

M A G Y A R J O G Á S Z E G Y L E T



JOGÁSZEGYLETI
ÉRTEKEZÉSEK
VÁLSÁG ÉS JOG

Szerkesztette
BODZÁSI BALÁZS

2023

Jogászegyleti
Értekezések
2023

VÁLSÁG ÉS JOG

Jogászegyleti
Értekezések
2023

VÁLSÁG ÉS JOG

Szerkesztette:
Bodzási Balázs



Magyar Jogász Egylet
Budapest, 2023

A kiadvány megjelenését
a Miniszterelnökség és a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. támogatta



© Szerzők, 2023
© Magyar Jogász Egylet, 2023

Felelős kiadó: Trócsányi László, a Magyar Jogász Egylet elnöke

Kiadja a Magyar Jogász Egylet
1054 Budapest, Szemere utca 8.
mje@jogaszegylet.hu
+36-1-311-4013
+36-70-776-18 97

Kereskedelmi forgalomba nem kerül.

ISSN 2939-6069

Olvasószerkesztők: Marsó Paula

Műszaki szerkesztő: Kardos Gábor

Borítóterv: Kmotrik Ildikó

Nyomás és kötés: Multiszolg Bt.

TARTALOM

Trócsányi László: <i>Bevezető</i>	7
Bodzási Balázs: <i>Előszó</i>	11
Bodzási Balázs: <i>A válsághelyzetek hatásai a tartós szerződéses jogviszonyokra</i>	13
Fazekas Marianna – F. Rozsnyai Krisztina: <i>Válság és közigazgatás</i>	35
Kun Attila: <i>A válságok munkajoga és a munkajog válsága: mozgásterek és lehetséges kiutak</i>	59
Lukács Krisztina: <i>Büntetőjogunk szerepe a XXI. század válságainak kezelésében</i>	79
Nagy Csongor István: <i>Szokatlan helyzetek szokásos ügyekben: kereskedelmi választottbíráskodás az államközi konfliktusok árnyékában</i>	101
Sándor Lénárd: <i>Válság és nemzetközi jog</i>	117
Smuk Péter: <i>A válság alkotmányjoga – az alkotmányjog válsága?</i>	135
Somssich Réka: <i>A válság belső piaca. A belső piac válsága?</i>	161
Tóth J. Zoltán: <i>A válság joga. Jogfilozófiai és jogbölcseleti megközelítések</i>	185
Udvary Sándor: <i>A polgári eljárásjog válságidőszakokban</i>	223

BEVEZETŐ

A jog az államisághoz kötött, szerepe a rendezett életviszonyok rögzítése, a demokrácia és a polgárok jogainak védelme. A jognak elő kell segítenie a gazdaság fejlődését, választ kell adnia a kor kihívásaira. A jogot az arra feljogosított állami szervek alkotják, így az állami akarat jelenik meg jogszabály formájában. A politika megelőzi a jogot, a jogszabályok megalkotása visszavezethető a népre, a választók akaratára.

A jog – ide nem értve az európai uniós joganyagot és a nemzetközi jogot – egy meghatározott államterületen belül fejti ki a hatását. A jog akkor töltheti be szerepét, ha demokratikus alapelveken nyugszik, ellenkező esetben a jog már nem véd, nem épít, hanem ártalmas eszköz egy elnyomó hatalom kezében. Egy ország prosperáló gazdasági helyzete, fejlődése, a társadalom belső békéje magával hozza a jogbiztonságot, a jogállamiság érvényre jutását, a jog harmonikus fejlődését.

Ezzel szemben, amikor egy országban külső vagy belső okok folytán politikai, gazdasági vagy akár morális válság alakul ki, a jog szerepe is megváltozik. Az állami szervek drasztikus, akár „unortodox” lépésekre kényszerülnek, és így a jog korábbi, békés viszonyok közötti rendje felbomlik.

A válságok jellege, súlyának mértéke számos eltérést mutathat. Vannak olyan válságok, amelyek csak egy országot érintenek, léteznek regionális, illetve világválságok, amelynek következményei messze meghaladják egy ország határait.

A válságkezelés a válság jellege szerint szinte valamennyi jogágot érintheti. Ez így volt a múltban és így van a jelenben is. A válságkezelés kereteit azonban a nemzeti alkotmány, illetve az államot kötő transznacionális jog határolja be. Vannak olyan válságok, amelyek kezelésének kereteit a nemzeti alkotmányok jelölik ki. Ilyen például a rendkívüli állapot, a szükséghelyzet, a vészhelyzet, egy egészségügyi válsághelyzet vagy akár a migrációs válsághelyzet. A nemzeti alkotmányok általában meghatározzák, hogy ilyen helyzetekben mely szerv milyen rendkívüli jogosítványokkal bír, illetve mely alapjogok felfüggesztésére van lehetőség. Gondoljunk csak arra, amikor egy egészségügyi válsághelyzetre tekintettel kijárási tilalmat kell bevezetni vagy a gyülekezési jogot kell korlátozni.

A nemzeti alkotmányokon túlmenően a nemzeti alkotmánybíróságok is jogosultak alkotmányértelmezés révén a válság megelőzése érdekében egy – az általánostól eltérő – speciális jogosítványt biztosítani pl. az államfő részére. Magyaror-

szágon az Alkotmánybíróság határozatában feljogosította a köztársasági elnököt, hogy egy kinevezés aláírását megtagadja, amennyiben az az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné (azóta ez az alkotmányértelmező megállapítás már az Alaptörvény részét képezi).

A válság felismerésének és kezelésének fő felelőse azonban a kormány. A kormány és apparátusa rendelkezik azzal a szakértelemmel és információval, amely alapján a válság bekövetkezésének veszélyét előre láthatja, illetve a bekövetkezett válságot kezelni tudja. Egy kormány mondhatja, hogy a válság bekövetkezéséért a felelősség az előző kormányt terheli, de a válság kezelése már a mindenkor hatalmon lévő kormányt illeti, és a válságkezelés sikerességének vagy sikertelenségének megítélése a regnáló kormány kockázata. A kormány válságkezelő cselekedetei között a legfontosabb a jogalkotás, még akkor is, ha egy nagyfokú társadalmi feszültség, elégedetlenség kezelésének vannak más eszközei is (pl. bérfejlesztési intézkedések).

A válságok kezelése során alapvetően a jog eszközrendszerét veszik igénybe, jellemzően a magánjog kárára. Vannak válságok, amelyek szinte csak a közjogot érintik. Ilyen például a migrációs válság, amikor idegrendészeti, büntető jellegű normák (pl. embercsempészet tényállása) megerősítésével kell a válságot kezelni. A gazdasági válságok kezelése azonban gyakorta azt igényli, hogy az állam a szerződéses viszonyokba avatkozzon be a jog eszközével. Ilyen volt a több százezer devizahiteles károsultak érdekében az államnak a szerződéses jogviszonyokba történő beavatkozása, amelyre azért volt szükség, hogy a fogyasztóknak ne kelljen külön-külön pert indítaniuk az érvénytelenség megállapítása érdekében. A háború következtében előállt inflációs válság pedig olyan rendelkezésekre kényszerítette a kormányt, mint pl. az ársapka bevezetése, amely a szabad versenyt és a tulajdonhoz való jogot is érinti.

Amikor válságról beszélünk, akkor joggal kérdezhető meg, hogy a válság előre látható volt-e? Megtette-e az állam a szükséges intézkedéseket a válság megelőzése vagy enyhítése érdekében? Azaz a jog eszközével időben lépett-e, vagy csak utókezelést tudott végezni? Amikor a Covid-19-járvány kitört, akkor az európai intézmények nem tették meg időben a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy a járványt előre jelezzék, és hatékonyabban lehessen felkészülni a nem várt eseményekből fakadó problémák enyhítésére. Ez így van nemzeti szinten is.

A polgárok elvárják, hogy az állam az oltalmazó, védelmező szerepét hatékonyan gyakorolja, ne késlekedjék a szükséges és arányos mértékű jogalkotással.

Amikor egy válság túlmegy egy ország keretein, akkor joggal vethető fel, hogy a válságkezelésnek nemzetinek vagy szupranacionálisnak kell-e lennie? Nem vitatva a szupranacionális szervezetek jelentőségét, a felelősség mégis a kormányoké, hiszen az előbbieket csak kereteket tudnak adni, a hatékony válságkezelés szintje azonban mindig nemzeti marad.

BEVEZETŐ

A Magyar Jogász Egylet által megjelentetett *Jogászegyleti Értekezések* jelen kötetének szerzői a jog és a válság kapcsolatát veszik górcső alá, megvizsgálva, hogy az egyes jogágakat miként érinthetik a különböző válságok. Köszönettel tartozunk BODZÁSI BALÁZS-nak, az Egylet kutatási igazgatójának, aki kiváló szerzőket kért fel az egyes tanulmányok megírására, és jómaga nagy tudással, hozzáértéssel szerkesztette, állította össze és részben írta ezt a nagyszerű és sokoldalú kiadványt.

Budapest, 2023. augusztus 24.

Dr. Trócsányi László
egyetemi tanár
a Magyar Jogász Egylet elnöke

ELŐSZÓ

Az emberiség történelme bővelkedik válságokban, természeti csapásokban, járványokban, háborúkban és forradalmakban. Európa történelmében az egyik legjelentősebb válságot a 14. század első felében a nagy pestisjárvány váltotta ki. 1347 és 1352 között a járvány következtében a kontinens népességének mintegy 40 százaléka veszett oda. A pestis a túlélőknek hatalmas lelki traumát okozhatott, jövedelmük, életszínvonaluk azonban hamarosan jelentősen emelkedni kezdett.

A 20. században a két világháború, a spanyolnátha és számos gazdasági válság sújtotta az emberiséget. Ezek hasonló traumát okoztak, ugyanakkor részben hasonló gazdasági következményekkel is jártak, mint a 14. századi pestisjárvány.

Az ipari forradalom előtti korban a válságjelenségek szempontjából alapvetően a klíma és az időjárás volt a meghatározó. Ezek a premodern kori válságok nem egy meghatározott időszakonként visszatérő jelenségek voltak, hanem az előre nem látható klímaváltozások következményei. Mindez az ipari forradalom hatására változott meg, amikor is a válságok elveszítették apokaliptikus jellegüket.

A modern kori válságok ezzel szemben a gazdasági fejlődés olyan visszatérő jelenségei, amelyek a kapitalista gazdaság belső törvényszerűségei miatt alakulnak ki. Az 1860-as évekre egyértelművé vált a közgazdászok számára, hogy a gazdasági fejlődésnek ciklusai vannak, amelyek recesszióból, majd azt követő felemelkedésből állnak. A modern kori válságok emellett a 18. század vége óta nemzetközi jellegűek, legkésőbb az 1850-es évek óta pedig világgazdasági válságokról beszélhetünk.

Mindezek természetesen a jogrendszerekre is hatottak. A válságok gazdasági következményei közvetlen hatással voltak a magánjogra, de szinte valamennyi válság (háború, járvány, migráció) a büntetőjogi, az államigazgatási jogi és természetesen az alkotmányjogi szabályozást is érintette.

A *Jogászegyleti Értekezések 2023* című kötet tíz tanulmányának szerzői a jogrendszer egy-egy szegmensét tekintik át a válságok által kiváltott hatások szempontjából.

Budapest, 2023. szeptember 17.

dr. Bodzási Balázs
szerkesztő

DR. BODZÁSI BALÁZS

tudományos főmunkatárs

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék
közjegyző (Budapest)

A VÁLSÁGHELYZETEK HATÁSAI A TARTÓS SZERZŐDÉSES JOGVISZONYOKRA

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2023.Bodzasi.13>

1. Válságok a premodern és az iparosodás utáni korokban

A válságok visszatérő eseményeknek számítanak a történelemben. Hatásuk gyakran messze túlmutatott a gazdasági viszonyokon és nagy megrázkódtatásokkal járó társadalmi, szociális és politikai következményekkel jártak. Ennek ellenére a válság kifejezés alatt alapvetően gazdasági válságot értünk, mivel akár természeti katasztrófa, akár járvány, akár háború vagy forradalom volt egy adott válsághelyzet kiváltó oka, gazdasági következményekkel valamennyi járt.

A gazdasági válságjelenségek egyes formái között azonban különbséget kell tenni. A 19. századot megelőző évszázadokban a válságok alapvetően agrár- és élelmezési válságok voltak. Az ipari forradalom előtti időkben is voltak ugyan államcsődök és spekulációs válságok is, de ezek nemzetgazdasági hatása korlátozott maradt egy olyan világban, amely a mezőgazdaságtól és a lakosság élelmezésének a biztosítására irányuló törekvésektől függött.

A premodern korban a válságjelenségek szempontjából alapvetően a klíma és az időjárás volt a meghatározó. A kedvező klimatikus feltételek ugyanis jó termésel, alacsony élelmiszerárakkal és a népességszám növekedésével jártak együtt. Ennek következtében csökkentek ugyan a bérek, de mivel az élelmiszerárak is alacsonyak voltak, a kézműves ipari termékek iránti kereslet is növekedett. A mezőgazdasági termelés növekedése tehát az ipari termelés növekedését is eredményezte. A rossz termésnek ezzel szemben éhség és a foglalkoztatás visszaesése voltak a következményei.¹

Ezek a premodern kori válságok nem egy meghatározott időszakonként visszatérő jelenségek voltak, hanem az előre nem látható klímaváltozások következményei.²

¹ WERNER PLUMPE: *Wirtschaftskrisen. Geschichte und Gegenwart*. Verlag C.H. Beck, München, 5. Auflage, 2017, 9–10.

² Ezzel szorosan összefügg a népességszám változásának a kérdése is. THOMAS MALTUS (1766–1834) demográfus, az angol klasszikus közgazdaságtan kiemelkedő alakja 1798-ban megjelent tanulmá-

Mindez az ipari forradalom hatására változott meg, amikor is a válságok elvesztették apokaliptikus jellegüket.

A modern kori válságok ezzel szemben a gazdasági fejlődés olyan visszatérő jelenségei, amelyek a kapitalista gazdaság belső törvényszerűségei miatt alakulnak ki. Az 1860-as évekre egyértelművé vált a közgazdászok számára, hogy a gazdasági fejlődésnek ciklusai vannak, amelyek recesszióból, majd azt követő felemelkedésből állnak.³ Empirikus vizsgálatok alapján a korabeli közgazdászok úgy vélték, hogy ezek az egymást követő ciklusok 6-10 évente ismétlődnek. Ennek a felismerésnek volt az egyik következménye az, hogy az egyes államok anticiklikus intézkedésekkel próbálták és próbálják meg elkerülni a válságokat.⁴

A modern kapitalista gazdaság egy másik fő jellemvonása, hogy a nagy tőkeigényű beruházások finanszírozása során a spekulatív elem intézményesült. Ehhez egyrészt új vállalkozási formák, másrészt pedig új finanszírozási megoldások megjelenésére volt szükség. Az új vállalkozási formák közül kiemelkedik a részvénytársaság, a finanszírozási struktúrák közül pedig a tőzsde, illetve a pénzpiacok kialakulása. Ezek révén válhatott a spekulációs tevékenység a gazdasági fejlődés kísérő jelenségévé, melyet azonban már a kezdetektől fogva próbálták korlátozni. Ez azonban csak mérsékelt sikerrel járt. Ennek egyik oka, hogy a spekulációs magatartások következményei elleni biztosítéki ügyletek sokszor maguk is spekulatív jellegűek.⁵

Az iparosodás és a nyomában kiépülő kapitalista gazdaság tehát alapjaiban változtatta meg a válságok karakterét. A modern kori válságok ezzel együtt a 18. század vége óta nemzetközi jellegűvé váltak, legkésőbb pedig az 1850-es évek óta világgazdasági válságokról beszélhetünk. Ez már az 1856/57-es években kirobbant

nyában egy olyan tézist dolgozott ki, amely szerint hosszú távon az emberiség soha nem élhet jólétben, ugyanis bármilyen ilyen irányú eredményt rögtön semmissé tesz az ezáltal kiváltott népességnövekedés. Ha egy társadalom képes többletet termelni élelemből, az ennek következtében beállott életszínvonal-emelkedés csak ideiglenes lehet, mivel ez szükségszerűen az újszülöttek számának növekedéséhez, illetve a halálozások számának csökkenéséhez vezet. Csak idő kérdése, hogy a népességnövekedés feleméssze a megtermelt élelmiszertöbbletet, így az életkörülmények ismét romlani kezdenek és eljutnak az eredeti szintre. Vagyis egy átmeneti felemelkedő periódus után szükségszerűen újra bekövetkezik a visszaesés, amelyet a jóléti időszak alatt végbement népességnövekedés okoz. Erről lásd ODED GALOR: *Az emberiség utazása. A modern világ egyenlőtlenségének okai*. Libri Kiadó, 2022, 14–15.

³ A 20. században JOSEPH A. SCHUMPETER (1883–1950) osztrák közgazdász, szociológus volt a fő képviselője annak a nézetnek, amely szerint a konjunkturális ciklusok a kapitalista gazdaság működésének szükséges velejárói, amelyek üdvözlendők, mivel a gazdasági és technológiai struktúraváltás szükségszerűen ösztönzői. Schumpeter szerint az egyensúlyi állapot a nemzetgazdaságban legfeljebb átmeneti lehet, semmi esetre sem lehet azonban egy nemzetgazdaság stabil állapotának tekinteni.

⁴ PLUMPE: i. m., 10., 14.

⁵ PLUMPE: i. m., 13.

válság kapcsán is megmutatkozott, melyet így az első világgazdasági válságnak is nevezhetünk. A válsághelyzet Nagy-Britannia indiai és kínai katonai beavatkozása nyomán alakult ki, annak gazdasági következményei azonban először az Egyesült Államokban bontakoztak ki. A dominóeffektust egy ohioi bank csődje indította el, amelynek nyomán 1857 szeptemberében 185 amerikai bank omlott össze. Az USA-ban ekkor még nem létezett központi bank és a befektetők állami segítségben sem részesülhettek. A válság két hónappal később elérte Nagy-Britanniát, innen azonban már csak korlátozott mértékben terjedt tovább a kontinensre. Ennek fő oka az volt, hogy a Bank of England gyorsan reagált és beavatkozásának köszönhetően sikerült elkerülni a bankválság további terjedését. Mindez azonban a brit adófizetőknek meglehetősen sokba került és bár a piacok végül megnyugodtak, a diszkont kamatláb tartósan 10% feletti szinten tartása miatt a hitelezés jelentősen megrágult.⁶

Sokkal pusztítóbb hatással járt az 1873-ban kirobbant gazdasági válság, amely az 1850-es évek végén kezdődött gazdasági felemelkedést zárta le. A visszaesés egészen 1878/79-ig tartott, a gazdasági klíma azonban csak az 1890-es években kezdett ismét lényegesen javulni.⁷

2. A válságok gazdasági és társadalmi hatásai

2.1. A 14. századi változások

A válságoknak egyrészt gazdasági, másrészt azonban mélyreható társadalmi és politikai következményei is lehetnek. Erre jó példa az Európát 1347 és 1352 között sújtó nagy pestisjárvány és azzal együtt járó demográfiai válság, amelyben Nyugat-Európa lakosságának mintegy 40-45%-a veszett oda.⁸ Ez a ma már alig felfogható méretű apokaliptikus pusztítás hatalmas lelki traumát okozhatott a túlélőknek, vagyoni, jövedelmi helyzetük azonban látványosan javulni kezdett, miután a járvány véget ért. Munkaerejük iránt ugyanis jelentősen megnőtt a kereslet, melynek következtében a bérek is emelkedni kezdtek és a munkakörülmények is javultak. A 15. században, amikor a népességszám egy nagyon alacsony szintről indult újra

⁶ PLUMPE: i. m., 60.

⁷ PLUMPE: i. m., 65.

⁸ ENGEL PÁL hasonlata szerint a pestis felért egy atomháborúval, amelynek pusztítását tovább növelte, hogy – bár enyhébb formában – még többször visszatért a 14. század folyamán. Mindez együtt olyan embervesztést okozott, amelyet Európa csak nagyjából háromszáz év alatt hevert ki. Lásd ENGEL PÁL: *Beilleszkedés Európába a kezdetektől 1440-ig. Magyarok Európában I.* Háttér Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 1990, 256–257.

emelkedésnek, a legtöbb nyugat-európai országban kiemelkedően magas volt az életszínvonal. Ezt jelzi a húsfogyasztás mennyisége is, amelyet a legtöbb európai országban ezt követően csak a 20. században sikerült újra elérni.⁹ Ennek a fejlődésnek a 16. század végén kezdődő és a 17. században kibontakozó újabb válság vetett véget.

Angliában a lakosságszám 1345 és 1500 között 5,4 millióról 2,4 millióra csökkent, a reálkereset azonban a kétszeresére emelkedett.¹⁰ Ezzel együtt azonban mélyreható átalakulás ment végbe az angol társadalomban, amely mindenekelőtt a tulajdoni viszonyokat érintette. A legfontosabb változás, hogy legkésőbb az 1500-es évek elejére Angliában elismerték a föld feletti egyéni magántulajdont, amely a teljesen szabad elidegenítés jogával párosult. Ekkorra már komoly földpiac alakult ki, néhány vidéken pedig a föld már a 14. századtól elsősorban nem öröklés útján szállt át, hanem adásvétellel.¹¹ Ez kiegészült az ajándékozás és a végrendelet elterjedésével,¹² amely azt a tényt tükrözi, hogy az angol társadalom és jog az egyéneket és nem a nagyobb csoportokat (pl. a család) ismerte el a tulajdonjog alanyaiként. A földet legkésőbb a 16. században már árúnak tekintették, ami egyének és nem háztartások tulajdonát képezte. A tulajdon intézménye tehát individualizálódott.¹³

Mindez kiegészült azzal, hogy Anglia legnagyobb részén a földbirtokot az elsőszülött fiú örökölte. Bár ennek szigorát részben enyhítette, hogy a fiatalabb fiúgyermeknek és a lányoknak is juttattak örökrészt, a 16. század elejétől a földbirtokok legnagyobb részét egy gyermek örökölte. Kimutatható, hogy a primogenitúra intézménye és az egyéni magántulajdon elismerése szorosan összekapcsolódott egymással.¹⁴

Összességében megállapítható, hogy a nagy pestisjárvány által előidézett gazdasági sokkhatások vezettek el ezekhez a döntő változásokhoz a 14. század közepétől Angliában.¹⁵

⁹ PLUMPE: i. m., 31.

¹⁰ GALOR: i. m., 52–53. Angliában a népességszám a 17. század elejére – három évszázad után – érte el az 1345-ös szintet, ezzel együtt azonban a reálbérek is visszaestek a nagy pestisjárvány előtti szintre.

¹¹ Egyes angol vidékeken – főként Dél-Angliában – már a 14–15. századi úriszéki jegyzőkönyvek is virágzó földpiacról tanúskodnak. Lásd ALAN MACFARLANE: *Az angol individualizmus eredete. A család, a tulajdon és a társadalmi átmenet*. Századvég Kiadó, Budapest, 1993, 140.

¹² A hagyományos paraszti társadalmakban a végrendekezést vagy el sem ismerik, vagy legalábbis nagy idegenkedéssel kezelik. Ezekben a társadalmakban a föld nem az egyén, hanem a család vagy a rokonság – vagyis egy soha meg nem szűnő korporáció – tulajdonában áll, a nők nem rendelkezhetnek földtulajdonnal, és magasan fejlett földpiac sem alakulhat ki.

¹³ MACFARLANE: i. m., 122., 128–129.

¹⁴ MACFARLANE: i. m., 130–131.

¹⁵ MACFARLANE: i. m., 141.

2.2. A 20. századi krízisek hatásai

Ha egy nagyot ugrunk az időben és a 20. századra tekintünk, akkor azt gondolhatnánk, hogy a világháborúk és az 1929-ben kirobbant nagy gazdasági világválság gazdasági, társadalmi és politikai következményeit már jól ismerjük. Ez nagyrészt így is van, kevésbé ismert azonban, hogy az egyes társadalmakon belüli vagyoni viszonyokra ezek a krízisek hogyan hatottak. Ezzel kapcsolatban érdemes THOMAS PIKETTY francia közgazdász elemzéseire utalni.

Piketty abból indul ki, hogy a pénzügyi értelemben stabil – vagy legalábbis annak tartott – világnak az I. világháború végérvényesen véget vetett. A pénzügyi igazodási pontok elvesztése a 20. században pedig komoly törést és sokkot jelentett a korábbi évszázadokhoz képest. Mindez azokból az adatokból is jól látható, amelyek a nemzeti tőkének a nemzeti jövedelemhez viszonyított arányát mutatják. 1914-ig mind Nagy-Britanniában, mind pedig Franciaországban a nemzeti tőke összesen hat-hét évnyi nemzeti jövedelemnek felelt meg. Ez az arány mindkét országban nagyjából változatlan volt az 1700-as évek óta. Az I. világháború után azonban a tőke/jövedelem arány brutálisan összeomlott, a nemzeti tőke három év nemzeti jövedelmének összegére zsugorodott. A zuhanás azonban a két világháború közötti válságok és a II. világháború következtében tovább folytatódott olyanannyira, hogy az 1950-es évekre a nemzeti tőke alig haladta meg két évnyi nemzeti jövedelem szintjét.¹⁶

Milyen következményekkel járt mindez az adott társadalmakra nézve? A tőke a 20. század közepére Európa legtöbb országában megsemmisült. Ehhez történelmi magasságokat elérő államadósság és tartósan magas infláció párosult. Angliában az államadósság 1950-re elérte a GDP 200%-át, amely még az 1815. évinél is magasabb volt. Az 1950-es és még inkább az 1970-es évek inflációja (csaknem 15% évente) kellett ahhoz, hogy a brit államadósság a GDP 50%-a körüli értékre csökkenjen. Az infláción keresztül megvalósuló, a társadalom belüli vagyoni újraelosztási mechanizmus az Egyesült Királyságban és Franciaországban is elképesztően erős volt a II. világháború utáni évtizedekben. Franciaországban ehhez az állam egyre jelentősebb gazdasági szerepvállalása is társult.¹⁷

Ennél is fontosabb azonban, hogy a világháborúk utáni években a munkajövedelmet is magában foglaló vegyes jövedelmek meghaladták a tiszta tőkejövedelmet a társadalom legfelsőbb rétegeiben. Ez azt jelenti, hogy a két világháború után egy

¹⁶ THOMAS PIKETTY: *A tőke a 21. században*. Kossuth Kiadó, Budapest, 2015, 121., 129.

¹⁷ PIKETTY: i. m., 146–150. A Franciaország által a II. világháború után bejárt út sajátossága, hogy az állami vagyon az 1950 és 1970 közötti tündöklése után 1980-tól ismét jóval alacsonyabb szintre zuhant vissza.

rövid ideig csökkent a tőke részesedése a nemzeti jövedelemből (és a tőke/jövedelem arány is csökkent), valamint a béregyenlőtlenségek is zsugorodtak.¹⁸

Mindkét világháború nagy sokkot jelentett a vagyonokra és azok elosztására, így átmenetileg az öröklött vagyon sokat veszített a jelentőségéből és a történelem során talán először a munka és a tanulás jelentette a csúcsra vezető legbiztosabb utat.¹⁹ Az 1980-as-90-es évek évektől kezdve azonban a vagyoni egyenlőtlenségek ismét növekedni kezdtek, azzal együtt, hogy azok mértéke jelentős mértékben elmarad az 1914 előtti szinttől. Piketty azonban felhívja a figyelmet arra, hogy a világháborúk okozta visszaesés után a 21. században ismét felemelkedőben van az öröklésre épülő tulajdonosi kapitalizmus, és az öröklés, valamint az öröklött vagyon szerepe a társadalom belüli vagyoni elosztásban a század folyamán tovább fog növekedni.²⁰

2.3. A 2020-as évek válságainak gazdasági hatásai

A Piketty által bemutatott folyamatot, a vagyoni egyenlőtlenségek növekedését a 2020-as évek válságai sem fogják befolyásolni. Sőt, talán még fel is erősíthetik, hiszen főként a 2022-ben kirobbant orosz–ukrán háborúnak mélyreható negatív gazdasági következményei lehetnek. Ebből a szempontból természetesen a döntő kérdés a háború előre nem látható dinamikája.

Az azonban már most is jól érzékelhető, hogy a háború előtti poszt-Covid helyreállítás folyamata megtört a világgazdaságban és Európában. A szakirodalomban ugyanakkor arra is felhívják a figyelmet, hogy a háborús sokk fő sajátosságai lényegesen eltérnek az azt megelőző Covid-válság hatásaitól.²¹

A háborús sokknak az EU és tagállamai gazdaságára hatást gyakorló fő tényezői közül mindenképp ki kell emelni azt a kereskedelmi krízist, amelyet az Oroszországtól való kényszerű kereskedelmi leválás jelent. Ez a külkereskedelmi reorientáció a nemzetközi kereskedelemben kimutatható növekvő szállítási idővel és tranzakciós költségekkel jár együtt, miközben az energia-, nyersanyag- és élelmiszerárak is jelentősen megemelkedtek. Az infláció az 1970-es évek óta nem látott szintre emelkedett az Unió tagállamaiban, amelyhez szigorodó pénzügyi feltételek társulnak a növekvő kockázat miatt. A reáljövedelmek tovább csökkennek, miközben a

¹⁸ PIKETTY: i. m., 146–148., 307.

¹⁹ PIKETTY: i. m., 259. Valamennyi társadalomban két út vezet a vagyon felhalmozásához: a munka és az öröklés. Lásd PIKETTY: i. m., 401.

²⁰ PIKETTY: i. m., 367., 373., 399–400. A vagyon nagyfokú koncentrációja az emberiség egész történelmét végigkíséri és a történelem során a vagyoni egyenlőtlenségek sokkal kevésbé csökkentek, mint ahogy azt sokan gondolják. Lásd PIKETTY: i. m., 279.

²¹ HALMAI PÉTER: Háborús sokk és gazdaság. *Magyar Tudomány*, 2023/9. szám, 1104.

fogyasztók és a vállalkozások körében is növekszik a bizonytalanság. Mindezek csökkenő beruházási döntésekhez vezettek.²²

Az elmúlt két év háborús válságának gazdasági hatásai több szempontból is lényegesen eltérnek a megelőző Covid-19-válság hatásaitól. A járvány ugyanis alapvetően egy ideiglenes sokk volt, a politikai intézkedések hatékonyan korlátozhatták a hosszan tartó hatásokat, bár a pandémia tartós hegeket is hagyott a gazdaságon. A Covid-19-járvány emellett deflációs hatással járt, a háborús sokk azonban rekord magas inflációt hozott.²³

Nehéz még előre látni a háború tartós gazdasági következményeit, az azonban biztató jel, hogy az EU teljes gazdasága nem került tartós recesszióba. Ez erősítheti azt a reményt, hogy az Unió gazdasága képes az átalakulásra, részben a „zöld” beruházások előrehozatalának, részben pedig a termelékenység a digitalizáció révén növelő strukturális reformok megvalósításának köszönhető.²⁴

3. A 2020-as válságok és a magánjogi szabályozás

Bár az 2020-as évek válságainak társadalmi, politikai és szociális hatásai még nem láthatóak egyértelműen, az már kimutatható és vizsgálható, hogy milyen kérdésekkel szembesültek ezzel kapcsolatban az egyes jogrendszerek, különösen a magánjogi szabályozás.

A fő kérdés, amelyre a magánjognak az elmúlt évek válságaihoz kapcsolódóan választ kellett adnia, hogy a külső körülményeknek a szerződés-kötés után bekövetkezett utólagos megváltozása – amelyre egyik szerződő félnek sem volt hatása és amely jellemzően egyik fél kockázati körébe sem tartozik – milyen hatással lehet az eredeti szerződéses tartalomra. Lehetőséget nyújt-e a magánjog a szerződés módosítására, esetleg a szerződéses kötelezettségvállalástól való szabadulásra bármelyik fél számára?

Nem újkeletű probléma ez az európai jogrendszerek számára. Magyarország 20. századi történelme során is volt már hasonló szituáció, az I. világháború alatt, illetve az 1920-as években. Ekkor jelent meg a német, majd a hazai jogtudományban is a gazdasági lehetetlenülés tana.²⁵ Az 1920-as évek jogalkotási eredményeiből a

²² HALMAI: i. m., 1104.

²³ HALMAI: i. m., 1104–1105.

²⁴ HALMAI: i. m., 1105., 1110.

²⁵ Részletesebben lásd DR. ALMÁSI ANTAL: *A háború hatása a magánjogra*. A Magyar Jogászegylet Könyvkiadó Vállalata, Franklin-Társulat Nyomdája, Budapest, 1917, 149–185.

különböző moratóriumokra, valamint a valorizációra vonatkozó törvényeket kell kiemelni.²⁶

Ezzel kapcsolatban HARMATHY ATTILA arra hívta fel a figyelmet, hogy bár a gazdasági válságok már a 19. században is jelentkeztek, a gazdasági, társadalmi átalakulás feltűnővé a 20. század eleje óta vált.²⁷

Száz évvel később hasonló kérdésekkel szembesültünk. A jogtudomány, a bírói gyakorlat és részben a jogalkotás is újra foglalkozni kezdett a vis maior-al, a lehetetlenüléssel, a jóerkölcsbe ütközéssel kapcsolatos problémákkal és a lehetséges válaszokkal. Ezzel egyidejűleg megfigyelhető a polgári jog alapelveire történő mind gyakoribb hivatkozás is.²⁸

4. Gazdasági modell és szerződéses tartalom-meghatározás

A klasszikus közgazdaságtani megközelítés szerint a forgalom résztvevői az ügyletkötéssel szükségszerűen együttjáró rizikó egymás közötti elosztása, illetve a jövőbeli lehetséges körülmények előrejelzése során mindig racionálisan járnak el. Az újabb tudományos eredmények alapján azonban egyértelmű, hogy ez a valóságban nem így történik, vagyis a felek a szerződés megkötése, illetve tartalmának meghatározása során gyakran irracionális döntéseket hoznak.²⁹

Ezek a nem teljesen racionális, a reális gazdasági folyamatokkal nem mindig összhangban lévő döntések sokszor az elmúlt évtizedek töretlen gazdasági fejlődésébe vetett hiten, valamint az azt megalapozó gazdasági környezeten és feltételeken alapulhatnak. A 2008-as pénzügyi és gazdasági válság azonban arra is drámai módon rávilágított, hogy különösen a hosszabb távú szerződéses jogviszonyok létrehozása során többé már nem lehet a tartós gazdasági növekedés és a piac kritikátlan önszabályozó szerepéből kiindulni.

²⁶ Részletesebben lásd CZUGLER P. ÁRON: Hitelválságok kezelése egykor és most. A bethleni konszolidáció magánjogi válságjogának tanulságai a jelenkor számára. *Jogtudományi Közlöny*, 2015/1. szám, 37–43.

²⁷ HARMATHY ATTILA: Szerződés módosítás – devizaalapú kölcsönszerződés. *Jogtudományi Közlöny*, 2016/11. szám, 539.

²⁸ CONSTANTIN WILLEMS: Das Allgemeine Vertragsrecht in den Zeiten der Corona-Pandemie. *Zeitschrift für das Juristische Studium (ZJS)*, 2020/3. szám, 183–188.

²⁹ Ez az ún. korlátozott racionalitás elve, amely vitatja, hogy a rendelkezésre álló információk alapján mindig azt a megoldást választjuk, amely a saját preferenciáink alapján a legjobb a számunkra. Ezt az elvet követi a viselkedési közgazdaságtan, szemben a joggazdaságtannal, amely a szerződési jogot a racionális döntéshozók modellje alapján tárgyalja. Részletesebben lásd SZALAI ÁKOS: *A magyar szerződési jog gazdasági elemzése*. I. Harmattan Kiadó, Budapest, 2013, 61–62.

A válság nyomán sokszor az okozott utóbb problémát, hogy a felek a szerződésüket még olyan gazdasági környezetben kötötték meg, melyet az olcsó és szinte korlátlanul rendelkezésre álló likviditás, valamint a stabil kereslet jellemezett. Ezen gazdasági környezetnek és az abból fakadó elvárásoknak megfelelően alakították ki szerződésük tartalmát és határozták meg az őket terhelő kötelezettségeket. Miután azonban azzal szembesültek, hogy a valóság és a jövőre vonatkozó eredeti elképzeléseik elválnak egymástól, számos érintett elkezdte keresni az utat abba az irányba, hogy szerződéses kötelezettségvállalásaitól szabadulhasson.³⁰

Az ehhez hasonló válsághelyzetek a szerződési jogot is kihívások elé állítják. Ilyen kihívás például az, hogy a szerződési jog a feleknek a szerződés teljesítésével, lebonyolításával kapcsolatos eredeti elképzelései és az utóbb megváltozott valóság közötti ellentmondást – pontosabban az abból származó rizikót – igazságosan, méltányosan kell(ene), hogy kezelje. Ez különösen nagy elvárás akkor, amikor annak a több évtizedig fennálló gazdasági és szociális modellnek a megrázkódtatásait éljük, amely a töretlen gazdasági fejlődésre épült.

5. A szerződéses kötelezettségeket érintő kérdések válsághelyzetekben

A szerződéskötést követően megváltozott körülmények számos kérdést vetnek fel. Így többek között azt, hogy a felek a szerződés eredeti tartalma szerint kötelesek-e teljesíteni a szerződést, vagy a szerződés valamely okból bekövetkező módosítása, esetleg megszűnése folytán attól eltérhetnek, illetve szabadulhatnak.

A szerződés eredeti tartalommal történő teljesítése mellett a szerződésekbe vetett bizalom és a szerződéses kötelezettségvállalások kötőereje iránti igény szól. Hatékony gazdasági tevékenységet ugyanis nem lehetne anélkül folytatni, hogy a forgalom résztvevői ne bíznának a másik fél által tett ígéretek betarthatóságában. Ez ölt testet a *pacta sunt servanda* elvben. Ez a tétel a 19. században nemcsak a szerződésnek a feleket kötelező voltát jelentette, hanem azt is, hogy a bíróság nem módosíthatja a szerződést.³¹

Az eredeti szerződéses tartalomtól való eltérés lehetősége mellett is szóltak azonban érvek, főként, ha figyelembe vesszük a polgári jog hagyományos alapelveit. A méltányosság, valamint a jóhiszeműség és tisztesség elvei alapján el lehetett jutni annak elismeréséig, hogy a feleket az utóbb megváltozott körülményekre

³⁰ DIMITRIOS LIAPPIS: Vertragsgestaltung, -auslegung und -anpassung – Insbesondere in Krisenzeiten. Eine rechtsvergleichende und praxisorientierte Einführung. In: TOBIAS TRÖGER – ANTONIOS KARAMPATZOS (szerk.): *Gestaltung und Anpassung von Verträge in Krisenzeiten*. Mohr Siebeck, Tübingen, 2014, 24.

³¹ HARMATHY: i. m., 537.

tekintettel szerződéses kötelezettségeik nem az eredeti tartalom szerint terhelik. Vagy akár addig is, hogy az eredeti kötelezettségek már egyáltalán nem terhelik őket, vagyis, hogy a szerződéses kötelezettségvállalásuktól utóbb szabadulhatnak. Ezek a megfontolások jelentek meg a *clausula rebus sic stantibus* elv körébe vont különböző esetekben és törvényi tényállásokban.

A válságidőszakokban különös jelentőséget nyernek azok a jogelvek és jogintézmények, amelyek a válság által leginkább érintett szerződések módosításához, illetve megszüntetéséhez vezethetnek. A 2008-as válság nyomán megsokasodtak azok a jogirodalmi vélemények, amelyek szerint általánosan elismert, hogy bizonyos körülmények között a szerződéses partnerek szabadulhatnak a kötelezettségeik alól. Az egyes jogrendszerekben ugyanakkor a bíróságok különböző úton jutottak el ennek elismeréséig.³²

A külső körülményeknek a szerződéskötést követően bekövetkező, utólagos megváltozása kapcsán is jól megfigyelhető az, hogy azonos problémákra az egyes jogrendszerek különböző megoldásokat, válaszokat kínálnak. Az azonban megállapítható, hogy válsághelyzetekben a legtöbb jogrendszeren belül felértékelődik a generálklauzulák szerepe.

6. Az utólagos körülményváltozások figyelembevétele az angolszász és a kontinentális jogrendszerekben

A common law jogrendszerek főszabály szerint nem ismernek el olyan általános alapelvet, amelyre hivatkozással bármely szerződéses fél szabadulhatna szerződéses kötelezettségei teljesítése alól. Mindez alapvetően azzal magyarázható, hogy a common law-ban erőteljesen érvényesül a szerződés kötőerejének a hagyománya, amely szerint a szerződéses kötelezettségek attól függetlenül kötik a feleket, hogy a szerződéskötést követően milyen változások történtek. Az angolszász jogrendszerek ehhez kapcsolódóan a jóhiszeműség és tisztességesség elvét sem ismerik el.

Mindez természetesen szorosan összefügg azzal, hogy ezek a jogrendszerek – így különösen az angol jog – már több évszázad óta olyan gazdasági és társadalmi környezetben fejlődtek, ahol meghatározó volt a kereskedelem szerepe. A kereskedelem létezésének pedig szükségszerű feltétele a megfelelő politikai és gazdasági intézmények megléte, így többek között a szerződések kötelező erejének az elismerése, a bennük vállaltak kikényszeríthetősége. Ha az állami szervek nem tudják

³² LIAPPIS: i. m., 25. A nemzetközi gazdasági kapcsolatokban ennek a kérdésnek a megítélése a felek általi jogválasztást is befolyásolja.

biztosítani a szerződések kikényszerítését és a szerződésszegések szankcionálását, akkor maga a kereskedés is sokkal nehezebb.³³ Az angolszász jogrendszer emellett már évszázadok óta erős védelmet biztosít a befektetőknek és a magántulajdonnak.³⁴ Ehhez kapcsolódóan empirikus elemzések is igazolták a common law jogrendszerek és a gazdasági fejlődés között fennálló pozitív összefüggést.³⁵

Ezzel együtt természetesen az angolszász jogrendszerben is fellelhetőek olyan jogintézmények, amelyek segítségével az érintett szerződő fél próbál kiutat találni a gazdasági nehézségekből. Így merül fel a frustration intézményének az alkalmazhatósága is. A frustration alkalmazása során a jog a szerződő felet akkor mentesíti szerződéses kötelezettségei teljesítése alól, ha a teljesítés a körülmények megváltozása folytán értelmét veszítette, mivel e körülményváltozás folytán valamely feltétel a szerződésben kikötöttnél lényegesen különbözővé vált.³⁶

A frustration szorosan kapcsolódik a tévedéshez. Közös vonás, hogy mindkét esetben a valamely tény utólagos meghiúsulása a szerződés joghatásának bekövetkezését kizárja, illetve megszünteti. Különbség áll fenn azonban a két jogintézmény között a joghatás tekintetében, illetve az adott tény bekövetkezésének időpontjában. A joghatásbeli különbség azt jelenti, hogy amíg frustration esetén a szerződés megszűnik, addig a releváns tévedés a szerződést érvénytelenné teszi.³⁷ A két jogintézmény közötti elhatárolás szempontjából meghatározó jelentőségű, hogy a tévedésen alapuló érvénytelenség esetén a tény a szerződés megkötésekor már létezik, lehetetlenülés esetén azonban csak a szerződés megkötését követően következik be.³⁸

Ez az intézmény azonban alapvetően nem biztosít egy általános, széles körben alkalmazható lehetőséget a szerződő partnereknek arra, hogy szerződésüket a megváltozott körülményekhez igazítsák, illetve, hogy nehezebb gazdasági helyzetben a veszteségeiket mérsékeljék. Az angol jogi tradícióktól távol áll annak az elis-

³³ GALOR: i. m., 186. A középkori maghrebi kereskedők például kollektíven szankcionálták azokat maguk közül, akik nem tartották be a szerződéseket.

³⁴ A tulajdonjogi szabályozást és a tulajdoni viszonyokat illetően az észak-amerikai és a dél-amerikai gyarmatok között fennálló lényeges különbségekről lásd NIALL FERGUSON: *Civilizáció. A Nyugat és a többiek*. Scolar Kiadó, 2011, 136–156.

³⁵ GALOR: i. m., 199.

³⁶ MENYHÁRD ATTILA: *A szerződés akarathibák miatti érvénytelensége*. A Szladits Szeminárium kiadványai, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2000, 37.

³⁷ A tévedésről részletesebben lásd BÁN DÁNIEL: Az információhiány, mint szerződési kockázat – a tévedés megítélése az angol jogban. In: BODZÁSI BALÁZS (szerk.): *Gazdasági jog és adójogi tanulmányok 2020*. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2020, 8-28. https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/5870/1/BCE_Gazdasagjog_tanulmanykotet_v2.pdf

³⁸ MENYHÁRD: i. m., 37.

merése, hogy bármelyik szerződő fél a frustration intézményének segítségével szabadulhasson egy elővigyázatlanul megkötött szerződés teljesítésének következményeitől. Ehelyett abból indulnak ki, hogy a körütekintően eljáró üzleti partnerek a gazdaságilag jelentős szerződéseikben olyan klauzulákat építenek be, amelyek biztosítják számukra a körülmények utólagos megváltozásának a figyelembevételére. Ennek hiányában pedig még mindig lehetőség van arra, hogy akár a felek, akár a bíró a szerződés értelmezésének a szabályait vegyék alapul, annak érdekében, hogy a szerződés továbbra is fennmaradhasson és képes legyen betölteni a szerepét.

