni. Ehelyett azt hangoztatták, hogy a törvényesség elvének értelmében az adózásra vonatkozó szabályokat törvényben kell lefektetni, amelyek szigorúan értelmezendők, vagyis a jogalkotó hallgatása esetén nem lehet adókötelezettséget megállapítani.⁵⁸ A gazdasági logikai érvekkel szemben viszont az Európai Bizottság a társasági adórendszer céljaira utalva többek között kijelentette, hogy az önálló és

⁵⁴ Steven Verschuur – Melina Stroungi: State Aid and Tax Rulings – the Commission’s Approach to Virtual Payments. *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 16., No. 4. (2017) 600–602. <https://doi.org/10.21552/estal/2017/4/9>.

⁵⁵ Özkardeş i. m. 801.

⁵⁶ Ezzel kapcsolatban ld. pl. 2016/2326/EU határozat: A Bizottság határozata a Luxemburg által a Fiatnak nyújtott, SA.38375 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról, HL L 351, 2016.12.22., 1–67. o. 178., 201. pontok; 2017/502/EU határozat: A Bizottság határozata a Hollandia által a Starbucksnak nyújtott SA.38374 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról, HL L 83, 2017.03.29., 38–115. o. 185., 238. pontok; 2017/1283/EU határozat: A Bizottság határozata az Írország által az Apple-nek nyújtott SA.38373 (2014/CP) számú állami támogatásról, HL L 187, 2017.07.19., 1–110. o. 231. pont.

⁵⁷ 2017/1283/EU határozat: A Bizottság határozata az Írország által az Apple-nek nyújtott SA.38373 (2014/CP) számú állami támogatásról, HL L 187, 2017.07.19., 1–110. o. 231. pont.

⁵⁸ 2019/421/EU határozat: A Bizottság határozata a Luxemburg által az ENGIE-nek nyújtott, SA.44888 (2016/C korábban 2016/NN) számú állami támogatásról, HL C 36, 2017.02.03., 13–49. o. 180. pont.

az integrált vállalatok hasonló ténybeli és jogi helyzetben vannak, függetlenül attól, hogy adóköteles nyereségüket eltérően állapítják meg, mivel a társasági adórendszerek mindkét esetben a nyereség megadóztatására törekszenek.⁵⁹ A nyereség meghatározása közötti különbség tehát pusztán egy eszköz, amely az egyenlő bánásmód alapján történő adózást szolgálja az általános társasági adójogszabályok szerint.⁶⁰ Ráadásul az integrált vállalatoknak nem kell mindig igénybe venniük a transzferár-képzést az adóköteles jövedelmük meghatározásához, csak akkor, ha egy másik csoportbeli vállalattal folytatnak le egy ügyletet. Minden más esetben a nyereség a piacon kialakult árakat tükrözi. A vállalatok, függetlenül attól, hogy önállóak vagy integráltak, azonos módon – a nyereség keletkezése alapján – adóznak, ami szintén indokolatlanná teszi a megkülönböztetést. Ellenkező esetben ugyanis a tagállamokat arra ösztönöznék, hogy olyan adóintézkedéseket fogadjanak el, amelyek az integrált vállalatoknak kedvezne.⁶¹ Az ilyen jellegű intézkedések viszont önmagukban véve szelektívnek minősülnének, hiszen mindez az általános szabályok alól való mentesítést jelentené olyan vállalatok vonatkozásában, amelyek hasonló ténybeli és jogi helyzetben vannak a nem mentesítettekkel.⁶² Az Európai Bizottság továbbá elutasította a tagállamoknak és a multinacionális vállalatoknak a korábbi gyakorlatával való szembekerülés vádját is: nem köti a saját döntéshozatali gyakorlata, az egyes támogatási intézkedéseket objektív kritériumok alapján kell értékelni, a felek helytelen következtetést vontak le az érintett ügyből.⁶³ Végezetül érdekesség, hogy az Európai Bizottság több ügyben is lefolytatott egy alternatív vizsgálatot (másodlagos érvelés) is, melynek keretében – a tagállami érveket elfogadva – a referenciarendszert sokkal szűkebben határozta meg (2001. évi holland transzferárázási rendelet, illetve luxemburgi társasági adótörvény 164. cikk 3. bekezdése). Az Európai Bizottság viszont ezt a vizsgálatot is az elsődleges érvelésének megerősítésére használta fel: egy különálló, az általános társasági adórendszertől eltérő, csak az integrált vállalatokra irányadó rendszer alkalmazása önmagában szelektív.⁶⁴

⁵⁹ 2016/2326/EU határozat: A Bizottság határozata a Luxemburg által a Fiatnak nyújtott, SA.38375 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról, HL L 351, 2016.12.22., 1–67. o. 197–199. pontok.

⁶⁰ 2017/1283/EU határozat: A Bizottság határozata az Írország által az Apple-nek nyújtott SA.38373 (2014/CP) számú állami támogatásról, HL L 187, 2017.07.19., 1–110. o. 228–230. pont.

⁶¹ 2018/859/EU határozat: A Bizottság határozata a Luxemburg által az Amazonnak nyújtott, SA.38944 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról, HL L 153, 2018.6.15., 1–142. o. 587–596. pont.

⁶² 2017/502/EU határozat: A Bizottság határozata a Hollandia által a Starbucksnak nyújtott SA.38374 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról, HL L 83, 2017.03.29., 38–115. o. 250–251. pont.

⁶³ Ezzel kapcsolatban lásd például: 2016/2326/EU határozat: Az Európai Bizottság határozata a Luxemburg által a Fiatnak nyújtott, SA.38375 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról, HL L 351, 2016.12.22., 1–67. o. 202–209. pont; 2017/502/EU határozat: Az Európai Bizottság határozata a Hollandia által a Starbucksnak nyújtott SA.38374 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról, HL L 83, 2017.03.29., 38–115. o. 239–244. pont; 2017/1283/EU határozat: Az Európai Bizottság határozata az Írország által az Apple-nek nyújtott SA.38373 (2014/CP) számú állami támogatásról, HL L 187, 2017.07.19., 1–110. o. 231–235. pont.

⁶⁴ 2017/502/EU határozat: Az Európai Bizottság határozata a Hollandia által a Starbucksnak nyújtott SA.38374 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról, HL L 83, 2017.03.29., 38–115. o. 245–251. pont, illetve 2018/859/EU határozat: Az Európai Bizottság határozata a Luxemburg által az Ama-

Tulajdonképpen az Európai Bizottság kihasználta azt, hogy az esetjogban nincsen általánosan elfogadott teszt arra nézve, hogy a vállalkozások mikor vannak hasonló ténybeli és jogi helyzetben.⁶⁵ Habár az Európai Bizottság elutasította a korábbi gyakorlatával való szembekerülés vádját, érvelése több szempontból is vitatható. Számos határozatában – ugyan nem általános jelleggel – is kimondta, hogy az önálló és az integrált vállalatok nincsenek hasonló ténybeli és jogi helyzetben.⁶⁶ Ráadásul a 2013–2014-ben elindult bizottsági vizsgálatokat megelőzően az Európai Törvényszék is foglalkozott az önálló és integrált vállalatok összehasonlíthatóságának kérdésével és több ítéletben is állást foglalt. Ennek kapcsán pedig kimondta, hogy az olyan tagállami intézkedések, amelyek csak az integrált vállalatok számára voltak elérhetőek, pusztán ezen különbség miatt, nem minősülnek szelektívnek.⁶⁷

A szakértők körében kiemelten foglalkoztak az összehasonlíthatóság kérdésével és habár az általános társasági adórendszer alapul vételét érdemi kritika nem kísérte,⁶⁸ addig a független és integrált vállalatok hasonló ténybeli és jogi helyzetűnek minősítését annál többen bírálták, amelynek során a szakértők gazdasági logikái, esetjogi és uniós jogszabályi ellenérveket hoztak fel az Európai Bizottság álláspontjával szemben. Többek között kiemelték, hogy a multinacionális csoporton belüli és a nyílt piaci ügyletek – az Európai Bizottság érvelésével ellentétben – határozott különbségeket mutatnak: a multinacionális csoporthoz tartozó vállalatok egymás között nem feltétlenül piaci árakat alkalmaznak, mivel a csoport érdeke megelőzi az egyes vállalatok saját érdekeit, szemben a független vállalatokkal. Ez a tény tükröződik a tagállamok jogrendszerei-

zonnak nyújtott, SA.38944 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról, HL L 153, 2018.6.15., 1–142. o. 600–602. pont.

⁶⁵ Bordács Bálint: A digitális szolgáltatási adó állami támogatás jellegének kérdése. *Versenytükör*, 2019/2. 7.