A kontinentális jogrendszerek ezzel szemben széles körben elismerik annak a lehetőségét, hogy a felek válsághelyzetben a szerződés tartalmát a megváltozott körülményekhez igazítsák. Ez alapvetően azzal függ össze, hogy ezek a jogrendszerek széles körben ismerik el a jóhiszeműség és tisztességesség elvét. Ezen elv szempontjából pedig méltánytalannak minősülhet, ha egy gazdasági nehézségekkel küzdő szerződéses partnerrel szemben a másik szerződő fél az eredeti szerződéses tartalom szerinti kötelezettségek szigorú teljesítéséhez ragaszkodik.³⁹

A jóhiszeműség és tisztesség elvével összhangban fejlődött ki a kontinentális jogrendszerekben a *clausula sic stantibus* elve. Ezen elv alapján a bírói szerződésmódosításra akkor is lehetőség nyílhat, ha a szerződéses tartalom utólagos módosítására vonatkozóan nincs kifejezett jogszabályi rendelkezés és a felek szerződése sem rendezi ezt a kérdést. Ennek dogmatikai alapjaként a joggal való visszaélés tilalmára is találunk utalást.⁴⁰

7. A gazdasági kockázatok megosztásának szerződéses mechanizmusai

Ideális esetben a felek maguk rendezik a szerződésükben azokat a kérdéseket, amelyek a külső körülmények utólagos megváltozása esetén felmerülhetnek. Ebből a szempontból elsősorban azok a klauzulák bírnak gyakorlati jelentőséggel, amelyek a szerződéses ellenszolgáltatás mértékének a növelésére, illetve csökkentésére adnak lehetőséget, ha a szerződéses szolgáltatás és ellenszolgáltatás közötti egyensúly utólag megbillen. Ebbe a körbe tartoznak az utólagos ármeghatározásra vonatkozó, illetve tágabb értelemben a szerződéses szolgáltatás utólagos meghatározását, kiigazítását (esetleg kicserélését, más szolgáltatással való felváltását) lehetővé tevő szerződéses kikötések.⁴¹

³⁹ LIAPPIS: i. m., 27.

⁴⁰ LIAPPIS: i. m., 28. A görög polgári törvénykönyv 281. §-a erre kifejezetten hivatkozik is. Ennek alapján joggal való visszaélésnek minősül az az eset is, ha a joggyakorlás az adott jog társadalmi és gazdasági céljával ellentétes.

⁴¹ Ilyen például a német jogban széles körben elterjedt *einseitiges Leistungsbestimmungsrecht*.

A nemzetközi gazdasági kapcsolatokban több olyan szerződéses konstrukció is kialakult, amelyek a fenti célokat szolgálják. Az ún. force-majeure klauzulák például akkor kerülnek alkalmazásra, ha az utólagos körülményváltozás vis maior-nak minősülő okra vezethető vissza, és a szerződéses kötelezettségek teljesítését jelentősen megnehezíti, vagy kifejezetten lehetetlenné teszi. Ilyen klauzulák alkalmazása esetén természetesen fontos azt pontosan meghatározni, hogy mit kell vis maior alatt érteni. Emellett azt is célszerű a szerződésben részletesen rendezni, hogy mi a jogkövetkezménye ezen klauzula alkalmazásának. A felek általában azt is kikötik, hogy a vis maior fennállásáról a másik felet haladéktalanul tájékoztatni kell. A lehetséges jogkövetkezmények közül pedig érdemes kiemelni a szerződés újratárgyalására vonatkozó kötelezettséget, valamint a felmondási jogot.

Egy másik típusú szerződéses megoldás az ún. hardship-klauzula. Ez akkor kerülhet alkalmazásra, ha az utólagos körülményváltozás(ok) a szerződés gazdasági alapját érinti(k), a felek azonban ennek ellenére fenn kívánják tartani a jogviszonyukat, vagyis nem kívánják azt idő előtt megszüntetni. Ez a szerződéses mechanizmus tehát elsődlegesen a felek között felborult szerződéses egyensúly – és ezáltal a szerződés gazdasági alapjának – újbóli helyreállítását célozza. Ebben az esetben a szerződés felek általi revíziója a cél, így nem a felmondás az elsődlegesen alkalmazandó jogkövetkezmény.

Ilyen hardship-klauzulának tekinthető például az a kikötés, amely alapján a jogosult a kötelezett által fizetendő ellenérték (ár) mértékét egy előre meghatározott index segítségével automatikusan korrigálni (növelni vagy csökkenteni) tudja. Az ilyen típusú, rendszerint az inflációhoz igazodó szerződéses kikötések különösen a tartós szerződések esetén gyakoriak.

8. Az utólagos gazdasági kockázatok kezelésére szolgáló jogintézmények

Amennyiben a felek az előző pontban írt szerződéses kikötéseket alkalmazzák, felmerül a kérdés, hogy ezek hogyan viszonyulnak azokhoz a jogszabályi rendelkezésekhez, amelyek a szerződéses egyensúly utólagos felborulása esetén alkalmazhatóak.

Ezzel kapcsolatban mindenekelőtt azt kell tisztázni, hogy melyek azok a jogi normák, amelyek a körülmények megváltozása esetén alkalmazásra kerülhetnek abból a célból, hogy a felek között megbomlott szerződéses egyensúlyt helyreállítsák.

A magyar polgári jog szempontjából elsődlegesen a bírósági szerződésmódosítás, valamint az egyoldalú szerződésmódosítás lehetősége merülhet fel. Szóba kerülhet emellett a lehetetlenülés – mint a Ptk.-ban külön is nevesített szerződésszegés –

szabályainak alkalmazása is.⁴² Végül természetesen sor kerülhet az egyoldalú szerződésmegszüntetési jog gyakorlására is az arra jogosult fél részéről.

A német magánjog is hasonló lehetőségeket kínál: a lehetetlenülés⁴³ mellett az el nem várható teljesítésre vonatkozó rendelkezések,⁴⁴ valamint az ügyleti alap zavarai esetén irányadó BGB szabályok⁴⁵ is alkalmazást nyerhetnek.⁴⁶

A vizsgált jogszabályi rendelkezések a többségi álláspont szerint kógens normák, amelyekről a felek a szerződésükben nem térhetnek el. Ezek a rendelkezések emellett a felek közötti szerződéses kockázatok jogalkotó általi megosztását is kifejezésre juttatják. Amennyiben azonban a felek által kialakított szerződéses kockázatelosztási mechanizmus érvényesen létrejött (vagyis a kockázatmegosztást rendező szerződéses klauzulák nem szenvednek érvénytelenségi hibában) és a felek kockázatok megosztásához kapcsolódó előnyöket a szerződéses tartalom meghatározása során figyelembe vették, akkor ez a szerződéses kockázatelosztás előnyt kell, hogy élvezzen a kockázatok jogszabályi szintű megosztásával szemben. Ez tehát azt jelenti, hogy ha ezek a szerződéses kikötések érvényesek, akkor a jogalkotónak nem kell ezek tartalmába beavatkozni.⁴⁷

Kérdés azonban, hogy a törvényi szintű generálklauzulák alkalmazhatóak-e akkor, ha meghatározott kockázatok megosztását, kezelését a felek a szerződésükben már elrendezték, és a szóban forgó realizálódik. Különösen akkor releváns ez a kérdés, ha a körülmények változása előre nem volt látható és a felek által előzetesen vállalt kockázatok elvárható szintjét átlépi. Ilyen eseteket nehéz előre elrendezni a szerződésben.

Az aligha vonható kétségbe, hogy egy utólagos bírósági szerződésmódosításnak ilyen körülmények között helye lehet.

⁴² Átfogó áttekintést nyújt BÁN DÁNIEL: A világjárvány hatása a tartós szerződéses viszonyokra. In: BODZÁSI BALÁZS – CSEHI ZOLTÁN (szerk.): *A COVID-19 és a gazdasági jog. A koronavírus-járvány és a rendkívüli jogrend hatása a magyar gazdasági jogi szabályozásra*. Magyar Jogász Egylet, Budapest, 2023, 13–31. <https://jogaszegylet.hu/tudastar/>

⁴³ BGB 275. § (1) bekezdés

⁴⁴ BGB 275. § (2) bekezdés

⁴⁵ BGB 313. §

⁴⁶ Erről lásd TOBIAS TRÖGER: *Das Vertragsrecht der Krise: Vertragstheorie und -dogmatik im Lichte der Finanzkrise*. In: TOBIAS TRÖGER – ANTONIOS KARAMPATZOS (szerk.): *Gestaltung und Anpassung von Verträge in Krisenzeiten*. Mohr Siebeck, Tübingen, 2014, 52–57.

⁴⁷ LIAPPIS: i. m., 33.

9. Az utólagos szerződésmódosítás lehetősége

Közös megállapodással a felek bármikor módosíthatják a köztük fennálló szerződést. A kétoldalú szerződésmódosításhoz képest az egyoldalú szerződésmódosítás természetesen egy kivételes lehetőség, amelyre vagy jogszabály vagy pedig maga a szerződés jogosíthatja fel az egyik, vagy valamennyi felet.

Az egyoldalú szerződésmódosításhoz hasonlóan kivételes lehetőségként a magyar polgári jog a bíróság általi szerződésmódosítást is lehetővé teszi. Erről a Ptk. 6:192. §-a rendelkezik.

A német jogban a BGB 313. §-ában szabályozott jogintézményt kell kiemelni. Ez a jogügylet alapját érintő módosulás esetén alkalmazható, illetve akkor, ha a jogügyleti alap teljesen megszűnik. Ezekre az utólagos változásokra valamilyen előre nem látható körülmény miatt kell, hogy sor kerüljön. Valamennyi feltétel fennállása esetén a bíró jogosult a szerződést módosítani. A törvény emellett végső lehetőségként a hátrányos helyzetbe került félnek a szerződés megszüntetésére vonatkozó jogot is biztosítja.

Az 1946-ban született görög polgári törvénykönyv szintén elismeri a jogügyleti alap megváltozása esetén a szerződés bíróság általi módosításának a lehetőségét. A görög Ptk. 388. §-a szinte szó szerint átvette a BGB 313. §-át, azzal a lényeges különbséggel, hogy a görög szabályozás már figyelemmel volt arra a német jogdogmatikai vitára és jogfejlődésre, amelyet az I. világháború utáni nagy infláció váltott ki.⁴⁸

A görög Ptk. 388. §-ának alkalmazása során a szerződés gazdasági alapjainak körültekintő elemzését is el kell végeznie a bírónak. Emellett természetesen a német szabályozásból már ismert kritériumoknak is teljesülniük kell: a körülmények utólagos megváltozását az érintett fél nem láthatta előre, és annak a felek közötti szerződéses egyensúlyt oly módon kell felborítania, hogy ennek alapján a szerződésben kikötött szolgáltatás teljesítése az egyik féltől már ne legyen elvárható. Amennyiben a szerződéses jogügyleti alap zavara a szerződéses egyensúlyt oly mértékben felborítja, hogy az bármelyik féltől elvárható kockázatviselés határát átlépi, a görög szabályozás alapján is lehetőség van a szerződés tartalmát a megváltozott körülményekhez hozzáigazítani, vagy pedig végső esetben a szerződést megszüntetni.⁴⁹

Az a görög jogirodalomban és bírói gyakorlatban is egy további kérdés, hogy ha a görög Ptk. 388. §-a alkalmazásának feltételei nem teljesülnek – vagyis az utólagos körülményváltozás előrelátható volt, illetve a felek közötti szerződéses egyensúlyzavarok egyik félre nézve sem aránytalanul hátrányosak –, akkor is sor kerülhet-e

⁴⁸ LIAPPIS: i. m., 36.

⁴⁹ LIAPPIS: i. m., 37.

a szerződés bíróság általi módosítására? Erre elvileg a görög Ptk. egy másik szakasza, a jóhiszeműség és tisztesség elvét kimondó 288. § alapján kerülhetne sor.⁵⁰ A görög joggyakorlat elismeri ennek a lehetőségét, vagyis a görög bíróságok a 388. § alkalmazásához elvárt feltételek hiányában is módosíthatják a szerződést a jóhiszeműség és tisztesség alapelveire hivatkozással. Érdekes módon a görög bíróságok akkor is inkább ezen alapelvekre hivatkozva módosítják a szerződéseket, ha a görög Ptk. 388. §-a alkalmazásának a feltételei is fennállnak.⁵¹

A görög Ptk. 388. §-ának alkalmazási köréből érdemes kiemelni az üzlethelyiségek bérletére kötött szerződéseket. A görög felsőbbbírósági gyakorlat ugyanis már a 2008-as válság kirobbanása előtt elismerte annak a lehetőségét, hogy azoknál a bérleti szerződéseknél, melyek tárgya üzlethelyiség, a bérleti díjat az inflációhoz igazítsák. Egy konkrét esetben a felek 1994-ben kötöttek egymással bérleti szerződést, melyben a bérleti díj emelését éves szinten 15%-ban állapították meg. A bérleti szerződés fennállása alatt azonban az infláció jelentős mértékben mérséklődött Görögországban: az 1994-es 12%-os szintről 1999-re 3%-ra csökkent. A görög legfelsőbb bíróság (*Areios Pagos*) az infláció ilyen mértékű csökkenését megfelelő oknak találta ahhoz, hogy a felek által megállapított 15%-os éves bérleti díjemelést 6%-os szinten állapítsa meg. A bíróság indokolása külön kitért arra, hogy az infláció csökkenése miatt a bérlő jövedelme a bérleti díj emelésének eredetileg megállapított 15%-os mértékét már nem tudja a szerződéskötés kori szinten fedezni.⁵²

Azonos tényállás mellett egy német bíróság valószínűleg más döntést hozott volna a BGB 313. §-a alapján. A német bírói gyakorlat alapján ugyanis a szerződés módosítására nem kerülhet sor akkor, ha a megváltozott körülmények miatt egy olyan kockázat realizálódik, amelyet a szerződés kifejezett rendelkezése szerint az egyik félnek kell viselnie. A német gyakorlat tehát sokkal jobban ragaszkodik a *pacta sunt servanda* elv érvényesüléséhez, miközben a görög bírói gyakorlat a kötelezett védelmére helyezi a hangsúlyt. Felmerül a kérdés, hogy két, szinte szó szerint azonos törvényi tényállás alkalmazása során a két ország bíróságai miért jutnak egymástól teljesen eltérő eredményre?

A válasz erre a kérdésre kevésbé jogi, mintsem jogszociológia, illetve részben közgazdasági. A görög bíróságok paternalista hozzáállását ugyanis döntően a görög középosztály védelme motiválja. A német társadalomhoz képest a görög társada-

⁵⁰ Ez a német BGB 242. §-ával azonos tartalmú rendelkezést mond ki.

⁵¹ LIAPPIS: i. m., 38. Ezt a joggyakorlatot dogmatikai okokból kritizálják. A többségi álláspont szerint ugyanis a görög Ptk. 388. §-a (*Störung der Geschäftsgrundlage*) *lex specialis* a 288. §-hoz (a jóhiszeműség és tisztességességgel elve) képest. Arra is felhívják egyúttal a figyelmet, hogy a 388. § is a 288. § alapján határozható meg, mivel a 388. §-ban megjelenő jogelv is a jóhiszeműség és tisztességességgel elvéből származik.

⁵² LIAPPIS: i. m., 39.

lomban a középosztály sokkal kevésbé erősödött meg, így a görög bíróság felfogása valójában ennek a társadalmi fejlődési deficitnek a korrekciójára irányul. Ezen bírói álláspont szerint a görög kis- és középvállalkozásoktól nem várható az el, hogy egy alapvetően instabil gazdasági környezetben szerződéses kapcsolataikat olyan hatékonyan alakítsák ki, amely az utólagos bírói beavatkozást mellőzhetővé tenné abban az esetben, ha a szerződéskötéskor fennálló eredeti elvárásaik esetleg nem válnának valóra.⁵³

Mindez nemcsak az adott ország bírói gyakorlatának szélesebb horizontú, az adott ország társadalmi viszonyaiba illeszkedő, funkcionális szemléletére irányítja rá a figyelmet. Fontos azt is látni, hogy a kiegészítő szerződésértelmezés intézményének alkalmazása során nemcsak a szerződő felek hipotetikus szerződési akaratát kell a bíróságnak vizsgálni. Ennél is fontosabb talán, hogy a bírónak a felek eredeti szerződési szándékát („szerződéses programját”) úgy kell a befejezésig eljuttatnia, hogy a jóhiszeműség és tisztesség elvét alapul véve egy ésszerű és mindkét fél érdekét figyelembe vevő megoldást találjon.⁵⁴

10. Egyoldalú szerződésmegszüntetési jog

A felek a szerződésüket kétoldalú megállapodással bármikor megszüntethetik. A szerződés közös megegyezéssel (szerződéssel) történő megszüntetése a felek autonómiája körébe tartozik, ezért törvényi felhatalmazásra ehhez nincs szükség. Ehhez képest a pacta sunt servanda elv alól tett kivétel alapján rendkívülinek, kivételes lehetőségnek kell azt tekinteni, amikor az egyik fél egyoldalú jognyilatkozata szünteti meg a szerződést.⁵⁵ Ilyen jogot csak a szerződés vagy kivételesen jogszabályi felhatalmazás adhat a félnek.⁵⁶

⁵³ LIAPPIS: i. m., 40.

⁵⁴ LIAPPIS: i. m., 41.

⁵⁵ A magyar polgári jog az egyoldalú szerződésmegszüntetés két esetét ismeri és szabályozza: az elállást és a felmondást. Az elállás a szerződéskötés időpontjára visszamenő hatállyal szünteti meg a szerződést, a felmondás pedig a jövő nézve bekövetkező hatállyal. Elállás esetén – a szerződés felbontásának szabályai alapján – az eredeti állapotot természetben kell helyreállítani. Elállásra a fél emellett a Ptk. 6:213. § (1) bekezdése alapján csak akkor jogosult, ha az általa kapott szolgáltatás egyidejű visszaadását felajánlja. Fontos kiemelni, hogy mivel ebben az esetben egy érvényes szerződés szűnik meg, a szerződés megszüntetése harmadik személyekre nem hat ki, így a harmadik személy által a megszűnés időpontjáig szerzett jogok fennmaradnak. Harmadik személy jogszerzése esetén ennek alapján a szerződéskötés előtti állapot természetben nem állítható helyre, így a szerződés sem nem bontható fel, sem attól elállni nem lehet. Az csak a jövőre nézve szüntethető meg. Lásd VÉKÁS LAJOS: *Szerződési jog. Általános rész*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016, 356.

⁵⁶ VÉKÁS: i. m., 357.

Amennyiben azonban bármelyik szerződő fél rendelkezik ilyen szerződéses vagy jogszabályi felhatalmazással, a szerződéskötést követően lényegesen megváltozott körülményekből adódó kockázatok kezelésének eszközeként felmerülhet az egyoldalú szerződésmódosítási jog gyakorlásának a lehetősége. Különösen igaz ez akkor, ha a szerződés eredeti tartalommal történő teljesítése az érintett fél gazdasági összeomlásához vezetne.

Ezzel kapcsolatban felmerül a kérdés, hogy egy általános egyoldalú szerződésmegszüntetési szabadság („felmondási szabadság”) megilleti-e a tartós szerződéses jogviszonyok alanyait? Egy ilyen általános jellegű, a szerződés egyoldalú megszüntetésére irányuló szabadság alapelveként egyetlen jogrendszerben sem létezik. Egy általános, egyoldalú szerződésmegszüntetési jog azonban elismerést nyert.

Ebből a szempontból fontos különbséget tenni aközött, hogy az egyoldalú szerződésmegszüntetésre alapelveként vagy pedig alanyi jogként tekintünk. Alapelveként történő elismerés esetén ugyanis jóval szűkebb körben kerülhet sor a joggyakorlás korlátozására (így például, ha annak gyakorlója joggal való visszaélést valósít meg, vagy pedig a jóhiszeműség és tisztesség elvét sérti). Ezzel szemben az alanyi jogként történő elismerés esetén a joggyakorlás szélesebb körű korlátozás alá eshet.⁵⁷

Az egyoldalú szerződésmegszüntetési jog elismerése szempontjából is különbséget kell tenni határozott, illetve határozatlan idejű tartós szerződéses jogviszonyok között. Határozott idejű szerződést ugyanis főszabály szerint csak rendkívüli felmondással lehet megszüntetni, amelyhez elengedhetetlen a megfelelő ok fennállása.⁵⁸ A határozott idejű tartós szerződések esetén általános jogelvként érvényesül, hogy ezeket csak ún. „fontos okból” lehet rendkívüli felmondással megszüntetni. A rendkívüli felmondásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések jellemzően kógens normák.⁵⁹

A határozatlan idejű szerződések egyoldalú megszüntetése ehhez képest könnyebb, azzal, hogy ez rendszerint felmondási időhöz kötött, rendes felmondást

⁵⁷ KLEANthis ROUSSOS: Die wichtige Kündigungsggrund bei Dauerschuldverhältnissen. In: TOBIAS TRÖGER – ANTONIOS KARAMPATZOS (szerk.): *Gestaltung und Anpassung von Verträge in Krisenzeiten*. Mohr Siebeck, Tübingen, 2014, 80.

⁵⁸ Ezzel kapcsolatban röviden érdemes kitérni a Ptk. 6:339. § (2) bekezdésére. Ez a bérleti szerződés körében található szabály ugyanis nehezen értelmezhető. Az idézett szakasz szerint a határozott időre kötött szerződést bármelyik fél rendes felmondással felmondhatja a törvényes felmondási idő betartásával idő előtt gyakorolható felmondási jog esetén a hónap végére, legkésőbb a hónap tizenötödik napjáig. A jogirodalom ezzel kapcsolatban azt az értelmezést fogadta el, amely szerint ez a rendelkezés önmagában nem biztosít általános rendes felmondási jogot a határozott időre kötött bérleti szerződések esetén, kiegészítő jelleggel rögzíti azonban a szerződés megszűnésének időpontját, ha akár a szerződés, akár jogszabály lehetővé teszi a szerződés határozott idő előtti rendes felmondását. Lásd FUGLINSZKY ÁDÁM – TÓKEY BALÁZS: *Szerződési jog különös rész*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018, 432.

⁵⁹ ROUSSOS: i. m., 81., 82.

jelent. Ez pedig nemcsak a megfelelő felmondási idő betartásának a kötelezettségét jelenti, hanem a visszaélésszerű joggyakorlás tilalmának figyelembevételét is.

Itt kell utalnunk a Ptk. 6:213. § (3) bekezdésére. Ez az új rendelkezés, mely az 1959-es Ptk.-ban nem szerepelt, arra az esetre is biztosítja a tartós jogviszonyt létrehozó, határozatlan időre kötött szerződés bármelyik fél általi felmondásának a lehetőségét, ha a felek erről a jogról a szerződésben nem rendelkeztek. Ez az általános felmondási jog rendes felmondásnak minősül és a Ptk. elő is írja a megfelelő felmondási idő alkalmazását. Kérdés lehet természetesen, hogy egy konkrét szerződés kapcsán mit is jelent „a megfelelő felmondási idő”.

Fontos azt is kiemelni, hogy a felek a szerződésükben ezt a felmondási jogot nem zárhatják ki, vagyis a Ptk. 6:213. § (3) bekezdése kógens norma. Kizárólag a Ptk. térhet el az erre vonatkozó szabályoktól.

Az idézett új rendelkezés mellett a Ptk. számos helyen rendelkezik a felmondási jogról.⁶⁰ A szerződésszegéshez kapcsolódó, szankciós jellegű felmondási okok mind a szerződési jog általános szabályai körében, mind pedig az egyes szerződések szabályai között megtalálhatóak. Ezekben az esetekben a szerződés egyoldalú megszüntetése azonnali hatályú, szankciós jellegű (rendkívüli) és indokolni kell.⁶¹

Az egyoldalú szerződésmegszüntetési jog kapcsán utalni kell egyrészt a felmondást/elállást kizáró, valamint az ezen jogok gyakorlását kibővítő szerződéses klauzulákra.

A felmondást/elállást kizáró szerződéses kikötésekkel kapcsolatban elsősorban az a kérdés merül fel, hogy a jogszabályon alapuló egyoldalú szerződésmegszüntetési jogokat ki lehet-e egyáltalán zárni a szerződésben. Kérdés tehát, hogy az ezen jogokat nevesítő jogszabályi rendelkezések kógensek vagy pedig diszpozitívak? Az kevésbé vitatott, hogy a rendes felmondási okokat a felek a szerződésükben kizárhatják, az azokat szabályozó normák tehát diszpozitívak. A rendkívüli felmondási jogot lehetővé tevő normák azonban álláspontunk szerint is jellemzően kógensek.

A felmondási/elállási jog gyakorlását kizáró szerződéses kikötések különösen akkor lehetnek aggályosak, ha általános szerződési feltételben szerepelnek. Erre az esetre is irányadó a Ptk. 6:104. § (2) bekezdésének h) pontja, amely szerint fogyasztó és vállalkozás közötti szerződésben az ellenkező bizonyításig tisztességtelennek kell tekinteni azt a kikötést, amely kizárja vagy korlátozza a fogyasztó jogszabályon alapuló jogait a vállalkozás szerződésszegése esetén.

A felmondási/elállási jog gyakorlását kibővítő szerződéses kikötések kapcsán arra kell rámutatni, hogy ezek a klauzulák gyakorlatilag korlátlan szerződésmeg-

⁶⁰ A felmondás a jövőre nézve bekövetkező hatállyal szünteti meg a szerződést. Különbséget kell tenni azonban a szerződés és az annak alapján létrejövő kötelmi jogviszony között. A felmondás a szerződést szünteti meg, a jogviszony bizonyos elemei azonban fennmaradhatnak.

⁶¹ VÉKÁS: i. m., 358.

szüntetési jogot biztosítanak a jogosult számára. Rendkívüli felmondás esetén ez azt jelenti, hogy a „fontos ok” fogalma valójában kiüresedik, ezt a jogot ugyanis az érintett fél saját mérlegelése szerint bármikor gyakorolhatja. Egy ilyen kikötés nyilvánvalóan felvetheti az érvénytelenség kérdését. Fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés esetén egy ilyen kötést a Ptk. is szigorúban ítél meg, követve a 93/13-as irányelv rendelkezéseit. A Ptk. 6:104. § (1) bekezdésének d) pontja ugyanis kimondja, hogy fogyasztó és vállalkozás közötti szerződésben tisztességtelennek minősül az a kikötés, amely lehetővé teszi, hogy a vállalkozás a szerződéstől elálljon, vagy azt felmondja, ha a fogyasztó ugyanerre nem jogosult.

Hogy mi lehet a kapcsolat az egyoldalú szerződésmegszüntetési jog és a szerződéskötést követően bekövetkező hátrányos körülményváltozás között, arra példaként hivatkozható a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő Állandó Választottbíróság 5/6/2021. számú ítélete. Ebben a Választottbíróság kiemelte: *„A koronavírus járványhelyzet következtében hozott jogszabályoknak és intézkedéseknek az üzleti forgalmat csökkentő hatását az üzleti kockázat körében az alperes különböző módon kezelhette. Ezek egyike a rendes felmondás volt, amikor az alperes, mint bérlő a bérleti díj fizetésének kötelezettségét három hónapra, azaz a felmondási időre korlátozta. A Választottbíróság álláspontja szerint egy több éves bérleti szerződés előzmény után megkötött határozatlan idejű bérleti szerződés esetén a három hónapos bérleti díj fizetési kötelezettség ésszerű mértékű vállalkozói üzleti kockázat volt, különösen olyan helyzetben, amikor a felmondás időpontjában a Bérleményben még jelentős számú gépkocsi parkolt és a felmondási idő végéig a bérlő nem volt köteles a Bérlemény teljes kiürítésére. Az alperes végül is ehhez hasonló megoldást választott, rendes felmondás helyett azonban (megalapozatlanul) azonnali hatályú rendkívüli felmondással élt.”*⁶²

Az egyoldalú szerződésmegszüntetési jog ennek alapján alkalmas eszköz lehet a szerződéskötést követően fellépő, előre nem látható és egyik fél üzleti kockázati körébe sem tartozó, külső körülmények által felborított szerződéses kockázatelosztás kezelésére. Amennyiben az arra jogosult ezt az eszközt választja, a szerződést egyoldalú jognyilatkozatával a jövőre nézve megszünteti, a felek között azonban elszámolási kötelezettség keletkezik.

11. Teljes vagyoni helytállási kötelezettség elve

A szerződéskötés után bekövetkező körülményváltozások figyelembevétele és a szerződés eredeti tartalmára gyakorolt hatásai kapcsán végül ki kell térni egy olyan

⁶² <https://mkik.hu/hatarozatok-tara/562021-valasztottbirosagi-itelet>

kérdésre is, amelyet a magyar jogirodalom eddig mélyebben nem igazán vizsgált. Ez pedig a teljes vagyoni helytállási kötelezettség elve,⁶³ illetve annak fenntarthatósága a 21. századi válságok körülményei között.

A teljes vagyoni helytállási kötelezettség elve a kontinentális jogrendszerekben a 19. századi pandektista jogtudomány hatására nyert elismerést. Ez annyit jelent, hogy aki szerződést köt, az annak szerződészerű teljesítéséért teljes vagyonával köteles helytállni.⁶⁴

Bár ezt az elvet jogszabály kifejezetten nem mondja ki, az általánosan elismert, hogy ha a jogalkotó ez alól kivételt szeretne tenni, azt jogszabályban kifejezetten rögzítenie kell. Ennek alapján tehát korlátolt vagyoni helytállás csak azokban az esetekben érvényesül, amikor arról jogszabály rendelkezik.⁶⁵

Magyarország a devizahiteles válság hívta fel leginkább a figyelmet arra, hogy milyen súlyos méltánytalansághoz vezethet ennek az elvnek a merev alkalmazása. Hiába fizették vissza ugyanis az adósok a felvett kölcsön összegének a többszörösét is akár, az időközben bekövetkezett árfolyamváltozások és kamatemelések hatására tartozásuk forintban a sokszorosára nőtt.

Érdemes ezzel kapcsolatban egy pillantást vetni az angolszász jogrendszerekre. A common law ugyanis szélesebb körben elismeri az ún. walk away intézményét. Ennek alapján az adós a teljes tartozásától megszabadulhat, ha a tartozás fedezeteként zálogul lekötött vagyontárgya tulajdonjogát a hitelezőjére ruházza át. A walk away, valamint a magánszemélyekkel szemben is gyorsan lefolytatható csődeljárás kombinációja is szerepet játszott abban, hogy az USA a 2008-as pénzügyi és gazdasági válságból gyorsabban kiemelkedett, mint az európai országok. Ebből a szempontból tehát meghatározó jelentőségűnek bizonyult az, hogy az európai jogrendszerekben az adósság alóli mentesülés feltételei jóval szigorúbbak.⁶⁶

⁶³ Gyakoribb a teljes vagyoni felelősség kifejezés használata. Itt azonban – miként a korlátolt felelősség eseteiben is – valójában nem felelősségről, hanem objektív helytállási kötelezettségről van szó. A felelősség alól a kötelezett ki tudja magát menteni, a helytállási kötelezettség eseteiben azonban erre nincs lehetősége. Így például egy betéti társaság belfogója nem tudja magát kimenteni a társaságnak a társasági vagyonnal nem fedezett kötelezettségei teljesítése alól. Ezért használja a Ptk. 3:154. §-a is a helytállási kötelezettség kifejezést. Ugyanez a helyzet a zálogkötelezettet és a kezest terhelő helytállási kötelezettség eseteiben is, azzal a lényeges különbséggel, hogy a zálogkötelezett helytállási kötelezettsége a zálogtárgyra korlátozódó, vagyis korlátolt vagyoni helytállási kötelezettség, míg a kezese korlátlan.

⁶⁴ Ehhez a kontinentális jogrendszerekben szorosan kapcsolódik a természetbeni teljesítés kötelezettsége. Ez azt jelenti, hogy a kötelezett – erre vonatkozó megállapodás hiányában – kártérítés fizetésével nem szabadulhat a kötelezettség (természetbeni) teljesítése alól. Lásd SZALAI: i. m., 72.

⁶⁵ Erről részletesebben lásd BODZÁSI BALÁZS: A társasági jogi korlátolt felelősség kialakulása és gazdasági szerepe. *Gazdaság és Jog*, 2023/1-2. szám, 50–58.

⁶⁶ DANIEL GROS: A transzatlanti növekedési szakadék. *Világgazdaság*, 2014. 07. 28. https://www.vg.hu/velemenyt/2014/07/novekedesi-szakadek-az-usa-es-europa-kozott#google_vignette

Hogy ez a magyar jogba átültethető-e, illetve milyen feltételekkel, az természetesen jogpolitikai és nagyrészt gazdaságpolitikai döntést igényel. Nem vitatható, hogy ennek az intézménynek a jogi szabályozása az egész nemzetgazdaságra, főként a hitelezésre döntő jelentőséggel bírna. Annyit azonban ez a kérdés minden bizonynyal megér, hogy legalább elgondolkodjunk rajta.

12. Záró gondolatok

Ezen rövid áttekintés végére érve – ismét Harmathy Attilát idézve – megállapíthatjuk, hogy a joganyag átalakulásához nemcsak a gazdasági fejlődés, hanem a gazdasági válságok is hozzájárultak.⁶⁷ A jelenlegi helyzet azonban annyiban kétségkívül speciális, hogy 2008 óta gyakorlatilag egymást érik a különböző válsághelyzetek, amelyeket csak rövid nyugalmi periódusok választanak el egymástól. Ez nagy kihívás elé állítja a magánjogi szabályozást és a jogalkalmazást is.

A jövővel kapcsolatos számos kérdést ma még természetesen nem tudunk megválaszolni. Az azonban biztos, hogy a 2020-as évek válságai által felerősített digitális átalakulás olyan alapvető változásokkal fog együtt járni, amely a 19. századi pandektista felfogáson nyugvó magánjogi szabályozás alapjait változtatja meg.

Abstract

THE IMPACT OF CRISIS SITUATIONS ON LONG-TERM CONTRACTUAL RELATIONSHIPS

This paper analyses the impact of the crises of recent years on contract law, focusing on the question of how unforeseen negative events occurring after the conclusion of a contract may affect the original content of the contract. Is it possible for either party to modify or escape its obligations under the contract by invoking changed circumstances? The different legal systems offer a variety of possibilities in this respect. In addition to the right to modify the contract, unilateral termination rights may also play an important role in such a situation.

Finally, how sustainable can the principle of unlimited property (financial) liability be considered in the context of 21st century crises?

⁶⁷ HARMATHY: i. m., 539.

DR. FAZEKAS MARIANNA

habilitált egyetemi docens

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Közigazgatási Jogi Tanszék

DR. F. ROZSNYAI KRISZTINA

egyetemi tanár

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Közigazgatási Jogi Tanszék

VÁLSÁG ÉS KÖZIGAZGATÁS

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2023.Fazekas.Rozsnyai.35>

A tanulmány a „válság és közigazgatás” összefüggéseit vizsgálja. A tanulmány első része a válság fogalmát és annak különböző szakaszait elemzi, valamint a válságkezelést, és annak lehetséges módjait mutatja be. Ezt követően a válságkezelésre vonatkozó új magyar szabályozást elemzi, az alkotmányjogi keretekre is figyelemmel.

A tanulmány második része válságkezelés során használt közigazgatási tevékenységfajtákra és azok jellemzőire összpontosít. Legfontosabb tevékenységfajtaként a közigazgatási jogalkotás azonosítható be, amelynek jellemző tárgyai és módszerei kerülnek elemzésre. Ezt követi a hatósági tevékenység. Végül a közszolgáltatás-szervezés és közszolgáltatásnyújtás válság idején hangsúlyos jellemzőit mutatja be, különös tekintettel a digitalizációs tendenciákra.

A diszkrecionális hatáskörök növekedése és a jogvédelmi lehetőségek egyidejű csökkenése miatt a tanulmány következtetésként a jogszerűség elvének megerősítését sürgeti, hiszen a reziliens közigazgatásnak a válságok közepette is egyszerre kell jogszerűnek és hatékonynak lennie.

1. A svejki ezredes nyomdokain, avagy mégis kell egy fogalom?

HAŠEK örökbecsű művében, az egyik k. u. k. ezredes – név szerint FRIEDRICH KRAUS – azzal vált a világirodalom felejthetetlen alakjává, hogy az író szerint „tisztelre méltó idióta volt”, aki „[H]a elbeszélte valamit, nem győzte hangsúlyozni a magától

értetődő dolgokat, s közben állandóan megkérdezte hallgatóitól, hogy értik-e a legprimitívebb kifejezéseket: – Tehát az ablak, uraim, igen. Tudják mi az az ablak?”¹

Hasonlóképpen érezzük magunkat, amikor a tanulmányunkat definíciós leírásokkal kezdjük és rögtön a címben szereplő „válság” fogalmának meghatározására vállalkozunk. Mégis felvállaljuk a túlmagyarázás vádját, mert meglepő ugyan, de e közkeletű szót az elmúlt három évben valóban könyvtárnyira dagadt „Covid-19-válság” szakirodalomban igen sokan leírták, de a közigazgatási válságkezelés általánosabb megközelítéséhez alig található használható definíció.

Kézenfekvő, hogy ha általános válságfogalmat keresünk, induljunk ki a szó hétköznapi jelentéséből és nézzük meg azt az értelmező szótárban. „A magyar nyelv értelmező szótára” a válság legáltalánosabb jelentésére a következő definíciót adja: *„Általában olyan nehéz, súlyos helyzet, ill. (sors)döntő esemény, amely rosszra is, jóra is fordulhat.”* Ezt a szó átvitt értelmű jelentésében azzal egészíti ki, hogy valamely szűkebb vagy tágabb közösség életéhez, tevékenységéhez köti a fogalmat: *„Valakinek, valamely közösségnek az életében, tevékenységében olyan nehéz, súlyos helyzet, ill. esemény, fordulat, amelyben, amellyel hosszabb-rövidebb időre eldől a közösségnek vagy valamely életmegnyilvánulásának sorsa; sorsforduló.”²*

Jogi munkákban lehetséges út az is, ha a szerző a jogszabályok értelmező rendelkezéseiben fellelhető meghatározásokhoz fordul. Itt azonban a kereső a fenti, „hétköznapi” válságfogalommal összefüggésbe hozható kifejezések egész kavalkádjával találkozik: mint pl. kockázat, veszély, súlyos veszély, rendkívüli esemény, kiterjedt káresemény, katasztrófaveszély, katasztrófa, továbbá a különböző jelzős szerkezetű „válsághelyzetek”, mint fölgázellátási, villamosenergia-ellátási, vagy kőolaj- és kőolajtermék ellátási válsághelyzet, egészségügyi válsághelyzet, tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, a pénzügyi közvetítő rendszer (általános) válsága, a honvédelmi válsághelyzet, egészen a minősített helyzetekben bevezethető különleges jogrendek elnevezéséig.

Okkal kérdezheti ezen a ponton az olvasó, hogy van-e ebben bármiféle rendszer és minek ennyi kifejezés azokra a gazdasági, társadalmi helyzetekre, működésekre, melyek az állam, és ezen belül is leginkább a közigazgatás legrégebbi, hagyományos funkcióihoz kapcsolódnak, azaz a külső és belső védelmi funkcióhoz. Nyilvánvaló az is, hogy a kiragadott szavak jórésze nem is azonosítható a válsággal, hanem vagy ahhoz vezető körülményeket, helyzeteket ragad meg, vagy valamely

¹ JAROSLAV HAŠEK: *Svejk. Egy derék katona kalandjai a világháborúban*. Ford. RÉZ ÁDÁM. Budapest, Európa, 1973, 233.

² A magyar nyelv értelmező szótára. <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-a-magyar-nyelv-ertelmezo-szotara-1BE8B/v-51E41/valsag-5262D/> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 22.)

jellemzőjét, következményét írja le, és ez igaz a különböző jelzőkkel összekapcsolt, jogilag körülírt válságokra, válsághelyzetekre is.

A legáltalánosabb jogilag rögzített válságfogalomra példaként talán a Tanács 2018. december 11-i (EU), az uniós politikai szintű integrált válságelhárítási mechanizmusról szóló 2018/1993 Végrehajtási határozat 3. cikk a) pontjában található meghatározást ragadjuk ki. Eszerint: „*válság*: egy olyan, nagy horderejű vagy politikai jelentőségű helyzet, amely kellő időben történő politikai koordinációt és válságelhárítást tesz szükségessé uniós politikai szinten.” A fogalom absztrakciós szintje valóban elég magas, az általános érvényéből azonban némiképp levon a hozzá kapcsolt „válságelhárítás” igencsak tautologikus kifejtése, mely szerint: „*válságelhárítás*: válság esetén tett fellépés, amelynek célja a válság káros hatásainak kezelése”,³ továbbá az, hogy értelemszerűen – a jogi aktus tárgyához igazodóan – az uniós politikai koordináció megalapozásaként szolgál.

A további jogszabályi definíciók idézését azért is mellőzzük, mert egyet kell értenünk azzal a megállapítással, hogy a jogszabályi definíciók különböző, egymástól nagyon eltérő helyzetekre próbálnak meg reagálni, és az aktuálisan felmerülő jogalkotási szükségletre igazodnak.⁴ Minden bizonnyal az is helytálló, hogy nem is „*célszerű, vagy egyáltalán lehetséges adekvát tartalmú objektív válságfogalmat alkotni, amely minden ágazat egyértelműségét bírná*”.⁵

A „hétköznapi” válságfogalomból és a jogszabályi definíciókból az a közös elem emelhető ki, ami a válságot nehéz, súlyos, sorsfordító helyzetként írja le, amikor – ismét irodalmi klasszikust idézve – „*kizökkent az idő*”.⁶

Az elmúlt évek magyar nyelvű szakirodalmából ezt a helyzetet – ERIK K. STERN szubjektív válságfogalmát átveve, aki az objektíve felsorakoztatható jellemzőket a döntéshozatal szükségességével köti össze – KESZELY LÁSZLÓ hivatkozott tanulmánya írja le számunkra a leghasználhatóbb módon. Eszerint: „*a döntéshozatali válsághelyzet egy társadalom külső és belső környezetének megváltozásából ered és a döntéshozók szemszögéből három szükséges és elégséges feltétel észlelésével jellemezhető: az alapvető értékek elleni fenyegetés, időkénszer, [...] bizonytalanság.*”⁷ A definíció döntéshozatali eleme a válság és közigazgatás összefüggésében azért

³ Uo. 3. cikk b) pont.

⁴ Lásd KESZELY LÁSZLÓ: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 79. Bár a szerző ezt az általunk „jelzős szerkezetűnek” nevezett válságfogalmakra állapította meg, de a felsorolt, a magyar és az uniós jogszabályok értelmező rendelkezéseiből kiragadott többi fogalomra is kiterjeszhető ez az értékelés.

⁵ KESZELY: i. m., 79.

⁶ WILLIAM SHAKESPEARE: *Hamlet, dán királyfi* – I. felvonás utolsó szín. Arany János fordításában.

⁷ ERIK K. STERN: *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*. Stockholm, University of Stockholm, 1999, 8. Idézi KESZELY: i. m., 80.

különösen fontos, mert a válságra reagáló, azt kezelő közigazgatási cselekvés – mint majd látni fogjuk – alapvetően normatív és konkrét döntésekben nyilvánul meg. Az értelmező szótár fogalom meghatározásából viszont azt kell kiemelni, ami a válság sorsfordító jellegére, azaz a kimenetel jó, illetőleg rossz irányára utal.

Ezt tapasztalati tényként tudjuk megállapítani, akár a 2008-ban kezdődött pénzügyi válságot és annak kezelését, akár a Covid-19-világjárvány okozta válságot nézzük. Mindkettő az aktív állami cselekvések ellenére rengeteg negatív hatással járt, de mindkettő megnyitott olyan cselekvési irányokat, vagy felgyorsított olyan folyamatokat, melyek a válság kényszerítő nyomása nélkül nem, vagy csak sokkal később indultak volna meg (ld. pl. az EU pénzügyi felügyeleti rendszerének a kiépülését 2008 után, vagy a Covid-19-járvány okozta bezártságnak az online kapcsolatok és működések robbanásszerű fejlődését eredményező hatását).

A fogalom meghatározásban a címből most a „közigazgatás” következne, de tekintettel a több, mint két évszázados fogalomalkotási kísérletekre és – ha nem is tökéletes, de használható – eredményekre, ettől megkíméljük az olvasót.⁸ Inkább azt jelezzük módszertani útmutatóként, hogy a továbbiakban a közigazgatás egyes tevékenységfajtaihoz igazodva emelünk ki néhány fontosabb jellemzőt a közigazgatásnak a válságok kezelésével kapcsolatos cselekvéseiből.⁹

Hangsúlyozzuk, hogy a területi korlátok nem teszik lehetővé a kérdés minden aspektusának akár csak a felvetését sem. Így írásunk szükségképpen töredékes és példálózó lesz.

Sajnos az elmúlt 15 évben a világ, Európa és Magyarország is átélt több és többféle válságot, kezdve a 2008-ban kezdődött pénzügyi válsággal, folytatva a 2010-es évtized közepén a tömeges migrációval, végül a 2020-ban ránk tört Covid-19-világjárványt említve. Így a különböző tudományok, köztük a jogtudomány képviselői is abba a helyzetbe kerültek, hogy közvetlenül, „élőben” vizsgálhatták az állami vagy akár az európai uniós válságkezeléseket, beleértve a válsághárítás legszélsőségesebb állami eszközeit, akár a különleges jogrendek bevezetését is.

Nem véletlen tehát, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás, a válságkezelés korábban szűk szakmai körökre szorítkozó kérdései messze kiléptek a bennfentes körből

⁸ Lásd FAZEKAS MARIANNA (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös, 2019, 20–22.

⁹ Más, alapvetően szervezéseméleti, igazgatástudományi megközelítésben tárgyalja a kormányzás kérdéseit válság idején JÓZSA ZOLTÁN: *A kormányzás dilemmái válság idején c.* tanulmányában, továbbá RIXER ÁDÁM: *A Covid-19-koronavírus-járvány hatása a magyar közigazgatásra: a kettős fejlődés modellje.* Mindkét tanulmányt lásd RIXER ÁDÁM (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra.* Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Lőrincz Lajos Kutatóműhely, 2021, 15–26., és 47–68.

és – nem túlozva – tanulmányok százaai születtek csak a magyar jogi szakirodalomban, a legkülönbözőbb jogágak oldaláról vizsgálódva ezekről a kérdésekről.¹⁰ A területi határok mellett ez is némileg felment bennünket a teljességre törekvés alól.

2. „A baj előtt egy perccel még nem volt semmi baj”

2.1. Válságszakaszolás és a jogi szabályozási szintek

A balesetekre és még a katasztrófákra is igaz lehet FÜLES – a fejezetcímbe némileg leegyszerűsítve idézett – sokat emlegetett mondása,¹¹ de a válságok esetében hosszabb folyamatról beszélhetünk. A katonai szakirodalomban hivatkoznak a LUND-féle válsággörbére,¹² ezt felhasználva Keszely László a válságok és különleges jogrend eshetőségét vizsgálva az akut válság kitörésétől három fázist különít el. Először a válságkezelés még normál jogrenden belüli időszakát különbözteti meg, melynek eszközei magukban is elegendőek lehetnek a válság leküzdésére. Ha azonban a válság eszkalálódik és „*a normál jogrend eszközei már nem elegendőek a krízis menedzselésére*”,¹³ sor kerülhet a különleges jogrend bevezetésére,¹⁴ majd a válság enyhülésével vissza lehet térni a normál jogrend állapotába.

¹⁰ Az emlegetett területi korlátok egyszerűen lehetetlenné teszik, hogy az elmúlt három-öt évben született, akár csak magyar szakirodalom listáját közöljük. Ezt egyébként előttünk FARKAS ÁDÁM alaposan, de szintén csak példálózva megtette, így itt az ő hivatkozásait idézzük. Lásd FARKAS ÁDÁM: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei [Recenzió]. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2022/1. szám, 156–158. oldalakon található 2–5. számú lábjegyzetek. Emellett persze meg kell említenünk a recenzióban értékelt igen terjedelmes kötetet is. Lásd NAGY ZOLTÁN – HORVÁTH ATTILA (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. <https://10.47079/2021.nzha.kulon.4>

¹¹ A pontos idézet a *Micimackóból*: „*Én nem mondom, hogy most éppen baleset történhetik. Mert különös dolog ezekkel a balesetekkel. Soha még nem történt meg, hogy mielőtt a baleset megtörtént volna, valami baj történt volna. Csak éppen akkor.*” A. A. MILNE: *Micimackó kuckója*, 4. fejezet. Ford. KARINTHY FRIGYES. Budapest, Móra, 1991.

¹² MICHAEL S LUND: *Preventing Violent Conflicts. (Strategy for Preventive Diplomacy)*. Washington, United States Institute of Peace Press, 1996, 39–43., idézi: RESPERGER ISTVÁN: *A fegyveres erők megváltozott feladatai a katonai jellegű fegyveres válságok kezelése során*. Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001, 50., hivatkozva: KESZELY: i. m., 81. Publikusan elérhető tanulmányban: RESPERGER ISTVÁN: *A válságkezelés és a hibrid hadviselés*. Budapest, Dialog-Campus, 2018, 6–7.

¹³ KESZELY: i. m., 81.

¹⁴ Tartalmilag ugyanígy határozza meg a különleges jogrendet CSINK LÓRÁNT: „*A különleges jogrend meghatározására többféle megközelítés ismert. Ezek közös eleme, hogy a különleges jogrend egy olyan társadalmi vagy természeti jelenség kezelésére biztosított állami keretrendszer, amely az állam működésének normális állapotában nem kezelhető, és amely az embereket, az államot vagy az al-*

A magyar szabályozásban is – e három fázisban – különböző szabályozási szinteket különíthetünk el, melyek az állami és ezen belül a közigazgatási cselekvések eltérő mértékű koordinálását igénylik, és amelyek a társadalmi tevékenységek különböző fokú korlátozásával járnak.

A szabályozási szintek felvázolásához röviden ki kell térnünk az Alaptörvény kilencedik módosításával megalapozott védelmi és biztonsági szabályozás új rendszerére. Az Alaptörvény kilencedik módosítása (2022. december 22.) koncepciónálisan újraszabályozta a különleges jogrendről szóló rendelkezéseket, és ezzel utat nyitott a védelmi és biztonsági szabályozás teljeskörű reformjához. A szakirodalomban vitatott kérdésként merült fel, hogy éppen különleges jogrend idején, a Covid-19-járvány második hulláma miatt elrendelt veszélyhelyzetben célszerű-e, és alkotmányosan igazolható-e egy ilyen horderejű módosítás keresztülvitele.¹⁵ A védelmi és biztonsági igazgatással foglalkozó szakirodalomból azonban az állapítható meg, hogy szakpolitikai szinten a szabályozás megújításának igénye már jóval a Covid-19-járvány előtt megfogalmazódott.¹⁶

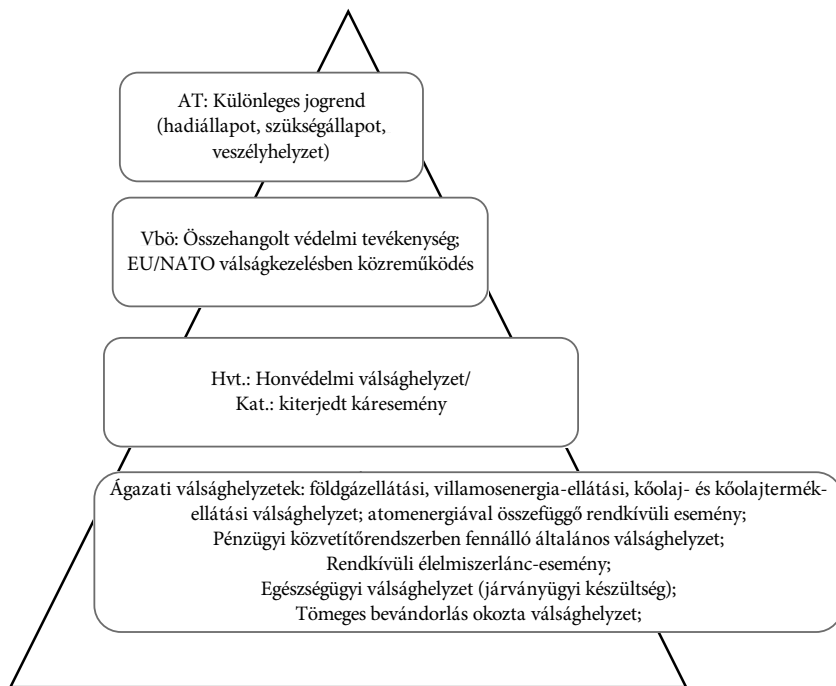
kotmányos rendet veszélyeztetni.” CSINK LÓRÁNT: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 8.

¹⁵ Az Alaptörvény kilencedik módosítására vonatkozó javaslatot 2020. november 10-én – a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló törvényjavaslattal egy napon – nyújtotta be a Kormány az Országgyűléshez és azt 2020. december 15-én fogadták el a képviselők. A módosítás ilyen időzítése ellen szól, amit Csink Lóránt a különleges jogrend alkotmányi szabályozásának elvei közül elsőként kiemel, a stabilitás. (CSINK: i. m., 16.)

Az Alaptörvény módosítását a Velencei Bizottságnak a különleges jogrend idején is megőrzendő jogállamisági követelményeket összefoglaló dokumentuma is nehezményezi: ld. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission): Respect For Democracy, Human Rights And The Rule Of Law During States Of Emergency – Reflections. CDL-PI(2020)005rev 2020. máj. 26. (a továbbiakban: Velencei Bizottság – CDL –PI(2020)005rev 2020. május 26.) 13. pont. Lásd <https://rm.coe.int/09000016809e82c0> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 22.)

A veszélyhelyzeti alkotmánymódosítás ellen érvel továbbá VÖRÖS IMRE: *A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább...* In: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – LÖRINCZ VIKTOR OLIVÉR (szerk.): *Jogi diagnózisok. A Covid-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, L'Harmattan, 2020, 42., valamint KARÁCSONY LILI: *Különleges jogrend vagy kivételes hatalom? A veszélyhelyzet és a jogállamiság*. JTI blog, 2022. április 4. <https://jog.tk.hu/blog/2022/04/kulonleges-jogrend-vagy-kiveteles-hatalom> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 22.)

¹⁶ Lásd erről például a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen 2017 áprilisában „A különleges jogrend” címmel megrendezett konferenciát (az előadások írásbeli változatai a *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. számában olvashatók, <https://ias.jak.ppke.hu/ias.htm>), továbbá a Nemzeti Közszerződési Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhelyének (VBSZK) 2021-22. évi műhelytanulmányait (<https://hkk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022>) és a *Katonai Jogi és Hadijogi Szemlében* (<https://epa.oszk.hu/html/vgi/kardexlap.phtml?id=2511>) megjelent munkákat. (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 22.)



1. ábra. Saját szerkesztés

Az Alaptörvény kilencedik módosításának (2020. december 22.) hatályba lépését eredetileg 2023. július 1-jére tűzték ki, de ezt 2022. november 1-jére előre hozta az Alaptörvény tizedik módosítása (2022. május 24.). Az előrehozott hatályba lépés részlegessé tette ugyan az új alaptörvényi szabályozáshoz igazodó törvényi és végrehajtási rendeleti szintű szabályozás kiépítését, de 2021 júniusában megszületett a védelmi és biztonsági igazgatás új, átfogó szemléletű törvénye, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbő.). Ez szintén korábban, az eredeti 2023. július 1-jei hatályba lépéshez képest ugyancsak 2022. november 1-jén lépett hatályba.¹⁷

¹⁷ A Vbő. értékeléséről és az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosításával összefüggő szabályozási szükségletéről a terjedelmes szakirodalomból ld. KÁDÁR PÁL – TILL SZABOLCS: *A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbő. tükrében*. VBSZK Műhelytanulmányok, 2022/21.; <https://hkk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 22.)

A különleges jogrend módosított alaptörvényi szabályainak hatályba lépésével egyidejűleg új honvédelmi törvény¹⁸ látott napvilágot, és jelentősen módosult a katasztrófavédelmi törvény¹⁹ is.

A fenti új általános szabályokat és a korábban alkotott „ágazati” válság szabályokat²⁰ figyelembe véve az 1. ábrán látható szabályozási piramist rajzolhatjuk fel.

2.2. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló új törvény

Mielőtt az egyes szabályozási szintekre jellemző közigazgatási cselekvésekre részletesebben is kitérnénk, érdemes röviden bemutatni a különleges jogrendet érintő, és az azt megelőző helyzetekben alkalmazható, de még a normál jogrendbe sorolt új Vbö. rendelkezéseit, valamint azt, hogy ez az új törvény hogyan kapcsolódik a honvédelmi törvényhez, illetőleg a védelmi és biztonsági igazgatásban közreműködő rendészeti-rendőrségi, katasztrófavédelmi- és nemzetbiztonsági szervekről szóló szabályokhoz.²¹

Tekintettel arra, hogy a jelen tanulmánynak nem célja a védelmi és biztonsági reform elemeinek, így sem az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosításának,²²

¹⁸ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény (a továbbiakban: új Hvt.).

¹⁹ A módosításokat bevezette és – többek között – a Vbö., illetőleg az új Hvt. hatályba lépéséről az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvény rendelkezett.

²⁰ Lásd a földgázellátásról szóló 2008. évi. XL. törvény 96. §; a villamosenergiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 139. §; a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről szóló 2013. évi XXIII. törvény 1. § 5. pont és 9. §; az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 2. § és 20–21. §; a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (7) bekezdés; IV. fejezet; az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 71. §; az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény XIV. fejezet; a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény IX/A fejezet; 80/A.-80/K. §. Ezeket KÁDÁR PÁL és HOFFMAN ISTVÁN közös tanulmányukban „kvázi különleges jogrendeknek” nevezik és részletesebben is bemutatják: KÁDÁR PÁL – HOFFMAN ISTVÁN: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban. *Közjogi Szemle*, 2021/3. szám, 1–11.

²¹ A kérdést Kádár Pál és Till Szabolcs már idézett (17. lj.) közös tanulmányukban úgy teszik fel, hogy a Vbö. „habarcs vagy abroncs” szerepet fog-e betölteni a védelmi és biztonsági rendszer szabályozásában: KÁDÁR PÁL – TILL SZABOLCS: i. m., 10. A Vbö. jogrendszeren belül helyét részletesen tárgyalja: FARKAS ÁDÁM: *A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény helye, szerepe a jogrendszerben*. VBSZK Műhelytanulmányok, 2022/39. <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastanikutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 22.)

²² Az Alaptörvénynek a különleges jogrendről szóló módosított szabályai nagy figyelmet kaptak a 9. sz. lábjegyzetben hivatkozott szakirodalomban, továbbá a legújabb munkák közül ld. például KELEMEN ROLAND: *A kivételes hatalom elméleti rendszere*, VBSZK Műhelytanulmányok, 2022/3., különösen 21–46.; FARKAS ÁDÁM: *Az Alaptörvény új védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek*

sem a Vbő-nek a részletes bemutatása és értékelése, csak röviden érintjük a törvény szabályozási tárgyköreit és a szabályozás módszerét.

A Vbő. tárgyi, személyi és szervei hatályát az értelmező rendelkezések közül a védelmi és biztonsági eseményeket taglaló 5. § 15. pontja, a védelmi és biztonsági igazgatást meghatározó 16. pont, a védelmi és biztonsági kötelezettségeket tartalmazó 17. pont, és a védelmi és biztonsági igazgatási szerveket felsoroló 18. pont jelöli ki.²³

A 15. pontban felsorolt védelmi és biztonsági események listája egyértelművé teszi, hogy a Vbő. olyan horizontális törvény, melynek koordinációs tárgyi hatálya felöleli az ágazati válsághelyzeteket, a katasztrófavédelmi törvény, a rendőrségi törvény, a nemzetbiztonsági törvény, a honvédelmi törvény és a NATO védelmi rendszerébe illeszkedő magyar szabályozás hatálya alá tartozó eseményeket, válsághelyzeteket is. Ebből következően a korábbi, duális szabályozásból e törvénybe került át a honvédelmi törvényből – a hadiállapot idején bevezethető katonai szolgálati és a honvédelmi munkakötelezettséget kivéve – az összes (hon)védelmi kötelezettség, így a polgári védelmi, a biztonsági és anyagi szolgáltatási, valamint védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség.

elemzése I. VBSZK Műhelytanulmányok, 2022/38.: <https://hkk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 22.)

²³ Vbő. 5. § 15. védelmi és biztonsági esemény:

- a) törvényben meghatározott ágazati üzemzavar, válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet, illetve a lakosság ellátását, annak biztonságát vagy folytonosságát érintő súlyos esemény,
 - b) katasztrófa vagy annak veszélye,
 - c) az államhatár rendjét és annak megóvását érintő súlyos esemény,
 - d) a törvényes rendet, a közrendet és közbiztonságot súlyosan fenyegető esemény,
 - e) az államműködés folytonosságát sértő vagy veszélyeztető súlyos esemény,
 - f) Magyarországot jelentősen érintő katonai fenyegetés,
 - g) szövetségi kötelezettség teljesítésére okot adó esemény, vagy
 - h) terrortámadás bekövetkezése, illetve annak jelentős veszélye;
16. védelmi és biztonsági igazgatás: a közigazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amely a Kormány irányítása mellett a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott, illetve jogszabályban ilyen feladatra kijelölt állami szervek központilag összehangolt tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenysége, különös tekintettel a válsághelyzetek kezelésére, a különleges jogrend kihirdetésére, valamint a védelem- és biztonságátudatosság polgári és állami fokozásával összefüggő feladatokra és az ezekre való felkészülésre, beleértve a honvédelmi igazgatást és az annak részét képező katonai igazgatást, továbbá a kapcsolódó rendvédelmi szervek által ellátott igazgatást;
17. védelmi és biztonsági kötelezettségek: az ország és a nemzet védelme és biztonságának fenntartása és fejlesztése érdekében az állam által természetes személyek, jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek részére meghatározható kötelezettségek;
18. védelmi és biztonsági szervezetek: a Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint az Országgyűlési Őrség.

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényből (a továbbiakban: Kat.) ugyancsak ide helyezték át a katasztrófavédelem helyi-területi irányításának szabályait, illetve a katasztrófahelyzetben és a különleges jogrendbe tartozó veszélyhelyzetben alkalmazható – az Alaptörvényben nem részletezett – rendkívüli intézkedésekre vonatkozó felhatalmazásokat.

A Vbő. átfogó, „horizontális” szabályozási tárgyán túl másik alapvető újdonsága, hogy a rendkívüli intézkedésekre feljogosító szabályozást tekintve gyökeresen szakít mind a korábbi Hvt., mind a Kat. eddigi szabályozási módszerével. A korábbi, a bevezethető rendkívüli intézkedéseket tételesen felsoroló, kazuisztikus szabályozás helyett generálklauzulákkal él és a rendkívüli kormányzati cselekvéseknek a szabályozási tárgyköreit, az intézkedések célját, valamint a szükségesség és arányosság elvét rögzíti.²⁴

Az új szabályozási módra való áttérést a törvény indokolása a következőképpen magyarázza: „A korábbi szabályozási gyakorlattól eltérően, figyelemmel a 21. századi kihívások, hibrid fenyegetések összetettségére, kiszámíthatatlanságára és gyors változásaira, valamint az Alaptörvény kilencedik módosításával összhangban lévő komplex és rugalmas megközelítésre, a Javaslat nem tartalmaz zárt felsorolást az egyes meghozható intézkedések kapcsán.”²⁵

Ez a szabályozás valóban maximálisan megfelel a rugalmasság és a gyors reagálás követelményének, és elkerüli a kazuisztikus szabályozás azon buktatóit, melyek a Covid-19-járvány idején komoly alkotmányossági vitákat váltottak ki.²⁶ Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy ez a szabályozási mód lényegében diszkrecionális cselekvésre hatalmazza fel a Kormányt.²⁷

A diszkrecionális cselekvés szabadságával szemben a védelmi-biztonsági kérdésekkel foglalkozó szerzők a Vbő.-ben alapelveként is hangsúlyozott célhoz kötöttség, szükségesség és arányosság elveit hozzák fel.²⁸ Ha az Alaptörvény módosított kü-

²⁴ Lásd Vbő. 79–82. §-ait.

²⁵ Vbő. részletes indokolása a 79–82. §-hoz.

²⁶ Lásd a szakirodalomból például: SZENTE ZOLTÁN: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, 2020/9. <https://jog.tk.mta.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai>; utóbb megjelent: *Állam- és Jogtudomány*, 2020/3. szám, 115–130.; VÖRÖS IMRE: i. m.; TORDAI CSABA: A közjog határai a járványveszély idején. *Átlátszó*, 2020. március 16.

²⁷ A kormányzati és a közigazgatási döntések jogi kötöttségének vagy kötetlenségének és a diszkrecionális cselekvés lehetőségének valóban könyvtárnyi irodalmáról és elméleti kérdéseiről lásd pl. MOLNÁR MIKLÓS monográfiáját: MOLNÁR MIKLÓS: *A közigazgatás döntési szabadsága*. Budapest, KJK, 1994, vagy legújabban FAZEKAS JÁNOS: *A kormányzati tevékenység bírói kontrollja. A politikai kérdések doktrínája Magyarországon. (Judicial review of governmental acts. The political question doctrine in Hungary)* Habilitációs értekezés. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2022. november.

²⁸ Lásd KÁDÁR PÁL – TILL SZABOLCS: i. m., 30–31. (17. lj.)

lönleges jogrendi szabályait és a Vbő. ehhez kapcsolódó felhatalmazó rendelkezéseit összevetjük a különleges jogrendre vonatkozó nemzetközi és európai jogi követelményekkel, az új szabályok formálisan megfelelnek ezeknek: a különleges jogrend legmagasabb szintű alkotmányos szabályait az Alaptörvény tartalmazza, megjelenik a szükségesség és az arányosság elve, maga az Alaptörvény erősíti meg a parlamenti és az alkotmánybírói kontroll fenntartásának szükségességét, és a Vbő. megalkotását éppen a védelmi és biztonsági igazgatásban részt vevő szervek közötti hatékonyabb együttműködés törvényi megerősítésével indokolták.²⁹

A különleges jogrenddel kapcsolatos további alapvető követelmény a kivételes hatalom ideiglenességének, szigorú határidőkhöz kötöttségének magas szintű szabályozása. A tárgykör jelentőségét jelzi, hogy a Covid-19-járvány első hulláma idején az volt az egyik leginkább bírált eleme a magyar szabályozásnak, hogy az Országgyűlés határidő nélkül adott felhatalmazást a Kormánynak arra, hogy a Kormány által kihirdetett veszélyhelyzetben az Országgyűlés időről-időre kötelező megerősítése nélkül alkosson veszélyhelyzeti kormányrendeleteket.³⁰ Az Alaptörvény kilencedik módosítása (2020. december 22.) a szükségállapot és a veszélyhelyzet időtartamát 30 napban korlátozza, de ez az Országgyűlés felhatalmazása alapján meghosszabbítható.³¹ A Vbő. eredeti szövege nem rendelkezett a különleges jogrenddel kapcsolatos határidőkről. Az ideiglenesség hangsúlyozása érdekében azonban a 2022. évi XXXII. törvénnyel beiktatott 82/A. § kimondja, hogy az Alaptörvény 51. cikkének (3) bekezdése szerinti, a veszélyhelyzet meghosszabbításra irányuló kezdeményezésben a Kormány alkalmanként legfeljebb 180 napos időtartamra kérhet felhatalmazást.

²⁹ A különleges jogrend idején is elvárható jogállamisági követelményekről részletesen a már hivatkozott Velencei Bizottság – CDL-PI(2020)005rev 2020. máj. 26. reflexió: <https://rm.coe.int/09000016809e82c0>; továbbá: SZENTE: i. m., 4–8. A különleges jogrend szabályozásának nemzetközi és európai jogi kérdéseiről a magyar nyelvű szakirodalomból ld. még BÉRES NÓRA: *A különleges jogrend nemzetközi jogi dimenziói az emberi és jogok derogációja tükrében*; és MARINKÁS GYÖRGY: *A Covid-járvány uniós szintű kezelése – A hatáskörök hálójának elmélete*. Mindkettő In: NAGY ZOLTÁN- HORVÁTH ATTILA (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 37–51. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_2, illetve 52–76. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_3

³⁰ Lásd a 2020. évi XXII. törvényt. A bíralatok közül ld. például SZENTE: i. m., különösen 17–20.; VÖRÖS: i. m., 23–28.; GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: *A járvány kezelésének alkotmányjogi vonatkozásai*. *Magyar Tudomány*, 2021/5. szám, 585–586. <https://doi.org/10.1556/2065.182.2021.5.2>; HALMAI GÁBOR: *How Covid Unveils the True Autocrats: Orbán's Ermächtigungsgesetz*. *IConnect, Blog of the International Journal of Constitutional Law*, <https://blogs.eui.eu/constitutionalism-politics-working-group/covid-19-unveils-true-autocrats-viktor-orbans-ermachtigungsgesetz/> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 22.)

³¹ Alaptörvény 50. cikk (3) bekezdése és 51. cikk (2)-(3) bekezdése.

A Vbő.-nek egyik legfontosabb újítása az összehangolt védelmi tevékenység mint új válságkezelési időszak, és felhatalmazás bevezetése.³² A törvény általános felhatalmazást ad a Kormánynak, hogy rendeletben összehangolt védelmi tevékenységet rendeljen el *„súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági esemény esetén, ha annak kezelése több védelmi és biztonsági szervezet, illetve közigazgatási szerv hatáskörét együttesen érinti, valamint az e törvényben az összehangolt védelmi tevékenység esetére meghatározott vagy a NATO Válságreakálási Rendszerében meghatározott intézkedések alkalmazását teszi szükségessé.”*³³

A törvénynek ezek a szabályai nem sarkalatosak, de olyan kormányzati cselekvésekre adnak lehetőséget, melyek a fegyveres szervezetek és a Kormány irányítása alá tartozó államigazgatás szorosabb és célzott együttműködése érdekében ideiglenesen átrendezhetik a hatásköröket és az illetékességeket. Ennél is figyelemre méltóbb azonban, hogy az összehangolt védelmi tevékenység idején korlátozható a személyek szabad mozgása az államhatáron és a belső közlekedésben, egyes intézmények, létesítmények, rendezvények látogatása, kiegészítő szabályok alkothatók a köznevelésre, a felsőoktatásra, a szakképzésre és a felnőttképzésre vonatkozóan, és végül – generális, szabad mérlegelésen alapuló jogosítványként – a Kormány rendeletben bevezethet *„egyéb, törvényben meghatározott, az összehangolt védelmi tevékenységet megalapozó esemény kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő – alapjogot nem korlátozó – intézkedést”*.³⁴ Mindezeknek az intézkedéseknek a végrehajtásához a Kormány *„elrendelheti a Honvédség közreműködését a kapcsolódó rendőrségi feladatok ellátásában”*, még ha *„törvényben meghatározott részletes szabályok szerint”* is.³⁵

Az összehangolt védelmi tevékenység keretében meghozható intézkedéseket legfeljebb három hónapra lehet bevezetni, de ezek hatályát a Kormány – „szükség szerinti alkalommal”, vagyis lényegében tetszőlegesen – meghosszabbíthatja.

Az indokolás e szabályokat is a megváltozott belső és külső veszélyekkel szembeni „nemzeti ellenálló képességet” növelő, rugalmas és összehangolt kormányzati cselekvés iránti igénnyel magyarázza. Erre valóban szükség lehet bizonyos körülmények között, amikor például az „ágazati válságabszabályok” már nem elegendők bizonyos kockázatok kezelésére.

³² Vbő. IX. fejezet.

³³ Vbő. 74. § (1) bekezdés.

³⁴ Vbő. 76. § (1) bekezdés.

³⁵ Vbő. 76. § (5) bekezdés; a „részletes törvényi szabályozásra” ld. pl. a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 7/E. § (7) bekezdését vagy a Kat. 43. § (2) bekezdését.

Látnunk kell azonban, hogy itt lényegében egy egyszerű többséggel elfogadott törvényben bevezetett „kvázi különleges jogrenddel” állunk szemben,³⁶ melyben mind a bevezetés feltételeit tekintve – akkor kell elrendelni az összehangolt védelmi tevékenységet, ha összehangolt védelmi tevékenység keretében hozható intézkedésekre van szükség –, mind a generális felhatalmazás alapjogot ugyan nem korlátozó „egyéb intézkedés” előírására a Kormány cselekvési szabadságát a korábbi szabályozásokhoz képest nagyságrendekkel növeli meg.³⁷ Ezt különösen azért kell hangsúlyoznunk, mert a különleges jogrend normarendszere eleve tartalmaz ún. „előszoba-tényállásokat”, melyekben a Kormány a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezése és annak elrendelése közötti időszakban már kivételes rendeletalkotási jogosultsággal bír,³⁸ de a Vbö. sarkalatos 79. §-a még arra is felhatalmazza a Kormányt, hogy már a veszélyhelyzet kihirdetését tárgyaló kormányülés előtt a védelmi és biztonsági tevékenységben közreműködő állami szervezetekre speciális kötelezettségeket rendeljen el.

3. Az „erős exekutíva”³⁹ – közigazgatási jogalkotás válságok idején

3.1. A végrehajtó hatalom túlsúlya

Államtudományi közhely, hogy válsághelyzetekben a jogállami keretek között a hatalmi ágak között megkívánt egyensúly a végrehajtó hatalom – MAGYARY

³⁶ Kádár Pál és Hoffman István hivatkozott közös tanulmányával (19. lj.) szemben csak ezeket a generális felhatalmazásokat tartalmazó, de még a normál jogrendbe sorolt szabályozásokat minősíténénk „kvázi különleges jogrendnek”.

³⁷ Az összehangolt védelmi tevékenység időszakának különleges jogrendre utaló jellegét alátámasztja, hogy Kádár Pál és Till Szabolcs a többször hivatkozott, a Vbö.-t értékelő műhelytanulmányukban (17. lj.) felvetik azt a kérdést is, hogy szükség volt-e egyáltalán az Alaptörvény tizedik módosításával (2022. május 24.) a veszélyhelyzet feltételeinek kiegészítésére a „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa” esetkörével, hiszen a védelmi- és biztonságsszabályozás reformjának hatályba lépése előtt, azaz 2022 májusában a Kormány élhetett volna a megelőző védelmi helyzetben (vagy/és a régi Hvt-ben is meglévő honvédelmi válsághelyzetben) alkalmazható különleges felhatalmazásokkal, az új szabályok hatályba lépésének előre hozatala után pedig a Vbö. összehangolt védelmi tevékenységre vonatkozó szabályai kellő cselekvési lehetőséget biztosítottak volna számára. KÁDÁR PÁL – TILL SZABOLCS: i. m., 44–46.

³⁸ Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés: „Hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezését követően a Kormány rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – a kihirdetésre okot adó körülmény azonnali kezeléséhez szükséges mértékben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”

³⁹ MAGYARY ZOLTÁN sokszor használt szófordulata, lásd pl. MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 74.

ZOLTÁN kifejezésével – a „cselekvő hatalom”⁴⁰ javára billen ki. A különleges jogrend és az egyéb válsághelyzeti szabályozások lényege is abban ragadható meg, hogy a törvényhozás felhatalmazása alapján a végrehajtó hatalom kap különleges hatáskört akár *contra legem* jogalkotásra, a jogalkotó szervek közötti hatásköri átrendezéssel, a jogalkotási eljárási kötöttségek feloldásával és „normál helyzetben” nem engedélyezett szabályozási tartalmak megengedésével.⁴¹ Ez leginkább a kormány jogalkotó tevékenységében ölt testet.⁴²

A magyar jogrendszerben az előző fejezetben röviden érintett, az Alaptörvény kilencedik módosításával megalapozott védelmi és biztonsági szabályozási reform a Kormány jogalkotó szerepét azzal erősítette meg, hogy különleges jogrendben a korábbi speciális honvédelmi tanácsi és köztársasági elnöki szabályozási jogkörök megszüntetésével egyedül a Kormányt illeti meg a felhatalmazáson alapuló kivételes jogalkotó hatáskör.

A válsághelyzeti jogalkotás legszembevetőbb jellemzője a jogalkotási aktusok, elsősorban a kormányrendeletek számának ugrásszerű emelkedése.⁴³

⁴⁰ MAGYARY: i. m., 41.

⁴¹ Lásd FRIEDRICH KOJA: *Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog.* (FRIEDRICH KOJA: *Allgemeine Staatslehre.* Bécs, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1993, 20 §: Staatsnotstand und Notstandsrecht, 397–413. Ford. JAKAB ANDRÁS. In: TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből.* Budapest, Szent István Társulat, 2003, 805–806.

⁴² Ez még akkor is így van, ha például minősített helyzetekben az alkotmányos szabályozás speciális szerveknek vagy az államfőnek ad kivételes hatáskört, mint pl. – Magyarországon az Alaptörvény kilencedik módosítása előtt – rendkívüli állapot esetén a Honvédelmi Tanácsnak, vagy szükségállapot idején a köztársasági elnöknek. Ilyenkor a kormány döntéselőkészítő szerepe növekszik meg, mert e kivételes jogalkotóknak nincs olyan saját apparátusuk, mely ezt a munkát el tudná végezni.

⁴³ Így például a Covid-19-járvány 2020. március 11. és 2022. május 31. közötti időszakában több mint 1700 kormányrendelet született (2020-ban: 693; 2021-ben: 832; 2022. május végéig: 196), szemben a 2017–2019 közötti teljes három évben kibocsátott mintegy 1200 kormányrendelettel. A Covid-19-járvány első és második hulláma miatti veszélyhelyzetben, valamint a járványügyi készültség ideje alatt született kormányrendeletek feldolgozását ld. RÁCZ LILLA: Rendeleti kormányzás a különleges jogrendben – A koronavírus-járvány első hulláma alatt Magyarországon hozott veszélyhelyzeti kormányrendeletek rendszerzése és rövid bemutatása (2020. március 11. [15 óra] – 2020. június 18.). In: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – LŐRINCZ VIKTOR OLIVÉR (szerk.): *Jogi diagnózisok.* Budapest, L’Harmattan, 2020, 323–371. és RÁCZ LILLA: Rendeleti kormányzás Magyarországon járványügyi készültség és a második veszélyhelyzeti kormányzás idején (2020. június 18. – 2021. február 8.). In: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – LŐRINCZ VIKTOR OLIVÉR (szerk.): *Jogi diagnózisok II.* Budapest, L’Harmattan, 2022, 435–488.

3.2. Szabályozási tárgykörök és módszerek

A válsághelyzetekre vonatkozó szabályozás tárgykörei közül elsőként a válsághelyzeti tervezést kell kiemelnünk. A szabályozási piramisunkban jelzett valamennyi törvény tartalmaz olyan tervkészítési kötelezettséget, mely szerint a válsághelyzetben potenciális érintett gazdasági szervezet(ek) vagy/és cselekvésre jogosított közigazgatási szerv(ek) részletes terveket, „forgatókönyvet” köteles(ek) kidolgozni, és ezeket időről-időre aktualizálni a veszélyekre, válsághelyzetekre való előzetes felkészülés érdekében.

A magyar „ágazati” válsághelyzeti tervezés döntő többségében európai uniós rendeletekben, vagy irányelvekben megszabott felkészülési előírások implementációját szolgálja, ami esetenként a tervek Bizottságnak (uniós ügynökségnek) történő bemutatásával és ellenőrzésével párosul.⁴⁴ Az uniós szabályozásban azonban e területen is mind határozottabb irányként jelenik meg az ágazati szabályokat kiegészítő, pótló horizontális megközelítés. Ennek jegyében 2022 decemberében két irányelvet fogadtak el, egyet a kritikus szervezetek rezilienciájáról,⁴⁵ és egy másikat az „Unió egész területén egységesen magas szintű kiberbiztonságot biztosító intézkedésekről”.⁴⁶ Született továbbá egy rendelet a pénzügyi ágazat digitális működésének rezilienciájáról is.⁴⁷

A magyar jogrendszerben a védelmi-biztonsági tervezésnek általánosabb szintjét képezik a katasztrófavédelmi törvényben előírt, a veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemekben kötelező belső, illetve külső védelmi tervek, valamint a katasztrófavédelmet irányító miniszter által jóváhagyott központi veszélyelhárítási terv.⁴⁸

A Vbö. pedig két fejezetében a teljes tervezési rendszert lefedi, és egy többszintű tervezési rendet alapoz meg. A III. fejezet szerint az állami tervezés alapja a Biztonság- és Védelempolitika Alapelvei tervdokumentum, amit az Országgyűlés fogad el. Erre épülnek a kormányhatározatokban kiadott Nemzeti Biztonsági Stratégia és az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatás. A tervezés alsó szint-

⁴⁴ Lásd az energetika tárgyú törvényekben előírt tervezési kötelezettségeket, melyek mind a termelők, mind a forgalmazókra, mind az energiapiacokat felügyelő hatóságokra kiterjednek. Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 43. §-a hatósági jóváhagyáshoz kötött Nukleáris-baleset-elhárítási Intézkedési Tervet kidolgozást teszi kötelezővé az atomenergia alkalmazója számára (vhr.: az országos nukleárisbaleset-elhárítási rendszerről szóló 167/2010. (V.11.) Korm.-r.). Hasonlóképpen egészségügyi válsághelyzeti terveket kell készíteni az egészségügyi szolgáltatóknak: ld. Eütv. 230. § (2)-(3) bekezdés és a 43/2014. (VIII. 19.) EMMI rendelet az egészségügyi intézmények egészségügyi válsághelyzeti terveinek tartalmi követelményeiről, valamint egyes egészségügyi tárgyú miniszterei rendeletek módosításáról.

⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2022. december 14-i (EU) 2022/2557. irányelve.

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2022. december 14-i (EU) 2022/2555. irányelve.

⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2022. december 14-i (EU) 2022/2554. rendelete.

⁴⁸ Kat. 3. § 1. és 13. pontok, 8. § (2) bekezdés j) pont; 17. §; 23. § (3) bekezdés e) pont.

jén pedig – a már röviden érintett – az „ágazati törvényben és kormányrendeletben előírt ágazati, illetve kihívás- vagy fenyegetésközpontú, továbbá kockázatelemzésen alapuló stratégiák, alaptervek, illetve intézkedési tervek” helyezkednek el.⁴⁹

A Vbö. IV. fejezete külön szól a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítéséről, melyek állami alapdokumentuma a Kormány által jóváhagyott Védelemgazdasági Alapterv.⁵⁰ E tervek révén a közigazgatás szervei a válságok fogalmi ismérveiként említett időkényszert és bizonytalanságot enyhíthetik, tekintettel arra is, hogy a tervezés rendszerint összekapcsolódik adatszolgáltatási, vagy egyéb együttműködési kötelezettségekkel is.

A válsághelyzeti szabályozásban részben már a tervezési előírások között, részben a válsághelyzetekben alkalmazható intézkedések során, kiemelt szerepet kapnak a lakossággal való kommunikáció tárgykörei, így a jogszabályok speciális kihirdetési szabályai,⁵¹ valamint a különböző riasztási tervek és a válsághelyzetben való tájékoztatás.

A válsághelyzeti jogalkotás gerincét az akut válsághelyzetben bevezethető korlátozások, rendkívüli intézkedések alkotják. Az általunk elemzett, elvileg normál jogrendben felépített és elfogadott, de rendkívüli szabályozásokra feljogosító normarendszer a szabályozási piramis szerinti mind magasabb szinteken egyre bővíti, de egyre általánosabban határozza meg a korlátozások lehetséges körét.

A gazdasági ágazati válsághelyzeti szabályok tipikusan az adott piacokon működő gazdasági alanyokra vonatkozó piackorlátozó intézkedésekre, illetve a különböző felhasználói csoportokat érintő fogyasztási korlátozásokra jogosítanak fel, általában a bevezethető korlátozó intézkedések tételes felsorolásával.

A katasztrófavédelmi intézkedések – és lényegében ide sorolható, csak rendkívüli kockázata, nagyságrendje miatt külön részletesen szabályozott a nukleárisbaleset-elhárítás – a katasztrófaveszélyek és a katasztrófák csak általános jogfogalommal leírható, igen változatos előfordulásai miatt jobbára csak generálklauzulákkal körülírt felhatalmazásokon alapulnak.

Az egészségügyi válsághelyzetben bevethető intézkedések szabályozása azonban átmenetet jelent a tételes, vagy a generális felhatalmazás között. Jól érzékelhető, hogy az Eütv. e fejezete különböző szabályozási rétegekből épül fel, és meglehetősen ad hoc módon bővült a lehetséges intézkedések listája az egyes járványhullámok alatti veszélyhelyzeti kormányrendeletek előírásainak utólagos beépítésével.⁵² A felhatalmazás azonban – biztos, ami biztos alapon – 2022 júniusában azzal is

⁴⁹ Vbö. 22. §

⁵⁰ Vbö. 25. §

⁵¹ Erre különleges jogrendben maga az Alaptörvény ad felhatalmazást: T) cikk (1) bekezdés és ezt a Vbö. sarkalatos 82. §-a részletezi.

⁵² Lásd a különböző törvényekkel 2020. és 2022. között beillesztett 232/D-232/H. §-okat.

kiegészült, hogy „[E]gészségügyi válsághelyzet idején – ha e törvény vagy a végrehajtására kiadott kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény rendelkezéseit alkalmazni kell.”⁵³

A Vbö. gyökeresen új szabályozási módszerét az előző fejezetben részletesen bemutatottuk. Ez a védelmi és biztonsági események esetén, illetőleg különleges jogrend időszaka alatt a lényegében diszkrecionális kormányzati jogalkotási és intézkedési hatáskört csak a válsághelyzetben is jogállami elveknek megfelelő, rendeltetésszerű – célhoz kötött, szükséges és arányos – joggyakorlás követelményével korlátozza, melynek kontrollját részben az Országgyűlés, részben az Alkotmánybíróság töltheti be.⁵⁴ Ugyanakkor látnunk kell, hogy ez az új szabályozási módszer a joghoz kötöttséget oldja, és még inkább a Kormány politikai felelőssége körébe emeli az e felhatalmazásokon alapuló kormányzati cselekvéseket, melyek országgyűlési ellenőrzése maga is politikai jellegű, míg az alkotmánybírói és bírói kontrollja meglehetősen korlátozott.⁵⁵

4. Arccal a közhatalmi-rendészeti jogalkalmazás felé – a hatósági jogalkalmazás jellemzői válsághelyzetekben

Amint bemutatottuk, a válsághelyzeti jogalkotás meghatározó jellemzője a különböző korlátozások és tilalmak elrendelése. Ezek döntő többsége közigazgatási jogi korlátokat jelent, így a jogérvényesítés is közigazgatási, mégpedig hatósági tevékenység keretében zajlik. Az érvényesítő szervek körében elsődleges a rendészeti szervek szerepe, de az egyéb hatóságok is (pl. járványügyi szervek) tipikusan rendészeti jellegű hatósági tevékenységet végeznek. E hatósági tevékenységnek alapvető eszköztára a kötelezés tartalmú (tevéleges cselekvést előíró vagy tiltó) egyedi hatósági aktus kibocsátása, illetőleg a jogszabályban közvetlenül a közigazgatáson kívüli jogalanyokra előírt kötelezettségek (tilalmak) teljesítésének, azaz a jogkövetésnek a hatósági ellenőrzése és a jogsértések szankcionálása.⁵⁶ Ez válság-

⁵³ Eütv. 228. § (1a) bekezdése, amit az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. (saláta)törvény iktatott be.

⁵⁴ Az Alaptörvény különleges jogrendről szóló cikkei előírják, hogy a Kormány köteles minden olyan intézkedést megtenni, melyek biztosítják az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság folyamatos működését. Ld. Alaptörvény 52. cikk (3)-(4) bekezdés; 54. cikk (5) és (7) bekezdés, valamint hadiállapot és szükségállapot idején az Országgyűlés feloszlásának és feloszlásának tilalmáról szóló 55. cikk.

⁵⁵ A kormányzati cselekvések jogi kötöttségéről és ezek lehetséges bírói kontrolljáról ld. FAZEKAS JÁNOS: i. m.,

⁵⁶ A közigazgatási jogtudományban ennek a cselekményegyüttesnek az általános fogalma a hatósági felügyelet. Lásd pl. SZALAI ÉVA: A közigazgatás hatósági tevékenysége. In: FAZEKAS MARIANNA

helyzetekben – éppen az időkénszer miatt – a szankcionálás mellett, vagy helyett kiegészül az azonnali cselekvésre módot adó hatósági intézkedésekkel és az ezekhez kapcsolódó kényszer-cselekményekkel.⁵⁷

Az egyes válsághelyzetek különleges közigazgatási hatósági eszközöket is életre hívhatnak. Ilyen volt a Covid–19-járvány idején a házi karatén ellenőrzésére bevezetett ún. karaténszoftver alkalmazása. Erre a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes szabályok megállapításáról és a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi CIV. törvény adott lehetőséget. Nyilvánvalóvá vált ugyanis, hogy a korábbi járványügyi szabályozásban alkalmazott, hatósági egyedi aktussal elrendelhető házi karaténkötelezettség előírására és ennek egyénenkénti, helyszíni rendőrségi ellenőrzésre a tömeges megbetegedések kockázata, és a tényleges tömeges megbetegedések miatt egyszerűen nincs lehetőség.

Álláspontunk szerint ez a szabályozás a hatósági felügyeletnek egy sajátos változatát alkalmazta, melyben egy veszélyhelyzeti kormányrendeletben előírt házikaratén kötelezettségről a rendőrség tájékoztatta a kötelezettet, az önkéntes jogkövetést nyomon követő hatósági ellenőrzést távellenőrzés formájában, online kapcsolatban valósították meg.⁵⁸ A karaténkötelezettség ugyanis közvetlenül a jogszabályból ered, az erről szóló rendőri tájékoztatás nem aktus, hanem reálcselekmény és maga az ellenőrzést szolgáló szoftver telepítése is az ügyfél kötelezettsége, a jogkövető magatartás egyik eleme.⁵⁹

Ez már rámutat a válsághelyzetbeli hatósági tevékenység egy fontos jellemzőjére, ez pedig a hatósági tevékenységre vonatkozó jogalkotási tevékenység növelése a tényleges hatósági tevékenység volumenének lehetőség szerinti csökkentése érdekében.

(szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.*, 3. átdolgozott és hatályosított kiadás. Budapest, ELTE Eötvös, 2023, 152.

⁵⁷ Hasonlóképpen KÁDÁR – HOFFMAN: i. m., 8.; a hatósági intézkedések szabályozásáról lásd még BARABÁS GERGELY: 4. A hatósági intézkedés autonóm közigazgatási perjogi fogalma és a közreműködők. In: BARABÁS GERGELY – F. ROZSNYAI KRISZTINA – KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018, 80–82.

⁵⁸ A Covid–19 válságzakirodalomban ezt a szabályozást részletesen feldolgozta BALÁZS ISTVÁN és HOFFMAN ISTVÁN több közös tanulmányban, akik a karaténszoftver alkalmazását sajátos hatósági intézkedésnek tekintik, ld. BALÁZS ISTVÁN – HOFFMAN ISTVÁN: A közigazgatási jog rezilienciája – koronavírus idején. In: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – LŐRINCZ VIKTOR OLIVÉR (szerk.): i. m., 51–52. Mint látható, dogmatikai álláspontunk eltér ettől. A szabályozás – lehet, hogy kissé elrugaszkodott analógiával – a pénztárgépeknek a kereskedelemben alkalmazott online adóhatósági ellenőrzéséhez hasonlítható (az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 106. §).

⁵⁹ Megjegyezzük, hogy már az előző általános hatósági eljárási törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) is a hatályba lépésétől kezdve lehetővé tette „a hatósági nyilvántartáshoz telepített, illetve a folyamatba beépített ellenőrző rendszerből történő táv-adatszolgáltatás útján” történő ellenőrzést [Ket. 88. § (3) bekezdés].

Ennek több iránya is tetten érhető volt az elmúlt három évben. Az egyik az okmányigazgatás területén alkalmazott megoldás, amelynek lényege, hogy az okmányok érvényességi idejét a jogalkotó egy fikcióval meghosszabbította. Ezzel az ügyféltalálkozók száma jelentősen csökkent, hiszen a járvány első két időszakában a legtöbb esetben nem volt olyan különös indok, amely szükségessé tette volna a lejárt okmányok cseréjét. A korlátozások enyhülésével természetesen újra nőni kezdett az okmányügyi hatósági tevékenység, hiszen például a személyi igazolvány magyarországi érvényességének kitolása a ki- és beutazást már nem tette lehetővé. Ennél jóval jelentősebb párhuzamos irány volt az elektronikus ügyintézés hatókörének kiterjesztése (ld. lent).