⁶⁶ Ennek kapcsán ld. pl. 2009/809/EK határozat: Az Európai Bizottság határozata a groepsrentebox rendszer Hollandia által tervezett végrehajtásáról (C 4/07 (ex N 465/06)) (az értesítés a C (2009) 4511. számú dokumentummal történt), HL L 288, 2009.11.4., 26–39. o. 91., 103. pontok; 2010/95/EK határozat: Az Európai Bizottság határozata a Magyarország által a csoporton belüli kamat adóalapból történő levonása érdekében végrehajtott C 10/07 (ex NN 13/07) számú állami támogatásról (az értesítés a C (2009) 8130. számú dokumentummal történt), HL L 42, 2010.2.17., 3–19. o. 111. pont; State aid N 354/2004 – Ireland Company Holding Regime. European Commission, C(2004)3498 fin, Brussels, 22.IX.2004. 16. pont.

⁶⁷ T-219/10. sz. ügy Autogrill España kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:T:2014:939] 55–57. pont.

⁶⁸ Ennek kapcsán ld. pl. Jérôme Monsenego: The Engie case: some open questions on the EU State aid rules and the prevention of tax avoidance. *Kluwer Competition Law Blog*, September 10, 2018. <https://tinyurl.com/2c5esz9m>; Han Verhagen: State Aid and Tax Rulings – An Assessment of the Selectivity Criterion of Article 107(1) of the TFEU in Relation to Recent Commission Transfer Pricing Decisions. *European Taxation*, Vol. 57., No. 7. (2017) 283. <https://doi.org/10.59403/3brhlye>; Phedon Nicolaidis: State Aid Rules and Tax Rulings. *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 15., No. 3. (2016) 424–425. <https://doi.org/10.21552/estal/2016/3/9>; Rita Szudoczky: Double Taxation Relief, Transfer Pricing Adjustments and State Aid Law: Comments. In: Isabelle Richelle – Wolfgang Schön-Edoardo Traversa (eds.): *State Aid Law and Business Taxation*. MPI Studies in Tax Law and Public Finance, vol 6. Berlin–Heidelberg, Springer, 2016. 173. https://doi.org/10.1007/978-3-662-53055-9_9. Többen is azon az állásponton vannak, hogy az Európai Bíróság a Paint Graphos ítéletben kimondott tétele a feltételes adómegállapítások vonatkozásában is megállja a helyét, vagyis a referenciarendszernek az általános társasági adórendszert kell tekinteni, amennyiben az érintett vállalatok adóalapját ugyanazon módon határozzák meg.

ben is, ahol speciális, transzferárazásra vonatkozó jogszabályok szabályozzák a csoporton belüli ügyleteket. Az ilyen jogszabályok léte önmagában cáfolja azt a bizottsági állítást, hogy az integrált és a független vállalatok hasonló ténybeli és jogi helyzetben vannak.⁶⁹ Ugyanakkor kétséges, hogy a jelen bizottsági gyakorlat nem kerül-e szembe az uniós jogszabályokkal.

2.4. Szokásos piaci ár bizottsági értelmezése

A legnagyobb vitát a tagállamok – valamint a multinacionális vállalatok – és az Európai Bizottság között a szokásos piaci ár bizottsági értelmezése váltotta ki. Ennek háttérében az állt, hogy az Európai Bizottság az eljárások megindulásának kezdetére – köszönhetően a szakirodalomban folyó vitáknak, valamint a médiában megjelenő leleplező cikkeknek – kritikussá vált az APA-kal, valamint a szokásos piaci ár meghatározásainak módszereivel kapcsolatban, mivel úgy vélte, hogy a tagállamok ennek segítségével több esetben is szelektív előnyben részesíthetnek bizonyos multinacionális vállalatokat.⁷⁰ Ez alól pedig egyre inkább a világszerte népszerű OECD Transzfer-irányelvek⁷¹ által ajánlott módszerek sem voltak kivételek, annak ellenére sem, hogy az irányelveket számos ország – köztük uniós tagállamok – is beépítette a jogrendjébe.⁷² Az Európai Bizottság éppen ezért a szokásos piaci ár saját értelmezését dolgozta ki. Jogalapként az Európai Bíróság Belgium és Forum 187 ASBL ügyben⁷³ született ítéletet hozta fel. Ebben az ügyben az Európai Bíróság kimondta, hogy Belgium gazdasági előnyt biztosított a koordinációs központok számára, mivel adóköteles jövedelmük meghatározására szolgáló költségek közül kizárta a személyi kiadásokat, valamint a pénzgazdálkodási vagy finanszírozási tevékenységhez kapcsolódó finanszírozási költségeket, amellyel megakadályozta a szabad verseny körülményei között alkalmazott árakhoz közeli transzferárak elérését.⁷⁴ Habár az ítélet nem támasztotta alá egyértelműen a szokásos piaci ár bizottsági értelmezését és az Európai Bizottság még a mostani vizsgálatok nyitó döntéseiben is – a Transzferár-irányelvekre támaszkodva – az OECD standardokat követte,⁷⁵ hivatkozással szolgált számára az ítélet, hogy eltérjen

⁶⁹ Özkardes i. m. 808–812.; Allevato i. m. 7.

⁷⁰ Gormsen i. m. 369.

⁷¹ Itt fontos megemlítenünk, hogy míg az uniós irányelvek jogi kötőerővel rendelkeznek, addig az OECD Transzferár-irányelvek egy nemzetközi *soft law* dokumentum, amelynek jogi kötőereje nincs: alapelveket és ajánlásokat ad az alkalmazható törvényekkel összhangban álló helyes gyakorlat kialakításához. Ennél fogva, nem jogszabályi formában ugyan, de a jogértelmezés szakmai-módszertani háttéranyagaként hivatkozási alapként szolgál a gyakorlatban. Ennek kapcsán ld. Császárné BALOGH Dóra: A menedzsmentdíj és a transzferár. *Jogászvilág Online*, 2019. február 1. <https://tinyurl.com/4ew8ues9>

⁷² Ezzel kapcsolatban ld. pl. Transfer pricing Country profiles. *OECD (online)*, <https://tinyurl.com/36uemjva>

⁷³ C-182/03. és C-217/03. sz. egyesített ügyek Belga Királyság és Forum 187 ASBL kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:C:2006:416].

⁷⁴ Uo. 96–97. pont.

⁷⁵ Ennek kapcsán ld. pl. State aid SA.38374 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) – Netherlands Alleged aid to Starbucks, C (2014) 3626 final, 12. pont; State aid SA. 38375 (2014/NN) (ex 2014/CP) – Luxembourg – Alleged aid to FFT, C (2014) 3627 final, 14. pont.

az eddigi gyakorlatától és a Transzferár-irányelveket továbbra is felhasználva, ugyanakkor az OECD standardoktól eltérve, saját értelmezést alakítson ki. Ennek kapcsán érdemes megemlíteni, hogy az Európai Bizottság többek között az integrált vállalkozások fogalmát használja a kapcsolt vállalkozások fogalma helyett, továbbá a szokásos piaci ár alkalmazása során – szemben az OECD standardokkal – pontos eredményt követel meg, noha a gyakorlatban csak közelítő értékeket kaphatunk.⁷⁶ Az Európai Bizottság továbbá explicite kijelentette, hogy a szokásos piaci ár elve az EUMSZ 107. cikk 1. bekezdése szerinti bizottsági értékelés részét képezi, amelyet nem az OECD Transzfer-irányelveken alapul, hanem az egyenlő adójogi elbánásnak az EUMSZ 107. cikk 1. bekezdésének alkalmazási körébe tartozó általános elvén. Az elv célja, hogy az integrált és az önálló vállalatok egyenlő adójogi elbánása biztosítva legyen, vagyis az integrált vállalatok ne kerüljenek kedvezőbb helyzetbe az adóköteles nyereségük meghatározásakor a rendes társasági adórendszer keretein belül. Amennyiben a kérdéses adóintézkedés olyan módszert támogat, amely eltér a piacon alapuló eredményre vonatkozó, a szokásos piaci ár elvének megfelelő feltételek szerinti megbízható becsléstől, az szelektív előnyt eredményez. A szokásos piaci ár elve kötelező erejű és nincs annak jelentősége, hogy az beépítésre került-e a nemzeti jogrendbe.⁷⁷ Ezzel a lépéssel az Európai Bizottság egyrészt látszólag⁷⁸ hivatkozhatott arra, hogy a továbbiakban nem tesz kötelezővé a tagállamok számára egy nemzetközi *soft law* dokumentumot (OECD Transzferár-irányelvek),⁷⁹ másrészt viszont a szokásos piaci ár saját értelmezésének kialakításával lényegében véve felülírja a tagállamok által használt fogalmat és veszélyezteti a jogbiztonságot úgy, hogy az EUMSZ 107. cikke még utalás szintjén sem tartalmazza ezt az elvet.⁸⁰ Ráadásul az OECD Transzferár-irányelvek alkalmazása egyfajta kiszámíthatóságot jelentett a tagállamok számára: hiszen amennyiben ezt implementálták a saját jogrendjükbe és az adóhatóságaik az APA-k kibocsátásakor az OECD standardok alapján jártak el, akkor nem kellett attól tartaniuk, hogy tiltott álla-

⁷⁶ Ezzel kapcsolatban részletesen ld. Gormsen i. m. 381.; Lisa Lovdahl Gormsen – Clement Mifsud-Bonnici: Legitimate Expectation of Consistent Interpretation of EU State Aid Law: Recovery in State Aid Cases Involving Advanced Pricing Agreements on Tax. *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 8., No. 6. (2017) 14–16. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpx028>; Saturnina Moreno González: State aid, tax competition and BEPS: comments on the European Commission’s decisions on transfer pricing rulings. *University of Leicester School of Law Research Paper*, No. 17/00. (2017) 17. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2947870; Anja Taferner – Jurjan Wouda Kuipers: Tax Rulings: In Line with OECD Transfer Pricing Guidelines, but Contrary to EU State Aid Rules? *European Taxation*, Vol. 56., No. 4. (2016) 139–140. <https://doi.org/10.59403/1tn5qtq>; Békés (2019) i. m. 223–226.

⁷⁷ Ennek kapcsán ld. 2016/2326/EU határozat: Az Európai Bizottság határozata a Luxemburg által a Fiatnak nyújtott, SA.38375 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról, HL L 351, 2016.12.22., 1–67. o. 225–228. pont; 2017/502/EU határozat: Az Európai Bizottság határozata a Hollandia által a Starbucksnak nyújtott SA.38374 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról, HL L 83, 2017.03.29., 38–115. o. 258–264. pont.

⁷⁸ A későbbiek során látni fogjuk, hogy a gyakorlatban ez messze nincs így.

⁷⁹ González (2017) i. m. 10.

⁸⁰ Békés (2019) i. m. 225.

mi támogatás kerül megállapításra.⁸¹ A jogbizonytalanságot az Európai Bizottság azzal sem enyhíti, hogy a 2016-os Közleményében külön kiemeli, hogy a vizsgálatai során esetlegesen figyelembe veszi az OECD Transzferár-irányelveket és amennyiben egy adómegállapítás ezzel összhangban áll, akkor az valószínűleg nem eredményez állami támogatást.⁸² Hiszen ezzel azt jelzi, hogy a szokásos piaci ár elvének bizottsági értelmezése tulajdonképpen egy hibrid konstrukció: egyrészt tartalmazza azt az invenciót, amelyet a belga koordinációs központok ügyéből vezetett le, másrészt továbbra is magában foglalja a „régí” gyakorlatot, melynek kiindulópontja az OECD Transzferár-irányelvekre támaszkodva az OECD standardok alapján lefolytatott vizsgálat volt. Éppen ezért a tagállamok helyzete rendkívül megnehezül, mivel az Európai Bizottság a továbbiakban nemcsak arra kötelezi őket, hogy a *soft law* jellegű irányelveket építsék be a jogrendjükbe, hanem arra is, hogy azokat a bizottsági felfogás alapján értelmezzék és alkalmazzák.⁸³ Ez a kettősség viszont nagyon könnyen jogbizonytalansághoz vezethet, mivel az állami támogatások joga és az OECD Transzferár-irányelvek teljesen más alapokon nyugszanak.⁸⁴ Ugyanis míg az előbbi a hangsúlyt az adózók adott tagállamon belüli adóügyi elbánására helyezi, addig az utóbbi a kettős adóztatás és a nyereségátcsoportosítás megakadályozását célozza.⁸⁵

Mindezek fényében nem véletlen, hogy a szakértők is éles kritikákat fogalmaztak meg, mivel az Európai Bizottság a szokásos piaci ár saját értelmezésének kidolgozásával megkerüli az adópolitika területén fennálló tagállami vétó intézményét, úgy, hogy ez az értelmezés bizonytalan jogi alapokon nyugszik. Ennek kapcsán többek között kiemelték, hogy – az Európai Bizottság érvelésével szemben – az Európai Bíróság az ominózus ügyben a Belgium által alkalmazott „*cost-plus*” módszert vizsgálta és ha el is fogadnánk, hogy az Európai Bíróság ténylegesen helyt adott annak, hogy a szokásos piaci ár az EUMSZ 107. cikke szerinti bizottsági vizsgálat részét képezi, akkor is legfeljebb csak az OECD Transzferár-irányelvekben meghatározott szokásos piaci árról lehet szó. Ráadásul az ügy előzményének tekinthető bizottsági határozatban is az OECD Transzferár-irányelvek alapján folyt a vizsgálat és az egyetlen vitatott értelmezésű bírósági ítéleten kívül az Európai Bizottság semmilyen más ügyet nem tud felhozni érvelése igazolására.⁸⁶ Vagyis az Európai Bizottság önkényesen egészíti ki az ítéletet és ebből következően pedig az is vitatható, hogy a független és az integrált vállalatok hasonló ténybeli és jogi helyzetben vannak-e.⁸⁷ Az Európai Bizottság ezzel a lépésével tehát álcázott adóharmonizációt hajt végre, amely azzal jár, hogy csökken a

⁸¹ González (2017) i. m. 10.

⁸² Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01), 173. pont.

⁸³ González (2017) i. m. 12.

⁸⁴ Békés (2019) i. m. 226.

⁸⁵ Alexandra Miladinovic – Raffaele Petrucci: The recent decisions of the European Commission on fiscal state aid: an analysis from a transfer pricing perspective. *International Transfer Pricing Journal*, Vol. 26., No. 4. (2019) 246. <https://doi.org/10.59403/se4qbh>

⁸⁶ Kyriazis (2016) i. m. 434–436.

⁸⁷ Raymond H. C. Luja: Do State Aid Rules Still Allow European Union Member States to Claim Fiscal Sovereignty? *EC Tax Review*, Vol. 25., No. 5–6. (2016) 323. <https://doi.org/10.54648/ECTA2016031>

tagállami szuverenitás a közvetlen adózás területén.⁸⁸ Ugyancsak vitatható – ahogy az több szakértő is megjegyzi⁸⁹ –, hogy az Európai Bizottság a szokásos piaci ár alkalmazása során – szemben az OECD standardokkal – pontos eredményt követel meg, noha a gyakorlatban csak közelítő értékeket kaphatunk. Ez a merev értelmezés figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy a multinacionális vállalatcsoport tagjai közötti ügyletek értékelése során egy hipotézisről van szó: hasonló körülmények fennállása esetén hogyan járnának el a független vállalatok egymás között. Végezetül az a veszély is fennáll, hogy ha a tagállamok a szokásos piaci ár bizottsági értelmezését követik, akkor a belső piac szabályait sérthetik meg (különösen a letelepedés és a tőke mozgásának szabadságát). Ugyanis az említett szabadságjogok kapcsán már számos ügy⁹⁰ eljutott az Európai Bíróságra, ahol a tagállamok sikeresen hivatkoztak az OECD által alkalmazott szokásos piaci ár elvére.⁹¹ Ezzel pedig az Európai Bíróság közvetetten jóváhagyta az OECD Transzferár-irányelvekben szereplő és a tagállamok által a saját jogrendjükbe implementált szokásos piaci ár elvét is.

Összességében véve azt mondhatjuk, hogy az Európai Bizottság a 2010-es évek eleji nehéz helyzetéből (jogalkotási kezdeményezései megakadtak a tagállamok ellenállásán) az állami támogatások jogára támaszkodva sikeresen ki tudott törni és innovatív szemléletével komoly kihívás elé állította a közvetlen adózás területén egyébként továbbra is autonómiát élvező tagállamokat. Különösen a széles referenciarendszer alkalmazásával, valamint a szokásos piaci ár bizottsági értelmezésének megalkotásával olyan lépésre szánta el magát, melynek segítségével jelentősen növelni tudta a saját mozgásterét a tagállamokkal szemben. E lépés viszont a bizonytalan jogi alapok, valamint a korábbi bizottsági és bírósági gyakorlattal való szembemenetel miatt komoly kritikákat váltott ki a szakértők körében. Éppen ezért fokozott érdeklődés övezte azt, hogy az Európai Törvényszék, majd az Európai Bíróság hogyan fogja értékelni a bizottsági innovációt. Hiszen amennyiben jóváhagyják a jelen vizsgálatok során alkalmazott bizottsági irányvonalat, akkor a jövőben jelentősen csökkenni fog a tagállamok mozgásterére egy olyan területen, ahol még mindig autonómiával rendelkeznek.