Ugyanakkor kapacitások felszabadítására nem csak ilyen módon került sor. A rendszerszintű változásokat eredményező „kapacitás-felszabadítási irány” lényege abban ragadható meg – ami már a karantén-kötelezettség kapcsán is az előbb felsejlett –, hogy a jogérvényesítés hatósági jogalkalmazásos modellje helyett a jogalkotó egyre jobban előtérbe helyezte és helyezi a közigazgatási jogi normák önkéntes jogkövetéssel való érvényre juttatásának modelljét (hatósági felügyeleti modell). Ennek legekleatásabb példája a hatósági engedélyezés helyett a hallgatás=beleegyezés elvét érvényesítő ellenőrzött bejelentés szerepének jelentős növelése. Elméletileg egy ilyen modellváltás az ellenőrzési kapacitások jelentős megerősítését igényelné, hiszen az önkéntes jogkövetést ellenőrző (helyesebben felügyelő) tevékenység volumenének drasztikus növelését feltételezi, ám ennek jeleit nem érzékelhetjük a magyar közigazgatási szervezetrendszerben.

Az ellenőrzött bejelentés intézményét a járvány első szakaszában vezette be a Kormány, az Országgyűlés pedig még 2020-ban törvényi szintre is emelte ezeket a szabályokat.⁶⁰ Természetesen nem új megoldásról van szó, hiszen a bejelentés a Szolgáltatási Irányelv átültetése óta egyre növekvő mértékben használt megoldás a hatósági igazgatásban.⁶¹ A függő hatályú döntés is ide sorolható – ám tisztavirág-életű – jogintézmény volt.⁶²

⁶⁰ Bevezette a veszélyhelyzet alatti engedélykötelezettségről, valamint az ellenőrzött bejelentésről szóló 191/2020. (V. 8.) Korm. rendelet. Véglegesítette a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. évi LVIII. törvény IV. fejezetével. Ld. SZAMEK GABRIELLA: Úttalan utakon. *Jogtudományi Közlöny*, 2021/11–12. szám, 485–492. és GYURITA RITA: Az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása: az engedélyezés és a bejelentés. *KözigazgatásTudomány*, 2022/2. szám, 68–81. <https://doi.org/10.54200/kt.v2i2.41>

⁶¹ Lásd az e szempontból úttörő építésügyi igazgatásra nézve SZAMEK GABRIELLA: Engedélyből bejelentés – szabályozási változások az építetők szemszögéből, *Közjogi Szemle*, 2020/2. szám, 7–10.; ill. BENCsik ANDRÁS: Az építési jog szakigazgatási alapjai. In: LAPSÁNSZKY ANDRÁS (szerk.): *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 673.

⁶² F. ROZSNYAI KRISZTINA: Pillanatkép a függő hatályú döntés után – a határidő-túllépés következményeinek változásai. In: ÁRVA ZSUZSANNA – BARTA ATTILA (szerk.): *Évtizedek a magyar közigazgatás szolgálatában*. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021, 289–303.

Az ellenőrzött bejelentéssel azonban szintet lépett a hatósági jogalkalmazás eljárásjogi szabályozása. Az engedélyezési eljárások visszaszorítása, az ellenőrzött bejelentés immár szintén „horizontálisan” szabályozva,⁶³ az egész eljárásjogra való kiterjesztése a diszkrecionalitás jelentős tényeréseként értelmezhető. A hatóság ugyanis szabad belátása szerint dönt arról, hogy fennáll-e olyan közérdek, amely az eljárás lefolytatását szükségessé teszi. Ezzel az engedélyezési eljárásoknak a hatósági eljárásjog által biztosított *ex ante*, előrehozott jogvédelmi funkciója⁶⁴ az ellenőrzött bejelentés alól ki nem vett területeken megszűnt. Másfelől a legalitás elve érvényre juttatását is garantáló *ex post* jogvédelem terjedelme is csökkent, hiszen eljárás hiányában nincsenek ügyfelek, s ügyféli minőség hiányában közigazgatási jogorvoslat igénybevételére csak nagyon korlátozottan kerülhet sor.

Ezt a hatást csak fokozta ráadásul az az Ákr. módosítás, amely ugyan még 2019 végén került elfogadásra, de a járvány első időszakának kezdetén lépett hatályba: a fellebbezés lehetőségének minimumra szorítása.⁶⁵ A jogorvoslatok igénybevételéhez kapcsolódó érdekes aspektus, hogy míg egyes országokban jelentősen megugrott a jogorvoslati kérelmek, keresetlevelek száma, hazánkban jelentős csökkenés volt elkönnyvelhető⁶⁶ a fellebbezés eltörlése ellenére, ami eleve a keresetlevelek növekedését kellett volna, hogy eredményezze, hiszen a fellebbezés jelentős tehermentesítést jelentett azzal, hogy a fellebbezett ügyek 25%-ában indítottak csak korábban pert.

Ennek az „ügyfogyatkozásnak” több oka is van, nyilván ezek közül az egyik az említett bejelentéses modell előtérbe kerülése, hiszen ott nincs mód jogorvoslati kérelem benyújtására, amennyiben a közigazgatás hallgat. További fontos ok, hogy a két jogintézmény nem csereszabatos egymással: a tapasztalatok szerint a közigazgatási per megindítására jóval kevesebb ügyfél hajlandó vagy képes, mint fellebbezést benyújtani.⁶⁷

Szintén lényeges szempont a közigazgatási bírói út hatékonyságának hiánya. A koronavírus-járvány során a veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről szóló 74/2020. (III. 31.) Korm. rendelet 36. §-a értelmében azonnali jogvédelem igénybevételére nem volt lehetőség, amennyiben a közigaz-

⁶³ Lásd BALÁZS ISTVÁN – HOFFMAN ISTVÁN: Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? *Közjogi Szemle*, 2020/3. szám, 1–10.

⁶⁴ F. ROZSNYAI KRISZTINA: Gyorsítási törekvések a közigazgatási eljárásjogban és ezek hatása az eljárásjog által biztosított »előrehozott jogvédelemre«. *Jogtudományi Közlöny*, 2010/1. szám, 22–30.

⁶⁵ KIS KRISZTIÁN: A közigazgatási jogorvoslati rendszer átalakítása: hangsúlyeltolódások. In: BODZÁSI BALÁZS (szerk.): *Jogászegyleti Értekezések*. Budapest, Magyar Jogász Egylet, 2022, 164–188. <https://cdn-60b7abf2c1ac185aa47cf636.close.com/wp-content/uploads/sites/50/2022/08/jogasz-egylet-2022.pdf>. (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 23.)

⁶⁶ BALÁZS ISTVÁN – HOFFMAN ISTVÁN: A közigazgatási hatósági eljárás aktuális kérdései veszélyhelyzet idején. *KözigazgatásTudomány*, 2022/1. szám, 5–27. <https://doi.org/10.54200/kt.v2i1.35>

⁶⁷ Kis: i. m., 164–178.

gatási cselekmény az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárításához, vagy a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvásához kapcsolódott. A járványügyi intézkedések, határozatok azonnali jogvédelem nélküli megtámadása eleve okafogyottá teszi az esetek zömében a perlést, ha ugyanis még elméleti esély sincsen a halasztó hatály kimondására, vagy esetlegesen ideiglenes intézkedés elrendelésére, a hónapokkal, vagy akár egy évvel későbbi bírói ítéletet az éppen a jogorvoslati eszköz immanens tartalmától, a jogsérelem orvosolhatóságának legalábbis eshetőségétől fosztja meg, így legfeljebb a bírságok kiszabásánál nem lesz ez a tényező a jogorvoslat igénybevételétől eltántorító adottság.

Természetesen – ahogy azt fent bemutattuk – az is nagyon fontos tényező, hogy a járvány idején a közigazgatási tevékenység elsődlegesen jogalkotást jelentett, ami eleve nem ad lehetőséget közigazgatási bírói jogvédelemre. Vagyis összességében minimális a válságkezeléssel szembeni jogvédelem.

5. „Magad uram...” – a közigazgatás közvetlen szervező tevékenységének felértékelődése válság idején a közszolgáltatásszervezésben és válsághárításban

A válsághelyzet kiválthatja a közigazgatás közvetlen, azonnali cselekvéseit is. Ez – ahogy említettük – a hatósági tevékenységben a hatósági intézkedés. Ez azonban mindig egy másik jogalanynak közhatalommal való tevékenységre vagy tűrésre kötelezését jelenti.

Ezzel szemben a közigazgatás közvetlen szervező tevékenysége, amikor a közigazgatás szervei nem hatalmi pozícióból maguk végeznek – MADARÁSZ TIBOR eredeti szóhasználatával – „szervező, operatív intézkedő tevékenységet”.⁶⁸ Ez megvalósulhat a közigazgatás közvetlen közszolgáltatást nyújtó tevékenységében. Ide tartozik – többek között – a közvetlen áru-, termék-, szolgáltatásvásárlás (például lélegeztetőgép-vásárlás, oltóanyag beszerzés, védettségi igazolványok gyártásának megrendelése), amelyek közbeszerzési eljárás lefolytatása után – avagy válsághelyzetben, külön kormányzati felmentés alapján anélkül – megkötött polgári jogi szerződésekben realizálódnak.

Alapvetően reálcselekmények és materiális cselekmények sorából áll a különböző akciók, kampányok szervezése (ld. Covid-19-oltásszervezés során az oltóanyag eljuttatása az oltópontra; védettségi igazolványok postázása stb.), lakosságot tájé-

⁶⁸ MADARÁSZ TIBOR: *Városigazgatás és urbanizáció*. Budapest, KJK, 1971, 351–354.

koztató tevékenység (pl. riasztás, közlemények kiadása, internetes tájékoztatás⁶⁹), az Ukrajnából érkező menekültek ételmezése, elszállásolása, ehhez megfelelő épületek berendezése, egészségügyi ellátásuk megoldása,⁷⁰ stb.

A közvetlen szolgáltató tevékenység volumenének növekedése különösen az önkormányzatoknál volt jelentős: ez mind a járvány, mind a háború miatt kialakult válsághelyzetben egyaránt tapasztalható volt. A lakosság önmagáról gondoskodni nem képes tagjainak, valamint a menekülteknek a tevőleges segítése az önkormányzatokra háruló feladat volt. Nem véletlen, hogy a Covid-19-járvány idején az első korlátozásokat az önkormányzatok vezették be, s csak ezek megjelenését követően lendült mozgásba a kormányzati jogalkotás (maszkviselési szabályok, kijárási tilalom stb.).

Az egészségügyi ellátórendszerre nézve elmondható, hogy a tényleges cselekmények körében különösebb volumennövekedés nem könyvelhető el, hiszen az új típusú feladatok megjelenésével párhuzamosan a „szokványos” egészségügyi szolgáltatások nyújtása terén drasztikus volumencsökkenés volt tapasztalható, mind a járóbeteg-, mind a fekvőbeteg ellátás terén.

Végezetül egy igen pozitív folyamatot is ki kell emelnünk a közvetlen szolgáltatásszervezés kapcsán. Ugyan nem a válsághelyzeteknek köszönhető a kialakulása, ám annak révén jelentős lökést kapott az elektronikus közszolgáltatások, az elektronikus ügyintézés terjedése, ami a Covid-19-járvány alatt az európai országok zömében megfigyelhető jelenség volt.⁷¹

Az előző témához közvetlenül kapcsolódóan kifejezetten szerencsés volt a járványkezelés szempontjából, hogy az elektronikus egészségügyi szolgáltatási tér (EESZT) rövidebb idővel a járvány kitörése előtt megkezdte működését, ami az egészségügyi közszolgáltatások nyújtása körében jelentős könnyebbséget jelentett a járványkezelés során. Az orvos-beteg találkozók egy része és az egészségügyi szolgáltató és a páciens közötti kommunikáció jelentős része a telemedicina csatornájára volt így terelhető, ami a járványkezeléshez kapacitások felszabadulását jelentette. Az EESZT bizonyosan igen sokak egészségügyi ellátását könnyítette meg és tette lehetővé, és valamelyest ellene tudott hatni a kedvezőtlen, súlyos hatásoknak.

⁶⁹ Lásd pl. a Nemzeti Népegészségügyi Központ honlapján a koronavírus-járvány terjedéséről szóló adatsorokat.

⁷⁰ GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA: Gesundheitsversorgung für geflüchtete ukrainische Bürger in Ungarn im Lichte des EU-Rechts. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis De Rolando Eötvös Nominatae*. 2022/ LXI, 149–161. <https://doi.org/10.56749/annales.elteajk.2022.lxi.12.149>

⁷¹ SABINA HODŽIĆ – DEJAN RAVŠELJ – DUBRAVKA JURINA ALIBEGOVIĆ: E-Government Effectiveness and Efficiency in EU-28 and Covid-19. *Central European Public Administration Review*, Vol. 19, No. 1/2021, 159–180. <https://doi.org/10.17573/cepar.2021.1.07>.

Ami az e-ügyintézést illeti, Magyarország a V4-régióban eleve is szerencsés helyzetben volt, hiszen az elektronikus ügyintézés már a 2000-es évek közepétől fontos prioritása volt a kormánynak, bár áttörést mindig akkor sikerült elérni, amikor kötelezővé vált e csatornák használata. E szempontból az adóigazgatás elektronizálása és annak a gazdálkodó szervezetek számára kötelezővé tétele, illetve a magánszemélyek e módszer használatára ösztönzése az adóbevallás hatósági előkészítése révén azt eredményezték, hogy a járvány kitörésekor a lakosság jelentős hányada rendelkezett már ügyfélkapuval, és tudta is azt használni. Ezzel az ügyfélkapuk aránya szempontjából Magyarország kiemelkedett a visegrádi országok mezőnyéből.⁷²

A közigazgatás e-ügyintézéssel szembeni évtizedes vonakodását ugyanakkor a kormányzat a járványt megelőzően nem tudta leküzdeni. Itt – tulajdonképpen az elektronikus perlekedés *spill-over* hatásaként – az ügyvédség „kényszerítette ki” a hivatali kapuk és az E-papír szolgáltatás használatbavételét.⁷³ Így 2018 elejétől kezdve az elektronikus kommunikáció a közigazgatás és a külső jogalanyok között, legalábbis a peres eljárások kapcsán, tipikussá vált. Ennek révén azonban kialakult a megfelelő alap az elektronikus írástudás növekedéséhez, a közigazgatás hozzá szokott az e-ügyintézéshez, ami aztán a járvány alatt az elektronikusan intézhető ügyek bővítéséhez vezetett. Ennek pontos volumenéről sajnos nem áll rendelkezésünkre adat, de az a felületes szemlélő számára is szembeötlő, hogy igen jelentős előrelépés történt e téren. Ehhez természetesen a technológia fejlődésére is szükség volt. Ma például új típusú személyi igazolvány birtokában a jogosítvány meghosszabbításához személyesen csak az egészségügyi alkalmassági vizsgálat elvégzésére van szükség, minden más elektronikusan intézhető, illetve intézendő, és igen gyorsan kézbesítésre kerül az igényelt okmány.⁷⁴ A bürokráciacsökkentésnek az a törekvése, hogy az ügyfelek adminisztratív terheit csökkentse, a válság következtében tehát e téren megvalósulni látszik.

⁷² MATEJ HORVAT – WOJCIECH PIĄTEK – LUKAS POTĚŠIL – KRISZTINA F. ROZSNYAI: Public Administration's Adaptation to COVID-19 Pandemic – Czech, Hungarian, Polish and Slovak Experience. *Central European Public Administration Review*, Vol. 19, Nr. 1/2021, 133–158. <https://doi.org/10.17573/cepar.2021.1.06>.

⁷³ Részletesen erről a folyamatról lásd BARANYI BERTOLD: Kritikus tömeg. Az ügyvédség és a szakmai kamarák szerepe az elektronikus közigazgatás hazai elterjedésében. *KözigazgatásTudomány*, 2023/1. szám, 186–202. <https://doi.org/10.54200/kt.v3i1.56>

⁷⁴ Az elektronikus anyakönyv fokozatos kiépülése is támogatja ezt a folyamatot.

6. Záró gondolatok

Láthatjuk tehát, hogy igen vegyes az a kép, amit madártávlatból a „közigazgatás és válság” témáról festhetünk. A közigazgatás joghoz kötöttségének és a közigazgatással szembeni jogvédelem lehetőségének csökkenése igen aggasztó, de reményeink szerint csak átmeneti jelenség. Bízunk abban, hogy ahogy az elektronikus közszolgáltatások terén a válságból erényt tudott kovácsolni a magyar közigazgatás, és ezzel a hatékonyság terén előre tudott lépni, a közigazgatás másik fő alapelveinek, a legalitás követelményének érvényesítése terén is hamarosan sor kerül a trend megfordulására. A közigazgatás ugyanis csak akkor lehet valóban hatékony – és a válságokkal szemben reziliens⁷⁵ –, ha jogszerű is. Ez nemcsak az egyének, hanem a közösség elsőrendű érdeke is.⁷⁶

Abstract

CRISIS AND PUBLIC ADMINISTRATION

The paper deals with the very general topic of “crisis and public administration”. First the notion of crisis is investigated as well as its different phases, as well as crisis management and its forms. Then the new Hungarian legislation on crisis management is analysed from this perspective in the constitutional framework.

The second part of the paper focuses on different forms of administrative action and its characteristics in crisis. As most important type of action, administrative rule-making is identified and its typical subjects and methods are analysed thoroughly to then turn to authoritative action. Finally follow the characteristics of public service provision in times of crises, with an emphasis on digitalisation trends.

As a conclusion, in view of the increase of discretionary powers and the parallel decrease of legal protection, the paper urges to strengthen the principle of legality, as resilient public administration must be characterised both by lawfulness and efficiency.

⁷⁵ A fogalommal kapcsolatban lásd NAGY MARIANNA – FAZEKAS MARIANNA: Fésületlen gondolatok a közigazgatás rezilienciájának apropóján. In: ÁRVA ZSUZSANNA – BARTA ATTILA (szerk.): *Évtizedek a magyar közigazgatás szolgálatában. Ünnepi tanulmányok Balázs István Professzor 65. születésnapjára*. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021, [elektronikus kiadás] 79–91.

⁷⁶ BIBÓ ISTVÁN: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In: BIBÓ ISTVÁN: *Válogatott tanulmányok I.* Budapest, Magvető, 1986, 271–294.

DR. KUN ATTILA
tanszékvezető egyetemi tanár
Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék

A VÁLSÁGOK MUNKAJOGA ÉS A MUNKAJOG VÁLSÁGA: MOZGÁSTEREK ÉS LEHETSÉGES KIUTAK

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezesek.2023.Kun.59>

1. Bevezetés

A munkajogi normák fő küldetése, hogy minimalizálják a demokratikus deficitet és a függőség (egyenlőtlenségek) mértékét a munkaviszonyokban, illetve korrigálják e jelenségek nemkívánatos következményeit.¹ Nyilvánvaló, hogy a munkaviszonybéli egyenlőtlenségek éppen válsághelyzetekben manifesztálódhatnak legélesebben. A munkajog elemi célorientáltsága (vesd össze: „purposive approach to labour law”)² – nevezetesen a munkavállalók védelmének igénye³ – tehát különös súllyal esik latba gazdasági válságok idején (illetve azok után, azok tapasztalataként), hiszen a válságok általában határozottan ráirányítják a figyelmet arra is, hogy a munkáltatók önkéntes szociális felelőssége könnyen „megbicsaklik”,⁴ szükség van stabil jogi, munkajogi (és szociális jogi) védőhálóra.

A tanulmány alapvetően két síkon vizsgálódik. Egyrészt a „válságok munkajoga” kerül tárgyalásra, rávilágítva azon tipikus válságkezelési hibákra, amelyek kifejezetten ártalmasnak értékelhetőek mind a klasszikus munkajogi értékek tükrében, mind – nagy általánosságban – gazdasági perspektívából is. Második tartalmi egységként a „munkajog válságának” problémaköre kerül fókuszba, azonosítva a munkajog főbb aktuális válságtüneteit mind nemzetközi, mind hazai viszonylatban. A tanulmány szintetizáló igényű záró fejezete a válságokból potenciálisan kivezető utak munkajogi kondícióit vizsgálja, felhívva a figyelmet a mun-

¹ GUY DAVIDOV: The Three Axes of Employment Relationships: A Characterization of Workers in Need of Protection. *University of Toronto Law Journal*, Vol. 52, 2002. <https://doi.org/10.2307/825934>

² GUY DAVIDOV: *A Purposive Approach to Labour Law*. Oxford, Oxford University Press, 2016. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198759034.001.0001>

³ KISS GYÖRGY is leszögezi JHERING célmélete és NEUMANN tézisei alapján, hogy a munkajog alapvető rendeltetése a munkavállalók védelmében áll. KISS GYÖRGY: Válság, közösség, szolidaritás – van-e (munka)joga a válságnak? *Magyar Jog*, 2020/9. szám, 503–512, 509.

⁴ Lásd bővebben: KUN ATTILA: Vállalati társadalmi felelősség és az állam – A gazdasági világválság apropóján. *Munkaügyi Szemle*, 53. évf., 2009/3. szám, 75–81.

kajog újrapozícionálásának igényére, és egyben rámutatva e paradigmaváltás kilátásaira, továbbá egyes biztató nemzetközi szakpolitikai jelekre, illetve a paradigmaváltás hazai percepciójának különös szükségességére (és sajátos dilemmáira).

2. A válságok munkajoga

E tanulmány nem teheti feladatává a válságok, de még csak a közelmúlt meghatározó válságainak (mint a 2008-ban kirobbant gazdasági világválság, vagy a koronavírus járvány indukálta válság stb.) mentén – akár nemzetközileg,⁵ akár hazánkban⁶ – megvalósuló munkajogi reformok részletező bemutatását. Nem is ez a tanulmány célja, hanem sokkal inkább a különféle válságok munkajogi jogalkotásra (és vice versa) gyakorolt legfőbb hatásaiból levonható főbb rendszerszintű tanulságok áttekintése.

Ügyszólván azt is állíthatjuk, hogy a munkajog egyfajta „válság-jog”, legalábbis abban az értelemben, hogy eredeti, döntően védelmi, szociális igényű céljai állandó nyomás alatt vannak a gazdasági elvárások irányából. A gazdasági élet zavarai (ideértve a válságokat) természetesen érintik a munkaerőpiacot, ezáltal a munkavállalókat (akiket a munkajog alapvetően védeni hivatott).

A munkajogot tehát determinálja a gazdasági és szociális érdekek gyakorta ütköző dinamikája. Elég csak a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) normatív céljának immanens feszültségére, egyben a gazdasági és szociális szempontok szükségképpen kölcsönhatására utalni: „*E törvény a tisztességes foglalkoztatás alapvető szabályait állapítja meg a vállalkozás és a munkavállalás szabadságának elve szerint, tekintettel a munkáltató és a munkavállaló gazdasági, valamint szociális érdekeire.*”⁷ KISS GYÖRGY rámutat, hogy „*a gazdasági követelmények és a szociális szükségletek közötti divergencia nem új keletű probléma, és azt sem lehet állítani, hogy csak válság időszakában merül fel, kétségtelen azonban, hogy éles helyzetben előtérbe kerül.*”⁸

⁵ A 2008-ban kirobbant gazdasági világválság főbb munkajogi implikációinak összefoglaló elemzéséhez lásd egyebek mellett: STEFAN CLAUWAERT – ISABELLE SCHÖMANN: *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*. ETUI, The European Trade Union Institute, Brussels, Working Paper, 2012/4. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2208400>; A koronavírus- járvány kapcsán az egyes országok lényegesebb munkajogi reformjainak bemutatásához lásd például: *Italian Labour Law e-Journal*, Vol. 13, 2020/1, Special Issue: Covid-19 and Labour Law. A Global Review, <https://illeg.unibo.it/issue/view/868> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 23.)

⁶ Lásd ehhez például: *Glossa Iuridica* – „Jog és vírus”, 2020.

⁷ Mt. 1. §

⁸ Kiss: i. m., 503. Lásd még ehhez: KISS GYÖRGY: Foglalkoztatás gazdasági válság idején – a munkajogban rejlő lehetőségek a munkajogviszony tartalmának alakítására (jogdogmatikai alapok és jogpolitikai indokok). *Állam- és Jogtudomány*, 2014/1. szám, 36–76.

A válságok jogi kezelésére nézve bizonyosan nincs varázsszer, illetve univerzálisan hatékony munkajogi jogalkotási recept. Ugyanakkor a különféle válságok tapasztalatai tükrében nagy biztonsággal azonosíthatók olyan „tévutak”, tipikus válságkezelési hibák, amelyek kifejezetten károsnak értékelhetőek a klasszikus munkajogi értékek tükrében (ám másfelől azok gazdasági sikeressége sem igazolt – utóbbiról lásd alább, a 4.1. pont alatt).

Az alábbiakban három ilyen főbb veszélyt azonosítunk, megkísérelve levonni azokból bizonyos tanulságokat: egyrészt a radikális deregulációt és rugalmassá tételt, másrészt a kollektív munkajogi struktúrák marginalizálását, harmadrészt a kapkodást.

2.1. Védelem kontra dereguláció

A 2008-ban kirobbant gazdasági világválság okán (avagy a válságot – olykor hamisan – ürügyként használva) az európai országok jórészt olyan munkajogi reformokat vezettek be, amelyek többnyire rugalmasabbá tették a meglévő munkajogi rendelkezéseket, és fellazították a minimumszabályokat, a hangsúlyt a deregulációra helyezve.⁹ Az e reformokat elemző mérvadó kutatások kimutatták a deregulatív munkaerőpiaci reformok rövid távú negatív hatásait.¹⁰

TRIDICO megállapításai szerint is például a 2007–2008. évi világválság során azoknak az országoknak, amelyek teret engedtek a munkaerőpiac szinte korlátlan rugalmasságának, a foglalkoztatás drasztikus visszaesésével és a munkanélküliek számának hirtelen növekedésével kellett szembenézniük.¹¹ KISS pedig azt az általános következtetést fogalmazza meg, miszerint „a válság azokat az országokat érintette kedvezőtlenül, amelyekben a munkaerőpiac alapvetően a rugalmasságra és a mobilitásra épült, ugyanis a rugalmas munkaerőpiac jogintézményei csak addig működőképeseek, ameddig a gazdaság prosperál, és így bővíteni képes a munkaerőpiacot.”¹²

⁹ CLAUWAERT – SCHÖMANN: i. m.

¹⁰ DRAGOS ADASCALITEI – CLEMENTE PIGNATTI MORANO: *Labour Market Reforms Since the Crisis: Drivers and Consequences*. ILO, 2015, https://www.ilo.org/global/research/publications/working-papers/WCMS_414588/lang--en/index.htm (Utolsó letöltés: 2023. április 8.). Idézi: NIKITA LYUTOV – ILONA VOITKOVSKA: *Labour Inspections in Post-Soviet Countries: Reform or Collapse?* *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2021/37, Issue 2, 269–300, 272. <https://doi.org/10.54648/IJCL2021013>

¹¹ PASQUALE TRIDICO: *The impact of the economic crisis on EU labour markets: A comparative perspective*. *International Labour Review*, 2013/2. szám, 175–190. <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2013.00176.x>

¹² KISS: i. m., 505.

E vonatkozásban kifejező és irányadó az ILO (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) korábbi főigazgatójának, JUAN SOMAVIA-nak egy 2011-es kijelentése, amely szerint az alapvető munkajogi elvek és jogok tiszteletben tartása nem képezheti alku tárgyát még válság idején sem, az egyes országokban elfogadott megszorító intézkedések kapcsán pedig nem használható a válság ürügyként arra, hogy a nemzetközileg elfogadott munkaügyi normákat figyelmen kívül hagyják.¹³

Ami hazánkat és a koronavírus járvány okozta válsághelyzet alatti munkajogi jogalkotói, jogpolitikai hozzáállást illeti, nagy általánosságban szemlélve, Kiss György hangsúlyozza, hogy mindez tulajdonképpen szükségszerűen tükrözi a foglalkoztatás addigi, általános szabályrendszerét, amelyet jórészt az erős „imparitás” jellemzett, jellemez.¹⁴ E vonatkozásban tulajdonképpen a „falig” elment a jogalkotó a járvány apropóján (sőt egyesek szerint messze azon túl is), különösképpen azzal a – szakirodalomban erőteljesen kritizált¹⁵ (mondhatni „szerencsére” rövid életű) – rendeleti szabállyal,¹⁶ amelynek értelmében a munkavállaló és a munkáltató az Mt. rendelkezéseitől külön megállapodásban eltérhetnek (lényegében bárhogy, bármitől).

GYULAVÁRI TAMÁS a következőképpen értékelte e rendelkezést: „...ez a szabály lényegében visszatérést jelent a 19. század közepének munkajogi gondolkodásához, amely még a szerződés tartalmának korlátlan szabadságára épült.”¹⁷ Hozzátehető, hogy a járvány alatti rendeleti munkajogi jogalkotással a munkáltató egyoldalú hatalma egyebekben is számos tekintetben kibővült,¹⁸ számos kockázatot és veszélyt implicálva ezzel a munkaerőpiacon (és különösképpen a munkavállalói oldalon). E két deregulatív irányú szabályozási trend – egyrészt a munkáltató egyoldalú hatalmának fokozása, másrészt a felek szinte abszolút szerződési szabadsága – tehát markánsan jellemezte hazánk „válság-munkajogát”.

¹³ Az Európai Parlamentben 2011. szeptember 14-én tartott beszédet idézi: CLAUWAERT – SCHÖMANN: i. m., 5.

¹⁴ Kiss: i. m., 512.

¹⁵ KUN ATTILA: Munkajogi elvi kérdések: a felek (munkáltató és munkavállaló) egyéni megállapodásainak mozgásteréről, *Glossa Iuridica* – „Jog és vírus” 2021, 145–156; HUNGLER SÁRA: Egyéni autonómia, egyéni felelősség – a munkavégzést meghatározó szabályok elemzése a koronavírus járvány idején. In: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – LŐRINCZ VIKTOR OLIVÉR (szerk.): *Jogi diagnózisok II. A Covid-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, L'Harmattan, 2021, 197–230.

¹⁶ A koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges az azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet 6. § (4) bekezdése.

¹⁷ GYULAVÁRI TAMÁS: Veszélyhelyzet a munkajogban: szerződési szabadság és munkáltatói hatalom. *Fundamentum*, 2020/1. szám, 75.

¹⁸ Például lásd ehhez: KÁRTYÁS GÁBOR: A munkaidő szabályok veszélyhelyzet idején – Megvéd vagy gúzsba köt? *Magyar Munkajog*, E-folyóirat, 2020. 1. <https://bit.ly/3EEW1JK>; PÁL LAJOS: Munkajogi elvi kérdések: a foglalkoztatási és rendelkezésre állási köteleesség teljesítése a veszélyhelyzet tartama alatt. *Glossa Iuridica*, 7. különszám, 2020, 169–184.

2.2. Szociális párbeszéd kontra voluntarista karakterű döntéshozatal

A szociális partnereknek és a szociális párbeszédnek a jelentősége – elvileg – felértékelődik válságok idején, hiszen azok „helyi” (akár munkahelyi, akár ágazati) szinteken képesek lehetnek a válság munkaerőpiaci hatásainak célzott, koncentrált, értő, rugalmas kezelésére, mérséklésére. Például a Magyar Munkajogi Társaság (MMT) állásfoglalása is kiemelte a koronavírus járvány alatt, hogy a jogszabályi rendezés sokszor túl általános, az egyedi megállapodás pedig gyakorta kockázatos (a felek eltérő alkupozíciója okán). „Így rendszerszinten leginkább a kollektív megállapodások kecsegtet(het)nek kulturált, kiegyensúlyozott, minden fél számára elfogadható, testre szabott megoldásokkal a konkrét munkajogi helyzetek kezelésében.”¹⁹

A gyakorlatban ugyanakkor válságok idején sokszor éppen az ellenkezője jellemző: a gyors cselekvés igényének argumentuma (és sokszor valós kényszere) mentén az államok nem ritkán hajlamosak félretenni, negligálni a szociális párbeszéd és a kollektív tárgyalások mechanizmusait. Ennek ártalmas hatásait ugyanakkor – mind nemzetközi,²⁰ mind hazai²¹ síkon – számos mértékadó kutatás kimutatja. Kiss György is felhívja a figyelmet, hogy a közösségi, kollektív szabályozás ugyan nem veheti át az állam jogalkotói szerepét a foglalkoztatás területén sem, „hiánya súlyos negatív következményekkel jár”, ugyanis a kollektív normaalkotás önfejlesztő, önreprodukáló sajátossága „nagy jelentőségű a felek közötti egyensúly megtartása szempontjából.”²²

2.3. Stabilitás kontra sürgető reagálás

A válságok jogi kezelésének egyik nagy dilemmája, hogy egyfelől nyilvánvalóan gyors, határozott állami cselekvésre van szükség ilyen szituációkban (és a válságkezelés érdekében hozott intézkedések előkészítése során nincsen mindig megfelelő idő a konzultációra, szociális párbeszédre), másfelől a döntések minőségét jelentősen ronthatja mind a párbeszéd hiánya (lásd fentebb a szociális párbeszéd

¹⁹ <https://munkajogilap.hu/osszefoglalo-egy-es-munkajogi-szabalyok-alkalmazasarol-a-veszelyhelyzet-kihirdetesrol-szolo-40-2020-iii-11-korm-rendelet-altal-elrendelt-veszelyhelyzet-idotartama-alatt/> (Utolsó letöltés: 2023. április 8.).

²⁰ CLAUWAERT – SCHÖMANN: i. m.; HORVÁTH ISTVÁN – HUNGLER SÁRA – RÁCZ RÉKA – PETROVICS ZOLTÁN: Szociális párbeszéd a válságban – válság a párbeszédben? A 2008-ban kezdődött gazdasági krízis tünetei és kiutak Közép-Kelet-Európa munkaerőpiacain. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2019/1–2. szám, 20–56.

²¹ SZABÓ IMRE SZILÁRD: Munkajogi elvi kérdések: a szociális párbeszéd és a kollektív szerződések mozgásteréről. *Glossa Iuridica* – „Jog és vírus”, 2021, 157–168.

²² Kiss: i. m., 507.

kapcsán írottakat), mind az esetleges kapkodás. Nagy általánosságban véve feltehető, hogy a munkajogi szabályozásnak válságok idején (is) leginkább az alapcélját (lásd fentebb: védelem) szükséges stabilan biztosítania,²³ míg a körülményekhez való rugalmas alkalmazkodásra többnyire adekvátabb a kollektív normaalkotás rendszere (és bizonyos mértékig, korlátokkal az individuális megállapodások szintje).

Természetesen léteznek jó példái a válságok alatti gyors, határozott munkajogi, foglalkoztatáspolitikai tárgyú jogalkotásnak mind nemzetközi, mind hazai tekintetben,²⁴ ám hazánkban például a jogalkotói „kapkodás” egyik kifejezetten kontraproduktív, szimbolikus példájaként említhető a koronavírus-járvány alatti távmunka – home office szabályozási „saga”. A tárgykörben született rendeleti jogalkotási dömping – amelynek részletes elemzésére ehelyütt nincs mód²⁵ – egyrészt kifejezetten hullámnak (olykor egyenesen kaotikusnak) értékelhető, másrészt feltételezhető, hogy a szabályozás a spontán alakuló otthoni foglalkoztatási gyakorlatokat kevésbé tudta hatékonyan lekövetni és alakítani (úgy is fogalmazhatunk, hogy a „piac” nagyrészt „elment” a szabályozás mellett).

OTTO KAHN-FREUND mutat rá, hogy még ha stabil is marad a munkajogi szabályozás változó gazdasági viszonyok között (ahogyan annak bizonyos előnyeit fentebb valószínűsítettük), a formális jog stabilitása mellett annak társadalmi funkciója természetszerűleg változik a fluktuáló gazdasági viszonyrendszerekben.²⁶ Sajátos precedensét vázolja ennek HALMOS SZILVIA, aki kimutatja, hogy a munkajog dogmatikáját gyökereiben megingató piaci jelenségek közepette is alkalmas lehet a munkajog megfelelő alkalmazkodásra. Ennek esettanulmányaként a munkaerő-hiányos munkaerőpiaci közeget elemzi, ahol a munkavállalók, álláskeresők alkupozíciója jelentősen nőhet, kikezdve ezzel a munkajog klasszikus dogmatikáját (nevezetesen az alá-főlérendeltséget kiegyensúlyozni hivatott védelmi funkciót). Ugyanakkor Halmos rámutat, hogy ez nem feltétlenül jelenti a „munkajog temetőjét”, hiszen – „megfelelő alkalmazási szemlélet és jogalkotási úton történő jog-

²³ Kiss szerint a „jogalkotás konzervál”. Kiss: i. m., 507.

²⁴ Például a csökkentett munkaidőben történő foglalkoztatás után igényelhető különféle bértámogatások különböző rendszerei az egyes országokban a koronavírus járvány alatt. Bővebben: JAN DRAHOKOUPIL – TORSTEN MÜLLER: *Job retention schemes in Europe*. ETUI, The European Trade Union Institute, 24 Nov. 2021. <https://www.etui.org/publications/job-retention-schemes-europe> (Utolsó letöltés: 2023. április 9.). Lásd ehhez hazánkban: KOZMA ANNA: A csökkentett munkaidőben történő foglalkoztatás után igényelhető támogatás. *Munkajog*, Orac, 2020/2. szám, 44–50.

²⁵ Lásd bővebben: KUN ATTILA: „Smart working” Magyarországon: a távmunka és a „home office”. In: HOMICSKÓ ÁRPÁD OLIVÉR (szerk.): *Modern technológiák a jog egyes részterületein*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2021, 91–215.

²⁶ Otto Kahn-Freund gondolatait idézi: MICHEL COUTU: Economic Crises, Crisis of Labour Law? Lessons from Weimar. *Journal of Law and Society*, Vol. 47, 2020/2. szám, 221–239, 226. <https://doi.org/10.1111/jols.12225>

fejlesztés mellett” – képes lehet a munkajog a megfelelő funkcionálásra a megváltozott (a munkajogi logika szempontjából atipikus) viszonyok között is.

Halmos is a stabilitás mellett érvel ebben a kontextusban, amikor is elvi éllel leszögezi, hogy „a munkajog intézményrendszerének olyannak kell lennie, amely mind a feszes, mind a laza munkaerő-piaci közeg követelményeinek megfelel. Vagyis fenn kell tartani azt a szabályozási alapkoncepciót, mely a munkavállaló mint gyengébb fél védelmét szolgálja, ebből következően jellemzően a munkáltatóval szemben szigorúbb, a munkavállalóval szemben enyhébb követelményeket támaszt.”²⁷

Kitérésképpen említést érdemel, hogy ebből a szempontból sajátos, figyelemre méltó dilemmát generál az Mt. 5. § (1) bekezdése, amely az úgynevezett értelmezési alapelvek körében rögzíti, hogy „e törvény rendelkezéseit Magyarország és az Európai Unió jogrendjével összhangban kell értelmezni.” Az Mt. ezzel tulajdonképpen a rendszertani értelmezés primátusát szögezi le (a klasszikusnak tekinthető jogértelmezési elvek – például: nyelvtani, logikai, rendszertani, történeti, teleologikus értelmezés stb. – tekintetében priorizálva lényegében). A kommentáriródlom is utal arra, hogy igencsak megkérdőjelezhető e szabály jelentősége. Egyfelől, az Mt.-t akkor is Magyarország és az Európai Unió jogrendjével összhangban lenne szükséges értelmezni, ha ezt a törvény külön nem deklarálná, „hiszen egyetlen jogszabályt sem lehet elszigetelten, a jogrendszer többi részétől elkülönülten alkalmazni, illetve értelmezni.”²⁸ Másfelől, az egyes értelmezési módokat nem egymástól függetlenül, hanem együttesen, egymásra épülve kell alkalmazni az adott jogi norma helyes értelmének azonosítása érdekében. Részint ugyan a rendszertani értelmezés primátusának kimondása szolgálhatja a stabilitás fentebb felvetett értékét, amennyiben az „nem engedi” a munkajog normák értelmezésének – netán túlzottan rugalmas – hozzá „hajlítását” az éppen adott társadalmi-gazdasági viszonyokhoz (lásd például: válságok). Részint viszont a munkajogban ideáltipikusnak mondható – válságok idején különösképpen releváns – teleologikus jellegű, célvű (lásd fentebb: „purposive approach”) értelmezés mozgásterét adott esetben a szükségesnél jobban marginalizálhatja e szabály.

Jelen fejezet részösszegzéseként kijelenthető, hogy – amint említettük – a válságok kezelésére bizonyosan nincs varázsszer, illetve univerzálisan hatékony munkajogi jogalkotási recept. Ugyanakkor a fentiek tükrében annyi nagy biztonsággal

²⁷ HALMOS SZILVIA: A munkaerőhiány mint a munkajog tetetője? In: BANKÓ ZOLTÁN – BERKE GYULA – TÁLNÉ, MOLNÁR ERIKA (szerk.): *Quid Juris? Ünnepi kötet a Munkaügyi Bírák Országos Egyesülete megalakulásának 20. évfordulójára*. Budapest–Pécs, Kúria, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Munkaügyi Bírák Országos Egyesülete, 2018, 147–168, 166–167.

²⁸ KÁRTYÁS GÁBOR – PETROVICS ZOLTÁN – TAKÁCS GÁBOR: *Kommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez*. Jogtár Kommentár (online), Budapest, Wolters Kluwer, Az Mt. 5. §-ához írt kommentár.

körvonalazható (az általánosítás szintjén), hogy a hatékony válságkezelés munkajogi „receptje” bizonyosan nem épülhet a gazdaság nyers deregulációs, rugalmasítási igényeinek feltétlen kiszolgálására, a kollektív munkajogi struktúrák és a szociális párbeszéd gyakorlatainak marginalizálására, illetve kapkodásra (noha e megoldások könnyen kézenfekvőnek tűnhetnek válságok idején).

3. A munkajog válsága

3.1. A munkajog válságának nemzetközi síkja és általános tünetei

A munkajogi irodalmat tulajdonképpen mindig is – mondhatni permanens jelleggel – foglalkoztatta a munkajog krízisének, válságának jelensége. Sokatmondó, hogy a munkajogtudomány „atyjának” tekintett HUGO SINZHEIMER már 1933-ban is a munkajog válságáról értekezett (a német weimari köztársaság idején, az 1929-ben kezdődött nagy gazdasági világválság apropóján).²⁹

Tulajdonképpen elmondható, hogy a történelem során a különféle gazdasági válságok mindig is rendkívüli nyomás alá helyezték a szociális szempontokat (és ezzel az alapvetően szociális védelmi igényű munkajogot is). A globalizáció előretörése és az azzal kéz a kézben járó gazdasági liberalizmus/piaci fundamentalizmus pedig tulajdonképpen az 1980-as évek óta rendszerszinten „szorongatják” a klaszikus munkajogi logikát. Nem lehet célunk ehelyütt az okok kimerítő bemutatása és a tárgyban irodalom mélyreható elemzése.³⁰ A munkajog – és kikényszeríthetősége – krízisé³¹ viszont egy olyan generális kontextusnak tekintjük, amely per-

²⁹ HUGO SINZHEIMER: Die Krisis des Arbeitsrechts. In: *Arbeitsrecht und Rechtssoziologie: Gesammelte Aufsätze und Rede*. Vol. 1, Kahn-Freund and T. Ramm, 1976, 135. Említi: COUTU: i. m., 222.

³⁰ A teljesség igénye nélkül lásd GUY DAVIDOV – BRIAN LANGILLE (eds.): *The Idea of Labour Law*. New York, Oxford University Press, 2011. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199693610.001.0001>; ARTURO BRONSTEIN: *International and Comparative Labour Law: Current Challenges*. Geneva, Palgrave Macmillan, ILO, 2009; GUY DAVIDOV – BRIAN LANGILLE (eds.): *Boundaries and Frontiers of Labour Law*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2006; RÁCZ RÉKA – HORVÁTH ISTVÁN (szerk.): *Tanulmányok a munkajog jövőjéről*. Budapest, FMM, 2004; BRIAN BERCUSSON – CYNTHIA ESTLUND (eds.): *Regulating Labour in the Wake of Globalisation: New Challenges, New Institutions*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2008; ROGER BLANPAIN – FRANK HENDRICKX (eds.): *Labour Law Between Change and Tradition: Liber Amicorum Antoine Jacobs*. Zuidpooslingel, Wolters Kluwer Law – Business, 2011; COLIN FENWICK – TONIA NOVITZ (eds.): *Human Rights at Work*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2010.

³¹ Vö. GUY DAVIDOV: The Enforcement Crisis in Labour Law and the Fallacy of Voluntarist Solutions. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 26, 2010, 61–8. <https://doi.org/10.54648/IJCL2010005>; REBECCA ZAHN: ‘Crisis in Labour Law’. University of Kingston, 11th May 2012, (with N. Busby) ‘European Labour Law in Crisis: the Demise of Social Rights’.

manens öngazolásra szorítja a munkajogtudományt és a munkajogi szakpolitikákat, arra sarkalva azt, hogy innovatív, illetve régi-új jogpolitikai érvelést, továbbá adekvát szabályozási, jogérvényesítési utakat tárjon fel.

DAVIDOV összefoglaló igénnyel írja le a munkajog „compliance” (megfelelési) és kikényszerítési krízisének jelenségét („*Compliance/Enforcement Crisis*”), majd szintetizáló jelleggel azonosítja ennek hét alapvető okát a következők szerint (ehelyütt mellőzzük ezek kifejtését, pusztán kontextusként idézzük azokat):³²

- a) Az önkéntes jogkövetés és az egyéni jogérvényesítés eleve adott, immanens nehézségei a munkajogban, munkaviszonyban;³³
- b) A globalizációból fakadó deregulációs, versenyképességi, költségcsökkentési verseny (amit szokás a „*race to the bottom*”³⁴ kifejezéssel is illetni);
- c) A szakszervezeti mozgalom általános válsága, a kollektív érdekvédelem szűkülése;
- d) A migráció fokozódása;
- e) „*Outsourcing, subcontracting*”, azaz a gazdaság és a vállalkozások szerkezetének átalakulása, mind komplexebbé válása (lásd kiszervezések, bonyolult ellátási/alvállalkozási láncok, a kis- és középvállalkozási / KKV-szektor felértékelődése stb.);³⁵
- f) Új, „nem standard” foglalkoztatási formák elterjedése;
- g) Csökkenő kormányzati források, költségvetési megszorítások.