3. A bizottsági vizsgálatok vitatott pontjai a törvényszéki ítéletek tükrében

A tagállamok – és a multinacionális vállalatok – az Európai Bizottság vizsgálati szakaszát követően abban bízhattak, hogy az uniós bíróságok is magukévá teszik azokat a kritikákat, amelyeket a szakértők fogalmaztak meg. E téren reménnyel tölthette el őket, hogy a legfontosabb „vádponatok” tekintetében (szélesen meghatározott referenciarendszer, szokásos piaci ár bizottsági értelmezése) szinte teljes egyetértés alakult ki

⁸⁸ Kyriazis (2016) I. m. 436–439.

⁸⁹ Ennek kapcsán ld. pl. Gormsen i. m. 381.; Gormsen–Mifsud-Bonnici i. m. 14–16.; González (2017) i. m. 17.; Taferner–Kuipers i. m. 139–140.

⁹⁰ Ennek kapcsán ld. pl. C-311/08. sz. ügy Société de Gestion Industrielle (SGI) kontra belga  llam [ECLI:EU:C:2010:26] 60–64. pont; C-382/16. sz. ügy Hornbach-Baumarkt-AG kontra Finanzamt Landau [ECLI:EU:C:2018:366] 47. pont; C-282/12. sz. ügy Itelcar – Autom veis de Aluguer Lda kontra Fazenda Pública [ECLI:EU:C:2013:629] 31. pont.

⁹¹ Békés (2019) i. m. 226–227.

a szakértők körében. Ennek ellenére majd látni fogjuk, hogy az Európai Bizottság nem alaptalanul bízott abban, hogy sikerrel járhat: a törvényszéki ítéletek – bizonyos megkötésekkel – jóváhagyták a bizottsági vizsgálatok vitatott pontjait. Az elkövetkezőkben részletes is áttekintjük, hogy az Európai Törvényszék milyen álláspontot alakított ki ezekben a vitatott kérdésekben.

3.1. Szelektív előny

A szelektív előny kapcsán korábban megjegyeztük, hogy ellentmondás figyelhető meg a bizottsági, illetve a bírósági gyakorlat között, amely megnehezíti a bizottsági határozatok megtámadását. Ugyanakkor az már joggal vitatható, hogy ha két külön fogalomról beszélünk, akkor az hogyan egyeztethető össze mégis az együttes vizsgálattal. Az Európai Törvényszék végül is ez utóbbi kérdésben állást foglalva⁹² oldotta fel ezt a dilemmát. Megerősítette a tényt, hogy itt valóban két fogalomról van szó, viszont ez még nem zárja ki az együttes vizsgálat lehetőségét. Ennek feltétele, hogy az Európai Bizottság által végzett vizsgálatból kitűnjön egyrészt, hogy a szóban forgó intézkedés gazdasági előnyt biztosít a kedvezményezettjének, másrészt pedig, hogy ebből az előnyből az összehasonlítható jogi és ténybeli helyzetben lévő vállalkozások nem részesülnek. Különösen adóintézkedések vonatkozásában lehet ez a módszer indokolt, ahol az előny és a szelektivitás vizsgálata egybeesik egymással. Ráadásul az Európai Törvényszék érvelése szerint a Belgium kontra Európai Bizottság ügy⁹³ – megismételve a MOL-ügyben kimondottakat – is alátámasztja a bizottsági gyakorlatot. Az Európai Törvényszék ezzel a döntéssel az Európai Bizottság pozícióit erősíti a tagállamokkal szemben, kifejezetten az APA-k tekintetében: lényegében véve itt arra szűkül le a vizsgálat, hogy a szokásos piaci ár megfelelően lett-e alkalmazva a kérdéses ügyben.

Figyelembe véve a MOL-ügyet követő bírósági gyakorlatot,⁹⁴ a törvényszéki érvelést egyáltalán nem tartjuk meglepőnek, mivel a bírósági gyakorlat lehetővé teszi az előny és a szelektivitás együttes vizsgálatát azzal, hogy utóbbit egyedi tagállami intézkedés esetén a gazdasági előny azonosításával vélelmezni lehet. A szoros kapcsolat pedig igazolhatja az együttes vizsgálatot. Érdekesség, hogy – szemben a bizottsági szakasszal – a szakértők ezúttal szinte alig foglalkoztak a szelektív előny kérdésével. Ez egyrészt betudható annak, hogy a törvényszéki ítéletek nyomán kevesebben állították

⁹² T-778/16. és T-892/16. sz. ügyek Írország és társai kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:T:2020:338] 133–139. pont; T-516/18. és T-525/18. sz. ügyek Luxemburgi Nagyhercegség és társai kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:T:2021:251] 238–241. pont.

⁹³ Ennek kapcsán ld. pl. C-270/15 P. sz. ügy Belgium kontra Európai Bizottság [EU:C:2016:489] 32., 48–49. pont.

⁹⁴ Ennek kapcsán ld. pl. C-270/15. P. sz. ügy Belga Királyság kontra Bizottság [ECLI:EU:C:2016:489] 31–42. pont; C-660/15. P. sz. ügy Viasat Broadcasting UK Ltd kontra Bizottság [ECLI:EU:C:2017:178] 21–39. pont; C-150/16. sz. ügy Fondul Proprietatea SA kontra Complexul Energetic Oltenia SA [ECLI:EU:C:2017:388] 22–27. pont; C-706/17. sz. ügy Achema AB és társai kontra Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija (VKEKK) [ECLI:EU:C:2019:407] 81–98. pont.

már a bizottsági irányvonal újszerűségét, másrészt a szelektivitás és az előny együttes vizsgálatát pusztá formalitásként kezelték, amelynek gyakorlati jelentősége nincs.⁹⁵

3.2. Referenciarendszer

Az egyik legerősebb kritika az Európai Bizottság referenciarendszerével kapcsolatban fogalmazódott meg, amelyben szinte teljes egyetértés volt a tagállamok és a multinacionális vállalatok, valamint a szakértők között. Itt előzetesen arra lehetett számítani, hogy az Európai Törvényszék ezen a ponton elutasítja a bizottsági érvelést. Az Európai Törvényszék azonban másképp döntött. Először is hangsúlyozta, hogy a megfelelő referenciarendszer meghatározása különösen fontos az adóintézkedések esetében, mivel az előny meglétét csak a normál adórendszerhez képest lehet megállapítani, amely egyúttal kiindulópontja a szelektivitás értékelése keretében elvégzendő összehasonlító vizsgálatnak is. Főszabály szerint a referenciarendszer alapjául az általános társasági adórendszer szolgál.⁹⁶ Nem fogadható el, ha a referenciarendszer szűkítése érdekében egyes adórendelkezéseket mesterségesen kiemelnék a tágabb jogi keretek közül, noha azok ténylegesen elválaszthatatlanok az utóbbtól.⁹⁷ Ez alól viszont kivételt képez az az eset, ha a kérdéses adórendelkezések egyértelműen elválaszthatók az általános társasági adórendszertől, mivel ilyenkor akár az említett rendelkezések is képezhetik a referenciarendszert. Ennek feltétele, hogy önálló jogi logikát kövessen és ezen kívül ne lehessen meghatározni más koherens szabályösszességet.⁹⁸ Másodsorban az Európai Törvényszék rámutatott arra, hogy az önálló és az integrált vállalatok hasonló ténybeli és jogi helyzetben vannak, amennyiben a tagállami adójog nem tesz különbséget a két vállalatípus között a társaságiadó-kötelezettség szempontjából. Ebből következik, hogy mindkét esetben a gazdasági tevékenységükből származó nyereséget azonos módon kívánja adóztatni, vagyis az Európai Bizottság helyesen járt el, amikor a két vállalatípust hasonló ténybeli és jogi helyzetűnek minősítette. Egyébként az Európai Bizottság érvelését a Belgium és Forum 187 ASBL ügy⁹⁹ is alátámasztja, amely szintén kimondta, hogy az önálló és az integrált vállalatokat ugyanolyan feltételek szerint kell kezelni.¹⁰⁰

⁹⁵ Parada i. m. 56–57.

⁹⁶ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01), C 262/1, 2016.7.19., 1–50. o. 132–134. pont.

⁹⁷ T-363/19. és T-456/19. sz. ügyek Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága és ITV plc kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:T:2022:349] 63–68. pont.

⁹⁸ Uo. 68. pont.

⁹⁹ C-182/03. és C-217/03. sz. egyesített ügyek Belga Királyság és Forum 187 ASBL kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:C:2006:416] 95. pont.

¹⁰⁰ T-760/15. és T-636/16. sz. ügyek Holland Királyság kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:T:2019:669] 148–150. pont; T-755/15. és T-759/15. sz. ügy Luxemburg és Fiat Chrysler Finance Europe kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:T:2019:670] 140–142. pont; T-778/16. és T-892/16. sz. ügyek Írország és társai kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:T:2020:338] 153–165. pont; T-816/17. és T-318/18. sz. ügyek Luxemburgi Nagyhercegség kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:T:2021:252] 117–119. pont.

Érvelésével az Európai Törvényszék az Európai Bizottság oldalára állt a referenciarendszer meghatározásának kérdésében. Habár lehetőséget biztosított az általános társasági adórendszer, mint referenciarendszer főszabály alóli kivételére, ezt nagyon szigorú feltételekhez kötötte. Ráadásul ezt a jelen vizsgálatok során éppen az Európai Bizottság használta ki a maga javára. További nehézséget jelent a tagállamok számára, hogy hasonlóan az Európai Bizottsághoz, az Európai Törvényszék is – igaz csak feltételeken – hasonló ténybeli és jogi helyzetűnek minősítette az önálló és integrált vállalatokat, elutasítva a gazdasági logikai érveket a társasági adó céljára hivatkozva.

A törvényszéki érvelés fényében nem meglepő, hogy a szakértők körében továbbra is a kritikus szemlélet volt az uralkodó a referenciarendszer meghatározásával kapcsolatban. E tekintetben többek között kiemelték, hogy az Európai Törvényszék érdemben nem vizsgálta a független és integrált vállalatok összehasonlíthatóságát,¹⁰¹ amely így további jogviták tárgya lesz.¹⁰² Ugyanakkor megjelentek olyan hangok is, amelyek implicite elfogadták a két vállalatípus összehasonlíthatóságát. Ebben szerepet játszhat, hogy az Európai Törvényszék csak feltételeken engedi meg az összehasonlíthatóságot: ha a nemzeti jog nem tesz különbséget az adóztatás kapcsán. Az uniós jog szupremáciájából mindemellett következik, hogy az állami támogatások joga felülírja a nemzeti jogot, ha egy olyan rendelkezésről van szó, amely torzítja a versenyt a belső piacon. Az integrált vállalatok jellegzetessége (csoporton belüli ügyleteket nem a piac határozza meg) megkívánja az összehasonlíthatóságot az előny megállapításához.¹⁰³

3.3. Szokásos piaci ár bizottsági értelmezése

A legtöbb kritika viszont, mind a tagállamok és multinacionális vállalatok, mind a szakértők részéről a szokásos piaci ár bizottsági értelmezését érte. Ennek megfelelően fokozott várakozás övezte az Európai Törvényszék ítéleteit. Az Európai Törvényszék a kérdéssel elsősorban a Fiat,¹⁰⁴ a Starbucks,¹⁰⁵ illetve az Apple¹⁰⁶ ügyekben foglalkozott.

¹⁰¹ Ivan Lazarov – Svitlana Buriak: Is Fiat's Tank Half-Full or Half Empty? The General Court's Decision in Luxembourg v. Commission (T-755/15). *International Transfer Pricing Journal*, Vol. 27., No. 1. (2020) 73. <https://doi.org/10.59403/7fwff8>

¹⁰² Békés (2019) i. m. 232–233.

¹⁰³ Ennek kapcsán ld. pl. Ruth Mason: State Aid Enforcement After Amazon. *Tax Notes International*, Vol. 102. (May 31, 2021) 1172. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3857806>; Cees Peters: Critical Analysis of the General Court's 'EU Arm's Length Tool': Beware of the Reflexivity of Transfer Pricing Law! *EC Tax Review*, Vol. 31., No. 1. (2022) 34. <https://doi.org/10.54648/ECTA2022004>; Cees Peters: The Starbucks decision of the General Court (Cases T-760/15 and T-636/16): Stepping stone towards a sustainable solution? In: Michael Lang – Pasquale Pistone – Alexander Rust – Josef Schuch – Claus Staringer – Alfred Storck (eds.): *CJEU – Recent Developments in Direct Taxation 2019*. (Series on International Tax Law, Volume 119.) Vienna, Linde, 2020. 1–10.

¹⁰⁴ T-755/15. és T-759/15. sz. ügy Luxemburg és Fiat Chrysler Finance Europe kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:T:2019:670] 126–169. pont.

¹⁰⁵ T-760/15. és T-636/16. sz. ügyek Holland Királyság kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:T:2019:669] 131–172. pont.

¹⁰⁶ T-778/16. és T-892/16. sz. ügyek Írország és társai kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:T:2020:338] 192–225. pont.

Itt elvi élel kimondásra került, hogy a szokásos piaci ár elve az adóügyi egyenlő bánásmód egyik általános elve, amely része az EUMSZ 107. cikk alapján végzett vizsgálatnak, függetlenül attól, hogy ezt az elvet az adott tagállam jogrendje tartalmazza vagy sem (az Apple ügyben hiába hivatkozott arra Írország, hogy formálisan nem építette be ezt az elvet a jogrendjébe, az Európai Törvényszék szerint az ír közigazgatási gyakorlat mégis alkalmazta ezt az elvet).¹⁰⁷ Célja annak biztosítása, hogy a csoporton belüli ügyleteket adózási szempontból azon nyereség összegéhez képest kezeljék, amelyet akkor értek volna el, ha az ügyletet független vállalkozások kötötték volna. Az Apple ügyben¹⁰⁸ az Európai Törvényszék továbbá kijelentette, hogy az Európai Bizottság alkalmazhatja a szokásos piaci ár elvét a nyereségnek a társaságon belüli fióktelephez történő allokálás vonatkozásában is, mivel az allokációra – hasonlóan a cégcsoporton belüli ügyletekhez – nem piaci feltételek mellett kerül sor. Ennek azonban az a feltétele, hogy a tagállami adójog a külföldi illetőségű vállalkozások fióktelepeinek tevékenységéből származó nyereséget úgy kívánja adóztatni, mintha az a piaci feltételek mellett működő önálló vállalkozások gazdasági tevékenységéből származna. Az Európai Törvényszék ugyanakkor megjegyezte, hogy az Európai Bizottság a vizsgálat során nem követelhet meg pontos eredményt az alkalmazott transzferár-meghatározási módszer vonatkozásában a tagállamtól, csak akkor állapíthatja meg az előny létét, ha az meghaladja az ezzel járó szükségszerű pontatlanságokat. Megfelelő indoklás esetén viszont az Európai Bizottságnak lehetősége van arra, hogy más transzferár-meghatározási módszert alkalmazzon a kérdéses intézkedés részét képező ügylet vagy ügyletek árszintjének vizsgálata céljából, mint az érintett tagállam. Itt érdemes még megemlíteni, hogy az Európai Törvényszék foglalkozott a bizonyítási teher problematikájával is. E tekintetben leszögezte, hogy a transzferárak meghatározásával kapcsolatos módszertani hiba megállapítása önmagában nem elegendő annak bizonyításához, hogy a vitatott adóintézkedés a kedvezményezett számára előnyt biztosított volna. Az Európai Bizottságnak azt is bizonyítania kell, hogy az említett módszertani hibák a kedvezményezett által viselt adóteher csökkenéséhez vezettek, ahhoz képest, amelyet az adóintézkedések hiányában az általános adózási szabályok szerint viselt volna.¹⁰⁹ Végezetül az az állítólagos vád, hogy az Európai Bizottság a nyitóhatározataiban az OECD Transzferár-irányelvek alapján végezte el a kérdéses adóintézkedés értékelését, nem állja meg a helyét, mivel a határozatokból ez nem tűnik ki: csak iránymutatásnak tekintik ezeket a dokumentumokat, amely gyakorlat nem tér el a záró határozatokban alkalmazottól.¹¹⁰ Az Európai Bizottság ennek ellenére támaszkodhat az OECD Transzferár-irányelvekre a vizsgálatait során, noha formálisan nem kötelezik őt.¹¹¹ Mindazonáltal

¹⁰⁷ Uo. 218–220. pont.

¹⁰⁸ Uo. 206–207. pont.

¹⁰⁹ T-778/16. és T-892/16. sz. ügyek Írország és társai kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:T:2020:338] 319. pont; T-816/17. és T-318/18. sz. ügyek Luxemburgi Nagyhercegség kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:T:2021:252] 123. pont; T-760/15. és T-636/16. sz. ügyek Holland Királyság kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:T:2019:669] 201. pont.

¹¹⁰ T-755/15. és T-759/15. sz. ügy Luxemburg és Fiat Chrysler Finance Europe kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:T:2019:670] 164–169. pont.

¹¹¹ T-755/15. és T-759/15. sz. ügy Luxemburg és Fiat Chrysler Finance Europe kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:T:2019:670] 147. pont; T-760/15. és T-636/16. sz. ügyek Holland Királyság kontra Európai

– ahogy azt az Amazon ügyben részletezte¹¹² – nem használhatja fel az adott feltételes adómegállapítás kibocsátása után elfogadott OECD Transzferár-irányelv változatait az elemzésében, kivéve, ha azok – érdemi kiegészítéseket nem tartalmazva – pusztán apróbb pontosítást jelentenek a korábbi szabályozáshoz képest.