BRONSTEIN-t is érdemes idézni e vonatkozásban, aki – némileg hasonló szellemben – alapvetően négy pontban látja megragadhatónak, szintetizálhatónak a munkajog jelenkori válságát. Elsőként említi a munkajog hatályában rejlő fokozódó bizonytalanságokat, hiszen mind homályosabb, hogy mi minősül napjainkban munkaviszonynak (lásd: színlelt szerződések, atipikus jogviszonyok, elhatárolási-klaszk-

³² DAVIDOV: i. m., kilencedik fejezet: Addressing the Compliance/Enforcement Crisis, 224–250.

³³ Ennek fő oka, leegyszerűsítve, hogy egyfelől a munkáltatók nagy általánosságban „költségént” tekintenek a munkajogi szabályokra, másfelől a munkavállalók egyéni jogérvényesítési hajlandósága — szintén nagy általánosságban véve — strukturálisan korlátozott. Davidov utóbbi jelenségnek három fő okát azonosítja: 1. korlátozott információk, csekély tudás a munkajogi jogosultságokról (és azok megszegéséről), információhiány a fellépési lehetőségekről; 2. források (és sokszor motiváció) hiánya a pereskedéshez, jogi képviselő megbízásához; 3. félelem a megtorlástól (különösen amíg még fennáll a munkaviszony). DAVIDOV: i. m., 226.

³⁴ A „*race to the bottom*” egy társadalmi-gazdasági kifejezés, amely elsősorban az üzleti környezet kormányzati deregulációjára utal. E verseny elsősorban a globalizáció és a szabadkereskedelem eredményeként alakul ki annak érdekében, hogy az egyes államok vonzzák vagy megtartsák a külföldi befektetéseket a joghatóságukban. E verseny jellemzően a fogadó állam szociális jellegű sztenderdjeinek erodálódását vonja maga után.

³⁵ Lásd még: „*the fissured workplace*”. DAVID WEIL: *The Fissured Workplace – Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve It*. Harvard University Press, 2017.

szifikációs kérdések problematikája, vagy a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek kérdése stb.), illetve, hogy hol húzódnak a munkajogi védelem határai (lásd: informális gazdaság stb.).

A második válságtünet abban rejlik, hogy a munkajog nehezen alkalmazkodik a gazdaság radikálisan megváltozott szerkezetéhez (lásd: információs társadalom, digitalizáció kihívásai, a szolgáltatási szektor előtérbe kerülése: terciarizáció, a termelés decentralizálódása, a fordí modellt leépülése, a komplex vállalati struktúrák és ellátási láncok kialakulása stb.). E megváltozott scenárió körében mind nehezebb érvényt szerezni a munkajogi szabályoknak. Harmadsorban alapvető problémákat okoz, hogy a globális gazdasági környezetben meggyengült a nemzeti munkajogi szabályozás relevanciája. A gazdaság globalitását nem tudja hatékonyan lekövetni a nemzeti szintű munkajogi szabályozás (igazi transznacionális munkajog pedig nem létezik³⁶).

Végül, de nem utolsó sorban, negyedik, ideológiai jellegű, átfogó válságtünetként említi Bronstein a jóléti, szociális megfontolásokkal – és a jóléti állam ideájával – szembehelezkedő neoliberális, neoklasszikus gazdasági megközelítések dominanciáját, amelyek a versenyképesség piaci szempontjait teszik uralkodó eszmévé, az állam szabályozó szerepét pedig leértékelik.³⁷

3.2. A magyar munkajog válságtünetei

A fentebb tárgyalt általános munkajogi compliance (megfelelési) és kikényszerítési-kriszisi („Compliance/Enforcement Crisis”) sajátos közép-kelet-európai, posztoszocialista viszonyaira mutat rá határozottan az ETUI egy közelmúltbeli kutatása a következők szerint (lesújtó, ám reálisnak tűnő képet festve a munkajogi megfelelés regionális és hazai helyzetéről). *„Szigorúan formális szempontból a foglalkoztatás szabályozása Csehországban, Magyarországon, Lengyelországban és Szlovákiában (Közép-Kelet-Európa, továbbiakban: KKE) elfogadható szintű védelmet biztosít a munkavállalók számára. A munkavállalók formális jogait azonban tömegesen sértik és kijátsszák. Mivel a felügyeleti rendszer nem hatékony, az alkalmazottak nem jutnak kellőképpen az igazságszolgáltatáshoz; továbbá a bíróságok*

³⁶ A transznacionális szintű munkaügyi ellenőrzés igényével, tárgykörével kapcsolatban lásd az alábbi javaslatot az ún. Transnational Labour Inspectorate (TLI) létrehozásáról: GARCIA-MUÑOZ ALHAMBRA ANTONIO – TER HAAR BERYL – KUN ATTILA: Harnessing Public Institutions for Labour Law Enforcement – Embedding a Transnational Labour Inspectorate within the ILO. *International Organizations Law Review*, Vol. 17, 2020/1, 233–260. <https://doi.org/10.1163/15723747-01701010>

³⁷ Bővebben: BRONSTEIN: i. m., 22–27.

és a közigazgatási szervek erősen formalizáltan közelítenek a szabályozáshoz, így a jogsértések és kijátszások idővel „normalizálódnak”, ami hatástalanná teszi a formális szabályozást.”³⁸

Számos fontos következtetés vonható le e megállapításból. A leglényegesebb – ahogyan a szerző is rámutat –, hogy a formális szabályozás nem elég, nagyobb figyelmet kell fordítani a jog dinamikus működésének folyamataira, végső soron a kikényszerítésre.

Elmondható továbbá, hogy a szerző egyik fő megállapítása, miszerint szigorúan formális szempontból a foglalkoztatás szabályozása ezen országokban elfogadható szintű védelmet biztosít, némileg meglepő. A foglalkoztatási szint radikális bővítésének ambíciója („10 év alatt egymillió új munkahely”³⁹) volt ugyanis az egyik olyan fő jogpolitikai cél, amely keretezte a magyar munkajogi jogalkotást lényegében a rendszerváltozás óta, de különösképpen az Mt. elfogadása tekintetében. A jogalkotó e célt – többek között – a munkajogi szabályozás átalakításával, flexibilizálásával kívánta elérni. Egyrészt okkal feltételezhető, hogy e célkitűzés eleve inkább a „politikai eladhatóság”, kommunikáció miatt került ilyen túlzóan hangsúlyos artikulálásra, másrészt a foglalkoztatás bővülésében (ami egyébként az elmúlt évtizedben kétségtelenül dinamikusan javuló tendenciát mutat⁴⁰) aligha izolálható, kalkulálható a munkajogi szabályozás szerepe.

Abban viszont vitathatatlan a szerző álláspontja, hogy sokkal nagyobb probléma, hogy – ahogyan a kutatás is fogalmaz – a „felügyeleti rendszer nem hatékony”, „a jogsértések és kijátszások idővel „normalizálódnak”, ami hatástalanná teszi a formális szabályozást.” A kutatás külön is kiemeli hazánkat, ahol, megállapítása szerint „notóriusan” korlátozott a munkavállalók számára a hozzáférés a jogérvényesítéshez („access to justice”).⁴¹

A kutatás számos okot felhoz a fentebb jelzett jelenség magyarázatára, noha maga is elismeri, hogy rendkívül összetett problémáról van szó; félrevezetőek lehetnek a leegyszerűsítő magyarázatok. Bizonyosan szerepel az okok között, hogy ezen országokban nagyon erősen etatista („statist”), formális a szabályozás karaktere,⁴² „hiper-pozitivistá”, mechanikus jellegű a jogalkalmazás és jogértelmezés,⁴³

³⁸ KAROL MUSZYŃSKI: *Reform and Oversight Mechanisms are not Enough: Access to Justice for Workers and Employment Standards in Central Eastern European Countries*. ETUI, Working Paper, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3706721 (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 23.)

³⁹ <https://novekedes.hu/hirek/palkovics-10-ev-alatt-sikerult-egymillio-uj-munkahelyet-letrehozni> (Utolsó letöltés: 2023. március 30.) <https://doi.org/10.2139/ssrn.3706721>

⁴⁰ Lásd ehhez: https://www.ksh.hu/stadat_files/mun/hu/mun0163.html (Utolsó letöltés: 2023. március 30.)

⁴¹ MUSZYŃSKI: i. m., 17.

⁴² MUSZYŃSKI: i. m., 17.

⁴³ MUSZYŃSKI: i. m., 19–20.

rendszerszintűek, megszokottak, „normalizáltak” a jogsértések és kijátszások („non-enforcement”).⁴⁴

Fontos általános megállapítása a kutatásnak, hogy „a munkajogi jogsértésekre vonatkozó pontos és megbízható adatok megszerzése lehetetlen”, mindezt a természeténél fogva képtelenség a maga teljességében, mennyiségileg megbízható módon mérni.⁴⁵ Másfelől viszont rendkívül gyenge a régióban a jogi normák társadalmi beágyazódása, dinamikája,⁴⁶ továbbá az „access to justice” kultúrája.⁴⁷

Különböző társadalomtudományi és empirikus kutatások eredményeit szintetizálva rögzíti egyúttal a kutatás, hogy bár a munkajog megsértése széles körben elterjedt, ezeknek csak töredékét orvosolják a munkaügyi felügyelőségek, illetve ezek csak szórványosan vezetnek jogi lépésekhez.⁴⁸ Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel kapcsolatos problémák jellemzője a KKE országok esetében a jogi intézmények iránti bizalom és a jogtudatosság alacsony szintje. A KKE országok lakossága általában – nem csak a munkavállalók – kevésbé ismeri a jogait, és nem különösebben hajlandó jogi eljárásokba bocsátkozni a védelmükben. Az informális megoldások, megállapodások kultúrája az uralkodó.⁴⁹ Mindez végső soron felveti a munkajog „irrelevánsá” válásának veszélyét is.⁵⁰

Az idézett kutatás konklúziója mindenképpen elgondolkodtató. Álláspontom szerint mindebből az a fő következtetés vonható le, hogy a magyar munkajog egyfajta „válságban” van, így a munkajogi jogpolitikában, szabályozásban és kikényszerítésben valamiféle olyan átfogó paradigmaváltásra lenne szükség, amely a problémakör holisztikus szemléletén nyugszik (és a reformoknak mindenkor egy jól átgondolt, komplex, széles körben egyeztetett, számos szakpolitikai területre – például: adójog, munkajog, oktatás, közbeszerzés stb. – kiterjedő keretbe kellene illeszkednie, nagy figyelmet fordítva e reformok tágabb társadalmi dinamikáira, érvényesülésére).

Megjegyzést érdemel, hogy a fentebb idézett ETUI-kutatás alapgondolatára (a jogsértések és kijátszások „normalizálódása”, a munkajog kvázi krízise) „rímél” több, közelmúltbéli hazai kutatás, szakirodalmi megállapítás is. Érdemes idézni NÁDAS és KISS megállapítását, amely szerint „fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a bíróság előtti igényérvényesítések számának szignifikáns csökkenése semmiképpen

⁴⁴ MUSZYŃSKI: i. m., 6.

⁴⁵ MUSZYŃSKI: i. m., 12

⁴⁶ MUSZYŃSKI: i. m., 9.

⁴⁷ MUSZYŃSKI: i. m., 11.

⁴⁸ Sajnos ennek volumenére nézve nincsenek statisztikai adatok hazánkban sem; becsülni is igen nehéz.

⁴⁹ MUSZYŃSKI: i. m., 16.

⁵⁰ MUSZYŃSKI: i. m., 23.

*sem értékelhető pozitív fejleménynek, ugyanis nem utal semmilyen bizonyíték arra, hogy a szerződő felek közötti jogviták száma csökkent volna, emiatt pedig arra a következtetésre juthatunk, hogy a visszaélések és jogsértések látenciája növekedett.*⁵¹

Más szerzők kifejezetten rámutatnak „a jogi megfelelés ellenőrzéséhez szükséges apparátus”⁵² deficités jellegére, vagy a „munkaügyi felügyeleti rendszer elhalványulására”,⁵³ és annak fejlesztése mellett érvelnek. A szakirodalom⁵⁴ gyakorta említi a hazai érdekegyeztetési struktúrák leépülését is. Berke továbbá rávilágít, hogy a munkajog rendszeresen szembesül az „érvényesíthetetlen igényekkel”, a szankciók nélküli köteleességekkel, illetve a legalizált, ám érvényesíthetetlen magánérdekekkel.⁵⁵ E vonatkozásban lehet említeni bizonyos – a munka világában egyébként szimbolikus jelentőséggel is bíró – struktúrák intézményi önállósága feloldódásának (lásd munkaügyi bíróságok,⁵⁶ önálló munkaügyi ellenőrzési hatóság,⁵⁷ önálló munkaügyi/foglalkoztatáspolitikai tárca⁵⁸), avagy teljes megszűnésének (lásd például: alternatív vitarendezési fórum, szolgálat)⁵⁹ jelenségét, mondhatni trendjét is.

⁵¹ NÁDAS GYÖRGY – KISS G. ÁRPÁD: A munkajogi perek átalakulása. *Pro Futuro*, Vol. 11, 2021/2. szám, 162–176, 176. <https://doi.org/10.26521/profuturo/2021/2/10248>

⁵² Ugyan Kártyás itt kifejezetten a harmadik államból érkezők magyarországi foglalkoztatására gondol, ám megállapítása általánosságban, extrapolálva is megállja helyét. KÁRTYÁS GÁBOR: Külföldi kölcsön: A határon átnyúló munkaerő-kölcsönzés Magyarországon, különös tekintettel a harmadik országok állampolgárainak foglalkoztatására. *Pro Futuro*, 2021/2. szám, 43–60, 60.

⁵³ KISS GYÖRGY: i. m., 512.

⁵⁴ Például: HORVÁTH ISTVÁN; HUNGLER SÁRA; RÁ CZ RÉKA; PETROVICS ZOLTÁN: i. m., 53.

⁵⁵ BERKE GYULA: *Magánjogi igényérvényesítés vagy közjogi szankciók a munkajogban*. Visegrád, XIX. Magyar Munkajogi Konferencia, 2022. október 12.

⁵⁶ A korábbi OMMF (Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség, majd Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség) helyett – az elmúlt két évtized számos szervezeti átalakulása után – jelenleg a kormányhivatalok illetékes osztályának kormánytisztviselői járnak el az ún. foglalkoztatás-felügyeleti hatóság jogkörében. Önálló hatóság helyett tehát egy sajátos, ún. „kettős irányítási” rendszer él (annak számos nehézségével): a kormányhivatalok látják el a munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzéssel járó feladatokat, míg a szakminisztérium illetékes főosztálya koordinációs jellegű, szakmai irányítási, hatékonyság-ellenőrzési funkciókat tölt be. Bővebben: a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvény.

⁵⁷ 2020. március 31-ével megszűntek a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, KMB-k (mint speciális különbíróságok). A munkaügyi perekben 2020. április 1. napjától első fokon az illetékes törvényszékek, másodfokon az ítélőtáblák, míg a felülvizsgálati eljárásban a Kúria jár el.

⁵⁸ Jelenleg a munkajogi szakterület a Gazdaságfejlesztési Minisztériumhoz tartozik (lásd: Foglalkoztatási Szabályozási Főosztály). Az elmúlt időkb en e tekintetben számos szervezeti változás volt, tartozott a terület többek között a következő tárcákhoz: Nemzetgazdasági Minisztérium, Pénzügyminisztérium, Innovációs és Technológiai Minisztérium, Technológiai Ipari és Minisztérium.

⁵⁹ Az M TVSZ, azaz a Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat egy európai uniós pályázat keretében a szociális partnerek konzorciuma által – a szakminisztériummal együttműködésben – működtetett, a kollektív munkaügyi érdekviták megoldásának országos, AVR megoldásokat nyújtó, egységes elvek mentén működő, szakmailag független, ingyenes támogató rendszere volt

4. Lehetséges kiutak a válságokból és a munkajog újrapozicionálása

4.1. A paradigmaváltás igénye a munkajogi jogpolitikai koncepciókban

A 2000-es évek elejére széles körben világossá vált, hogy a globális gazdaság megváltozott dinamikája – mondhatni válságokkal (lásd: Covid, háborúk stb.) súlyosbítva, ám anélkül, önmagában is – olyan jellegű és mélységű kihívásokat generál, melyek a munkajog újszerű pozicionálásának igényét diktálják. A munkajog funkcionalitását érintő kihívások (amint láttuk) mind dogmatikai, mind szabályozási, mind érvényesülési síkon megmutatkoznak és megfelelő kezelés hiányában aláaknázzák a munkajogba mint egyfajta szociális védelmi mechanizmusba vetett hagyományos bizalmat.

A munkajog ugyan a mindenkori gazdasági, politikai viszonyokra tekintettel egy rendkívül érzékeny (és azoknak nagymértékben kitett) jogterület,⁶⁰ fontos felismerni, hogy a munkajog nem „csodaszer”, nem valamiféle gyors reagálású védelmi eszköz.

Érdemes feltenni a kérdést, hogy mire is lehet valójában alkalmas a munkajog. Ugyanis gyakorta vár tőle olyat a gazdaság és a politika, amire aligha lehet rendszer szinten alkalmas (lásd válságkezelés, gazdaság bővítés stb.). Másfelől eredeti rendeltetése (az, amire alkalmas kell, hogy legyen), gyakorta háttérbe szorul (lásd a munkajog válsága), gyakran éppen a válságkezelés, gazdaság bővítés narratívái mentén, azok oltárán feláldozva. Az újszerű pozicionálás fentebb felvetett igénye tehát nézetem szerint voltaképpen nem a munkajog újszerű (gyakorta irreális) elvárásokkal való túlterhelését kell, hogy jelentse (például valamiféle meg-megújuló válság-narratíva mentén), hanem éppen az eredeti célokhoz való újszerű, de stabil közelítést, visszatérést.

NIKITA LYUTOV és ILONA VOITKOVSKA összegző igénnyel taglalja és értékeli egy tanulmányában a munkajog gazdasági hatásaira vonatkozó elemzéseket, és arra

(2016 óta). Az MTVSZ keretét adó projekt 2021. december 31-ig technikai lezárult, így a Szolgálat jövője bizonytalan jelen állás szerint. Bővebben: <https://www.munkaugyivitarendezes.hu/> Az MTVSZ elődje, az MKDSZ (Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat) 1996 és 2015 között működött. Bővebben: KUN ATTILA: A munkaügyi tanácsadó és vitarendező szolgálat (MTVSZ) szerepe a munkaügyi vitamegoldás rendszerében. In: BANKÓ ZOLTÁN – BERKE GYULA – TÁLNÉ MOLNÁR ERIKA (szerk.): *Quid Juris? Ünnepi kötet a Munkaügyi Bírák Országos Egyesülete megalakulásának 20. évfordulójára*. Budapest–Pécs, Kúria, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Munkaügyi Bírák Országos Egyesülete, 2018, 257–270; KUN ATTILA – BANKÓ ZOLTÁN – SZABÓ IMRE SZILÁRD: A munkaügyi tanácsadó és vitarendező szolgálat. In: GLAVANITS JUDIT (szerk.): *A gazdasági jogalkotás aktuális kérdései*. Budapest, Dialóg Campus, 2019, 141–152.

⁶⁰ Kiss György a munkajogot „politikus” jogágként aposztrofálja, LYON-CAËN szavaival élve „az előrenyomulások és a hátrálások” sorozataként. Kiss: i. m., 512.

a következtetésre jutnak, hogy senki sem hozott még fel meggyőző bizonyítékot arra nézve, hogy a munkavállalók munkajogi védelmének csökkentéséből hosszú távú makrogazdasági előnyök fakadnának. Rámutatnak továbbá, hogy számos olyan fajsúlyos közgazdasági és jogi interdiszciplináris tanulmány létezik, amelyek épphogy cáfolják ezt a felszínes tézist, sőt többé-kevésbé hasonló következtetésre jutott az ILO is.

A kutatások bizonyítékot találtak arra, hogy még ha a munkajogi szabályozásnak van is várható (pozitív vagy negatív) hatása a makrogazdasági eredményekre, az minden esetben rendkívül szerény. Álláspontjuk szerint éppen ezért visszas, hogy a nemzetközi pénzügyi intézmények továbbra is a munkajog deregulációját, mint a nemzetközi befektetések vonzásához és a munkatermelékenység növeléséhez szükséges jelentős strukturális reformot támogatják,⁶¹ ez tekinthető a jelenleg globálisan (is) uralkodó munkajogi jogpolitikai koncepciónak.

A munkajog automatikus, kalkulálható foglalkoztatásbővítő, gazdaságélénkítő potenciális funkcióját, szerepkörét napjaink munkajogának egyik vezető tudósa, SIMON DEAKIN is egyértelműen – komplex adatelemzéssel – cáfolja, kikristályosítva az ún. „indeterminacy of labour law” tételt.⁶² Ennek lényege abban áll, hogy egy adott munkajogi reform gazdasági hatásai – álláspontja szerint – ad ovo kalkulálhatatlanok. Deakin részletes joggazdaságtani elemzésekkel is igazolja állítását, melynek érdemi szakirodalmi cáfolata nem ismert.⁶³

A hazai szakirodalomban – hasonló hangsúlyokkal – Kiss György hívja fel a figyelmet arra, hogy „jó lenne, ha a jogalkotóban is tudatosulna, hogy a munkajog nem a munkáltató, illetve tágabb megközelítésben a foglalkoztatás szabályrendszerre, nem a gazdasági fejlődés ellen ható tényező.”⁶⁴

A fenti elemzésekből egyértelműen kirajzolódik, hogy a munkajog szinte bizonyosan nem „csodaszer”, ha gazdasági problémák (vesd össze: válságok) orvoslásáról van szó. Nem ez a feladata, célja, eszközei és potenciális hatásai pedig korlátozottak e vonatkozásban. Mindez azt diktálja, hogy megfontolandó lenne

⁶¹ NIKITA LYUTOV – ILONA VOITKOVSKA: i. m., 272.

⁶² Bővebben erről: KUN ATTILA: Az új munka törvénykönyve. In: JAKAB ANDRÁS – GAJDUSCHEK GYÖRGY (szerk.) *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 2016, 385–414, 387.

⁶³ Bővebben: SIMON DEAKIN – PRABIRJIT SARKAR: *Assessing the Long-Run Economic Impact of Labour Law Systems: A Theoretical Reappraisal and Analysis of New Time Series Data*. WEF Working Papers 2008/43. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1278006>; SIMON DEAKIN: The Evidence-Based Case for Labour Regulation. In: LEE SANGHEON – DEIRDRE MCCANN (eds.): *Regulating For Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation*. Geneva, ILO – Palgrave Macmillan, 2011. https://doi.org/10.1057/9780230307834_2; DEIRDRE MCCANN [et al.] (eds.): *Creative Labour Regulation: Indeterminacy and Protection in an Uncertain World*. Geneva, ILO – Palgrave Macmillan, 2014, 4–7.

⁶⁴ Kiss: i. m., 512.

a munkajogot „leválasztani” a gazdasági narratíváról (illetve annak ingadozásairól), és „hagyni”, hogy tegye azt – önértékén, „saját jogán” (nem a gazdaság „kiszolgálójaként”) – amire rendeltetett és alkalmas.

4.2. A paradigmaváltás kilátásai és főbb szignáljai

Napjainkra a munka világa – válságoktól függetlenül is – soha nem látott ütemben és permanensen fluktuál, különösen a demográfiai, környezeti és technológiai, digitalizációs változások,⁶⁵ illetve a globalizáció eredményeképp (noha természetesen más változások is közrehatnak, mint például az erősödő nemzetközi munkaerő-mobilitás). E kihívások közül a legtöbb globális karakterű, ezért a munka (és a munkajog) jövőjét illetően újszerű globális jövőkép kialakítására mutatkozik szükség — ahogyan azt mind több nemzetközi szakpolitikai dokumentum le is szögezi.⁶⁶ Olybá tűnik, hogy ezen újszerű globális munkajogi jövőkép keretében tulajdonképpen nagy szerephez jut a hagyományos munkajogi, védelmi igényű narratíva (noha némileg új köntösben). Az ILO – univerzális igényű – szintjén ez az „emberközpontú”⁶⁷ („human-centred”) szemléletet, illetve a munka intézményeinek („institutions of work”) megerősítési igényét középpontba helyező kívánalmakat jelent, amint azt a szervezet centenáriumára készült nagyívű, a munka jövőjéről szóló 2019-es tanulmány és nyilatkozat megfogalmazta.⁶⁸

Némiképpen hasonlóan, az Európai Unió eredendően „versenypolitikai beágyazottságú” munkajogi felfogásában is egyfajta áttörés, valamiféle érték-ori-

⁶⁵ Bővebben: HORVÁTH ISTVÁN – PETROVICS ZOLTÁN: Digitalizáció a munkában: táguló horizontok jöghézagokkal. *Pro Futuro*, Vol. 11, 2021/2. szám, 61–80. <https://doi.org/10.26521/profuturo/2021/2/10239>; KUN ATTILA: Munkaviszony és a digitalizáció – rendszerszintű kihívások és a kezdetleges európai uniós reakciók. In: PÁL LAJOS – PETROVICS ZOLTÁN (szerk.): *Visegrád 15.0 A XV. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018; FERENCZ JÁCINT: A technológiai fejlődés és a munkaviszonyok. In: PÁL LAJOS – PETROVICS ZOLTÁN (szerk.): *Visegrád 16.0 A XVI. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019; RÁ CZ ILDIKÓ: *A digitalizáció hatása a munkajog egyes alapintézményeire*. Budapest, KRE ÁJK – Jog és Állam/40, Patrocinium, 2022.

⁶⁶ Az Európai Unió Tanácsa (2019): A munka jövője: az ILO fennállásának századik évfordulója alkalmából kiadott nyilatkozatban foglaltaknak az Európai Unió általi előmozdítása – Tervezet – A Tanács következtetései. Brüsszel, 12765/19, 2019. október 17., Para. 10.

⁶⁷ „Human-centred approach to the future of work” – ILO: Centenary Declaration for the Future of Work (2019), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meeting_document/wcms_711674.pdf (Utolsó letöltés: 2023. február 28.); *Work for a brighter future – Global Commission on the Future of Work*. International Labour Office, Geneva, ILO, 2019.

⁶⁸ *Work for a brighter future – Global Commission on the Future of Work*. International Labour Office, Geneva, ILO, 2019, 40–41.

entáltabb paradigmaváltás látszik kirajzolódni, amennyiben egyre inkább előtérbe kerülni látszanak az alapjogi/szociális/demokratikus/„emberközpontú”⁶⁹ „emberarcú”⁷⁰ narratívák (is). E folyamat egyébként egyrészt az Európai Unió Alapjogi Chartájának egyre élénkebb munkajogi tematizálása és érvényesítése mentén,⁷¹ másrészt a Szociális Jogok Európai Pillérének (2017)⁷² horizontján kezdett intenzifikálódni az utóbbi években (e folyamatokkal részleteiben jelen írás nem foglalkozik⁷³). Kérdés persze, hogy egyrészt e paradigmaváltás végső soron mennyiben eredményez a (közel)jövőben csakugyan konkrét jogi reformokat, eredményeket, avagy mennyire csupán inkább látszólagos, (politikai) retorikai karakterű. Másrészt az is nagy kérdés, hogy hazánk munkajogi szakpolitikája (amely egyelőre megrekedni látszik a versenyképességi „mantra” dimenziójában⁷⁴), mennyiben kíván és tud „áthangolódni” ezen árnyaltabb, célorientáltabb jövőképre.

Amint fentebb is említésre került (2.2.), a szociális párbeszéd és a kollektív alku előmozdítása nem csupán általánosan elvárt nemzetközi jogi kötelezettségek, de egyben a válságok kezelésének is különösen adekvát potenciális eszközei. Figyelemre méltó, hogy a nemzetközi trendek e vonatkozásban is egyfajta hangsúlyváltást jeleznek az utóbbi időkben (talán éppen – részben legalábbis – a válságok tapasztalataként is). Az ILO idézett centenáriumi nyilatkozata is már a kollektív jogok „revitalizációjának” igényéről ír. Noha az Európai Uniónak „nincsenek egyértelmű kompetenciái a kollektív munkajog területén”,⁷⁵ illetve az EU munka-

⁶⁹ Vessd össze: ILO (fentebb).

⁷⁰ Vö.: TONIA NOVITZ: Re-introducing a human face – the future of EU Collective Labour Law? in KUN ATTILA – BERYL TER HAAR (eds.): *EU Collective Labour Law*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021, 445–459. <https://doi.org/10.4337/9781788116398.00036>

⁷¹ Lásd ehhez: FILIP DORSSEMONT – KLAUS LÖRCHER – STEFAN CLAUWAERT – MÉLANIE SCHMITT (eds.): *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*. Oxford, Hart Publishing, 2019. <https://doi.org/10.5040/9781509922680>

⁷² Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 2017-ben a götebörgi csúcstalálkozón hirdette ki a Szociális Jogok Európai Pillérét. A Pillér 20 alapvetet határoz meg, amelyek irányt mutatnak a 21. századi erős, méltányos, inkluzív és lehetőségekkel teli szociális Európa megvalósítása felé. A „Pillérhez” cselekvési terv kapcsolódik, amely konkrét kezdeményezéseket határoz meg a Szociális Jogok Európai Pillérének gyakorlati megvalósítása érdekében. Ehhez 2030-ig elérendő kiemelt célokat javasol az EU számára. Bővebben: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_hu (Utolsó letöltés: 2023. április 2.)

⁷³ Lásd ehhez: ZACCARIA MÁRTON LEÓ: *Idejétmúlt koncepció vagy garanciális minimum? Avagy a munkavállalói alapjogok érvényesülése az uniós és a magyar jogban*. Budapest, HVG-Orac, 2021.

⁷⁴ Lásd ehhez az Mt. Általános Indokolását, illetve a koronavírus-válság kapcsán Kiss György általános értékelését. Kiss (2020): i. m.

⁷⁵ HUNGLER SÁRA – GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA – PETROVICZ ZOLTÁN – DUDÁS KATALIN: *Az Európai Unió szociális és munkajoga*. Budapest, ELTE Eötvös, 2020, 235.

jogában ez a terület rendkívül „hézagos” és átpolitizált,⁷⁶ úgy tűnik, hogy az utóbbi időben a korábbiakhoz képest fokozottabban reflektorfénybe került ez a tárgykör.

Számos közelmúltbéli uniós dokumentum szorgalmazza a szociális párbeszéd és a kollektív alku promotálását, amelyek között az elsők közé tartozott „A szociális párbeszéd új kezdete” (2015) című nyilatkozat a Bizottság részéről⁷⁷ (amely, egyebek mellett, megerősítette, hogy szociális piacgazdaság nincs szociális párbeszéd nélkül). Az említett újrapozícionálásnak alighanem a legnyilvánvalóbb jeleként a Szociális Jogok Európai Pillére (EPSR, 2017) említhető, amely kifejezett kötelezettségvállalást deklarált arra vonatkozóan, hogy a szociális partnereket kollektív szerződések megkötésére ösztönzi (8. alapelv: szociális párbeszéd és munkavállalói részvétel). Ennek folytatásaként szemlélhető a nemrégiben kinevezett uniós szintű szociális párbeszédrel foglalkozó különleges tanácsadó egy kiemelkedő súlyú jelentése 2021 februárjából („Jelentés az EU szociális párbeszédének megerősítéséről”), amely számos – ehelyütt nem részletezendő – konkrét programpontra irányoz elő a tárgyban.⁷⁸ Szintén említésre érdemes az Európai Parlament Jelentése (2021) a munkahelyi demokráciáról.⁷⁹

A tárgykörben jogi értelemben a legnagyobb súlyú kétségkívül a megfelelő minimálbérekről szóló új uniós jogszabály, azaz az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2041 irányelve (2022. október 19.) az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérekről. Ennek 4. cikke kifejezetten rendelkezik a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások előmozdításáról, és e körben előírja, hogy mindazon tagállamok, amelyekben a kollektív tárgyalások általi lefedettség nem éri el a 80 %-os küszöbértéket, a szociális partnerekkel folytatott konzultációt követően jogszabályban, vagy a szociális partnerekkel kötött megállapodás alapján kötelesek meghatározni a kollektív tárgyalásokat elősegítő feltételek keretét. Az ilyen tagállamok cselekvési tervet is kidolgoznak a kollektív tárgyalások előmozdítására. Ennek jelentősége a jövőre nézve meghatározó, akár trendfordító érvényű lehet.⁸⁰

⁷⁶ Bővebben: KUN ATTILA – BERYL TER HAAR (szerk.): *EU Collective Labour Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021.

⁷⁷ *A New Start for Social Dialogue*. Bővebben: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/eb9d76b4-9a82-11e6-9bca-01aa75ed71a1/language-en> (Utolsó letöltés: 2023. április 2.).

⁷⁸ *Report on Strengthening EU Social Dialogue*. Written by Ms Andrea Nahles, Special Advisor on Social Dialogue to Nicolas Schmit, Commissioner for Jobs and Social Rights, February 2021, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=85&newsId=9916&furtherNews=yes> (Utolsó letöltés: 2023. április 2.).

⁷⁹ Európai Parlament (2021): Jelentés a munkahelyi demokráciáról: a munkavállalók vállalati ügyekben való részvételének európai keretrendszere és az Európai Üzemi Tanácsról szóló irányelv felülvizsgálata, (2021/2005(INI)), Foglalkoztatási és Szociális Bizottság, előadó: Gabriele Bischoff, 29. 11. 2021, A9-0331/2021.

⁸⁰ Lásd bővebben: KUN ATTILA – SZABÓ IMRE SZILÁRD: The impact of the “Minimum Wage Directive” – Directive (EU) 2022/2041 – in Hungary. *Revue de Droit du Travail*, 2023/3, 216–223.

5. Összegzés, következtetések

Álláspontom szerint tehát mind a gazdasági válságok kezelése terén, mind a saját válságából való kilábalás vonatkozásában akkor tud(na) sikeres lenni a munkajog, ha azt „teszi”, amire rendeltetett, ragaszkodik (visszatér) eredeti céljaihoz, és ezáltal leszakadni törekszik a direkt gazdasági narratíváról. Davidov fentebb idézett alapműve⁸¹ is rámutat, hogy a munkajogban leginkább annak biztosítása szükséges, hogy az alpcélokot (lásd fentebb) a „gyakran változó körülmények” között is előmozdítsuk. A „gyakran változó körülmények” (ideértve: különféle válságok) ideális esetben tehát nem ingathatják meg, nem íratthatják felül a munkajog alapvető céljait.

Abstract

THE LABOUR LAW OF CRISES AND THE CRISIS OF LABOUR LAW: MARGINS AND POSSIBLE WAYS OUT

After outlining the general context, the paper explores two main sub-topics. On the one hand, the “labour law of crises” is discussed, highlighting typical mistakes in crisis management from a labour law perspective that can be considered particularly damaging both in the light of classical labour law values and (more generally) also from an economic perspective. Three main such dangers are discussed: radical deregulation and flexibilisation, the marginalisation of collective labour law structures and, finally, precipitance. The second thematic part of the paper focuses on the problem of the “crisis of labour law”, identifying the main current symptoms of the crisis of labour law (and its enforcement), both internationally and domestically. The concluding chapter of the paper is intended to synthesise the two pillars of the study. This part examines the labour law-related context of the potential ways out of the crises, drawing attention to the need for a re-positioning of labour law, and at the same time pointing to the prospects for this paradigm-shift, as well as to some encouraging international policy signals and the particular need (and particular dilemmas) of a Hungarian perception of this paradigm shift.

⁸¹ DAVIDOV: i. m. [Abstract].

DR. LUKÁCS KRISZTINA

főtanácsadó

Alkotmánybíróság

BÜNTETŐJOGUNK SZEREPE A XXI. SZÁZAD VÁLSÁGAINAK KEZELÉSÉBEN

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2023.Lukacs.79>

1. Bevezetés

Az elmúlt évek kétségtelen tapasztalata, hogy mind egyénileg, mind társadalmi szinten újabb veszélyekkel, bonyodalmakkal kell szembe néznünk. A 2008-as gazdasági világválság olyan erővel kényszerítette térde az államokat, amelyre hosszú ideje nem volt már példa. Az Egyesült Államokban 2001. szeptember 11-én végrehajtott, majd az azt követő terrortámadások ráébresztettek bennünket, hogy állandó fenyegetettségben kell élnünk. Az új évezred második évtizedének közepére Európában a tömeges bevándorlás nyomta rá a bélyegét. Majd 2019 végén felütötte fejét a koronavírus-járvány, amely néhány hónap elteltével korábban soha nem látott módon és mértékben bénította meg a világot. Még ki sem lábaltunk a járványból, amikor Oroszország Ukrajna ellen fordult és Európában háború kezdődött, amely azóta is tart.

Mindezek az események kibillentették az államokat egyensúlyi helyzetükből és változatos eszközök alkalmazását kívánták meg annak érdekében, hogy a megrázó kódtatás következményei ellensúlyozhatók, a bekövetkezett károk orvosolhatók legyenek.

Jelen tanulmányban arra a kérdésre keresem a választ, hogy ezen eszközök palettáján mennyiben és miért kapott helyet a büntetőjog. Miként hatottak ezek a váratlan helyzetek a hazai büntetőjogi szabályozásra és a büntető igazságszolgáltatásra? Igyekszem továbbá feltárni azon összefüggéseket, amelyek a büntetőjog területére eső beavatkozás és reakció sajátosságait adják.

2. A büntetőjog funkciója általában és a válságokhelyzetek kontextusában

A büntetőjog válságkezelésben betöltött szerepét vizsgálva az adott jogterületnek a társadalom megszervezésében és működésében vállalt eredeti feladatából érdemes kiindulni. Könyvtárnyi irodalom szól a büntetőjog és a büntetőjog-tudomány

történeti fejlődéséről, a büntetőjognak a jogágak rendszerében betöltött helyéről, forrásairól, alapelveiről, a szabályozás értelmezésének módszereiről és annak részletes és értékeléséről. Némiképp szűkebb szakirodalmi bázis áll rendelkezésünkre annak meghatározására, hogy mi a büntetőjog funkciója vagy feladata.

2.1. A büntetőjog védelmi jellege

A hazai tankönyvi és szakkönyvi irodalmat áttekintve ebben a tárgykörben az alábbi meghatározásokat találjuk.

SZABÓ ANDRÁS¹ gondolati alapvetésként rögzíti, hogy el kell dönteni, mi a büntetőjog társadalmi szerepe. Ez pedig attól függ, hogy miként határozza meg a büntetőjog viszonyát az állam alkotmányos-közjogi rendszeréhez és politikai rendszeréhez. Álláspontja szerint „[a] büntetőjog demokratikus eszköz a bűnözés elleni társadalmi küzdelemben: olyan eszköz, amely demokratikus, történelmileg igazolt kulturális-politikai értékek hordozója. Ennek a sajátosságnak alapján nemcsak a beavatkozás eszköze az egyén életébe, hanem egyúttal a büntettek magna chartája is.”² Ebben a minőségében pedig „[a] büntetőjog társadalmi funkciója a büntettek jogi megtorlása és a megtorlás által a normák érvényességi tudatának fenntartása.”³ A büntetőjog megtorló jellege ellenére a társadalom működésének szükséges része, mégsem jelenti a megoldást valamennyi társadalmi problémára. „A normák érvényességének megtorlás útján való fenntartására még akkor is szükség van, ha egyébként megtaláltuk volna a bűnözés megelőzésének csodaszerét. [...] A büntetőjog [ezzel együtt] nem alkalmas társadalmi problémák megoldására.”⁴

FÖLDVÁRI JÓZSEF megfogalmazásában „[a] büntetőjog feladata a legáltalánosabb értelemben megegyezik a többi jogág feladatával: a társadalom érdekeinek megfelelő helyzet fenntartása, illetőleg megvalósítása. [...] A büntetőjog elsődleges feladata tehát védelmi jellegű [...]”⁵

BÉKÉS IMRE értelmezésében a büntetőjog abban különbözik az egyéb jogágaktól, hogy míg azok jogilag jelentős életviszonyokat hoznak létre, módosítanak, szüntetnek meg stb., addig a büntetőjog szabályai nem szabályoznak életviszonyokat, nem keletkeztenek jogokat és kötelezettségeket. „A büntetőjog a más jogágakban

¹ SZABÓ ANDRÁS: *A büntetőjog reformja*. Budapest, G&G, 1992, 3.

² SZABÓ: i. m., 19.

³ SZABÓ: i. m., 39.

⁴ SZABÓ: i. m., 45.

⁵ FÖLDVÁRI JÓZSEF: *Magyar Büntetőjog Általános rész*. 4. Változatlan kiadás, Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1995, 18.

szabályozott életviszonyokat, jogviszonyokat oltalmazza.”⁶ Ilyen módon a büntetőjognak Békés Imre megítélése szerint is elsődlegesen védelmi funkciója van.

Hasonló álláspontot képviselt HORVÁTH TIBOR, aki szerint „[a] büntetőjog funkciójában, szabályozási módjában, és céljában alapvetően különbözik más jogágazatoktól. Míg a jogágazatok többségét meghatározott társadalmi és életviszonyok rendezése jellemzi, addig a büntetőjog alapvető funkciója e viszonyok védelme.”⁷ A büntetőjog feladatként továbbá a társadalmi együttélés rendjének védelmét nevesítette a társadalomra káros vagy veszélyes cselekményekkel szemben.⁸

WIENER A. IMRE és LIGETI KATALIN értelmezésében „[a] modern korban az állam a büntetőhatalmat a társadalom számára alapvető értékek, érdekek védelmére használja, s ezt a hatalmat az emberi jogi egyezmények által megszabott keretek között gyakorolhatja.”⁹

GELLÉR BALÁZS és AMBRUS ISTVÁN úgy vélik, hogy „a büntetőjog feladata nem más, mint a jognak a feladata, azaz a jövőnek a biztosítása a társadalmi viszonyokban (ahogy azt a természettudományok teszik a fizika világában), vagyis az emberi magatartások kiszámíthatóvá tétele. Mint a jogrendszer zárköve [...] a büntetőjog biztosítja végső soron minden jogviszony érvényesülését, és így a jognak mint társadalmi szellemi valóságnak végső biztosítója.”¹⁰ Nézetük szerint a büntetőjog ilyen módon a társadalmi minimálmorált közvetíti.

Jogállamban a büntetőjogi beavatkozással szemben alapvető követelmény, hogy szükséges és arányos legyen – idézi JAREBORG-ot AMBERG ERZSÉBET és PALLAGI ANIKÓ a büntetőjog funkcionális vizsgálata során. A szerzőpáros megállapítása értelmében ennek egyik alapvető megfogalmazása az *ultima ratio* elve.¹¹

A fenti definíciók közös nevezőjeként a büntetőjog védelmi jellege emelhető ki. Emellett a büntetőjog olyan eszköz, amelyet az állam a rendelkezésére álló egyéb eszközök alkalmatlanságát vagy eredménytelenségét követően, végső biztosítékként vehet igénybe. Ez utóbbi sajátosságot emelte ki az Alkotmánybíróság is, amikor működésének kezdetén állást foglalt arról, hogy „[a] büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az *ultima ratio*. Társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós zárköve legyen.”¹² Ebből is fakadóan „demokratikus jogállamban a bün-

⁶ BÉKÉS IMRE (szerk.): *Büntetőjog Általános rész*. Budapest, HVG-Orac, 2002, 20.

⁷ HORVÁTH TIBOR (szerk.): *Magyar büntetőjog Általános rész*. Budapest, Complex, 2007, 26.

⁸ HORVÁTH: i. m., 25.

⁹ WIENER A. IMRE (szerk.): *Büntetőjog Általános rész*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2002, 14.

¹⁰ GELLÉR BALÁZS – AMBRUS ISTVÁN: *A magyar büntetőjog általános tanai I*. Budapest, ELTE Eötvös, 2019, 21–22.

¹¹ AMBERG ERZSÉBET – PALLAGI ANIKÓ: Mire jó a büntetőjog? Célszerűségi megfontolások kontra *ultima ratio*. *Belügyi Szemle*, 2021/1. szám, 45. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.1.2>

¹² 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.

*tető hatalom az állam – alkotmányosan korlátozott – közhatalmi jogosítványa a bűncselekmény elkövetőinek büntetőjogi felelősségre vonása.*¹³ Az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta, hogy a büntető hatalom gyakorlása, a büntetőjogi felelősségre vonás az állam alkotmányos kötelezettsége.¹⁴ „A bűnüldözés kizárólagos joga egyben a büntető igény érvényesítéséről való gondoskodás kötelezettségét jelenti.”¹⁵ „Az állami büntetőigény érvényesítésének a szükségessége és a kötelezettsége az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból levezethető követelményekből fakad.”¹⁶

2.2. A büntetőjog szerepe a válságok kezelésében

A büntetőjog általános funkciójából kiindulva immáron feltehetjük azt a kérdést is, hogy vajon betölt-e szerepet, és ha igen, milyen szerepet tölthet be ez a jogterület a válságok kezelésében. Ezen kevesek által vizsgált szerepválasztással összefüggésben kifejtett, alábbi szakirodalmi álláspontok arra engednek következtetni, hogy ilyen összefüggés fennáll.

NÉMETH IMRE szerint „[a] büntetőjogi jogalkotás az utóbbi években jelentősen előtérbe került, alkalmazási gyakorlata megnövekedett.” Ennek okát abban látja, „hogy egyes – akár időszakos – társadalmi problémákat, szükségleteket ad hoc büntetőjogi jogalkotással kíván a jogalkotó megoldani.”¹⁷ „[Ú]gy tűnik, hogy a jogalkotás a büntetőjogot inkább ratio universalis-ként, azaz minden problémát megoldó általános eszközként kezeli.”¹⁸

BÉKÉS ÁDÁM írta 2018-ban, a társadalmi változásokat kifejezetten büntető eljárásjogi kontextusból szemlélve, hogy a „2008. évi válság óta jól kézzelfogható igény alakult ki a jogkereső állampolgárok és a jogi személyek irányából a hatékony (vagy annak vélt) büntetőeljárás iránt. [...] Egyre többször tapasztalhatjuk, hogy a gazdasági viták eldöntésének a kihallgató-szoba lesz a helye, miközben a sérelmet szenvedő abban bízik, hogy a szabadságvesztés rémítő lehetősége jobb belátásra fogja bírni ellenfelét.”¹⁹ Békés következtetése szerint a polgári jogviták és a büntetőjog által

¹³ 40/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 288, 289.