Az Európai Törvényszék tehát a számos kritika ellenére lényegében véve jóváhagyta az Európai Bizottság szokásos piaci ár elvével kapcsolatos értelmezését, mindössze néhány esetben szabott gátat a bizottsági törekvéseknek. Ezek azonban inkább apróbb megkötéseknek tűnnek, melyekhez az Európai Bizottság fokozatosan alkalmazkodni tud, anélkül, hogy az irányvonalán érdemben változtatnia kellene.

Ennek megfelelően a szakértők döntő többsége számos kritikát fogalmazott meg az Európai Törvényszék érvelésével szemben. Többek között kiemelték, hogy az Európai Törvényszék megsértette a tagállamok közvetlen adózás területén meglévő autonómiáját és teret engedett az álcázott adóharmonizációnak a közvetlen adózás területén, a feltételes adómegállapítás intézménye is veszélybe kerülhet, a szokásos piaci ár bizottsági értelmezésének alkalmazhatóságát az Európai Bíróságnak éppen ezért felül kell majd bírálnia.¹¹³ Ugyanakkor a törvényszéki ítéleteket követően megjelentek olyan hangok is, amelyek alapvetően elfogadták azt a tényt, hogy az EUMSZ 107. cikkének immanens részét képezi a szokásos piaci ár elve, mindössze annak gyakorlati alkalmazásával, illetve a tartalmi hiányosságokkal kapcsolatban fogalmaztak meg bírálókat. Gazdasági logikailag igazolható, mivel egy vállalatcsoport – szemben a független vállalattal – piaci ár alatt is köthet ügyleteket a leányvállalataival, míg a független vállalatok csak piaci áron tehetik meg ezt. Mindez azt eredményezi, hogy az integrált vállalatoknak kisebb nyereséget kell jelenteniük, amely alacsonyabb adófizetési kötelezettséggel jár és így versenyelőnyre tesznek szert a független vállalatokkal szemben. Az Európai Bíróságnak éppen ezért nem az a feladata, hogy hatályon kívül helyezze a törvényszéki ítéleteket, hanem az, hogy a szokásos piaci ár bizottsági értelmezését pontosítsa, különös tekintettel az alkalmazott mércére, a bizonyítási terhelre, valamint a velejáró pontatlanságok kritériumra.¹¹⁴

Összességében véve az Európai Bizottság a törvényszéki ítéleteknek a leginkább vitatott pontokban (szelektív előny, széles referenciarendszer, szokásos piaci ár) történő kedvező állásfoglalásai alapján úgy érezhette, hogy – a korábbi kritikák ellenére – sikerrel járhat a multinacionális vállalatok agresszív adótervezési gyakorlatai ellen indított vizsgálataival. Habár a számos elbukott ügy miatt több szakértő is inkább kudarcról beszélt (az Európai Bizottság az Európai Törvényszék elé kerülő hét ügyből papíron

Bizottság [ECLI:EU:T:2019:669] 155. pont.

¹¹² T-816/17. és T-318/18. sz. ügyek Luxemburgi Nagyhercegség kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:T:2021:252] 146–155. pont.

¹¹³ Ezzel kapcsolatban lásd részletesen: Parada I. M. 57.; BÉKÉS (2019) I. M. 225–226., 232–233.; MASON (2021) I. M. 1176–1178.; LAZAROV–BURIÁK I. M. 72.

¹¹⁴ Ezzel kapcsolatban ld. részletesen: Dionysios Pelekis: The Burden and Standard of Proof in the Tax Ruling Cases: A Practical Limit to the EU's Arm's Length Principle? *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 12., No. 9. (2021) 4–6. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpab038>; David G. Chamberlain: Apple, State Aid, and Arm's Length: EU General Court's Failure of Imagination. *Tax Notes Federal*, Vol. 168. (August 31, 2020) 1628–1631., illetve 1633.; Peters (2022) i. m. 30–49.

mindössze a Fiat, Engie és a brit EKT-kra vonatkozó speciális felmentési szabályozás ügyben nyert),¹¹⁵ azonban ez a törvényszéki ítéletek tükrében nem állta meg a helyét: az Európai Törvényszék az Európai Bizottságnak az eljárások során a referenciarendszer és a szokásos piaci ár bizottsági értelmezése tekintetében – ugyan megkötésekkel, de – igazat adott, egyedül a szelektív előny bizonyításánál merültek fel számítási problémák. Utóbbit az Európai Bizottság úgy is értékelhette, hogy ha módosítja a transzferár-meghatározással kapcsolatos módszertanát, akkor csökkenhet annak veszélye, hogy egy ügyet emiatt elveszítsen. E téren pedig sokat segíthet majd, ha az Európai Bíróság, különösen a szokásos piaci ár elve bizottsági értelmezése tekintetében, megfelelő útmutatást nyújt a gyakorlati alkalmazás vonatkozásában és pótolja a tartalmi hiányosságokat, megkönynyítve ezzel a tagállami jogalkalmazás helyzetét, valamint egyúttal a vizsgálatokat is.

4. A Fiat ügyben hozott EUB ítélet és annak gyakorlati következményei

A törvényszéki ítéleteket követően a tagállamok nagyon nehéz helyzetbe kerültek, mivel – igaz megkötésekkel, de – az Európai Törvényszék elfogadta a bizottsági érvelést a fent említett vitás pontokban, melynek következtében a tagállamoknak többek között azzal kellett számolniuk, hogy a transzferárazásra vonatkozó szabályozást egyre inkább az uniós jog fogja meghatározni és a tagállamok által a saját jogrendjükbe implementált fogalom helyett a szokásos piaci ár bizonytalan jogi alapú, valamint jelenleg kevés lényegi tartalommal bíró bizottsági értelmezését kell alkalmazniuk a továbbiakban. Ez alól pedig az az esetkör sem képez kivételt, ha korábban a tagállami jogrend egyáltalán nem ismerte a szokásos piaci ár elvét. Az Európai Bíróságra tehát komoly teher hárult, hiszen ítéletével teret engedhetett volna az Európai Bizottság innovatív elképzeléseinek, amely a tagállami mozgástér szűkülésével járt volna a közvetlen adózás területén. Ehelyett azonban – mint látni fogjuk – megvédte a tagállami szuverenitást és érvelésével lényegében véve kizárta azt a lehetőséget, hogy az Európai Bizottság egy másik kiskapun keresztül folytatni tudja a jelen gyakorlatát. Az elkövetkezőkben ezt fogjuk részletesen is kifejteni, melynek során arra is választ keresünk, hogy az Európai Bizottságnak milyen irányban érdemes továbbindulnia.

4.1. Vitatott pontok a Fiat ítélet tükrében

Előjáróban fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a konkrét ügyben megszületett főtáncsnoki indítványok¹¹⁶ már előrevetítették az Európai Bizottság számára kedvezőtlen végkifejletet. Ezt követően az Európai Bíróság is kiemelten foglalkozott a bizottsági vizsgálatok vitatott pontjaival, különös tekintettel a szokásos piaci ár bizottsági ér-

¹¹⁵ Ennek kapcsán lásd például: Parada i.m., Mason (2021) i. m. 1171-1178., Beckett Cantley-Geoffrey Dietrich: *Apple v. European Commission: Losing the War on Corporate International Transfer Pricing. Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, Vol. 45., No. 1. (2022).

¹¹⁶ C-885/19. P. sz. ügy Priit Pikamäe főtáncsnok indítványa: Fiat Chrysler Finance Europe kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:C:2021:1028], illetve C-898/19. P. sz. ügy Priit Pikamäe főtáncsnok indítványa: Írország kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:C:2021:1029].

telmezésére és a referenciarendszerre. Ennek során megerősítette ítéletében,¹¹⁷ hogy a szokásos piaci ár elve a tagállami jogban gyökerezik és nem vezethető le az EUMSZ 107. cikkéből. Az Európai Bizottság által felhozott Forum 187 ABSL ügyben hozott ítéletet – szemben az Európai Törvényszék álláspontjával – nem lehet úgy értelmezni, hogy a szokásos piaci ár elvének alkalmazását – függetlenül attól, hogy ezt az elvet beépítették-e a nemzeti jogba – megalapozza az a tény, ha a nemzeti adójog az integrált társaságok és a független társaságok azonos módon történő adóztatását célozza. A referenciarendszer meghatározásának vonatkozásában pedig hangsúlyozta, hogy nem lehet az érintett tagállam adórendszerének feltételezett céljára hivatkozni, hanem konkrét jogszabályhelyeket kell megjelölni. Vagyis csak abban az esetben alkalmazható a szokásos piaci ár elve, ha azt ténylegesen is (tagállami közigazgatási/bírói gyakorlatra való puszta hivatkozás nem elegendő!) beépítették az általános adóztatást jelentő és referenciarendszerként szolgáló nemzeti adórendszerbe. Hasonlóan a főtanácsnokhoz, az Európai Bíróság is azon az állásponton volt, hogy az OECD Transzferár-irányelvek – noha számos uniós tagállam implementálta azt a saját jogrendjébe és a nemzetközi adózásban létezik bizonyos mértékű egyetértés a szokásos piaci ár elvével kapcsolatban – a transzferárak meghatározására szolgáló módszerek alkalmazásában meglévő jelentős különbségek miatt nem szolgálhatnak referenciarendszerként, arra egyedül csak a nemzeti adórendszer alkalmas (ugyanakkor a nemzeti adórendszeren kívüli paraméterek és szabályok figyelembe vehetők, ha azokra a nemzeti adórendszer kifejezetten utal). Egyéb esetekben tehát tiltott adóharmonizációról beszélhetünk, mivel az Európai Bizottság az uniós integráció jelenlegi fázisában nem rendelkezik olyan hatáskörrel, amely lehetővé tenné számára, hogy önállóan határozza meg az integrált társaság úgynevezett normál adóztatását, elvonatkoztatva a nemzeti adószabályoktól. Tekintettel arra, hogy – az Európai Törvényszék megállapításával szemben – az Európai Bizottság a jelen ügyben helytelenül határozta meg a referenciarendszert, ezért az ahhoz kapcsolódó elemzése is hibás, ami maga után vonja a törvényszéki ítélet hatályon kívül helyezését.

4.2. A Fiat ítélet gyakorlati következményei

Az Európai Bíróság Fiat ügyben hozott ítélete tükrében azok a korábbi, még a bizottsági vizsgálatok szakaszában megfogalmazódott általános szakértői vélemények, amelyek a széles referenciarendszert és a szokásos piaci ár bizottsági értelmezését súlyos kritikával illették, lényegében véve megerősítést nyertek. Az Európai Bizottság számára az ítélet összességében véve rendkívül kedvezőtlen, mivel ezentúl nemcsak a transzferár-meghatározási módszerekkel kapcsolatban elkövetett számítási hibákkal (amelyekhez egyébként a jövőben jó eséllyel könnyen alkalmazkodhatott volna), hanem a szelektivitásra vonatkozó elemzések egészének megsemmisítésével is számolnia kell majd. Utóbbi pedig könnyen azzal járhat, hogy – hasonlóan a Fiat ügghöz – az Európai Törvényszéken megnyert további ügyeit már a szelektivitási feltétel vizsgálata rész-

¹¹⁷ C-885/19. P. és C-898/19. P. sz. egyesített ügyek Fiat Chrysler Finance Europe kontra Európai Bizottság [ECLI:EU:C:2022:859] 65–113. pont.

nél elveszíti az Európai Bíróság előtt, míg a vesztes ügyek esetében nem lesz érdemi esélye azok megnyerésére. A Fiat ügyben hozott ítélet egyúttal azt is eredményezheti, hogy a jövőben – a fenti megkötések miatt – lényegesen korlátozottabban tudja majd használni az állami támogatások jogát a multinacionális vállalatok agresszív adótervezési gyakorlatai és adóelkerülése elleni fellépés érdekében – pl. az érintett tagállam sikeresen érvelhet a szűkebb referenciarendszer mellett –, ha az Európai Bizottság az adórendszer céljaira hivatkozik a konkrét jogszabályi rendelkezések helyett. A tagállamok viszont az ítéletet úgy értékelhetik, hogy a hosszú jogi küzdelem végén végül – a korábbi kedvezőtlen előjelek dacára – az Európai Bíróság mégiscsak nekik adott igazat a vitatott kérdésekben, fellépett a túlzott bizottsági aktivizmus ellen és megvédte a tagállamok közvetlen adózás területén meglévő autonómiáját.

A Fiat ítélet nyomán felmerül tehát a kérdés, hogy vajon van-e alternatív út az Európai Bizottság számára vagy inkább célszerűbb visszatérnie a hagyományos jogalkotási úthoz? A szakértők alapvetően egyetértettek abban, hogy az Európai Bizottság gyakorlatilag elvesztette a jogi küzdelmet, melyet az állami támogatások jogára alapozva a multinacionális vállalatok ellen indított, mivel, ha kizárólag a tagállami adórendszer képezheti a referenciarendszert, akkor az jelentősen csökkenti a fellépés hatékonyságát. Egyedül csak abban volt vita, hogy létezik-e alternatív út az Európai Bizottság számára. E tekintetben viszont megoszlottak az álláspontok. A szakértők leginkább abban látták a lehetőséget, hogy ha az Európai Bizottság egy adott tagállam egész transzferár-szabályozását veszi vizsgálat alá.¹¹⁸ Azonban ez az út sem feltétlenül tűnik járhatóbbnak, mint a mostani,¹¹⁹ ráadásul a Fiat ítéletet alapul véve könnyen lehet, hogy az Európai Bizottság itt is belefutna a tiltott adóharmonizációba, ha a kemény fellépés érdekében túlságosan innovatív módszerekhez folyamodna. Éppen ezért inkább úgy látjuk, hogy a Fiat ítélet tükrében az állami támogatások jogára alapozott fellépés a jövőben nem lesz főirány, hanem csak kiegészítő szerepet fog betölteni az uniós jogalkotás mellett. Ez utóbbi tény rámutat arra, hogy az állami támogatásokra vonatkozó szabályozást csak korlátozottan lehet alkalmazni a káros adóverseny és az adóalap erőzítőval szemben, mivel annak a nemzeti adórendszerek belső koherenciája és nem az egyes adórendszerek közötti eltérések a fókusza.¹²⁰

Ugyanakkor ez egyáltalán nem jelenti azt, hogy a bizottsági fellépés teljesen eredménytelen lett volna: a preferenciális adórezsimeket működtető uniós tagállamok az adórendszerük legkírívóbb kiskapuit bezárták¹²¹ és – a korábbi évek vétóival ellen-

¹¹⁸ Ennek kapcsán ld. pl. Ryan Finley: The Fiat State Aid Judgment: Clarity or More Confusion? *Tax Notes International*, Vol. 108 (Dec 5, 2022) 1189.; Ryan Finley: Fiat and the Rejection of External Transfer Pricing Parameters. *Tax Notes International*, Vol. 108 (Dec 12, 2022) 1354.; Pierre-Antoine Klethi – Peter Adriaansen: The Fiat EU state aid case: swansong or phoenix reborn? *Tax Journal*, December 9, 2022. 17–18.; Robert Goulder: CJEU to the Rescue: As Goes Fiat, So Goes Apple. *Tax Notes*, December 2, 2022. <https://tinyurl.com/2yakvvh7>; Ruth Mason: Ding-Dong! The EU Arm's-Length Standard Is Dead. *Tax Notes International*, Vol. 108. (Dec 5, 2022) 1251–1256.

¹¹⁹ Fort i. m. 373.

¹²⁰ González (2017) 20–21.

¹²¹ Ennek kapcsán ld. pl. Erdős Éva: A digitális gazdaság és kereskedelem árnyoldala: a digitális adóelkerülés nemzetközi tendenciái. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2. különszám, 1. kötet, 237–239.; Lisa O'Carroll

tétben – hozzájárultak olyan uniós jogszabályok elfogadásához, amelyek fokozatosan csökkenteni fogják annak lehetőségét, hogy a multinacionális vállalatok agresszív adótervezési technikákat tudjanak használni. Utóbbi kapcsán elegendő csak megemlítenünk a globális minimumadó uniós jogi implementációját,¹²² amelynél a tagállamoknak – a bizottsági vizsgálatokat megelőző időszakhoz képest – sikerült viszonylag gyorsan megegyezniük a szabályozás tartalmáról. Végezetül fontos még kiemelni, hogy habár az Európai Bizottság alkalmatlan eszközt választott a fellépéshez, ez mégis hozzájárult ahhoz, hogy az agresszív adótervezést megvalósító struktúrákat az ATAD-irányelv¹²³ – melynek célja a belső piacon történő adóalap-erózió és a belső piacról kifelé irányuló nyereségátcsoportosítás megakadályozása – és különösen annak 2017-es módosítása¹²⁴ – amely kiterjeszti a hibrid struktúrákra vonatkozó szabályozást harmadik országokra is, ha az egyik fél tagállami társasági jog hatálya alá tartozó adózó – segítségével ellehetlenítsék.¹²⁵

– Richard Partington: What does the Irish tax deal mean for multinationals? *The Guardian*, 7 Oct 2021. <https://www.theguardian.com/world/2021/oct/07/why-is-ireland-key-to-taxing-multinationals>; Ruud De Mooij – Dinar Prihardini – Antje Pflugbeil – Emil Stavrev: International Taxation and Luxembourg's Economy. *IMF Working Paper*, WP/20/264. 8–11. <https://doi.org/10.5089/9781513560922.001>; Hélène Crepin: Tax controversy evolution continues apace in Luxembourg. *EY Luxembourg International Tax Services Partner*, 25 May 2022. <https://tinyurl.com/bpa7t3ct>

¹²² Az Európai Unió Tanácsa 2022/2523/EU irányelve (2022. december 14.) az Unióban a multinacionális vállalatcsoportokra és a nagy volumenű belföldi vállalatcsoportokra vonatkozó globális minimumadósint biztosításáról. HL L 328., 2022.12.22., 1–58. o.