¹⁴ 715/D/1994. AB határozat, ABH 1997, 584, 588.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 83.

¹⁵ 40/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 288, 289.

¹⁶ 7/2018. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [30].

¹⁷ NÉMETH IMRE: Prevenció, avagy a büntetőjog funkcióváltása. *Jog-Állam-Politika*, 2019/3. szám, 131.

¹⁸ NÉMETH: i. m., 132.

¹⁹ BÉKÉS ÁDÁM: *A mostohagyerek álma – lehet-e önálló eljárásjogi sértett-fogalom?* In: Ünnepi kötet Dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára, *Acta Juridica et Politica* Tom. LXXXI. Szeged, 2018, 122.

értékelhető cselekmények közötti határ egyre halványabb és sokszor összemosódik, amely tendencia ellentétes a jogállami büntetőjog ultima ratio elvével.

GÁL ISTVÁN LÁSZLÓ a büntetőjog és a gazdasági válságok összefüggése kapcsán mutatott rá arra, hogy a büntetőjognak a gazdaságpolitikai lépéseket támogató módosítása *„nem feltétlenül pozitív jelenség, hiszen a büntetőjognak viszonylagos állandóságot kellene mutatnia.”*²⁰

Ezen szakirodalmi megközelítések értelmében tehát a jogalkotó a válsághelyzetekre adott reakció keretében a büntetőjogi szabályozás eszközrendszerét is segítségül hívja. Azt, hogy erre a gyakorlatban miként kerül sor, azáltal ismerhetjük meg, ha áttekintjük a közelmúlt válságidőszakaiban a büntetőjog területét érintően bekövetkezett változásokat, a jogalkotás által valamely válságra hivatkozással eszközölt módosításokat. Ilyen módon feltárhatjuk a büntetőjognak a válságok kezelésében az elmúlt időszakban ténylegesen szánt szerepet.

A továbbiakban erre teszünk kísérletet, áttekintve a büntetőjogi szabályozást érintő jogszabályi módosításokat az elmúlt mintegy másfél évtized krízishelyzeteivel összefüggésben.

3. A büntetőjog szerepe a közelmúlt válságidőszakaiban

A 2008-as gazdasági világválságból éppen, hogy kilábalni kezdtünk, amikor a migrációs válság első intő jeleit tapasztalhattuk. Ezzel párhuzamosan gyűrűzött be a mindennapjainkba a világban előforduló terrortámadások által okozott fenyegetettség érzése, amelyet rövid idővel egy igazán jelentős sokkhatást kiváltó krízis, a koronavírus járvány követett. A hétköznapi nyugalma éppen kezdett visszatérni, amikor a szomszédos Ukrajnában háború tört ki. Mindezek az események alkalmat kínálnak a büntetőjog területét érintő jogszabályi változások vizsgálatára a válságidőszakok kontextusában.

3.1. Gazdasági világválság

„Sokak szerint sikerült megalkotnunk a 28 tagú Európai Unió legszigorúbb büntető kódexét. [...] A szigorítások egyik oka a 2008-tól kibontakozó, és Magyarországot az átlagnál erősebben sújtó gazdasági válság volt. Ilyen szituációkban a kormányon lévő politikai erők – politikai hovatartozástól függetlenül – a büntetőjog szigorítá-

²⁰ GÁL ISTVÁN LÁSZLÓ: Új magyar Büntető Törvénykönyv és a gazdasági válság elleni küzdelem. *Büntetőjogi Szemle*, 2012/1. szám, 19.

sával (is) szoktak reagálni”²¹ – írja Gál István László a gazdaságpolitika és a kriminálpolitika kölcsönhatásait elemző munkájában. Ehhez hozzáteszi, hogy „közel 150 év óta mutatnak ki összefüggéseket a kutatók a gazdasági válságok és a bűnözés alakulása között.”²² „[A] büntetőjogi szabályok szigorítása és enyhítése, mint állandóan váltakozó folyamat összefüggést mutat a gazdasági válságjelenségekkel is. [...] Magyarországon a gazdasági recessziókat követően kisebb-nagyobb késéssel mindig a büntetőjog szigorításával, mint kriminálpolitikai eszközzel próbálta a gazdaságpolitikai lépéseit támogatni a törvényhozó.”²³ Ilyen megközelítésben tehát a gazdasági válság egyértelműen olyan jelenségnek tekinthető, amely a jog egyéb területei mellett a büntetőjogi eszközök alkalmazását is aktivizálja.

Ezen következtetéssel összecseng a Btk. végső előterjesztői indokolása, amely az általános részében a rend helyreállítása, valamint az állampolgárok biztonságérzetének a javítása egyik eszközeként azt határozta meg, „ha szigorú törvények születnek, amelyek minden jogkövető állampolgárnak védelmet garantálnak, a bűnelkövetők számára azonban hatékony és visszatartó erejű büntetést helyeznek kilátásba. Az új Büntető Törvénykönyvvel szembeni egyik legfontosabb elvárás tehát a szigorúság [...]. [...] A végső cél, hogy a reform nyomán egy egységes, korszerű, következetes és hatékony törvénykönyv szülessen meg, így nyeri vissza a büntetőjog a szabályozási rendszerben betöltött »zárókő« szerepét.”²⁴

A jogalkotó szándéka tehát a büntetőjogi szabályozás módosításával a megbomlott rend és megrendült biztonság helyreállítására irányult. Az indokolás nem szól ezen viszonyok kialakulásának okairól, ugyanakkor a gazdasági válságot követő időszakban a két jelenség közötti összefüggés logikusan feltételezhető. Ezért úgy vélem, hogy a jogalkotó szándéka a 2008-as gazdasági világválság hatásainak büntetőjogi eszközökkel történő kezelésére a fentiekkel alátámasztható.²⁵

3.2. Migrációs válság

BARTKÓ RÓBERT fogalmazza meg, hogy „2015-ben hazánkat gyakorlatilag váratlanul érte az a migrációs hullám, amely mind minőségében, mind pedig méreteit

²¹ GÁL ISTVÁN LÁSZLÓ: A gazdaságpolitika és a kriminálpolitika kölcsönhatásai. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2. különszám, 1. kötet, 298.

²² GÁL (2019): i. m., 298.

²³ GÁL (2012): i. m., 19.

²⁴ 2012. évi C. törvény indokolása a Büntető Törvénykönyvről, Általános indokolás, I. Az új törvény megalkotásának alapvető indokai, annak tartalmi iránya.

²⁵ A gazdasági válságok és a büntetőjog összefüggéseiről lásd GÁL ISTVÁN LÁSZLÓ: *A gazdasági válságok, a gazdasági bűnözés és a gazdasági büntetőjog egyes összefüggései*. Budapest, OKRI Szemle, 2. kötet, 2012, 118–128.

illetően új korszak kezdetét jelezte a migráció európai történetében.”²⁶ Ezzel a megállapítással közel tíz év távlatából is egyet kell érteni. Az Európába és így hazánkba is érkező menekültek létszáma akkor is messze meghaladta, és azóta is meghaladja a korábban e téren tapasztaltakat.

A határátlépések számának erőteljes növekedésére a jogalkotó gyorsan és hatékonyan kívánt reagálni. Ahogyan MADAI SÁNDOR utal rá: „a kormány több eszközzel kívánta meggátolni, hogy hazánk tranzitországgként funkcionáljon, s megelőzze az illegális migráció okozta biztonsági deficitet Magyarország területén [...]”²⁷ Ezen jogi eszközök a hazai jogrendszer széles körét érintették. „A migráció élénkítése számos dilemmát vetett fel a jelenség kezelésével kapcsolatban.”²⁸

Az ezekre szánt válaszokat a jogalkotó az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló, 2015. szeptember 15-én kihirdetett 2015. évi CXL. törvényben foglalta össze. A jogszabály végső előterjesztői indokolása is kiemeli, hogy „[m]ivel a migráció, különösen annak törvénytelen formái komoly gazdasági megterhelést jelentenek az ország számára, indokoltá vált a probléma megoldásának több szempontú vizsgálata, amely az érintett jogszabályok módosítását vonja maga után.”²⁹ Ezen szempontok között a büntetőjog is megjelent.

A módosítás a Btk., a Be. és a Bv. tv. rendelkezéseit is érintette. Ezek köréből említést érdemel, hogy az államhatár védelmére szolgáló létesítmények megrongálását a jogalkotó olyan veszélyes magatartásként értékelte, hogy *sui generis* büntetőjogi szankcionálását is indokoltnak ítélte. A módosítás részletes indokolása értelmében „[a]z illegális migrációhoz kapcsolódó kriminalitás, e cselekmények közrendet és közbiztonságot fokozottan veszélyeztető volta igazolja, hogy akár a legszigorúbb közhatalmi eszközökkel, azaz a büntetőjogi szankcionálás útján is szembe kell szállni e jogellenes magatartások súlyosabb elkövetési alakzataival. Erre figyelemmel a Btk.-nak a közigazgatás rendje elleni bűncselekményeket tartalmazó fejezete kiegészül három új tényállással.”³⁰ Ezek: a határátlépés (Btk. 352/A. §), a határátlépés megengedése (Btk. 352/B. §) valamint a határátlépéssel

²⁶ BARTKÓ RÓBERT: Gondolatok a határátlépés büntetőjogi szabályozásáról. *Jog-Állam-Politika*, 2019/1. szám, 101.

²⁷ MADAI SÁNDOR: A „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” kezelésének büntető anyagi jogi eszközei hazánkban. In: HAUTZINGER ZOLTÁN (szerk): *A migráció büntetőjogi hatásai*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, 2016, 245.

²⁸ AMBERG ERZSÉBET: Migráció, büntetőjog, ultima ratio. In: HAUTZINGER ZOLTÁN (szerk): *A migráció büntetőjogi hatásai*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, 2016, 203.

²⁹ 2015. évi CXL. törvény indokolása egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról, Általános indokolás.

³⁰ 2015. évi CXL. törvény indokolása egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról, Részletes indokolás, A 31. §-hoz.

kapcsolatos építési munka akadályozása (Btk. 352/C. §). A Be. módosításának a célja továbbá az indokolás szerint az volt, hogy a határárral kapcsolatos bűncselekmények miatt indult büntetőeljárások minél hamarabb érdemi döntéssel végződjenek. Az egyéb módosítások pedig a szabályozás összhangjának a biztosítását szolgálták.

A szabályozást értékelve emelte ki HAUTZINGER ZOLTÁN, hogy „[a]z államhatár jogellenes átlépésének kriminalizációjával összefüggő gondolkodás – immár a hatályos büntető törvénykönyv módosításával – a 2015. esztendőben tapasztalt irreguláris migráció erősödésével új életre kelt.”³¹

A Btk.-t a bevándorlás elleni küzdelem keretében 2018. július 1-i hatállyal³² ismét módosította a jogalkotó, és a 353/A. §-ban önálló törvényi tényállásként bevezette a jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása bűncselekményt. A módosító jogszabály végleges előterjesztői indokolásához fűzött általános indokolás rámutatott: „[a] kormány álláspontja szerint a magyarok mind az április 8-ai országgyűlési választáson, mind az elmúlt években lezajlott nemzeti konzultációkon, mind a 2016-os kvótanépszavazáson egyértelművé tették: nem akarják, hogy Magyarország bevándorlóországgá váljon. Ez az akarat a magyar kormányt is kötelezi. Határozott álláspontunk, hogy a bevándorlás súlyos kockázatokat jelent, éppen ezért nemzetbiztonsági kérdés.”³³ A részletes indokolás kiemelte, hogy a Btk. módosítását és az új tényállás beiktatását a jogellenes bevándorláshoz kapcsolódó szervezői, támogató tevékenység jellegének megváltozása és hatásainak fokozott veszélye indokolta.

Az új tényállás Alaptörvénnyel való összhangját alkotmányjogi panasz alapján megvizsgálta az Alkotmánybíróság. A 3/2019. (III. 7.) AB határozat rendelkező része a Btk. 353/A. § (1) bekezdésének értelmezésénél és alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelményt állapított meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján. Ennek értelmében a konkrét tényálláson alapuló büntetőjogi felelősségre vonás nem terjedhet ki az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra. Az alapul fekvő alkotmányossági vizsgálat eredményeként az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy evidencia, miszerint a Btk. új tényállása csak az abban foglalt célzatos magatartásokat rendeli büntetni, és nem más,

³¹ HAUTZINGER ZOLTÁN: Büntetőjogi tényállások a külföldiség és a migráció vonzásában. In: HAUTZINGER ZOLTÁN (szerk): *A migráció bűnügyi hatásai*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, 2016, 191.

³² Egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról szóló 2018. évi VI. törvény 11. §.

³³ 2018. évi VI. törvény indokolása egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról, Általános indokolás.

vagyis az új tényállás hatálya nem terjedhet ki az egyéb, az alkotmányos követelményben körülírt magatartásokra. Hozzátette, hogy az új szabállyal kapcsolatban a bírói gyakorlatra tartozik annak meghatározása, hogy milyen körülmények között lehet valamely szervező tevékenységet humanitárius segítségnyújtásnak tekinteni, a segítségnyújtás milyen formáit nem lehet büntetni.³⁴ Mindennek eredményeként az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította. Azzal együtt azonban a büntetőjogi büntetéssel fenyegetés súlyára tekintettel a jogbiztonság érdekében, hivatalból eljárva szükségesnek látta az új Btk. tényállás Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésével összhangban álló értelmezésének megerősítését alkotmányos követelmény formájában.³⁵

Összegezve a fentieket, álláspontom szerint közvetlen összefüggés tárható fel a migrációs válság jogalkotói kezelése és a büntetőjogi szabályozást az adott időszakban érintő módosítások között.³⁶ AMBERG ERZSÉBET ezen jogalkotói választokat érintően arra figyelmeztet, hogy „a büntetőjog mint a magatartásszabályozás jogi eszközrendszerében fellelhető legszigorúbb közhatalmi eszköz igénybevétele a végső esetben, végső eszközként ajánlatos”³⁷ a migráció kezelésében is.

3.3. Terrorfenyegetettség

Röviddel a migrációs válsághelyzet kezelésére szolgáló jogszabályi rendelkezések bevezetését követően az alkotmányozó az Alaptörvény módosítása mellett döntött, méghozzá annak okán, hogy „a transzatlanti térség, Európa és benne Magyarország biztonsági környezete gyökeresen megváltozott.”³⁸ A módosítás a különleges jogrendi szabályokat egy új esetkörrel, a terrorveszélyhelyzettel egészítette ki. A módosítás – ahogyan arra Hautzinger Zoltán rámutatott – élénk vitát váltott ki politikai és szakmai körökben egyaránt, különösen a tekintetben, hogy szükséges volt-e

³⁴ Indokolás [81].

³⁵ Indokolás [83].

³⁶ A határozár tiltott átlépése bűncselekménykritikai-szemponitú elemzéséről lásd BARTKÓ: i. m., 104–109. A Btk. migrációs válsággal összefüggő új tényállásairól lásd MADAI: i. m., 246–254. A 2015-ös migrációs válságot követő időszakban az ítélkezési gyakorlat elemzéséről az embercsempészés bűncselekmény vonatkozásában lásd PÓCZIK SZILVESZTER – BOLYKI ORSOLYA – SÁRIK ESZTER: Migrációs válság, embercsempészés, büntetéskiszabás. *Ügyészek Lapja*, 2019/6. szám, 35–57. A migráció büntetőjogi eszközökkel történő kezelésének indokoltságáról az ultima ratio elve tükrében lásd AMBERG: i. m., 206–213.

³⁷ AMBERG: i. m., 214.

³⁸ Magyarország Alaptörvényének hatodik módosítása indokolása (2016. június 14.), Általános indokolás

a különleges jogrendi helyzetek számának a bővítése a terrorizmussal összefüggésben.³⁹

Ezen vitás kérdések elemzése elsősorban alkotmányjogi kontextusból végezhető el. A módosításnak ugyanakkor a büntető igazságszolgáltatás szempontjából is volt említést érdemlő hozadéka. A terrorveszélyhelyzet ugyanis az akkor hatályos, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény rendkívüli intézkedéseket szabályozó fejezetében is megjelent, mint olyan különleges jogrendi helyzet, amelynek idején – egyebek mellett – a büntetőeljárás és a büntetés-végrehajtás szabályai széles körben rendeleti úton alakíthatók.

Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása utóbb átalakította a különleges jogrend alkotmányos szabályozását. Ennek következtében a terrorveszélyhelyzetre irányadó rendelkezések 2022. október 31-én hatályukat veszítették.⁴⁰

A fentiekre figyelemmel egyet lehet érteni NAGY FERENC-el, aki a terrorveszély és a terrorcselekmények büntetőjogra gyakorolt hatását egyértelműen igazolhatónak ítélte. Azt érintően kifejtette: „[a] 2001. szeptember 11-i támadás következményeként a szervezett bűnözés fenyegetési foratókönyve a nemzetközi terrorizmussal egészült ki, amely a szervezett bűnözésre mintegy ráérétegződött. Következésképpen azt kell feltételezni, hogy ezzel a büntetőjog hatókörének tartós kiterjesztése, a büntetőjog expanziója megmarad.”⁴¹

3.4. SARS-CoV-2 koronavírus-járvány

Néhány év elteltével a világ újabb fenyegetéssel találta szemben magát. 2019-ben megjelent, majd 2020 tavaszán az egész világot megbénította a SARS-CoV-2 koronavírus-járvány. Ezen válság kezdetének időszakában AMBRUS ISTVÁN azt jósolta, hogy „a büntetőjogász szakmai is kénytelen lesz állást foglalni olyan, egyébként ritkán előforduló eseményekről, mint a járvány kapcsán felmerülő, magasabb fokú társadalomra veszélyességi szintet képviselő jogsértések mikénti kezelése.”⁴² Rámutatott arra is, hogy a járvánnyal összefüggő következményeknek kriminogén ha-

³⁹ KISS BARNABÁS: Az alapjogok korlátozhatósága különleges jogrendben, különös tekintettel a (büntető-) igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedésekre. In: *Ünnepi kötet Dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Acta Juridica et Politica Tom. LXXXI., 2018, 563.

⁴⁰ Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása (2020. december 22.) 11. cikk.

⁴¹ NAGY FERENC: *Régi és új tendenciák a büntetőjogban és a büntetőjog-tudományban*. Budapest, Akadémiai, 2013, 127.

⁴² AMBRUS ISTVÁN: A koronavírus-járvány és a büntetőjog. *MTA Law Working Papers*, 2020/5. szám, 1.

tása is lehet, és nem kizárható, hogy a válság hatásaként „*ismét nőni fog a bűncselekmények száma*”.⁴³ Ma már tudjuk, hogy ezek a jóslatok helyesek voltak. Ahogyan DOMOKOS ANDREA fogalmaz: „[a] Covid-19-járvány olyan szintű fenyegetést jelentett, hogy az *ultima ratio* bevetését is indokoltnak vélték, így a Magyarországon bevezetett különleges jogrend idején büntető anyagi jogi, büntető eljárásjogi és büntetés-végrehajtási szabályok is módosultak.”⁴⁴

A hirtelen jött fenyegetésre adott reakcióként Magyarország Kormánya 2020. március 11-ei hatállyal, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére különleges jogrendet, veszélyhelyzetet hirdetett ki.⁴⁵ Röviddel ezt követően, 2020. március 30-i hatállyal jelent meg a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény. A jogszabály preambulumában az Országgyűlés annak érdekében alkotta a törvényt, „*hogy a Kormány a Covid-19-fertőzés okozta tömeges megbetegedést okozó, 2020. évben bekövetkezett humánjárvány megelőzésére, illetve következményeinek elhárítására valamennyi szükséges rendkívüli intézkedést megtehesse*”.

A jogszabály végző előterjesztői indokolása az általános megállapítások körében maga mutat rá, hogy a Covid-19-fertőzés elleni küzdelem során előállt „*helyzet számunkra, magyarok számára nem ismeretlen, ugyanis ugyanezzel a feladattal néztünk szembe a pénzügyi szektor összeomlása elleni küzdelem, az árvízi védekezés és a bevándorlási válság kezelése kapcsán is*.”⁴⁶ Ez a megállapítás már önmagában előrevetítette a büntetőjogi eszközök alkalmazásának a lehetőségét az aktuális válság kezelésében. Így nem meglepő, hogy a nem túl terjedelmes jogszabály a büntető anyagi jogi szabályozást érintően jelentős módosításokat vezetett be.

3.4.1. A büntető anyagi jogi szabályozást érintő változások

A koronavírus elleni védekezésről szóló törvény a büntető igazságszolgáltatással összefüggésben egyrészt a Btk.-t a 322/A. §-ban új törvényi tényállással, a járványügyi védekezés akadályozása bűncselekménnyel egészítette ki, másrészt módosította a Btk. 337. §-a szerinti rémhírterjesztés tényállását. A részletes indoklás értelmében ezek a módosítások „*egyrészt a térben és időben konkretizálódó,*

⁴³ AMBRUS: i. m., 22.

⁴⁴ DOMOKOS ANDREA: Egyes, a járványhoz kapcsolódó büntetőjogi szabályok különleges jogrend idején, *Glossa Iuridica. Jog és vírus különszám*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020, 73.

⁴⁵ 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről.

⁴⁶ 2020. évi XII. törvény végző előterjesztői indokolása a koronavírus elleni védekezésről, Általános indokolás.

az egészségügyi törvényben ezzel összefüggésben kimondott járványveszély esetére ahhoz hasonló büntetőjogi védelmet nevesítenek, mint amilyen a közveszélyokozás esetén irányadó. Másrészt a járványnak az a következménye, hogy lényegében az ország bármely területén tömegesen felbukkanhat, és ezért a társadalom tömegei érzékenyebbek a vele kapcsolatos zavar és nyugtalanság keltésére alkalmas téves információkra, abban az esetben is a közveszéllyel egyező büntetőjogi védelmet igényel, ha a járvány megjelenése térben és időben még pontosabban nem konkretizálható.⁴⁷

A jogalkotó célja minderre tekintettel a járványügyi védekezés akadályozásának új tényállása esetében az volt, hogy büntetni rendelje a járvány jogilag és hatóságilag is kimondott veszélye esetén beinduló intézkedések végrehajtásának aktív akadályozását. Ehhez képest a rémhírterjesztés új, második alapesete a rémhírterjesztés elkövetési helyét kiterjesztette az egész országra. „Ezzel fejezhető ki a legvilágosabban, hogy az egész országot kimerítő védekezéssel összefüggésben a szólás-szabadság nem terjedhet ki a tudottan valótlan tények állítására, híresztelésére.”⁴⁸

A rémhírterjesztés tényállás módosítását az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálta az Alkotmánybíróság. A 15/2020. (VII. 8.) AB határozat a tényállás újonnan beiktatott (2) bekezdéséhez alkotmányos követelményt fűzött. A határozat rendelkező része megállapította: a jogszabályhely „értelmezésénél és alkalmazásánál – az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján – alkotmányos követelmény, hogy a tényállás csak az olyan tény közlését fenyegeti büntetéssel, amelyről az elkövetőnek a cselekmény elkövetésekor tudnia kellett, hogy hamis, vagy amelyet maga ferdített el, és amely a különleges jogrend idején a védekezés akadályozására vagy megghiúsítására alkalmas.”⁴⁹

Az indokolás tételmondatai szerint: „[a] Btk. 337. § (2) bekezdése vizsgálatának eredményeként az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által felvetett aggályok nem megalapozottak. A Btk. új tényállása csak az abban foglalt szándékos magatartásokat rendeli büntetni és nem más, vagyis az új tényállás hatálya nem terjedhet ki a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatásra. Ehhez a hamis állítások terjesztése általában nem tartozik hozzá, mert az csak a cáfolatával együtt járulhat hozzá a demokratikus közvélemény alakításához. Összefoglalva: a Btk. 337. § (2) bekezdése szerinti rémhírterjesztés a közlések szűk körére vonatkozik: a tudottan hamis vagy elferdített tények nagy nyilvánosság felé közvetítését tiltja, de csak akkor, ha az különleges jogrend idején, legalább a védekezés akadályozására alkalmas módon történik, így az nem terjed ki

⁴⁷ 2020. évi XII. törvény végső előterjesztői indokolása a koronavírus elleni védekezéstről, Részletes indokolás, A 10. §-hoz.

⁴⁸ 2020. évi XII. törvény végső előterjesztői indokolása a koronavírus elleni védekezéstről, Részletes indokolás, A 10. §-hoz.

⁴⁹ Rendelkező rész 1.

*a demokratikus közvélemény alakításához szükséges szabad tájékoztatásra.*⁵⁰ Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz indítványt elutasította. Azzal együtt ugyanakkor „*a büntetőjogi büntetéssel fenyegetés súlyára tekintettel a jogbiztonság érdekében*”,⁵¹ hivatalból eljárva szükségesnek látta az új Btk. tényállás Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével és XXVIII. cikk (4) bekezdésével összhangban álló értelmezésének a megerősítését alkotmányos követelmény formájában.

Látható, hogy az Alkotmánybíróságnak a rémhírterjesztés tényállása kapcsán folytatott vizsgálata struktúráját tekintve jelentős hasonlóságot mutat a jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása bűncselekmény tényállását érintően folytatott alkotmányossági vizsgálattal. Az alaptörvény-ellenesség megállapítására a taláros testület egyik esetben sem látott indokot, a jogbiztonság érdekében – és hivatalból eljárva – szükségesnek ítélte ugyanakkor a vizsgált szabályok Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezésének megerősítését alkotmányos követelmény formájában.

3.4.2. A büntetőeljárás szabályokat érintő változások

A koronavírus elleni védekezésről szóló törvény elfogadását követően néhány nappal a Kormány a 45/2020. (III. 14.) Kormányrendeletben, a Kúria elnöke, az Országos Bírósági Hivatal elnöke és a legfőbb ügyész javaslatára 2020. március 15. napjával rendkívüli ítélkezési szünetet rendelt el.⁵² Ezt követően „*[a], megváltozott körülményekhez a Kormány a büntető igazságszolgáltatás területét számos részlet-szabályon keresztül igyekezett hozzáigazítani.*”⁵³

A koronavírus büntetőeljárásokra gyakorolt hatását értékelő tudományos cikkek szerzői kiemelik, hogy „*[a] pandémia alatt a (büntető) igazságszolgáltatás vonatkozásában több jogszabály született, amely az egyes eljárási szabályok általánostól eltérő alkalmazását, alkalmazásuk mellőzését tette lehetővé, adott esetben ideiglenes szabályozást vetett be annak érdekében, hogy a rendkívüli helyzet ellenére az igazságszolgáltatás továbbra is zavartalanul legyen képes működni.*”⁵⁴ Ezen törekvés jegyében született meg a 74/2020. (III. 31.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet ideje

⁵⁰ Indokolás [59]-[60].

⁵¹ Indokolás [62].

⁵² 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (II.) 1. §.

⁵³ CZINE ÁGNES: A büntetőeljárás változásai a veszélyhelyzet idején. *Glossa Iuridica*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020, 59.

⁵⁴ OROSZ NOÉMI: A Covid-19 hatása a büntető igazságszolgáltatásra. In: AMBRUS ISTVÁN (szerk.): *Covid-19 és büntetőjog*, Budapest, ELTE Eötvös, 2021, 126.

alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről. A jogszabályban a jogalkotó „*mintegy 50 rendelkezés segítségével igyekezett a veszélyhelyzeti körülményekhez igazítani a Be. szabályrendszerét.*”⁵⁵ A rendeletben foglalt „*jogszabályi könnyítések bevezetésével vált tehát megelőzhetővé, hogy a büntetőeljárások megakadjanak, és garantálhatóvá az, hogy az eljárások észszerű időn belül történő befejezéséhez fűződő érdek is érvényesülhessen, még ilyen kritikus körülmények között is*” – emelte ki CZINE ÁGNES.⁵⁶

Az így bevezetett változtatások pedig nem bizonyultak rövid életűeknek. „*A jogalkotó előrelátását és óvatosságát mutatja, hogy a Korm. rendelet hatályvesztésével a büntetőeljárások folytatásában nem állt vissza a régi, Be. rendelkezéseinek megfelelő rend.*”⁵⁷ A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. évi LVIII. törvény egyrészről a Be. rendelkezéseinek alkalmazására – 2020. december 31. napjáig – vonatkozó átmeneti szabályokat rögzített, másrészről módosította a Be. szabályait.⁵⁸

A pandémiával összefüggésben bevezetett eltérő szabályok fenntartásának lehetőségét a jogalkotó utóbb megvizsgálta. Ahogyan arra az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXXIV. törvény javaslatának végső előterjesztői indokolása kifejezetten utal: „*[a] koronavírus-világjárvány miatt elrendelt veszélyhelyzet, illetve egyéb különleges időszakok idején a büntetőeljárás szabályozás során számos, a Be.-től] eltérést engedő vagy előíró, átmeneti jellegű szabály került elfogadására. Az átmeneti jellegű szabályozás közelgő kivezetésre tekintettel indokoltá vált felülvizsgálni, hogy vannak-e olyan rendelkezések, amelyek normál jogrendbe iktatása, így állandó szabállyá alakítása indokolt. A Javaslat a jogalkalmazó szervek tapasztalatainak figyelembe vételével azokat az átmeneti szabályokat vezeti át a Be.-be, amelyek hosszú távon eredményesen szolgálhatják a büntetőeljárások lefolytatását és kompromisszumok nélkül megfelelnek a tisztességes eljárás alkotmányos követelményeinek.*”⁵⁹ Ilyennek bizonyult például a széles körben rendelkezésre álló, egyidejűleg kép- és hangfelvétel közvetítésére képes elektronikus csatornáknak az igénybevétele. Ezen eszközök használatát a Javaslat egyszerűsített telekommunikációs jelenlétként definiálta. Lehetővé vált továbbá az elektronikus kapcsolattartásnak nem minősülő egyszerűsített elektronikus úton történő kézbesítés.

⁵⁵ CZINE (2020): i. m., 66.

⁵⁶ CZINE (2020): i. m., 70.

⁵⁷ CZINE (2020): i. m., 70.

⁵⁸ Az átmeneti szabályok a jogszabály 188–219. §-aiban, míg a Be.-t módosító rendelkezések a 383–390. §-okban kaptak helyet.

⁵⁹ 2021. évi CXXXIV. törvény végső előterjesztői indokolása az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításáról, 3.13. Veszélyhelyzeti szabályok felülvizsgálata

Czine Ágnes a büntetőeljárás területére eső módosításokat értékelve arra is rámutatott, hogy a világjárvánnyal összefüggésben a büntetőjogi védelem mellett jóval nagyobb hangsúly helyeződött a szabálysértési jog területére eső védelmi eszközök alkalmazására. A koronavírus elleni közdelemnek így a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényben rögzített tényállások is fontos sarokpontjai.⁶⁰

3.4.3. A büntetés-végrehajtást érintő változások

„A koronavírus megjelenése a magyar büntetés-végrehajtást is rendkívüli helyzet elé állította, ugyanis néhány hét leforgása alatt kellett olyan döntéseket meghozni, majd azokat végrehajtani, amelyekben addig nem volt a magyar bv.-nek sem elméleti, sem gyakorlati tapasztalata” – írja CZENCZER ORSOLYA a járvány büntetés-végrehajtásra gyakorolt hatásait elemző monográfiájában.⁶¹

A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet nyomán a büntetés-végrehajtást érintően elsőként a büntetés-végrehajtási bíró és a pártfogó felügyelő eljárása során a személyes kapcsolattartási formák mellőzését és a büntetés-végrehajtási szervezet biztonságos és hatékony működését kellett megoldani. A jogalkotó a büntetés-végrehajtással összefüggő feladatokat ezt követően a veszélyhelyzet kihirdetésével összefüggésben egyes büntetés-végrehajtási szabályok módosításáról szóló 90/2020. (IV. 5.) Korm. rendeletben foglalta össze. A szabályok az elítéltek és egyéb jogcímen fogvatartottak, valamint hozzátartozóik, továbbá a büntetés-végrehajtási szervek személyi állománya egészségének a védelmét és megőrzését szolgálták.

A szabadságvesztés büntetés végrehajtását érintő járványügyi szabályok kiemelt jelentősége abból fakadt, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek könnyedén a csoportos megbetegedés gócpontjaivá válhattak volna. Ma már tudjuk, hogy ilyesfajta krízissel hazánkban szerencsére nem kellett számolni. A megbetegedések száma a pandémia alatt mind az elítéltek, mind a bv. állománya körében alacsonyan maradt.⁶²

A megfelelő szabályozásnak a szabadságvesztés végrehajtását érintően azért is volt fontos szerepe, *„mert büntetés-végrehajtási körülmények között az elítéltek bizonyos alapvető jogait a büntetés-végrehajtási jogviszony tartalmának megfelelő-*

⁶⁰ CZINE ÁGNES: A járványügyi szabálysértésekről a világjárvány idején. In: KOVÁCS RÓBERT (szerk.): *Gazdaság és vírus*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021, 46.

⁶¹ CZENCZER ORSOLYA: *Quo Vadis büntetés-végrehajtás?* Historycum, 2022, 51.

⁶² CZENCZER: i. m., 125–130., 214–215., 220.

en egyébként is korlátozzák, így fokozott figyelmet, gondosságot, alapos mérlegelést és mértéktartást igényel annak eldöntése, milyen további korlátozó, szűkítő rendelkezések lehetnek e körben indokoltak és ezek lehetőség szerint hogyan ellensúlyozhatók.”⁶³ TÓTH MIHÁLY értékelése szerint a rendelettel bevezetett szabályok „összességében eleget tesznek ennek az igénynek. Az átmeneti szabályok célja elsősorban az [volt], hogy az új elítéltek befogadása során csökkentsék a járvány esetleges terjedésének kockázatát, a szabadságelvonással járó büntetések és intézkedések esetében pedig az érintettek egymás közötti, elsősorban azonban a külvilággal való kapcsolattartását racionálisan korlátozva, illetve módosítva megelőzzék a fertőzés kialakulását, a vírus terjedését.”⁶⁴

A büntetés-végrehajtással összefüggő, az érintettek egészségének védelmét szolgáló, fenti célok érvényesülését a veszélyhelyzet megszüntetését követő időszakban a jogalkotó a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény büntetés-végrehajtást érintő rendelkezéseivel kívánta biztosítani.⁶⁵

A járványhoz kapcsolódó változásokat elemezve CZENCZER ORSOLYA hívja fel rá a figyelmet, hogy a módosítások, újítások egy része fontos felismerésekhez vezetett. Azokat a hivatali igényeket kielégítő tárgyalótermeket például, amelyeket 2020. június 10-re valamennyi bv. intézetben belül kialakítottak, a járvány csillapodását követően is tovább használják.⁶⁶ „Elterjedt és bevált az online kapcsolattartás, kiszélesedtek az e-learning lehetőségek a börtönökben, jelentősen fejlődött a bv. intézetek egészségügyi ellátottsága és eszköztára, kiderült, hogy eredményesen és hosszútávon lehet csökkenteni a zsúfoltságon számos alternatív megoldással, és így tovább.”⁶⁷ „A videohívás alapú internetes kommunikációs lehetőségek térnyerésével (vezetői értekezletek, rendezvények, konferenciák, tréningek stb.) az ügyintézés gyorsabbá, biztonságosabbá és költséghatékonyabbá vált” – emeli ki a pandémia pozitív hozadékait elemző tanulmányában BOZSÓ ZOLTÁN.⁶⁸

Ezen megállapításokkal összhangban mutat rá az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXXIV. törvény végső előterjesztői indokolása, hogy „[a] veszélyhelyzetre vonatkozó szabá-

⁶³ TÓTH MIHÁLY: A járványügyi veszélyhelyzettel összefüggő büntetés-végrehajtási rendelkezések. *Glossa Iuridica*. Jog és Vírus különszám. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020, 55.

⁶⁴ TÓTH (2020): i. m., 56.

⁶⁵ A Bv. tv. rendelkezéseinek 2020. december 31. napjáig történő eltérő alkalmazásáról a módosító jogszabály 236–245. §-ai rendelkeznek, míg a Bv. tv. módosításáról a 379–380. §-ok.

⁶⁶ CZENCZER: i. m., 54–55.

⁶⁷ CZENCZER: i. m., 293.

⁶⁸ BOZSÓ ZOLTÁN: A koronavírus-járvány pozitív hozadéka, országosan megújuló protokollok, metodikák, egységes eljárásrendek. *Börtönügyi Szemle*, 2021/3–4. szám, 208.

lyozás alatt a gyakorlatban a fogva lévő elítélt és egyéb jogcímen fogvatartott esetében a jelenlétének telekommunikációs eszköz útján történő biztosítása jól működött, ezért célszerű ezt a formát főszabályként meghatározni a Bv. tv.-ben a büntetés-végrehajtási bírói eljárásokban. Ugyancsak indokolt a bűnügyi jogsegélyi eljárásban alkalmazható távmeghallgatás (magyar terminológiával élve a jelenlét telekommunikációs eszközzel történő biztosítása) megjelenítése.”⁶⁹

3.4.4. A koronavírus járvány hatása a büntetőjogra és a büntető igazságszolgáltatásra

Látható, hogy a koronavírus járvány a büntető anyagi jog, a büntetőeljárás jog és a büntetés-végrehajtási jog szabályozására, továbbá ezen szabályok gyakorlati alkalmazásra is széles körben hatott. Így ezen válság vonatkozásában is igazolható, hogy a büntetőjog a válságkezelésben eszközként funkcionált, annak eszköztárát előbb a jogalkotás, majd a módosított szabályok alapján a jogalkalmazás is felhasználta a válságkezelés folyamatában.

Ki kell emelni, hogy az így bevezetett változtatások jelentős része bizonyult hatékonynak és előre mutatónak, amelynek következtében szerepük a büntetőjogi szabályozásban és jogalkalmazásban megszilárdult, tartóssá vált. Ez pedig a pandémia jogfejlesztő szerepét is igazolja.⁷⁰

3.5. Orosz–ukrán háború

Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása az Ukrajnában kitört háború okán, 2022. május 25-i hatállyal változtatta meg a veszélyhelyzet szabályait. A kiegészült rendelkezés értelmében a Kormány nem csupán az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség, hanem szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében is ve-

⁶⁹ 2021. évi CXXXIV. törvény végső előterjesztői indokolása az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításáról, 4.2. A büntetés-végrehajtási bíró illetékességére vonatkozó szabályok egységesítése a felesleges áttételek elkerülése érdekében

⁷⁰ A SARS-CoV-2 koronavírus járvány következtében a büntető anyagi jogi rendelkezésekben bekövetkezett változásokról lásd AMBRUS: i. m., 4–17.; DOMOKOS: i. m., 73–83. A SARS-CoV-2 koronavírus-járvány következtében a büntetőeljárás jogi rendelkezésekben bekövetkezett változásokról lásd CZINE (2020): i. m., 59–71. A büntetés-végrehajtás területét érintően a SARS-CoV-2 koronavírus-járvány által kifejtett hatásokról lásd TÓTH (2020): i. m., 45–57.; BOZSÓ: i. m., 189–208., valamint CZENCZER ORSOLYA *Quo Vadis büntetés-végrehajtás?* című monográfiáját.

szélyhelyzetet hirdethet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.⁷¹ A módosítás végső előterjesztői indokolása kiemelte, hogy az orosz–ukrán háború által előidézett „*humanitárius katasztrófa kezeléséhez és az átrendeződő, nemzetközi, gazdasági változások következményeinek kivédéséhez Hazánknak biztosítania kell a hatékony, gyors nemzeti válaszok kialakításának lehetőségét.*”⁷²

Ezt követően, 2022. november 1-jén léptek hatályba az Alaptörvény kilencedik módosításának azon rendelkezései, amelyek a különleges jogrendi szabályozás strukturális átalakítását végezték el. Az Alaptörvény kilencedik módosításával összefüggésben a jogalkotó a Btk. általános és különös részének egyes rendelkezéseit – és két, szövegezését érintő változtatás erejéig a Bv. tv.-t⁷³ – is módosította.⁷⁴ Az általános részt a katonákra vonatkozó rendelkezések körében, míg a különös részt a háborús bűncselekmények, a honvédelmi kötelezettség elleni bűncselekmények és a katonai bűncselekmények tekintetében, valamint néhány értelmező rendelkezéssel összefüggésben.⁷⁵

A szomszédos államban dúló háború, mint válsághelyzet kezelése érdekében tehát a jogalkotó a büntetőjogi szabályok módosításának a lehetőségével ezidáig visszafogottan élt.

4. A büntetőjogi szabályok válsághelyzetekkel összefüggő módosításának sarokpontjai

A fentiek alapján megítélésem szerint igazolást nyert, hogy a büntetőjog az elmúlt mintegy másfél évtizedben helyet kapott a válságok kezelésében szerepet játszó jogi eszközök palettáján. Ez a szerep a válság jellegétől és időtartamától függően természetesen változott. Példának okáért a módosítások hordereje és hatása kifejezetten jelentős volt a koronavírus járvány esetében, míg egészen csekély az orosz–ukrán háborús konfliktus kapcsán.

⁷¹ Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása (2022. május 24.) 1. cikk.

⁷² Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása végső előterjesztői indokolása (2022. május 24.) Általános indokolás.

⁷³ 2022. évi VII. törvény egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról 75. §.

⁷⁴ 2022. évi VII. törvény egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról 57–65. §.

⁷⁵ Így például a Btk. 428. §ban kiegészült a hadkötelezettség teljesítésének akadályozása tényállás, valamint a Btk. 437. §-ában a szolgálat megtagadása tényállás; módosult a Btk. 154. §-ában a háborús fosztogatás tényállás és a Btk. 442. §-ában a zendülés tényállás.

Kérdésként merülhet fel ugyanakkor, hogy mely egyéb szempontjai lehetnek, beazonosíthatók-e határai vagy korlátai a válságjelenségekre adott büntetőjogi válaszoknak. Mikor és meddig elfogadható a büntetőjog alkalmazása a válsághelyzetek kezelésében? A kérdést a büntetőjog társadalmi rendeltetéséből kiindulva végső soron úgy is feltehetjük: hogy mikor összeegyeztethető a büntetőjog válságkezelés eszközeként betöltött szerepe a büntetőjog eredeti feladatával és funkciójával?

A büntetőjog művelői közül többen figyelmeztetnek a jogterület válságok kezelésében való felhasználásának a veszélyeire. NAGY FERENC szerint a „biztonságot fenyegető, egyre kiélesedő veszélyhelyzeteket tekintve a büntetőjog alapelvei meginogni látszanak, és fennáll az a veszélyes lehetőség, hogy a jogállam helyébe a biztonsági állam és a biztonsági büntetőjog lép.”⁷⁶ „Éppen az ilyen válságos időkben nem, illetve nemigen köthető kompromisszum a világos és koherens jogállami garanciális elvek és az ezeket lépten-nyomon felülről kívánó joggyakorlat igényei között.”⁷⁷ TÓTH MIHÁLY szintén figyelmeztet rá, hogy „[a] hagyományos büntetőjogi dogmatika egyes tételei a világ változásaival együtt módosulhatnak, fejlődhetnek, de nem veszíthetik el szoros kapcsolatukat az egyetemes emberi jogok humanista értékeivel és a jogállam alapeszméivel.”⁷⁸

A szakirodalmi álláspont szerint tehát a büntetőjog válságkezelésben betöltött szerepe veszélyeket is hordoz magában. Annak lehetőségével is számolni lehet ugyanis, hogy a válságközpontú jogalkotás képes háttérbe szorítani vagy akár erodálni a büntetőjogi intézményeknek, sőt akár a büntetőjog rendszerének tradicionális eszmeiségét, hagyományos értékeit. Szükség van ezért olyan biztosítékokra, amelyek határt, kereteket szabnak a válságközpontú felhasználásának.

A büntetőjogi norma keletkezését vizsgálva foglalta össze KIRÁLY TIBOR, hogy melyek azok a garanciák,⁷⁹ amelyek biztosítják, hogy a büntetőjog a társadalmi értékek védelmében hatékony eszközként, megfelelően funkcionáljon, „hogy a bűnösöket vonják felelősségre, és csak a bűnösöket, az ártatlanokat pedig oltalmazzák.”⁸⁰ Elsődleges garancia a politikai akarat, amely a törvényesség megtartását kívánja. A garanciák második rétegét az a követelmény és tény formálja, miszerint a büntető jogalkotás törvényi úton történik. Harmadik réteg a társadalomtudományok és különösen a jogtudomány által kidolgozott, a büntetőjogba és az igazságszolgáltatásba beépíthető – és e célból a törvényhozás számára felkínált – jogi biztosítékok

⁷⁶ NAGY: i. m., 167.

⁷⁷ NAGY: i. m., 125.

⁷⁸ TÓTH MIHÁLY: Adalékok a büntetőjogi dogmatika válságához. In: *Ünnepi kötet Dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Acta Juridica et Politica Tom. LXXXI. 2018, 953.

⁷⁹ KIRÁLY TIBOR: A büntetőjog és a garanciák. *Jogtudományi Közlöny*, 1981/5. szám, 363–364.

⁸⁰ KIRÁLY: i. m., 363.

rendszere. Ezek között említi a szerző az egyéni büntetőjogi felelősség elvét, az officialitást, az ártatlanság véelmét vagy a *nulla poena sine lege* jogelvet is. Végül igényelnünk kell, hogy a társadalom ismerje és elismerje saját felelősségét. A társadalom ezen tudata és szerepvállalása a garanciák negyedik szintje. A biztosítékok ezen általános megfogalmazása irányt mutat a jogalkotás számára, amelyet még akkor sem lehet figyelmen kívül hagyni, ha egyes elemeit a válságok idején fennálló különleges jogrendre tekintettel árnyaltan kell értelmezni.

Király Tibor garanciarendszerének elemeiből kiindulva és összevetve azt a fenti szakirodalmi álláspontokkal, valamint jogrendszerünk hatályos rendelkezéseivel megállapíthatjuk, hogy a keresett garanciákat már a legmagasabb jogforrási szinten, az Alaptörvényben is megtaláljuk. Elsődlegesen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye az, amit ebben az összefüggésben említeni kell. Az Alkotmánybíróság idevágó értelmezésében:⁸¹ „[a]lkotmányos jogállamban a büntetőjog nem pusztán eszköz, hanem értéket véd és maga is értékeket hordoz: az alkotmányos büntetőjogi elveket és garanciákat. A büntetőjog a büntetőhatalom gyakorlásának törvényes alapja és egyúttal az egyéni jogok védelmének szabadságlevele is. A büntetőjog értékvédő ugyan, de szabadságlevélként az erkölcsi értékek védelme körében nem lehet az erkölcsi tisztogatás eszköze.”⁸² Szintén utalni kell az Alkotmánybíróság azon következetes gyakorlatára, amelynek értelmében „[a] büntetőhatalom jogállami gyakorlásának további ismérve, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás egészére – a büntethetőség feltételeitől kezdve a büntetés végrehajtására vonatkozó szabályokig – ugyanazok az alkotmányos követelmények érvényesek. A büntető anyagi jog büntetéssel fenyeget, a bíróság a szankciót a törvényben szabályozott eljárás során kiszabja, az állam pedig a végrehajtó szervek eljárása útján végrehajtja: így áll össze a büntető igazságszolgáltatás komplex, összefüggő szabály- és intézményrendszere. Az alkotmányos büntetőjog által szabott korlátok pedig ezen büntetőjogi felelősségi rendszer valamennyi elemére és intézményére vonatkoznak.”⁸³

Irányt mutatnak továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikkében rögzített bírósági eljárási garanciák is. Ezek közül különösen releváns az ártatlanság véelme [XXVIII. cikk (2) bekezdés], a védelemhez való jog [XXVIII. cikk (3) bekezdés], a *nullum crimen sine lege*, a *nulla poena sine lege* elvek [XXVIII. cikk (4) bekezdés] és a *ne bis in idem* elve [XXVIII. cikk (6) bekezdés].

Az alkotmányos szintű biztosítékok mellett a büntető tárgyú törvények alapelveire is támaszkodhatunk. Ezek ugyanis irányt mutatnak és egyúttal határokat

⁸¹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 86.

⁸² Az alkotmányos büntetőjog értelmezéséről lásd CZINE ÁGNES: *A tisztességes bírósági eljárás*. Budapest, HVG-Orac, 2020, 125–129.

⁸³ 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [59].

szabnak a jogalkotás és jogalkalmazás számára egyaránt. Ezáltal orientáló és egyúttal determináló jelentőségű általános jogtételek.⁸⁴

Az így összeálló garanciális követelményrendszer további elemzése meghaladja jelen tanulmány terjedelmi kereteit. Annyit azonban teljes bizonyossággal megállapíthatunk, hogy jogi szabályozásunk rögzíti azokat a sarokpontokat, amelyek mentén a büntetőjog válságkezelés eszközeként történő alkalmazása aggályoktól mentesen, a büntetőjog társadalmi rendeltetésével összhangban alkalmazható.

5. Következtetés gyanánt

Az elemzett válsághelyzetek és a büntetőjog, valamint a büntető igazságszolgáltatás kapcsolata a fenti elemzés tanulságait levonva egyrésztől közvetlen, másrésztől korlátozott. A közvetlenség igazolására a válságidőszakokban tapasztalt jogszabályi módosítások szolgálnak. Ezek alátámasztják, hogy a jogalkotó előszeretettel hívja segítségül a büntetőjog egyes területeit ahhoz, hogy a válság okozta krízis megoldásában segítségére legyen. Ilyen módon a büntetőjog a válságkezelés közvetlen eszköze. A kapcsolat korlátozott jellege alatt pedig azt értem, hogy annak meghatározhatóak a sajátos szempontjai és keretei, amelyek a büntetőjog válságkezelésben betöltött szerepét összeegyeztethetővé teszik társadalmi feladatával és funkciójával. Ezekkel együtt körvonalazhatók azok az összefüggések, amelyek a büntetőjog területére eső beavatkozás és reakció sajátosságait adják. Ilyen módon őrizhető meg a büntetőjog eredeti szerepvállalásán túl a jogrendszer koherenciája, és biztosítható jogrendszerünk alkotmányos elveinek és követelményeinek a tiszteletben tartása is.

Jelen tanulmány ilyen megközelítésben inkább gondolatébresztő, mintsem konkrét tanulságok levonására alkalmas. Az elemzés további lehetőségeit nyitja meg a válságok és a büntetőjog közvetlen és komplex viszonyrendszerében a jogalkotó által választott beavatkozás mértékét és módját, annak a válságkezelésben elért hatékonyságát vagy az egyes válságidőszakokhoz kapcsolódó jogszabályi változások jogrendszerre és jogalkalmazásra gyakorolt egyedi hatásainak a vizsgálatát érintően. Az elmúlt időszak vészjósló tapasztalataiból kiindulva számíthatunk rá, hogy ilyen és hasonló további elemzéseknek a jövőben is hasznát vehetjük.

⁸⁴ A megállapítást TREMMEL FLÓRIÁN ugyan a büntetőeljárás alapelvei kapcsán tette. Meglátásom szerint ugyanakkor az alapelvek általános jellemzéseként is értelmezhető. TREMMEL FLÓRIÁN: *Magyar büntetőeljárás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2001, 65.

DR. LUKÁCS KRISZTINA

Abstract

THE ROLE OF OUR CRIMINAL LAW IN ADDRESSING THE CRISES OF THE 21ST
CENTURY

The crises of the past decade and a half have required the Hungarian legislator and legal practitioners to use a variety of legal instruments to counter the consequences of the shocks and to repair the damage caused. The present study seeks to answer the question of to what extent and why criminal law has been given a place in the palette of these instruments. How have these unexpected situations affected domestic criminal law and criminal justice? What are the characteristics of intervention and reaction in the field of criminal law?

The analysis takes the social function of criminal law as a starting point to examine the role of this field of law in crisis management. It looks at the changes in criminal law in the context of the 2008 global economic crisis, the migration crisis, the terrorist attacks in the world in the first decade of the new millennium, the coronavirus pandemic and the Russian-Ukrainian war. It then outlines the specificities of criminal law responses to crisis phenomena.

DR. NAGY CSONGOR ISTVÁN
tanszékvezető egyetemi tanár
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Nemzetközi Magánjogi Tanszék

SZOKATLAN HELYZETEK SZOKÁSOS ÜGYEKBEN: KERESKEDELMI VÁLASZTOTTBÍRÁSKODÁS AZ ÁLLAMKÖZI KONFLIKTUSOK ÁRNYÉKÁBAN

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2023.Nagy.101>

„It’s Not Personal. It’s Strictly Business.”
(*The Godfather*, 1972)

1. Bevezetés

Az elmúlt időszak gazdasági folyamataiban sok szempontból az abnormalitás vált a normalitássá. A gazdasági ügyek egyik alapvető tapasztalata volt a kiszámíthatatlanság, amelyet korábban szokatlannak vagy egyenesen elképzelhetetlennek tűnő helyzetek, folyamatok és fejlemények okoztak. A koronavírus-járvány kitörése óta a gazdaság egy új időszakot él át, rég nem látott kihívásokkal és kockázatokkal. A járvány kitörésekor még reménykedni lehetett abban, hogy ez a rendkívüli helyzet csupán átmeneti, még akkor is, ha ez az átmenetiség a remélnél tovább tart. Ezek a várakozások azonban túlságosan optimistának bizonyultak. A koronavírus-járvány hosszabb ideig tartott és nagyobb hatással volt a gazdaságra, mint ahogy azt talán a kezdetekben remélni lehetett, és mire a nemzetközi pandémia intenzitása végre csökkent, és a gazdasági folyamatokra gyakorolt hatása mérséklődni kezdett, kitört a háború Ukrajnában.

Mind a világjárvány, mind az ukrajnai háború egy váratlan esemény volt, amely alapvetően változtatta meg a gazdasági folyamatok keretrendszerét és ezáltal számos kihívást jelentett a gazdasági jog számára. Az elmúlt lassan négy év alatt a „szokatlanosság” vált a „szokásossá”, az „abnormális” a „normálissá.” A gazdasági élet szereplőinek olyan nehézségekkel és kihívásokkal kellett szembesülniük, amelyeket korábban, mint elképzelhető, azonban nem reális problémaként azonosítottak.

A lezárások, a kínálat drasztikus visszaesése egyes szektorokban, a fellépő áru vagy szolgáltatáshiány által okozott hatalmas árnövekedés, más szektorokban a kereslet zuhanásszerű visszaesése, újszerű kihívások elé állította a gazdasági jogot. A különböző jogterületeken, ideértve a gazdasági jogot is, olyan jogintézmények

alkalmazása vált mindennapossá, amelyek korábban gyakorlati jelentőségüket tekintve másodlagos, harmadlagos jogi kérdésnek minősültek. A veszélyhelyzeti kormányzás,¹ a nemzetbiztonsági kivételek növekvő intenzitású alkalmazása a gazdasági kapcsolatokban,² a körülmények alapvető megváltozása, a szolgáltatók ténybeli és jogi ellehetetlenülése,³ az elektronikus úton lefolytatott választottbírósi eljárás⁴ mind olyan jogintézmények, amelyekkel ugyan foglalkoztak a jogi tankönyvek, azonban a mindennapi ügyekben kevésbé volt jelentőségük.

Természetesen ennek az időszaknak a kihívásai csak a közelmúlthoz képest voltak újszerűek. Azok a problémák ugyanis, amelyekkel az elmúlt négy évben szembesültünk, és szembesülünk a gazdasági jog területén, közel sem előzmény nélküliek és nem is újak, csupán az elmúlt bő három évtizedben szoktunk el ezektől a rendkívüli helyzetektől. Nemcsak, hogy nem voltak olyan ügyek, amelyeket ezekkel az extrém helyzetekkel kapcsolatosak lettek volna, hanem talán reménykedtünk is abban, hogy ilyen kivételes helyzetek már nem is merülnek föl. Áruhiányt és drasztikus árnövekedést okozó válságok korábban is voltak, akárcsak gazdasági szankciók, embargók és ezek a gazdasági jogvitákban is lecsapódtak. Az ezek összefüggésében kialakult joggyakorlat megfelelő mintául szolgálhat ebben a tekintetben.

Híres ítéletek születtek a szuezi válságot követően, amelyek a lehetetlenülés kérdését vizsgálták a csatorna lezárásának összefüggésében.⁵ Lehet-e a szerződés

¹ SZENTE ZOLTÁN: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány*, 2020/3. szám, 115–139.; HORVÁTH ATTILA: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – mérlegen az Alaptörvény 53. cikke. *Közjogi Szemle*, 2020/4. szám, 17–25.; CHRONOWSKI NÓRA: *Alkotmányosság három dimenzióban*. Budapest, TK Jogtudományi Intézet, 2022, 133.

² CSONGOR ISTVÁN NAGY: A Re-Conceptualization of WTO Law's Security Exceptions: Squaring the Circle and Judicializing National Security. *Journal of International Economic Law*, 2021/2. szám, 49–59.

³ BOÓC ÁDÁM: Észrevételek a Covid-19-vírus hatásaira a magyar szerződéses jogban. *Veszélyes Anyagok*, 2020/2. szám, 3–5.; FUGLINSZKY ÁDÁM: A koronavírus-járvány hatásai a kontraktuális felelősségre. In: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – LŐRINCZ VIKTOR OLIVÉR (szerk.): *Jogi diagnózisok II.: A Covid-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, L'Harmattan, 2022, 15–72.; BOÓC ÁDÁM: Mennyiben tekinthető a Covid-19 vis maior helyzetnek. In: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – LŐRINCZ VIKTOR OLIVÉR (szerk.): *Jogi diagnózisok II.: A Covid-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, L'Harmattan, 2022, 73–86.; BODZÁSI BALÁZS: A vis maior hatása a szerződéses viszonyokra a Covid-19-járvány tükrében. In: BURAI-KOVÁCS JÁNOS (szerk.): *A kereskedelmi választottbírósi évkönyve 2021–2022*. Budapest, Orac, 2022, 138–144.

⁴ Lásd BOÓC ÁDÁM – TRAN HIEN: COVID-19 pandemic – a Showcase for Electronic Arbitration to Flourish. In: BURAI-KOVÁCS JÁNOS (szerk.) *A kereskedelmi választottbírósi évkönyve 2021–2022*. Budapest, Orac, 2022, 289–307.

⁵ Lásd HAMSON C.: Contract – Frustration – Suez Canal Cases. *The Cambridge Law Journal*, 1960/2. szám, 149–149. <https://doi.org/10.1017/S0008197300009703>; FURMSTON M. P.: Contract Frustrated. Then Performed! *The Modern Law Review*, 1961/1. szám, 173–178.; ROBERT L. BIRMINGHAM: A Second Look at the Suez Canal Cases: Excuse for Nonperformance of Contractual Obligations

lehetetlenüléséről beszélni, ha nem lehet az árut a Szuezi-csatornán keresztül szállítani, hanem Afrikát megkerülve kell ezt megtenni? Az angol legfelsőbb bíróság (akkor még: Lordok Háza) szerint a szerződés nem lehetetlenült el, csak teljesítése vált sokkal költségesebbé.⁶

Ugyancsak ilyen rendkívüli helyzetek sorát eredményezte a '70-es években az olajválság, amely a kőolaj világpiaci árát jelentős mértékben megnövelte és alapvetően változtatta meg a más gazdasági környezetben kötött szerződések szinallagmáját.⁷

Ugyanígy nem előzmények nélküli a gazdasági tranzakciók gazdasági szankciók és embargók között történő navigálása. A kommunista blokk összeomlását megelőzően ezek a problémák jellemezték a Nyugat és a szocialista országok viszonyát. Az 1989 előtt készült tankönyvek és kommentárok az ellenséges blokkok közötti kereskedelem számos problémáját tárják elénk, egyúttal útkeresést találunk ezen problémák megoldására vonatkozóan. Az egymással ellenséges viszonyban lévő blokkok ugyanis a hidegháború előtt is kereskedtek egymással, gazdasági szerződéseket kötöttek, voltak jogvitáik, amelyek rendezésére megfelelő fórumot kerestek. Egy olyan fórumot, amelynek pártatlanságában megbíztak és amely hatékonyan, és méltányosan volt képes eldönteni a közöttük felmerült vitákat.

Az elmúlt négy év egy valódi stressztesztet jelentett a gazdasági jog számára. Vajon képes-e a gazdasági jog kezelni a fentiekben vázolt váratlan és extrém kihívásokat, illetve milyen módon képes ezekre választ adni. Ezekkel a kérdésekkel foglalkozik a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás kontextusában a jelen tanulmány.

A választottbíráskodás és a választottbíróági eljárás vonatkozásában számba veszi az elmúlt időszak során felmerült kihívásokat, legfőképpen az ukrainai háború által felvetett problémákat, értelmezési kérdéseket. A választottbíróági kikötések, a választottbíróág összetételével, székhelyével kapcsolatos megállapodások értelmezése és alkalmazása új keretet kaphatnak. Vajon kifogásolható-e a moszkvai székhelyű választottbíróág eljárásának kikötése arra tekintettel, hogy háború tört ki Oroszország és Ukrajna közt, és az Egyesült Államok, valamint az Európai Unió számos gazdasági szankciót vetett ki Oroszországgal szemben? Kifogásolhatja-e az ukrán fél, hogy az egyik választottbíró orosz állampolgársággal rendelkezik? Vagy éppen fordítva: kifogásolhatja-e egy választottbíróági eljárásban

in the Light of Economic Theory. *The Hastings Law Journal*, 1969, 1393–1416.; VERNON VALENTINE PALMER: Excused Performances: Force Majeure, Impracticability, and Frustration of Contracts. *The American Journal of Comparative Law*, 2022, 70–88., 76. <https://doi.org/10.1093/ajcl/avac017>

⁶ Lásd pl. *Tsakiroglou & Co Ltd v Noble Thorl GmbH*, The Law Report 1962 at Page 7 et seq.

⁷ Lásd PAULA WALTER: Commercial Impracticability in Contracts. *St. John's Law Review*, 1987/2. szám, 225–260., 245.

az orosz fél, hogy valamelyik választottbíró ukrán, vagy esetleg a választottbíróvási eljárásra Ukrajnában kellene sor kerüljön?

Az anyagi jogi kérdésekhez hasonlóan, ez a problémakör alapvetően két jogelv interakciójaként (vagy kollíziójaként) írható le. A szerződéseket teljesíteni kell (*pacta sunt servanda*), azonban a körülmények alapvető megváltozása esetén (*clausula rebus sic stantibus*) méltánytalan a szerződő feleket a korábban létrejött alkuhoz kötni, és ignorálni azt, hogy a körülmények alapvető megváltozása egy olyan fejleménynek a következménye, amellyel a felek korábban nem számoltak, és nem is számolhattak.

A jelen tanulmány nem vállalkozik többre, mint a fenti kérdések vizsgálatára. Annak elemzésére, hogy a választottbíráskodás, illetve a választottbíróvási eljárás miként tud reagálni erre a stressztesztre. Nem foglalkozik a tanulmány a gazdasági szankciókkal, azok mibenlétével, kihatásával a gazdasági tranzakciókra. Ezek érdekes, kiterjedt szakirodalommal rendelkező⁸ nemzetközi magánjogi kérdések, amelyek vizsgálata különösen a hidegháború időszakában kapott nagyobb figyelmet, amikor a gazdasági blokkok egymással szembeni szankciói és egyéb korlátozó intézkedései még alapvetően határozták meg a gazdasági kapcsolatokat.⁹

2. Választottbíráskodás ellenséges (barátságtalan) országok között

A választottbíróvási eljárás alapvető jellemzője, hogy a felek az állami bíróságok kizárásával, kvázi magánúton rendezik a közöttük felmerült jogvitát. A felek valamilyen oknál fogva nem szeretnék az állami bíróságokhoz fordulni, valamint jogvitájukat egy olyan „biztonságos térben” szeretnék döntésre vinni, amely megfelel mind a tisztességes eljárás, mind pedig a hatékonyság követelményének.

A választottbíróvási eljárás választásával a felek az eljárási hatékonyság és a jogviták gyors lezárása érdekében alapvetően csökkentik a tisztességes eljárással kapcsolatos elvárásaikat. Feláldozzák ugyanis az állami bíróságok által kínált többfokú vitarendezést annak érdekében, hogy a jogvitát gyorsan és végérvényesen

⁸ A téma közelmúltbeli szakirodalmából lásd SZABADOS TAMÁS: *Economic Sanctions in EU Private International Law*. Oxford, Hart Publishing, 2019. <https://doi.org/10.5040/9781509933549>; SZABADOS TAMÁS: Nachkommen oder nicht nachkommen, das ist hier die Frage... Das Dilemma der Wahl zwischen der Einhaltung der EU-Blocking-VO oder der US-Sanktionen vor dem Europäischen Gerichtshof. *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, 2023/1. szám, 213–229.

⁹ A hidegháborús időszak során volt igazi virágkora ennek a kérdéskörnek, illetve ezen kérdéskör tudományos elemzésének, ami kiterjedt például az alkalmazandó jogi kérdésekre, valamint a gazdasági szankciók és a külföldi választottbíróvási vagy állami bírósági ítéletek elismerése, végrehajtására. Ezek a nemzetközi magánjogi vonatkozások azonban már egy másik tanulmány tárgyai lehetnének.

lezárják. Kissé leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy a választottbíróági eljárás kikötésével a felek – számos más szempont mellett – azt a preferenciájukat is kifejezik, hogy fontosabb a számukra az eljárás gyors és végleges lezárása, mint az esetleges rossz döntés kockázatának csökkentése. A jogorvoslati eljárások célja ugyanis a rossz vagy kifogásolható döntések korrigálása, és már csak a „több szem többet lát” tapasztalata alapján is vélelmezni lehet, hogy minél több fokban bíráltnak el egy ügyet, annál nagyobb az esélye annak, hogy a végső döntés tartalmilag helyes lesz. Erről a korrekciós mechanizmusról azonban a felek a választottbíróági eljárás során lemondanak, mivel vélhetően úgy gondolják, hogy a korrekciós intézkedés túl nagy anyagi és időbeli terhet jelent, és ez a teher nincs arányban az általa képviselt előnnyel.

Ettől függetlenül, sőt, a fentiekre tekintettel, még inkább fontos, hogy a választottbíróági eljárás megfeleljen a tisztességes eljárás követelményének. Az érvénytelenítési per lehetőségétől eltekintve ugyanis nincs olyan másodfokú (vagy harmadfokú) eljárás, amely az elsőfokú eljárás formai és tartalmi hibáit korrigálni tudná. Az érvénytelenítés jogalapjai azonban nagyon szűkek és ez a korrekciós lehetőség csak kivételesen alkalmazható.¹⁰ A választottbíróáságnak tehát egyfokú eljárásban kell biztosítania azt az eljárási egyensúlyt és tartalmi pontosságot, amelyet az állami bíróságok többfokú eljárásban tesznek meg. Ez a körülmény pedig a tisztességes eljárás követelményei hatványozott érvényesülését vonja maga után.

A választottbíróági eljárás másik, a jelen tanulmány vizsgálódásának tárgya szempontjából különösen fontos jellemzője, hogy az egész választottbíróági rezsim a felek autonómiáján alapul. A választottbíróáságnak nincs kötelező hatásköre arra, hogy az ügyben eljárjon, illetve a felekre nézve kötelező döntést hozzon. Hatásköre csak és kizárólag a felek megállapodásán, illetve ilyen irányú felhatalmazásán alapul. Szemben az állami bíróságokkal, amelyeket az eljárás lefolytatására a törvény hatalmazza fel, a választottbíróások ilyen felhatalmazással nem rendelkeznek.

A választottbíróáság esetében ráadásul ez a felek általi meghatározottság nem csupán a választottbíróáság hatáskörére terjed ki, hanem majdhogynem mindenre.

¹⁰ BOÓC ÁDÁM: *A választottbíróági ítéletek érvénytelenítése. Jogösszehasonlító elemzés és az új magyar szabályozás bemutatása.* Budapest, Patrocinium, 2018.; BOÓC ÁDÁM: *A választottbíróági ítéletek érvénytelenítésének lehetőségei egyes külföldi jogrendszerekben. Jogi Tájékoztató Füzetek,* 2018/1. szám, 95–100.; BOÓC ÁDÁM: *A választottbíróági ítéletek érvénytelenítése néhány külföldi állam jogrendszerében és a magyar jogban az új magyar választottbíróági törvény alapján.* In: BODZÁSI BALÁZS (szerk.): *Tanulmánykötet a kereskedelmi választottbíróáságról.* Budapest, Magyar Közlöny, 2018, 21–34.; BOÓC ÁDÁM: *Észrevételek a kereskedelmi választottbíróásági ítéletek érvénytelenítéséről a közrendbe ütközés okán a magyar jogban. Jogtudományi Közlöny,* 2020/4. szám, 167–173.; BOÓC ÁDÁM: *Érvénytelenítési perek a választottbíróásági eljárásban, bírói felelősség.* In: SZAKÁL RÓBERT (szerk.): *Tájékoztató Füzetek az MKIK Jogi Szekciójában elhangzott szakmai előadások alapján.* Budapest, Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Jogi Szekció, 2022, 125–160.

A választottbíróság ugyanis a felek akaratának messzemenő figyelembevételével kell eljárjon, a felek autonómiája az eljárási szabályok meghatározására és az alkalmazandó jog kikötésére is kiterjed. Az állami bíróságok valamelyik állam jogát kell, hogy alkalmazzák, ami lehet a *lex fori*, vagy valamelyik másik állam joga, azonban nem lehet nem állami jog. Ezzel szemben a felek felhatalmazhatják a választottbírákat, hogy a jogvitát *ex aequo et bono* döntsék el, aminek nem állami jog (pl. *lex mercatoria*) figyelembe vétele is a része lehet.¹¹

A felek autonómiája tehát nemcsak a választottbíróság hatáskörét, hanem lényegében a választottbírósági eljárás minden elemét átfogja.¹² Ebből a szempontból kell értelmezni, hogy miként tudjuk a körülmények alapvető megváltozását figyelembe venni a felek közötti választottbírósági szerződés vonatkozásában. Ez a probléma ugyan első látásra ugyanolyan kérdésnek tűnik, mint ami a szerződési anyagi jog körében a körülmények alapvető megváltozása kapcsán felmerül, a választottbírósági jog azonban sokkal kevésbé szabályozza ezt a kérdést. Bár a választottbírósági megállapodás végső soron egy szerződés, így logikus lenne alkalmazni rá a szerződési anyagi jogi elveket, ezek közvetlen alkalmazhatósága nem gyakori.

3. A választottbíróság székhelye, a választottbírósági eljárás helye

A választottbírósági eljárás kapcsán több olyan körülmény van, amelyet a felek rögzítenek, amelyek vonatkozásában azonban a megállapodást a körülmények alapvető megváltozása esetén újra szükséges gondolni.

Az első ilyen kérdés talán a választottbíróság székhelye, illetve a választottbírósági eljárás lefolytatásának helye. Könnyű belátni: előfordulhat, hogy a választottbírósági kikötés megtevélekor kijelölt helyszín a későbbiekben már kevésbé bizonyul vonzóknak vagy méltányosnak. Előfordulhat, hogy a felek egy olyan országot jelölnek

¹¹ NAGY CSONGOR ISTVÁN: *Nemzetközi magánjog*, Budapest, Orac, 2017, 328. A *lex mercatoria* vonatkozásában lásd BURIÁN LÁSZLÓ: A *lex mercatoria* alkalmazása nemzetközi kereskedelmi jogvitákban. *Magyar Jog*, 1996/8. szám, 490–503.; PALÁSTI GÁBOR: *Lex mercatoria*, a nemzetközi jog elvei és hasonló kikötések a jogválasztó klauzulában. *Külgazdaság Jogi Melléklete*, 2005/11–12. szám, 133–148.

¹² A választottbírósági eljárás a felek magánautonómiáján alapul, sarokköve a választottbírósági szerződés. A választottbírósági megállapodás önálló szerződés (*compromis*) vagy egy szerződésben szereplő kikötés (*clause compromissoire*) formáját öltheti. A felek magánautonómiája mind a választottbírósági út igénybevételében, a választottbíróság hatáskörének meghatározásában, mind a választottbírósági eljárás szabályainak meghatározásában megnyilvánul. A Váb. törvény 30. §-a értelmében: „[a] felek a választottbírósági tanács által követendő eljárás szabályaiban – e törvény keretei között – szabadon állapodhatnak meg”. Ugyancsak a felek magánautonómiájának elve mentén kell meghatározni a jogvitára alkalmazandó jogot. Váb. törvény, 41. § (1) bek.

ki a választottbíróági eljárás székhelyéül, amely a megállapodás megkötésekor még egy barátságos és biztonságos helyszínnek tűnt, azonban a későbbiekben már nem tekinthető annak. Előfordulhat, hogy az egyik fél honossága szerinti ország a választottbíróág helye szerinti államot barátságtalan országnak minősíti (mint ahogy Oroszország tette az Európai Unió tagállamaival).

Érvelhet azzal egy orosz fél, hogy mivel a korábban kikötött párizsi vagy budapesti székhelyű választottbíróág egy barátságtalan országban található, hiszen ezeket az országokat az orosz jog barátságtalan országnak nyilvánította, az Európai Unió által kivetett szankciókra tekintettel, ezért ez a kikötés már érvénytelen vagy betarthatatlan? Érvelhet-e azzal, hogy bár ő korábban hozzájárult ahhoz, hogy a választottbíróági eljárást Budapesten folytassák le, de amikor ezt a hozzájárulását megadta, illetve a felek ebben megállapodtak, Oroszország számára Magyarország, illetve az Európai Unió nem volt barátságtalan ország?

Az orosz legfelsőbb bírósága a közelmúltban egy sommás ítéletben megállapította, hogy nem kényszeríthetőek ki azok a választottbíróági megállapodások, amelyek az orosz feleket arra kényszerítenének, hogy jogvitájukat egy olyan ország területén lefolytatandó választottbíróági eljárás keretében rendezzék, amely gazdasági szankciókat vetett ki Oroszországgal szemben.¹³ Bár az ítélet olyan nehézségekre mutat rá, amelyeket a választottbíróági útra történő utalás (a választottbíróági megállapodás kikényszerítése) során figyelembe kell venni, nem lehet azonban az ügy egyedi körülményeinek vizsgálata nélkül megállapítani, hogy például egy budapesti választottbíróági helyszín méltánytalan vagy elfogadhatatlan lenne, pusztán azért, mert ez az ország gazdasági szankciókat vetett ki Oroszországgal szemben.

A politikai ellentétek („barátságtalanság”) mellett számos gyakorlati indoka is lehet annak, hogy az orosz fél miért nem szeretné, ha a választottbíróági eljárást Budapesten vagy Párizsban folytatnák le. Utazási korlátozások léptek életbe, amelyeket továbbiak követhetnek. Bár jelen állapot szerint nem lehetetlen, hogy egy orosz állampolgár Oroszországból eljusson akár Magyarországra, akár Franciaországba, ezek az utazások lényegesen terhesebbé és kiszámíthatatlanabbá váltak. Az orosz bankokat érintő gazdasági szankciók közvetve a jogi védekezést is megnehezítik, hiszen nehézkessé teszik azt, hogy az orosz ügyfél a jogi képviselőjét ki tudja fizetni és így ezáltal az Európai Unióban megfelelő jogi képviselőtről tudjon gondoskodni. Emellett jelentős belépési korlátozások is életbe léptek, amelyek szintén indokául szolgálhatnak annak, hogy az orosz fél miért nem szeretne részt venni egy olyan választottbíróági eljárásban, amelynek lefolytatására egy barátságtalan vagy ellenséges országban kerülne sor. És ennek a felsorolásnak a végén arról

¹³ *JSC Uraltransmash v PESA* (case No. A60-36897/2020).

is említést kell tenni, hogy sajnálatos módon vannak olyan területek, amelyek biztonsági okokból sem alkalmasak a választottbíróági eljárás lefolytatására. Egy olyan Kijevben lefolytatandó választottbíróági eljárás – különösen, ha arra 2022-ben, annak ostroma során kellett volna, hogy sor kerüljön – olyan kockázatokat vet föl, amelyek vállalása a felektől, illetve jogi képviselőktől nem várható el.

A választottbíróág székhelyével, illetve választottbíróági eljárás helyével kapcsolatos, a körülmények alapvető megváltozása által okozott fenti aggodalmak mindenképpen megfontolást igényelnek. Sajnos azonban a kérdés választottbíróági jogi szabályozása igencsak lakonikus. Az egyetlen rendelkezés, amely ezzel kapcsolatban segítségül hívható, az az 1958. évi New York-i Egyezmény¹⁴ 2. cikkének (3) bekezdése:

„Az egyik fél kérelmére bármely Szerződő Állam bírósága választottbíróági eljárásra utasítja a feleket, ha olyan ügyben indítottak pert előtte, amelynek tárgyában a felek a jelen cikk értelmében megállapodást kötöttek, kivéve ha megállapítja, hogy az említett megállapodás semmis, hatálytalan vagy nem teljesíthető.”

Ez a rendelkezés lehetővé teszi az állami bíróság számára a választottbíróági megállapodás figyelmen kívül hagyását, amennyiben a választottbíróági megállapodás „semmis, hatálytalan vagy *nem teljesíthető*.” Ugyanezt a fordulatot vette át az 1985-ös UNCITRAL Modell Törvény¹⁵ 8. cikkének (1) bekezdése („érvénytelen, hatálytalan vagy *betarthatatlan*”), illetve a Váb. tv.¹⁶ 9. §-ának (1) bekezdése: „a választottbíróági szerződés nem jött létre, érvénytelen, hatálytalan vagy *betart-hatatlan*.”

¹⁴ 1962. évi 25. törvényerejű rendelet a külföldi választottbíróági határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, New Yorkban 1958. június 10-én kelt Egyezmény kihirdetéséről.

¹⁵ Az UNCITRAL Modell Törvény (Model Law) célja, hogy a nemzeti jogalkotók számára segítséget és iránymutatást nyújtson és ezáltal elősegítse a választottbíráskodás jogának egységesítését. UNCITRAL Modell Törvény SCHMIDT RICHÁRD és GRITA PÉTER által készített fordítása elérhető az Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő Állandó Választottbíróág honlapján: <https://mkik.hu/download/124/ucitral-model-law-and-explanatory-note-forditas-final>. A Váb. tv. 3. §-ának (3) bekezdése értelmében a törvényt „az Egyesült Nemzetek Szervezete Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága [...] 2006-ban módosított nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodásról szóló mintatörvényének az UNCITRAL által kiadott azon magyarázataira figyelemmel kell értelmezni, amelyeknek magyar nyelvű fordítását a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő Állandó Választottbíróág [...] honlapján közzétették.”

¹⁶ 2017. évi LX. törvény a választottbíráskodásról.

„1985-ös UNCITRAL Modell Törvény, 8. cikk

A Választottbírósági megállapodás tárgyát képező követelés érvényesítése bíróság előtt (1) Az a bíróság, amely előtt a választottbírósági szerződés tárgyát képező ügyben pert indítottak, a feleket választottbírósági útra utasítja, ha azt az egyik fél legkésőbb a jogvitára vonatkozó első érdemi nyilatkozata benyújtásakor kérte, kivéve, ha úgy ítéli meg, hogy a választottbírósági szerződés érvénytelen, hatálytalan vagy betarthatatlan.”

Váb. tv. 9. § (1) bek.

„9. § (1) Az a bíróság, amely előtt a választottbírósági szerződés tárgyát képező ügyben pert indítottak, az eljárást – a választottbírósági ítélet érvénytelenítése iránt indított per kivételével – e kereseti kérelem tárgyában megszünteti, ha azt az alperes legkésőbb a keresetleltre benyújtott írásbeli ellenkérelmében kérte, kivéve, ha úgy ítéli meg, hogy a választottbírósági szerződés nem jött létre, érvénytelen, hatálytalan vagy betarthatatlan.”

Bár a Váb. tv. szövege és az 1958. évi New York-i Egyezményt kihirdető magyar jogszabály nyelvezete kissé eltér egymástól (az első „betarthatatlan,” míg a második „nem teljesíthető” megállapodásról beszél), a kettőt azonban ugyanúgy kell értelmezni. A Váb. tv.-t ugyanis, annak 3. §-ának (3) bekezdése értelmében, az UNCITRAL Modell Törvénnyel összhangban kell értelmezni. Az UNCITRAL Modell Törvény eredeti angol nyelvű szövege, valamint az 1958. évi New York-i Egyezmény angol nyelvű szövege pedig ugyanazt a megfogalmazást használja („void, inoperative or incapable of being performed”).

Ez egy generálklauzula, amely tág mérlegelési jogot enged a bíróságnak, azonban kérdéses, hogy ezen mérlegelés során vajon a bíróság a fenti körülményeket is figyelembe veheti? A normaszöveg („betarthatatlan,” „nem teljesíthető”) textuális értelmezése lényegében értelmezhetetlenségre és lehetetlenülésre utal, vagy az utóbbi tekintetében legalábbis a lehetetlenülés szintjéhez közeli technikai nehézségekre. Egy választottbírósági megállapodás „betarthatatlan” lehet arra tekintettel, hogy olyan ellentmondásos vagy homályos, hogy abból konkrét jelentés nem dedukálható. Emellett „betarthatatlan” lehet akkor is, ha technikailag nem kivitelezhető, például megszűnt a kikötött választottbírósági intézmény vagy a felek név szerint megjelölték a választottbírókat, aki a jogvita idején már nincs az élők sorában. A különböző autentikus nyelvi változatok mind erre utalnak („incapable of being performed,” „non susceptible d’être appliquée,” „inaplicable,” ugyan a német nyelvi változat nem autentikus, érdemes utalni a megfogalmazására: „nicht erfüllbar”).

Kérdéses ehhez képest, hogy vajon alkalmazható-e ez a rendelkezés, ha a választottbírósági megállapodás betartása nem lehetetlen, az csupán nem várható el valamelyik féltől vagy az számára súlyosan méltánytalan lenne. Annyi bizonyos,

hogya a pusztán nehézség nem elegendő ennek a rendelkezésnek a felhívásához.¹⁷ Van olyan szakirodalmi álláspont, amely szerint betarthatatlan a választottbírói megállapodás, ha annak helye politikai zűrzavar miatt nem hozzáférhető.¹⁸

Az 1958. évi New Yorki Egyezmény 2. cikke (3) bekezdésének a választottbírói székhelyére, illetve a választottbírói eljárás helyére történő alkalmazása során, bizonyos mértékben, figyelembe lehet venni azt, hogy mennyiben tűnik ez a választottbírói székhely megfelelőnek, észszerűnek és méltányosnak. Valószínűleg azonban az a legészzerűbb, hogyha nem az 1958. évi New York-i Egyezmény 2. cikke (3) bekezdésében, illetve a Váb. tv. 9. §-ának (1) bekezdésében keressük a kérdésre a választ és próbálunk meg annak olyan értelmezést tulajdonítani, amelyet a textuális értelmezés nem tesz lehetővé, hanem a szerződési anyagi joghoz nyúlunk vissza, amely egyébként a választottbírói megállapodás háttérszabályait adja.

Ennek során figyelembe vehetők az általános szerződési jog alapelvei és jogintézményei, valamint az ezek által is közvetített tisztességes eljárás követelménye. A választottbírói eljárásnak is meg kell felelnie a tisztességes eljárás követelményének, amennyiben ezt nem teljesíti, akkor az érvénytelenítési ok alapjául szolgál, valamint az ennek során született választottbírói ítélet nem ismerhető el és nem hajtható végre más országokban.

A tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányjogi, illetve alapjogi követelménye is azt várja el az állami bíróságoktól, hogy amennyiben a választottbírói székhelyével kapcsolatos nehézségek túllépnek egy bizonyos szintet, akkor tekintsen el a választottbírói megállapodás kikényszerítésétől. Ellenkező esetben valamelyik felet egy tisztességtelen eljárásban történő részvételre kényszerítenének. Ebben a tekintetben, mint általában a bírói függetlenség kapcsán, utalni kell arra, hogy a bírói függetlenség esetén nem elég jónak lenni, jónak is kell látszani. A függetlenség, a pártatlanság és a részrehajlásmentesség kapcsán nemcsak az a lényeges, hogy a bíróság vagy választottbírói valóban semleges, független és pártatlan legyen. Bár ez természetesen minimumkövetelmény, az is alapvető fontosságú, hogy ez a fórum hiteles legyen és semmilyen ésszerű kétség ne férjen a függetlenségéhez, pártatlanságához, illetve részrehajlásmentességéhez.

¹⁷ ZHENG SOPHIA TANG: Jurisdiction and Arbitration Agreements. *International Commercial Law*, Routledge, 2014, 248.

¹⁸ MARGARET L. MOSES: *The Principles and Practice of International Commercial Arbitration*. Cambridge University Press, 2012, 34.

4. A választottbírák személye

Hasonló szempontrendszer érvényesül a választottbírák személyével, személyének kiválasztásával, illetve összeférhetetlenséggel kapcsolatban. Nagyon leegyszerűsítve: a fő kérdés az, hogy vajon eljárhat-e választottbíróként egy orosz állampolgárságú vagy nemzetiségű személy, amennyiben a felek valamelyike ukrán, vagy fordítva: eljárhat-e egy ukrán választottbíró egy orosz felet érintő ügyben?

A választottbíró összeférhetetlenségének kérdése a választottbíróválasztási eljárás több pontján fölmerülhet, és ezek vonatkozásában eltérő megítélés alá esik. A legrobustusabb funkciója ennek a kérdésnek természetesen a választottbíró kizárása, a választottbírói jelölés blokkolása vonatkozásában van. A felek ilyen kifogást megfogalmazhatnak a választottbíróválasztási eljárás során, azonban egy összeférhetetlen választottbíró részvétele az eljárásban érvénytelenítési ok is lehet. Ezekben az esetekben az összeférhetetlenség kérdése negatív funkciót tölt be, és a választottbírói kinevezésre vonatkozó döntés kifogásolásának alapjául szolgál. Ez a kifogás ugyanúgy érintheti a feleket által jelölt választottbírókat, mint a választottbírók által jelölt elnököket. Kevésbé konfrontatív, azonban szintén fontos (pozitív) szerepet tölt be az összeférhetetlenség kérdése a választottbíró kijelölése során. Ez a felek általi bírójelölésre is vonatkozik, azonban a leghangsúlyosabban az intézmény általi jelölés esetén tölt be fontos szerepet, amikor a felek valamelyike elmulasztja a választottbíró jelölését vagy a választottbírók nem tudnak megállapodni az elnök személyében. Ebben az esetben az összeférhetetlenség tágabban körben érvényesül. Egy választottbíró kijelölésének kifogásolása során ugyanis kizárólag a jogszabályi követelmények érvényesülnek. Értelemszerűen, amennyiben a választottbíró független és pártatlan,¹⁹ akkor nem lehet kizárni az eljárásból, illetve részvétele az eljárásban nem szolgálhat érvénytelenítési okként. A választottbíró kijelölése vonatkozásában érvényesülő összeférhetetlenségi szempont azonban már túlmutathat a szűkebb jogi értelemben vett összeférhetetlenségen és ilyenkor a kijelölő szerv vagy személy olyan összeférhetetlenségi szempontokat is figyelembe vehet, amelyek egyébként jogilag nem szolgálnának érvénytelenítési okként. Így például elképzelhető, hogy egy orosz választottbíró részvétele egy ukrán felet érintő eljárásban jogi értelemben nem kifogásolható, mert csupán az állampolgárság alapján nem állapítható meg az összeférhetetlenség fennállása, azonban amennyiben a választottbíró a választottbíróválasztási intézmény elnöke jelöli ki, ennek során figyelembe veheti az

¹⁹ Lásd VÁRADY TIBOR: Választottbírói semlegesség és pártatlanság a XXI. században. In: NOCHTA TIBOR – FABÓ TIBOR – MÁRTON MÁRIA (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Kecskés László professzor 60. születésnapja tiszteletére*. Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2013, 561–573.

állampolgárság szempontját és a jogi tilalom körén kívül is érvényesítheti a állampolgárság miatt egyébként jogi értelemben nem létező összeférhetetlenséget.

A választottbíró állampolgársága szerepet játszhat az összeférhetetlensége vonatkozásában, azonban komoly jogi korlátok érvényesülnek e tekintetben. Jogi értelemben ugyanis nem vélelmezhető, hogy önmagában az állampolgárságra tekintettel egy adott személy részrehajló vagy pártos lenne. Emellett egy barátságatlan ország állampolgárságával rendelkezni még nem elegendő ok arra, hogy itt valakit a lehetséges választottbírák köréből kizárjanak.

A Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő Állandó Választottbírószág Eljárási Szabályzata kifejezett módon nem rendelkezik erről a kérdéssel. Az állampolgárság kifejezés egyedül 20. §-ának (1) bekezdésében szerepel, amelynek értelmében „[v]álasztottbírónak a választottbíró-ajánlási listában szereplő, valamint minden, akár magyar, akár külföldi állampolgár jelölhető.” A Váb. tv. 12. §-ának (1) bekezdése értelmében azonban, „[h]a a felek eltérően nem állapodtak meg, állampolgárságára vagy annak hiányára tekintettel senki nem zárható ki abból, hogy választottbíróként eljárjon.” Ugyanezt a szabályt találjuk az UNCITRAL Modell Törvény 11. cikkének (1)bekezdésében, amelynek értelmében „[a] felek eltérő megállapodása hiányában állampolgárságára tekintettel senki nem zárható ki abból, hogy választottbíróként eljárjon.”

Az UNCITRAL Választottbírószági Szabályzat²⁰ 6. cikkének (7) bekezdése már megengedőbben fogalmaz a választottbírák állampolgárságának figyelembevétele tekintetében. Úgy rendelkezik, hogy „[a] kinevező hatóságnak tekintettel kell lennie azon megfontolásokra, amelyek valószínűsíthetően biztosítják egy független és pártatlan választottbíró kinevezését, és figyelembe kell vennie, hogy *ajánlatos olyan választottbíró kineveznie, akinek az állampolgársága nem egyezik meg a felek állampolgárságával.*” Ez a rendelkezés nem összeférhetlenségi kifogás alapjául szolgál, mivel nem fogalmaz meg kategorikus követelményt. Nem az összeférhetlenség kifogásként történő alkalmazására vonatkozik, ha nem a kijelölő szerv (kinevező hatóság) számára határoz meg szempontokat. Ennek értelmében, a kijelölő szervnek a választottbíró kiválasztása során figyelembe kell vennie olyan megfontolásokat, amelyek valószínűsíthetően biztosítják egy független és pártatlan választottbíró kinevezését és ebben a körben figyelembe kell vegye, hogy mennyire tanácsos egy olyan választottbíró kinevezése, amely a felektől eltérő állampolgársággal rendelkezik.

A fenti rendelkezések a kereskedelmi választottbíráskodásra vonatkoznak és láthatóan alapvetően kizárják azt, hogy valakit az állampolgárságára tekintettel

²⁰ UNCITRAL Választottbírószági Mintaszabályzatra (Arbitration Rules) célja, hogy a feleket, illetve a választottbírákat segítse a választottbírószági eljárásra vonatkozó szabályok meghatározásával.

kizárjanak a választottbírák sorából, azonban a kinevezés során ennek a szempontnak a figyelembevételét egyenesen tanácsosnak tartják.

A beruházási választottbíráskodásra vonatkozó szabályok a kereskedelmi választottbíráskodásnál sokkal nagyobb megértést mutatnak az állampolgárságon alapuló kifogásokkal szemben és megengedőbbek az állampolgárság alapján történő kizárás tekintetében.

Az ICSID Egyezmény²¹ 39. cikke értelmében, „[a] választott bírók többsége nem lehet állampolgára a vitában álló Szerződő Államnak és azon Szerződő Államnak, amelynek természetes, vagy jogi személye a vitában félként szerepel, azzal azonban, hogy e Cikk előbbi rendelkezései nem alkalmazandók akkor, ha a bíróság egyetlen választott bíróját vagy minden egyes tagját a felek megállapodás útján jelölték ki.” Ez a rendelkezés tehát kizárólag annyit követel meg, hogy a választottbírák többsége a felektől eltérő állampolgársággal rendelkezzen. Az ICSID Eljárási Szabályzata azonban már ennél tovább megy. 13. cikkének (3) bekezdése ugyanis már kifejezetten úgy rendelkezik, hogy abban az esetben, ha a választottbírói tanács három tagból áll, csak a fél egyetértésével lehet kinevezni olyan választottbíró, amely a felek egyikének állampolgárságával rendelkezik. Látható tehát, hogy a beruházási választottbíráskodás területén az állampolgárságnak mégiscsak meghatározó szerepe van és bár az ICSID Egyezmény 39. cikke még csak azt követeli meg, hogy a választottbírák többsége rendelkezzen a felektől eltérő állampolgársággal, maga az ICSID Eljárási Szabályzat már kifejezetten vétőjogot biztosít a felek számára abban az esetben, ha a felek egyikének állampolgárságával rendelkező választottbíró kinevezése felmerülne.