¹²³ A Tanács 2016/1164/EU irányelve (2016. július 12.) a belső piac működését közvetlenül érintő adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok megállapításáról. HL L 193, 2016.7.19., 1–14. o.

¹²⁴ A Tanács (EU) 2017/952 irányelve (2017. május 29.) az (EU) 2016/1164 irányelvnek a harmadik országokat érintő hibrid struktúrákból adódó diszkrepanciák tekintetében történő módosításáról. HL L 144., 2017.6.7., 1–11. o.

¹²⁵ Az ATAD irányelvről részletesen lásd: Békés (2019) i. m. 76–87.

SUMMA

THE LEGAL SOURCES OF LEX LAETORIA

János Erdődy

Adults under the age of 25 (*minores*) had full legal capacity to act but were equally eligible for special legal protection. On the one hand, this was reflected in the substantial legal protection provided by *lex Laetoria*, from around 200 BC. The statute established an *actio poenalis* against anyone who deceived a *minor*. Later, the provisions in the praetorian edict augmented this legal protection: the *praetor* provided specific legal remedies (*exceptio, in integrum restitutio*) against the person who deceived the *minor*.

In this study, we evaluate the primary legal sources exceeding the current trends of secondary literature. The present investigation will not examine the relevant titles of the Digest or papyri texts related to *lex Laetoria*. We examine various minor legal sources, such as *Tabula Heracleensis, lex Irnitana, and fragmentum de formula Fabiana*. These are related to how the municipal administration was established (for example, who may be excluded from municipal posts and how *duumviri* might use *iurisdictio*) and how the *actio legis Laetoriae* had a noxal character.

The Pseudo-Paulian texts, as well as the texts in *Codex Theodosianus* and *Iusititanus*, highlight particular cases that all assume a certain level of knowledge: *minores* were adults under the age of 25 who could enter into a contract. If, however, they were deceived while concluding or performing the contract, they could claim *restitutio* on the grounds of fraud by the opposing party. Overall, the texts provide support for our abstract knowledge of *lex Laetoria* but also reveal a network of practices at the micro level.

* * *

CHINA AND PUBLIC INTERNATIONAL LAW: LAWFARE
OR STRATEGIC APPLICATION OF THE LAW?

Tamás Hoffmann – Viktória Laura Herczegh

The concept of lawfare has gained immense popularity in international legal scholarship in the past two decades. Some scholars submit that it is a form of abuse of international legal norms and the People's Republic of China is repeatedly accused of employing this



method particularly concerning the territorial disputes in the South China Sea. The aim of this study is to examine whether this thesis can be substantiated. To this end, the first half of the paper examines the concept of lawfare and presents its proposed definitions. It then attempts to explain the specificities of China's relationship with international law by analysing Chinese legal characteristics. Finally, it answers the question posed by the title by discussing the South China Sea disputes. The authors argue that the concept of legal warfare is not suitable for analytical analysis and that the People's Republic of China's behaviour is primarily explained by historical and cultural characteristics.

* * *

REST PERIODS IN THE LIGHT OF EU LAW

Gábor Kártyás

Workers' right to minimum rest periods are a particularly important rule of EU social law, as set out in Article 31(2) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. This study reviews the provisions on rest periods in EU law and how they have been interpreted by the Court of Justice of the European Union. After a general overview, the rules on the measure and schedule of rest periods are analysed, followed by an assessment of possible exceptions. The study then highlights three major problems of legal harmonisation in Hungarian law. First, the national rules on flexible working time schedule may be more realistic than the Court's interpretation of the concept of autonomous worker, but there is still a conflict with EU law. Second, the possibility of extraordinary working time during the weekly rest period is liable to completely deprive the weekly rest period from its meaning, which should therefore be limited. Lastly, the rules on the aggregation of weekly rest periods are problematic not only because the working time directive and Hungarian law uses different terminology, but also because these rules allow continuous working without a rest day for very long periods.

* * *

THE BIRTH OF THE COMPREHENSIVE EUROPEAN MEDIA REGULATION

Critical analysis of the European Media Freedom Act

András Koltay – János Tamás Papp – Levente Nyakas
– Gergely Ferenc Lendvai

This paper critically analyses the birth, application and future of the European Media Freedom Act (EMFA). Promulgated on 17 April 2024, the EMFA will fundamentally change EU media regulation, and will interfere extensively in the media regulation of Member States, be it on media services regulation, media market issues or even media

pluralism. In terms of methodology, the study is based on doctrinal research and a presentation and synthesis of the literature related to the EMFA, and is structured in three parts. First, it describes the context in which the EMFA was created, showing the background of the original proposal and its adoption process. It then presents the provisions of the EMFA in detail, article by article. This section is complemented by critical remarks. Finally, the controversial issues raised by the EMFA are examined, in particular with regard to the legal basis, domestic applicability and objectives of the Regulation. The paper indicates that the EMFA raises a number of legislative and implementation problems, and may also give rise to conflicts between Member States and EU bodies.

* * *

BUILDING STONES OF A GREEN DEMOCRACY FROM A LEGAL POINT OF VIEW, IN THE LIGHT OF DIGITALISATION

Legal aspects of sustainable settlements

Orsolya Johhanna Sziebig

In the last couple of decades, humanity has been facing the impact of climate change and has realised the need for immediate action to combat the adverse effects. The United Nations, the key global actor, accepted the Sustainable Development Goals in 2015, setting a comprehensive agenda for sustainability until 2030. SDG 11 concentrates explicitly on sustainable, inclusive and liveable human settlements, detailing several tasks for the international community. Such settlements are also significant for the European sphere, as a growing percentage of European citizens live in urbanised surroundings. Digitalisation plays a growing role; even artificial intelligence has found its way into our everyday lives. In this article, I am concentrating on the legal definition and short history of green democracy within the frames of sustainable human settlements. The main research question is whether there is a concrete definition of a green democracy and what the main connection is between the legal elements of sustainable livelihoods and the building stones of a green democracy. I am also highlighting the importance of digital solutions and the pros and cons of the applicability of artificial intelligence. There is a particular focus on human rights, as well as on third-generation rights, including the right to food and the right to water.

* * *

REQUIREMENTS CONCERNING THE CHARGE IN THE PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Andrea Czédli-Deák

One of the safeguards of conducting a fair trial is to ensure that the defendant can become aware of the content of the indictment, namely, what criminal offense he is charged with. To enhance defense efficiency, the ECHR has set up standards regarding the content of the charge. This topic was last analyzed in a scientific publication in 2008, and this paper revealed that the ECHR had not elaborated a solid practice on how to comply with the due process of law, whether it is enough to enable the defendant to get to know the current facts of the case, or he should be continuously informed about the changes of legal qualification. The time passed has created a fruitful field for a new scientific observation if the divergent practice has unified, and if there exist any consistent guidelines on how member states should ensure that defendants can get acquainted with the court's point of view regarding the subject of the charge. This paper aims to conclude the valid opinion of the ECHR concerning this question by processing judgements of the last more than 15 years.

* * *

ASSESSMENT OF THE EUROPEAN COMMISSION'S STATE AID LAW INVESTIGATIONS IN LIGHT OF THE LATEST EU COURT RULINGS

Tamás Zoltán Wágner

In 2013-2014, as part of a somewhat unexpected, genuinely well-planned series of actions, the Commission launched a series of investigations based on State aid law, focusing on tax rulings issued by Member States (mainly Benelux states and Ireland) to multinationals. The investigations were criticised not only by Member States and multinationals, but also by experts. The latter, although welcoming the Commission's investigations, pointed out that the Commission intended to use State aid law to circumvent the Member State's veto power in the area of direct taxation. In particular, the broad reference system and the use of the Commission's arm's length price were criticised. In this paper, we will examine these most controversial points in detail. Overall, we will see that, while the General Court accepted the Commission's reasoning with restrictions, the Court of Justice delivered a judgment in *Fiat* which, in addition to strengthening the autonomy of the Member States in the field of direct taxation, casts doubt on the sustainability of the current investigational method of the Commission.

This paper therefore deals with this judgment in detail, seeking to answer the question of whether there is an alternative route for the Commission or whether it should return to legislative action.