Ugyanezt a kettőséget tükrözi vissza a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara (International Chamber of Commerce) Eljárási Szabályzata. Kereskedelmi választottbíráskodás esetén az állampolgárság csak egy szempont. Egyes választottbíró és választottbírói tanács elnöke esetén meghatározó tényező, azonban ezen a körön kívül csak egy figyelembe veendő mérlegelési szempont. Mihelyst azonban egy nemzetközi egyezményen alapul a választottbírói megállapodás, ami jellemzően a beruházási választottbíráskodást jelenti, már vélelmezhető, hogy itt valamilyen szuverenitással kapcsolatos vagy legalábbis közjogi típusú jogvita áll fenn, és ebben az esetben az állampolgárság kapcsán már egy kifejezetten szigorú megközelítés érvényesül.

A választottbírók kinevezése és jóváhagyása során az állampolgárság figyelembe veendő szempont, de nem formális kizáró tényező. A Nemzetközi Kereskede-

²¹ 1987. évi 27. törvényerejű rendelet az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény kihirdetéséről.

lemi Kamara Eljárási Szabályzata 13. cikkének (1) bekezdése értelmében, „[a] választottbírók jóváhagyása vagy kinevezése során a Bíróság figyelembe veszi a leendő választottbíró állampolgárságát, lakóhelyét és egyéb kapcsolatát azon országokkal, amelyeknek a felek vagy a többi választottbíró az állampolgárai, továbbá a leendő választottbíró rendelkezésre állását és a választottbíróvási eljárásnak a Szabályzat szerinti lefolytatására való képességét.” Ugyanakkor, egyes választottbíró vagy egy választottbíróvási tanács elnökének kinevezése során az egyes választottbíróknak, illetve a választottbíróvási tanács elnökének a felektől eltérő állampolgársággal kell rendelkeznie. Az Eljárási Szabályzat 13. cikkének (5) bekezdése értelmében: „[h]a a Bíróság nevezi ki az egyes választottbírókat vagy a választottbíróvási tanács elnökét, akkor az egyes választottbíró vagy a választottbíróvási tanács elnöke állampolgárságának különböznie kell a felek állampolgárságától.” Ettől a szabálytól el lehet térni, „ha ezt a körülmények indokolják,” azonban csak akkor, ha „egyik fél sem terjeszt elő kifogást a Titkárság által megállapított határidőben.”

Nemzetközi egyezményen alapuló választottbíráskodás esetén, amelynek tipikus példája a beruházási választottbíráskodás, azonban az állampolgárság már kizáró körülmény. Az Eljárási Szabályzat 13. cikkének (6) bekezdése értelmében, „[h]a a választottbíróvási eljárás alapjául szolgáló választottbíróvási megállapodás nemzetközi egyezményből ered, a felek eltérő megállapodása hiányában egyik választottbíró sem lehet ugyanannak az országnak az állampolgára, mint amelynek bármelyik fél az állampolgára.”

A kereskedelem és a beruházási választottbíráskodás közötti eltérő megközelítés fő magyarázata minden bizonnyal az, hogy a kereskedelmi vitákat a szabályozás államoktól független, államokhoz nem kapcsolódó, nemzeti előítéletektől, kötöttségektől mentes jogi vitáknak tartja, amelyek esetén nem legitim az állampolgárságot önmagában vett kizáró oknak tekinteni. Ezzel szemben a közjogi elemeket is tartalmazó beruházási választottbíráskodás esetén az állampolgársággal kapcsolatos érzékenység már legitim. Ami elfogadható a tisztán magánjogi természetű jogviták esetén, már nem elfogadható a közjogi típusú, szuverenitást is érintő jogviták esetén.

5. Záró gondolatok

A koronavírusjárvány és a háború gazdasági következményei választottbíróvási jogviták formájában vélhetően még hosszú ideig lecsapódnak. Ez az időszak, illetve az ebben az időszakban keletkezett jogviták a választottbíráskodás stressztesztjét jelentik, mint ahogy ugyanilyen próbatétel elé állítják a szerződési jogot.

A jog általános szabályait alapvetően a „normalitáshoz” szabja, a jelen esetben azonban ezeket a szabályokat „abnormális” helyzetekre kell alkalmazni. Termé-

szetesen könnyű azt tanácsolni, hogy az ilyen nehézségek áthidalására a felek közötti konstruktív együttműködés a legjobb megoldás. Sokszor a szabályozás nem képes olyan ésszerű megoldások elérésére, amelyeket a felek konstruktív együttműködésükkel el tudnak érni. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy a jogi szabályozás funkciója éppen az ilyen egyezséggel meg nem oldható vagy meg nem oldott ügyek kezelése. A jogviták világa végtére is ott kezdődik, ahol a konstruktív párbeszéd véget ér.

Abstract

UNUSUAL SITUATIONS IN USUAL CASES: COMMERCIAL ARBITRATION IN THE SHADOW OF INTER-STATE CONFLICTS

The war in Ukraine has made the “unusual” part of the “usual” and constitutes a real stress test for economic law. This paper deals with the implications of this stress test for commercial arbitration. Arbitration agreements, in particular the covenants on the seat of arbitration and the selection of arbitrators, may raise unanticipated issues. Should economic sanctions and inter-state conflicts impact the validity of arbitration agreements, the seat of the arbitration and the selection of arbitrators? Similarly to substantive legal issues, these questions can, in essence, be described as an interaction (or clash) between two fundamental legal principles. Contracts must be fulfilled (pacta sunt servanda), however, if the circumstances change fundamentally, it is unfair to hold the parties to an outdated agreement (clausula rebus sic stantibus). The paper analyzes the interaction and clash of these two principles in view of arbitration law.

DR. SÁNDOR LÉNÁRD

egyetemi docens

Mathias Corvinus Collegium Nemzetközi Jogi Műhely,

Károli Gáspár Református Egyetem

Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Jogi Tanszék

VÁLSÁG ÉS NEMZETKÖZI JOG

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2023.Sandor.117>

1. Bevezetés

A válság és a jog összefüggéseit többféle értelemben és többféle aspektusból lehetséges vizsgálni. Egyfelől vizsgálat tárgya lehet, hogy a különféle válságokra, így többek között rendkívüli állapotra, szükségállapotra vagy veszélyhelyzetre milyen válaszokat nyújtanak a jogi szabályok és jogintézmények, illetve tágabb értelemben egy-egy ország alkotmányos intézményrendszere. Valamennyi országot érintő ilyen kérdéseket vetett fel a 2020-ban kitört, majd világszerte elterjedt koronavírus-járvány. E kérdések között szerepelt például a koronavírus-járvány igazságszolgáltatásra, vagy a büntetések végrehajtására gyakorolt hatása, az alapvető jogi garanciák érvényesíthetősége, valamint az eljárások időszerűségének biztosítása a járvány sújtotta körülmények között.¹

Mindez nemcsak a belső állami jogokban jelentkezett kérdésként, hanem az államok nemzetközi jogi kapcsolatainak terén is, amelynek során felmerült a szükséghelyzetre hivatkozás lehetősége is.²

Ugyanakkor nemcsak a közjogi, hanem a magánjogi, így például a kötelmi jogviszonyok esetében is lehetőség nyílhat egy-egy válsághelyzet figyelembevételére. Ezt szolgálja például a lehetetlenülés intézménye, valamint a „*conventio omnis intelligitur rebus sic stantibus*” klauzulája, vagyis a felek körülményeiben bekövetkezett lényeges változásokra irányadó szabályok. Ezeket a jogelveket nemcsak a római

¹ Az amerikai szövetségi bírósági rendszer kutatási és továbbképzési feladataiért felelős Federal Judicial Center nemzetközi összehasonlító felméréséről lásd <https://www.fjc.gov/content/348402/courts-and-covid-19-judiciaries-around-world-rally-and-innovate-meet-challenge-covid> (Utolsó letöltés: 2023. június 6.)

² Lásd Federica Cristanival készített interjút: SÁNDOR LÉNÁRD: The COVID-19 and the “state of necessity” | Mandiner, <https://mandiner.hu/kulfold/2020/04/the-covid-19-and-the-state-of-necessity> (Utolsó letöltés: 2023. június 6.).

jogi hagyományokra visszavezethető polgári jogi kötelmi szabályok tartalmazzák,³ hanem a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Egyezmény is.⁴ A jogelv alkalmazhatósága több ízben is felmerült a nemzetközi bírói vitarendezés során különféle vitás ügyekben, és a bírósági fórumok némely esetben elfogadták, néhol viszont nem ítélték alkalmazhatónak a jogelvet.⁵

Másfelől azonban a jog és a válság kapcsolata a jog vagy a jog egyes részterületeinek válsága szempontjából is vizsgálható. Elsősorban olyan helyzetek vonhatók ebbe a körbe, amelyekben a jog nem tudja betölteni szabályozó feladatát, és valamilyen oknál fogva elszakad a tényleges életviszonyoktól vagy irrelevánssá válik. Előfordulhat az is, hogy a jog egyáltalán nem vagy hiányosan szabályoz egy-egy területet. A nemzetközi jogot például sok kritika érte azért, mert a legsúlyosabb bűntettek elkövetőit megfelelő nemzetközi jogi szabályok és intézményrendszer hiánya miatt sokáig egyáltalán nem lehetett felelősségre vonni.⁶

Ezt tükrözi az a CICERO-nak tulajdonított mondás, amely szerint „*inter arma enim silent lēgēs*”, vagyis „*fegyverek között a jog hallgatásba burkolószik*.” A „bűntetlenség kultúrájaként” ismert jelenség ellen az államok a hadviselési és humanitárius jogi szabályok megalkotása, a második világháborút követően létrehozott katonai törvényszékek, majd pedig a 1990-es évek ad hoc bíróságai,⁷ valamint a működését az új évezred hajnalán megkezdő Nemzetközi Büntetőbíróság megalkotása révén igyekeztek fellépni.⁸ A nyilvánvaló eredmények mellett ugyanakkor

³ Erről lásd FÖLDI ANDRÁS – HAMZA GÁBOR: *A római jog története és intéllúciói*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996, 585.

⁴ A Bécsi Egyezmény 62. cikke szabályozza a körülmények előre nem látott alapvető megváltozásának esetét főszabályként kizárva, hogy ez a nemzetközi szerződések megszűnésének okaként szolgálhat. Ugyanakkor kivételes jelleggel mégis lehet ilyen következménye abban az esetben, ha ezen körülményeknek a fennállása lényeges alapul szolgált ahhoz, hogy a részes felek a szerződést magukra nézve kötelező hatályúnak ismerték el, illetve a változás hatására gyökeresen átalakul a szerződés alapján még teljesítendő kötelezettségek mértéke. (A Bécsi Egyezményt az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet hirdette ki).

⁵ Ide sorolható többek között az Állandó Nemzetközi Bíróságnak „A felső-savoyai és Gex tartománybeli vámszabad övezetek ügyében” hozott ítélete (CPJI, Série A No. 22., *Affaire des zones franchis de la Haute-Savoie et du pays de Gex*, 19 août 1929), a Nemzetközi Bíróságnak a halászlati övezetekkel kapcsolatos ügye (Compétence en matière de pêcheries [Royaume-Uni c. Islande], *fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 3.*), valamint a Nemzetközi Bíróságnak a bős-nagymarosi vízlépcső beruházás ügyében hozott ítélete (Projet GabCikovo-Nagymaros [Hongrie/Slovaquie] *arrêt, C. I. J. Recueil 1997, 7.*).

⁶ Lásd KOVÁCS PÉTER: *Bevezetés a Nemzetközi Büntetőbíróság joggyakorlatába*. Budapest, Pázmány Press, 2020, 17–18.

⁷ Az ENSZ Biztonsági Tanácsa által 1993-ban, illetve 1994-ben létrehozott, a volt jugoszláv területeken elkövetett bűncselekmények nemzetközi törvényszék (ICTY), valamint a ruandai népiártás felelőseinek megbüntetésére létrehozott nemzetközi törvényszék (ICTR).

⁸ Az 1998-as Római Konferencián elfogadott Statútum alapján kezdte meg működését a Nemzetközi Büntetőbíróság.

a „büntetlenség kultúrájának” felszámolása továbbra is cél maradt, mint azt a jelenleg zajló ukrajnai konfliktus is jelzi.⁹ Az ukrajnai fegyveres konfliktus kapcsán sokan a modern nemzetközi jog szívént jelentő alapelvek, valamint a kollektív biztonsági mechanizmus válságára hívják fel a figyelmet.¹⁰ Ezzel szemben mások már jóval korábban kiemelték, hogy az ENSZ Alapokmányában rögzített kollektív biztonsági mechanizmust nem a Biztonsági Tanács állandó tagjai, vagy az ő érdekeiket megtestesítő államok közötti konfliktusok megelőzésére vagy feloldására hozták létre.¹¹

A válság és a nemzetközi jog kapcsán a jelen tanulmány azonban nem ezt a kérdéskört, hanem sokkal inkább a nemzetközi jog szerkezetváltozásával összefüggő kihívást veszi górcső alá. Ennek során pedig egy konkrét jogterület példáján keresztül mutatja be az e jelenséggel összefüggő válságjeleket, valamint a nemzetközi jog e válságra nyújtott válaszát.

Ennek megfelelően a tanulmány elsőként felvázolja a nemzetközi jog karakterének és szerkezetének jellegadó sajátosságait, majd elemzi a nemzetközi jog vertikális irányú expanziójából fakadó következményeket. A tanulmány ennek tükrében mutatja be a beruházásvédelmi jog kialakulását, történetét és válságba sodródásának okait, valamint az államok jelenlegi reformtörekvéseinek irányát. Végül a konkrét jogterület tanulságai alapján a tanulmány általánosabb következtetések levonására is törekszik és így kíván hozzájárulni a nemzetközi jog hagyományos szerkezetét, és jogalkotását érintő általánosabb kihívásról zajló párbeszéd formálásához.

2. A nemzetközi jog jellegadó sajátosságai és expanziója

Mielőtt megvizsgáljuk a nemzetközi jog második világháborút követő expanzióját, a válságjelenségek feltárásához és megértéséhez érdemes röviden szemügyre venni e jogterület egyedülállóságát adó jellegadó sajátosságait.

⁹ A Nemzetközi Büntetőbíróság az agresszió büntetése tekintetében eltérő joghatósággal rendelkezik a többi nemzetközi büntetőhez képest, és nem járhat el olyan személlyel szemben, akinek az állampolgárság szerinti állama a Római Statútumnak nem részes állama. Az ukrajnai fegyveres konfliktus kapcsán éppen ezért merül fel különbíróság felállításának kérdése, amely jelenleg mind diplomáciai, mind pedig akadémiai viták tárgyát képezi. Erről lásd SÁNDOR LÉNÁRD: *A büntetlenség elleni „keserédes” küzdelem az orosz–ukrán konfliktus tükrében*. <https://corvinak.hu/velemeny/2022/05/09/a-buntetlenseg-elleni-keseredes-kuzdelem-az-orosz-ukran-konfliktus-tukreben>, valamint JENNIFER TRAHAN: *Why a “Hybrid” Ukrainian Tribunal on the Crime of Aggression Is Not the Answer*. <https://www.justsecurity.org/85019/why-hybrid-ukrainian-tribunal-on-crime-of-aggression-is-not-the-answer/>.

¹⁰ Lásd például AKIHIRO IWASHITA: *The Russian War in Ukraine: An Invasion Named “Liberation”*. *Eurasia Border Review*, Vol. 12, 2012/2), 3–10.

¹¹ Lásd DAVID J. BEDERMAN: *The Spirit of International Law*. Athens, Georgia, 2002, 188–189.

A nemzetközi jog számos tekintetben elkülönül mind a belső állami jogtól és jogágaktól, mind pedig az európai jogtól. A különállóság legvilágosabban a jogalkotás, a jogértelmezés és a jogalkalmazás, vagyis a jog implementálása, érvényesítése és végrehajtása terén tapintható ki.

A jogalkotás jellegét a nemzetközi jog megállapításának eszközei, vagyis jogforrásai fejezik ki. Ezeket a Nemzetközi Bíróság Statútumának 38. cikke tartalmazza,¹² amely között szerepelnek a nemzetközi szerződések, a jogként elismert és követett szokások, valamint az általános jogelvek.¹³

Bár jellegükben eltérők, a nemzetközi jog valamennyi forrásának közös sajátossága, hogy állami konszenzust feltételez, annak eredményeként jöhet létre és azt is fejezi ki. Emellett, szemben a belső, állami joggal vagy az európai joggal, a nemzetközi jog, illetve annak forrásrendszere – főszabály szerint – nem hierarchikusan szervezett. Ez azt is mutatja, hogy a belső joghoz képest a nemzetközi jog sokkal inkább tudomásul veszi, mintsem előre látja, vagy alakítja a nemzetközi kapcsolatok formálódását. Az államok jogi együttműködése ennek megfelelően a legtöbb esetben a pragmatikus együttműködést követi és arra reagál. Másfelől ugyanakkor a jogalkotás konszenzusos és horizontális jellege teremti meg és tartja fenn azt a sajátos „jogi kultúrát”, amelyet az államoknak saját érdekükben áll követni, többek között azért, hogy elősegítsék a nemzetközi kapcsolatok kiszámítható és stabil működését.¹⁴

A nemzetközi jog további sajátossága, hogy a jogalkotási és a jogértelmezési funkciók hagyományosan nem válnak külön egymástól, hanem azokat egyaránt államok töltik be. Ugyanakkor ezen a téren az elmúlt bő száz esztendő jelentős változásokat hozott. A választottbíráskodás, majd a nemzetközi bíráskodás megjelenésével és egyre népszerűbbé válásával¹⁵ folyamatosan nagyobb teret nyert, nyer a bírói jogértelmezés, valamint azon túlmutatóan a bírói jogfejlesztés jelensége is.¹⁶ Az Állandó Nemzetközi Bíróság megalakításakor Lord ARTHUR JAMES BALFOUR

¹² A Statútum 38. cikke értelmében: *“The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply (...)”*.

¹³ A Statútum 38. cikkének megfogalmazása értelmében: a) international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states; b) international custom, as evidence of a general practice accepted as law; c) the general principles of law recognized by civilized nations.

¹⁴ BEDERMAN: i. m., 20–21.

¹⁵ A nemzetközi bíráskodások száma a 20. század folyamatosan növekedett és legnépszerűbb korszakukba az 1990-es években léptek. Bővebben lásd ADAM WIŚNIEWSKI: On the Judicialisation of International Law. *Adam Mickiewicz University Law Review*, 2017/7. szám, 37–53. <https://doi.org/10.14746/ppuam.2017.7.03>

¹⁶ Ennek lehetőségéről és korlátjairól lásd KOVÁCS Péter: *A nemzetközi jog fejlesztésének lehetősége és korlátai a nemzetközi bíróságok gyakorlatában*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 2010.

előadói beszédében már azt hangsúlyozta, hogy a testület szükségképpen fokozatosan formálja és módosítja a nemzetközi jogot.¹⁷

Az 1945-ben elfogadott ENSZ Alapokmány többek között az erőszak általános tilalmának kimondásával, a kollektív biztonsági mechanizmus bevezetésével, illetve az emberi jogok nemzetközi jogi elismeréséhez vezető „normatív forradalommal” a korábbi korszakhoz képest erőteljesebben korlátozta az államok szuverenitását.¹⁸ A nemzetközi jog a horizontális expansiója – és az azzal együtt járó fragmentálódás – révén pedig egyre több szabályozási területet fog át, amelyeknek egy jelentős részén megjelentek a nemzetközi bíróságok, egyre nagyobb szerepet biztosítva a nemzetközi bíraskodásnak a nemzetközi jog értelmezése terén.¹⁹ Mint azt később részletesebben vizsgáljuk, ezt erősítette a nemzetközi jog alanyi körének bővülése is, mint hogy az új alanyok *locus standi*-vel rendelkeznek a bírósági fórumok egy része előtt.

Ugyanakkor a nemzetközi jog „bíróságosi” folyamatának („*judicialization of international law*”) dacára a bíróságok mégsem töltenek be olyan szerepet, mint az európai jog vagy az állami jogok terén a legfőbb bírói fórumok. Kötelező joghatóság híján a nemzetközi bíraskodás ugyanis továbbra is államok alávetéshez kötött, és bár a bírói fórumok száma megsokasodott, még sincs olyan fórum, amely a nemzetközi jog egységes, következetes alkalmazását vagy autonómiáját biztosítaná.²⁰ A nemzetközi bíróságoknak ugyan fontos feladata a jog kiszámíthatóságának és előreláthatóságának elősegítése, de éppen a nagyobb számuk, és viszonylagos önállóságuk miatt sokszor nem tudják ezt a célt kellően támogatni.²¹

Végül a jogérvényesítés terén is kitapintható a nemzetközi jog sajátos és különálló jellege. A belső, állami jogokat jellemző vertikális jogérvényesítéstől eltérően a nemzetközi jog legnagyobb részét horizontális végrehajtás jellemzi. Ez annak ellenére így van, hogy a nemzetközi bíróságok megsokasodása, valamint a jogértelmezés terén játszott szerepük és súlyuk megnövekedése valamelyest tompította a jog és a jogsértés orvoslásának lehetősége között a nemzetközi jog terén ha-

¹⁷ Kovács (2010): i. m., 277.

¹⁸ ANTÔNIO AUGUSTO CANCADO TRINDADE: The Historical Recovery of the Human Person as Subject of the Law of Nations. *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, Vol. 1, No. 3, 2012), 15–19.

¹⁹ Ilyen területnek számítanak többek között az emberi jogok nemzetközi jogi védelme, a nemzetközi büntetőjog, tengeri jog, a beruházások nemzetközi jogi védelme. <https://doi.org/10.7574/cjicl.01.03.55>

²⁰ Ezzel szemben az Európai Unió Bíróság az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 344. cikke értelmében kötelező joghatósággal rendelkezik az Alapító Szerződések értelmezése tekintetében, míg az EUMSZ 267. cikkben szabályozott előzetes döntéshozatali eljárás során biztosítja az európai jog következetes, egységes értelmezését és autonómiáját.

²¹ Éppen ezért kezdeményezte például GILBERT GUILLOME a prejudiciális kérdések intézményesítését a Nemzetközi Bíróság és a többi nemzetközi igazságszolgáltatási szerv kapcsolatrendszerében. Erről lásd Kovács (2010): i. m., 137–138.

gyományosan fennálló szakadékot. A jogérvényesítés horizontális és decentralizált jellegéhez pedig szervesen hozzátartozik az államok önsegélyének és ellenintézkedéseinek rendszere, amelyet a nemzetközi jog mértéktartásra intve ugyan, de elismer.²²

A második világháborút követően a nemzetközi jog a horizontális expanziója mellett vertikális irányban is bővülésnek indult. A nemzetközi szervezetek – jó részt a nemzetközi bíróság jogalakító jogértelmezése révén²³ – jogalanyiságot szereztek, valamint elismerést nyert az ember aktív és passzív jogalanyisága is. Nem sokkal később a transznacionális vállalatok, valamint a nem-kormányzati szervezetek is a nemzetközi jog által védett jogokra tettek szert és korlátozott jogalanyiságuk a nemzetközi jog egy-egy fragmentált területéhez – így például beruházásvédelmi vagy környezetvédelmi joghoz – kapcsolódóan tört utat magának.²⁴ Mindezen túl a nemzetközi jog valamennyi új szereplője nemcsak a jogai érvényesítésében vagy kötelezettségei teljesítésében, hanem ezen keresztül magának a nemzetközi jognak az alakításában is érdekeltté vált, amelynek következményeit alább vesszük szemügyre.

A válság és a jog kapcsolatának szemszögéből összefoglalva kiemelés érdemel, hogy a nemzetközi jog jellegadó sajátosságai közé tartozik horizontális szerveződése és a jogalkotását megalapozó állami konszenzus, valamint rugalmas igazodása az államok igényei szerint formálódó nemzetközi kapcsolatokhoz. További jellegadó sajátossága erősödő fragmentációja és az egységes jogértelmezést biztosító fórum hiánya. Mindezen sajátos karakterek alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy a nemzetközi jog rugalmasabban reagálhat a válságokra és a belső, állami joghoz képest akár rezisztensebb is lehet azokkal szemben. Mindemellett azonban a nemzetközi jog utóbbi évtizedekben erősödő vertikális expanziója részben szakítást jelent a nemzetközi jog hagyományos szerkezetével. Érdemes ezért áttekinteni a vertikális expanzió jelenségét, majd pedig ebből a szempontból megvizsgálni a nemzetközi jog egy konkrét területét.

²² Lásd BEDERMAN: i. m., 187–194.

²³ A Nemzetközi Bíróság ismerte el az ENSZ objektív jogalanyiságát és „beleértett hatásköreit”, lásd Nemzetközi Bíróság, *Az Egyesült Nemzetek szolgálatában elszenvedett károk tárgyában adott tanácsadó vélemény* [Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif, C. I. J. Recueil, 1949, 174.]; Nemzetközi Bíróság, *Az adminisztratív bíróság megalakításával kapcsolatos tanácsadó vélemény* [Effet de jugements du tribunal administratif des N. U. accordant indemnité, avis consultatif du 13 juillet 1954, C. I. J. Recueil, 1954, 47.]; valamint Nemzetközi Bíróság, *Az Egyesült Nemzetek szolgálatában elszenvedett károk tárgyában adott tanácsadó vélemény* [Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), Avis consultatif du 20 juillet 1962, C. I. J. Recueil, 1962, 151.].

²⁴ SÁNDOR LÉNÁRD: *A gazdasági társaságok helye az emberi jogok nemzetközi védelmének rendszerében*. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2021, 45–46.

3. A nemzetközi jog vertikális expanziója és következményei

Az államok kölcsönös függőségének erősödése, a gazdaságot, az üzleti működést jellemző globalizáció fokozatos elterjedése következtében a nemzetközi jog szabályozási köre a 20. század derekától kezdődően gyors bővülésnek indult.²⁵ E bővülés nem integrált, hanem sokkal inkább fragmentált módon zajlik, amelynek során a nemzetközi jog olyan részterületei, mint például a környezet, a kultúra vagy az emberi jogok védelme nagyrészt függetlenül fejlődnek például a gazdasági kapcsolatok jogától.

A nemzetközi jog e horizontális terjeszkedése mellett ugyanakkor folyamatosan zajlik egy vertikális irányú bővülés is, amely a „nürnbergi elvek” és az egyén nemzetközi büntetőjogi felelősségének, majd az emberi jogok nemzetközi védelmének elismerésével vett lendületet és a nemzetközi szervezetek jogalanyiségének kimondását követően jelenleg a transznacionális vállalatok és nem-kormányzati szervezetek nemzetközi jogi jogalanyiségének kérdésre keres válaszokat.

A jogalanyiség bővülése azonban kéz a kézben jár a nemzetközi jog hagyományos szabályozási rendszerének az átalakulásával: az államok közötti kapcsolatok szabályozásán túl a nemzetközi jog számos új területe, így például az emberi jogok, a tőkeberuházások védelme vagy az *erga omnes* szabályok az állam és a joghatósága alatt lévő jogalany közötti kapcsolat elé állít nemzetközi jogi követelményrendszert, amely ugyanakkor a szuverenitásból fakadó hagyományos funkciók gyakorlását vagy akár az alkotmányos rendelkezések érvényesülését befolyásolja, alakítja vagy korlátozza.

A jogalanyok és a nemzetközi jog szabályozási területeinek expanziója komoly hatást gyakorol a nemzetközi jog alkotására is. Az új alanyok ugyanis nemcsak a jogaik gyakorlásában, hanem a hagyományosan reaktívabb jellegű nemzetközi jog alakításában is érdekeltté válnak, keresve azokat a csatornákat, amelyeken keresztül érvényesíthetik a sajátos érdekeiket. Ez a törekvés részben erősítette, részben pedig kihasználta a nemzetközi bírói fórumok megsokasodását és a bírászkodás szerepének, illetve súlyának megnövekedését.

A Statútum 38. cikke a bírósági döntéseket kiegészítő, szubszidiárius jogforrásként említi,²⁶ amelyeket a fő jogforrásoktól eltérően nem szükségszerűen az állami konszenzus határoz meg, és amelyeket ezért a nemzetközi jog *locus standi*-vel

²⁵ Vö. CHRISTIAN REUS-SMIT: International Law. In: John BAYLIS et al.: *The Globalization of World Politics An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, 2017, 308–309.

²⁶ A Statútum 38. cikke értelmében „subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.”

rendelkező funkcionális szereplői igyekeznek használni. És bár a nemzetközi bíróságok döntései a Statútum 59. cikke értelmében nem minősülnek precedensnek, hiszen az adott felek között és az adott vitában kötelezők,²⁷ a valóságban ugyanakkor jóval nagyobb a súlyuk, mint a kontinentális jogi hagyományt és jogi kultúrát követő bíróságok döntései.

Egyfelől a bíróságok az esetek legnagyobb részében követik a korábbi saját döntéseiket, amikor pedig eltérnek azoktól, akkor sem jelzik nyíltan a szakítást az ítéleteik indokolásaiban.²⁸ Másfelől döntéseiket olyan erőteljesen és meggyőzően töreksenek indokolni, mint az angolszász bíróságok azért, hogy a saját legitimitásukat, láthatóságukat és elfogadottságukat erősítsék. Erre éppen azért van szükség, mert kötelező joghatóság híján a nemzetközi bíróságok eljárása az államok önkéntes alávetésén nyugszik és ennek megfelelően – közgazdasági-piaci hasonlaltalva élve – sajátos keresletet elégítenek ki, miközben részben egymással is versenyeznek.²⁹ Végül pedig a nemzetközi jogászok és jogkeresők jelentős mértékben ezekre a döntésekre támaszkodnak a saját igényeiket alátámasztó érvrendszerük felépítése és előadása során.³⁰

Mindezek alapján a nemzetközi bírósági döntések általában túlmutatnak az adott jogvita keretein, és hatást gyakorolnak a nemzetközi jog fejlődési irányára és fejlődésének dinamikájára. A nemzetközi jog új alanyai – különösen a transznacionális vállalatok és a nem-kormányzati szervezetek – pedig a nemzetközi bírászkodás útjait használják, hogy a nemzetközi jog egy-egy területének alakítására hatást gyakoroljanak. Ugyanakkor a saját érdekeik érvényesítésére irányuló ezen törekvéseik alááshatják vagy torzíthatják a nemzetközi jog korábban kiemelt konszenzusos, horizontális és reaktív – vagyis sajátos jogi kultúrát teremtő – természetét. Ebben az értelemben pedig a nemzetközi jog egy-egy területét akár „válságba” is sodorhatják azzal, hogy eltávolítják vagy elszakítják az állami konszenzustól és a nemzetközi jog hagyományos szerkezetétől.

Erre az emberi jogok területe jó példaként szolgál. Az e tanulmány megjelenésekor 75. születésnapját ünneplő Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (a továbbiakban: Egyetemes Nyilatkozat) történelmi jelentőségű dokumentum, mert a különféle nemzetek és történelmi, politikai, vallási hagyományokkal rendelkező civilizációk közötti konszenzust tükrözött arról, hogy vannak olyan elvek és az embert emberi természeténél fogva megillető elidegeníthetetlen jogok, amelyek

²⁷ A Statútum 59. cikke szerint „*The decision of the Court has no binding force except between the parties and in respect of that particular case.*”

²⁸ KOVÁCS (2010): i. m., 110.

²⁹ BEDERMAN: i. m., 196–197. és Kovács (2010): i. m., 204.

³⁰ BEDERMAN: i. m., 62.

egyetemesek.³¹ Ennek megfelelően az Egyetemes Nyilatkozat alapján az emberi jogok – univerzalitásuk és oszthatatlanságuk révén – egyfajta híd szerepet hivatottak betölteni a civilizációk között. Ugyanakkor az Egyetemes Nyilatkozat kezdeti sikerének köszönhetően az emberi jogok az igazságosságról, a közjóról, a szabadság határaitól és az egymás iránt viselt felelősségről szóló közéleti diskurzusok meghatározó narratívájává váltak. De éppen e sikernek köszönhetően számos érdekcsoport az emberi jogok erkölcsi erejét és súlyát kívánja megragadni és felhasználni a saját partikuláris érdekeinek előmozdítása és közpolitikai törekvéseinek erőteljesebb igazolása és legitimálása céljából.³² Mindez különféle perek formájában nyomást helyez az emberi jogi bíróságokra, miközben veszélybe sodorja az emberi jogok univerzalitását, megbonthatja oszthatatlanságát és végső soron elszakítja attól a történelmi jelentőségű, civilizációkon átívelő államok közötti konszenzustól, amelynek köszönheti tekintélyét és a nemzetközi jogban elfoglalt helyét.

A beruházásvédelmi jog további példaként szolgálhat arra, hogy a nemzetközi bíraskodáson keresztül a saját érdekeik érvényesítéséhez utat találó szervezetek hogyan gyengíthetik a nemzetközi jog egy-egy területe mögött meghúzódó állami konszenzust. A tanulmány a következő részekben ezt a példát veszi szemügyre.

4. Egy különös jogterület története: a beruházásvédelmi jog virágzása és válsága

A külföldi beruházások védelme a nemzetközi jog fiatal területének számít, amelynek gyökerét a diplomáciai védelem klasszikus szokásjogi szabályai adják.³³ A javarészt bilaterális alapokon álló államközi beruházásvédelmi egyezmények megjelenését egyfelől a gyarmatok függetlenedése és önállóvá válása, másfelől pedig a gazdasági globalizáció és annak keretében a külföldi tőkeberuházások folyamatos terjeszkedése és a transznacionális üzleti működés erősödése indokolta.³⁴ Ennek megfelelően a beruházásvédelmi egyezmények – a diplomáciai védelem intézmé-

³¹ MARY ANN GLENDON: *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*. Random House Trade Paperbacks, 2002, 226., illetve KOVÁCS PÉTER: Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata kidolgozásának története és elfogadásának körülményei. *Iustum Aequum Salutare*, 2009/2. szám, 64–65.

³² Ezt a kihívást említette XVI. BENEDEK PÁPA az Egyetemes Nyilatkozat 50. évfordulója alkalmából elmondott beszédében. A beszéd elérhető: https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/en/speeches/2008/april/documents/hf_ben-xvi_spe_20080418_un-visit.html (Utolsó letöltés: 2023. június 11.).

³³ SÁNDOR (2021): 42–45.

³⁴ KENNETH J. VANDELDE: A Brief History on International Investment Agreements, University of California. *U.C. Davis Journal of International Law & Policy*, Vol. 12, 157.

nyének gyengeségeit meghaladva³⁵ – eredetileg kettős célt követtek: a fogadó állam gazdaságának fejlesztését a külföldi tőkevonzás elősegítése révén, valamint a külföldi beruházások fogadó államban történő nemzetközi jogi védelmének megteremtését.³⁶ Vagyis az államok a szuverenitásukat a gazdaságuk jelentősebb fejlesztéséért – vagy legalábbis annak reményéért – cserébe korlátozták.

E jogterület fejlődése több szakaszra bontható. Az első egyezményt 1959-ben kötötte meg Németország és Pakisztán, ugyanakkor csak az 1960-as évek végén jelentek meg azok a szerződések,³⁷ amelyek az olyan anyagi jogi garanciák, mint például a közvetlen vagy közvetett kisajátítások elleni védelem, a tisztességes és méltányos elbánás elveinek rögzítésén túl megteremtették a választottbírósági vitarendezés lehetőségét is. Az első évtizedeket egészen az 1990-es évek elejéig lassú, és viszonylag kiegyensúlyozottabb fejlődés jellemezte, amelynek során világszerte mintegy 400 ilyen bilaterális szerződést kötöttek. Ugyanakkor jelentős országok, így Kína, Brazília és India is távol maradtak a szerződéses hálótól, és az államközi egyezmények alapján ekkor még nem indultak választottbírósági eljárások.

Több történelmi, geopolitikai, gazdasági változásnak és nem utolsósorban nemzetközi bírói jogfejlesztésnek köszönhetően a beruházásvédelmi jog látványos expanziója az 1990-es évek során indult meg. Geopolitikai és történelmi perspektívából szemlélve ehhez az expanzióhoz a Szovjetunió összeomlása és a tervutasításos gazdasági kísérlet kudarca jelentős mértékben hozzájárult, hiszen további utakat nyitott a külföldi beruházások és a transznacionális üzleti működés világméretű terjeszkedése előtt. Ennek megfelelően a kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények száma meg többszöröződött, és az új évezred elején már elérte a 3000-t,³⁸ míg ezzel párhuzamosan megjelentek a regionális és szektorális egyezmények is.³⁹ E körben érdemes megjegyezni, hogy a szovjet megszállás alól felszabaduló, és

³⁵ A diplomáciai védelem a nemzetközi jog hagyományos államközi és reciprocitás talaján álló szerkezetébe illeszkedve biztosít védelmet az idegen állam joghatósága alatt lévő honos polgár vagy társaság javára, amely nehezkesebb, és a honos állam diszkrecionális döntésén alapuló eljárás.

³⁶ MUTHUCUMARASWAMY SORNARAJAH: International Investment Law as Development Law: The Obsolescence of a Fraudulent System. In: MARC BUNGENBERG et al.: *European Yearbook of International Economic Law*, Springer, 2016, 210–211. https://doi.org/10.1007/978-3-319-29215-1_10

³⁷ Az első ilyen egyezményt Csád kötötte Olaszországgal 1969-ben. Lásd Chad–Italy BIT (1969) | International Investment Agreements Navigator | UNCTAD Investment Policy Hub, <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/bilateral-investment-treaties/826/chad---italy-bit-1969-> (Utolsó letöltés: 2023. június 11.).

³⁸ Lásd UNCTAD, World Investment Report (2015), *Reforming International Investment Governance* (United Nations Publication, Geneva), https://unctad.org/system/files/official-document/wir2015_en.pdf (Utolsó letöltés: 2023. június 11.).

³⁹ Ide sorolható az 1994-ben hatályba lépett North American Free Trade Agreement (NAFTA), amelynek részes államai Mexikó, az Egyesült Államok és Kanada voltak, vagy az 1991-ben hatályba lépett Energia Charta (Energy Charter Treaty, ECT), amely a Szovjetunió szétesését követően az európai energiapiac integrálására törekedett.

rendszer váltó közép-európai országok számos ilyen egyezményt kötöttek nyugat-európai országokkal dacára annak, hogy már a rendszerváltoztatás időpontjában európai integrációs tagságra, vagyis közös piacchoz tartozásra aspiráltak.⁴⁰ Valójában a közép-európai országok a nyugat-európai országokkal kötött emberi jogi, európai társulási, védelmi és más megállapodásokat megelőzően már az 1980-as évek derekától megkezdtek ezen egyezmények megkötését, így ezek voltak az első olyan nemzetközi szerződések, amelyek a szovjet megszállás gyengülésével összekapcsolták a közép-, és nyugat-európai országokat.⁴¹

Másfelől a jog fejlődésében fontos szakaszhatárt jelentett az 1990-es *AAPL kontra Sri Lanka* ügy,⁴² amelyben Sri Lanka és az Egyesült Királyság által megkötött beruházásvédelmi egyezmény alapján eljáró választottbírói fórum úgy értelmezte a beruházásvédelmi egyezményt, hogy abból a külföldi beruházó javára olyan jogosultság fakad, amely alapján az egyezményben rögzített anyagi jogi garanciák sérelmét állítva közvetlenül beruházásvédelmi pert indíthat a fogadó állammal szemben. Másként fogalmazva e választottbírói jogértelmezés szerint az államok úgynevezett általános alávetés – *general consent* – révén valamennyi olyan üzleti szereplőnek hozzáférést biztosítanak a választottbírói mechanizmushoz, akik az egyezmény szerint külföldi beruházónak minősülhetnek.⁴³

A későbbi eljáró választottbíróóságok ezt a felfogást követve formálták állandó gyakorlattá a döntést. Rendhagyó módon, kilépve a nemzetközi jog és az annak keretei közé illeszkedő diplomáciai védelem hagyományos medréből, ez a bírósági jogértelmezés kaput nyitott a jogalanyok újonnan elismert csoportjának jogalakítási törekvései előtt. Ráadásul a külföldi beruházók ezt a nemzetközi jog olyan új területén gyakorolhatták, amely a szuverenitáshoz tartozó hagyományos szabályozási funkciók ellenőrzését szolgálja. Mindezt pedig egy kivételesen erős és széleskörű végrehajtási mechanizmus egészíti ki, ami a beruházásvédelmi választottbírói ítéletek érvényesítését az állami jog keretei között teszi lehetővé a világ legtöbb országában.⁴⁴

⁴⁰ Ezen egyezmények száma később megközelítette a 200-t, lásd például: https://www.tni.org/files/download/briefing_on_intra-eu_bits_0.pdf (Utolsó letöltés: 2023. június 23.).

⁴¹ A közép-európai beruházásvédelmi egyezményekről összefoglaló jelleggel lásd SÁNDOR LÉNÁRD: Central and Eastern Europe. In: MARKUS KRAJEWSKI – RHEA TAMARA HOFFMANN (szerk.): *Research Handbook on Foreign Direct Investment*, Edward Elgar Publishing, 2019, 457–494. <https://doi.org/10.4337/9781785369858.00025>

⁴² Asian Agricultural Products Ltd. v. Republic of Sri Lanka, ICSID Case No. ARB/87/3 Award (27 June 1990).

⁴³ Ennek rendhagyó jellegéről ír: JAN PAULSSON: Arbitration Without Privity. *ICSID Review, Foreign Investment Law Journal*, Vol. 10, 1995/2, 232–257. <https://doi.org/10.1093/icsidreview/10.2.232>

⁴⁴ A nemzetközi jogban egyedülálló végrehajtási rendszert – az eljáró fórumtól függően – az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény (*Convention on the Settlement of Investment*

E jogértelmezés kialakulásának időpontja azért kulcsfontosságú, mert egybeesett a „washingtoni konszenzus” és a neoliberális gazdaságpolitika keretei között meghirdetett liberalizáció, privatizáció és dereguláció gazdasági dogmáinak uralkodóvá válásával. Ennek következtében pedig nemcsak a beruházásvédelmi egyezmények száma indult robbanásszerű növekedésnek, hanem azok a választottbírói perek is megsokasodtak, amelyeket a beruházók ezen uralkodó gazdaságpolitikai felfogással összhangban álló és az üzleti érdekeknek kedvezőbb jogértelmezés érvényesítése érdekében indítottak.⁴⁵ Ennek nyomán pedig a beruházásvédelmi választottbírói gyakorlat mind a saját joghatóságát, mind pedig a beruházásvédelmi egyezményekben foglalt anyagi jogi garanciákat rendkívül tágan és rugalmatlanul értelmezve általában elfogadta, hogy a nemzetközi jog az üzleti érdekek elsődlegességét, és jogosként védett jövőbeli várakozásait (*legitimate expectation*) helyezi előtérbe az állam – akár a nemzetközi jog más területein alapuló – szabályozási törekvéseivel vagy közpolitikaalkotási igényeivel szemben.⁴⁶ Ez a felfogás pedig olyan iparágakban, így például a közműszolgáltatások terén is érvényesült, amely lakosság alapvető szükségleteit vagy jogait érinti.

A beruházásvédelmi egyezményekben az államok konszenzusával összhangban eredetileg rögzített gazdaságfejlesztési cél háttérbe szorult az üzleti érdekek elsőségét szolgáló jogértelmezéssel szemben. A kritikus szerzők éppen azért hasonlítják az *AAPL kontra Sri Lanka* döntést és a döntés nyomán elfogadott joggyakorlatot a bibliai „áteredő bűnhöz”, mert a transznacionális vállalatoknak szinte korlátlan fellépési lehetőséget biztosított a választottbírói fórumok előtt, és ebből következően a jog alakítása terén is.⁴⁷ Mindez pedig mélyreható következményekkel jár az államok szabályozási autonómiájára és törekvéseire nézve, mert a beruházásvédelmi jog a nemzetközi jog többi területéhez képest a szuverenitáshoz tartozó hatáskörgyakorlás jóval erősebb felülvizsgálatát kínálja. Többek között a beruházásvédelmi egyezményekben foglalt anyagi jogi garanciáknak az eredeti állami konszenzuson jelentősen túlmutató, azt eltorzító expanzív és rugalmatlan értelmezése vezetett oda, hogy a 2010-es évek elejétől kezdődően a jogterület reformja és újragondolása világszerte terítéken lévő kérdésnek számít.

Disputes between States and Nationals of Other States) 54. cikke, vagy a külföldi választottbírói határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, New Yorkban, 1958. június 10. napján kelt Egyezmény (*Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards*) I. cikke biztosítja.

⁴⁵ A beruházásvédelmi jogviták száma mára megközelíti az 1300-at. Lásd <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement> (Utolsó letöltés: 2023. június 12.).

⁴⁶ SORNARAJAH (2016): i. m., 214–223.

⁴⁷ MUTHUCUMARASWAMY SORNARAJAH: *Resistance and Change in the International Law on Foreign Investment*. Cambridge University Press, 2015, 136–190. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316156339>

5. Reformtörekvések dióhéjban

A beruházásvédelmi jogterületet jelenleg szerteágazó reformtörekvések övezik. E reformtörekvéseket összekötő közös cél, hogy az eredeti állami konszenzussal összhangban a külföldi beruházások védelme szervezettebben illeszkedjen a gazdaság fejlesztésének, illetve a nemzeti és helyi közösségek céljai és jóléte szolgáltatának keretei közé.⁴⁸ E közös célt azonban a különféle reformelképzelések egymástól eltérő módon igyekeznek megvalósítani.⁴⁹

A latin-amerikai országok egy része, valamint Ausztrália a Calvo doktrínához visszatérve megszünteti ezeket az egyezményeket.⁵⁰ Dél-Afrika szintén felmondja a korábban kötött kétoldalú beruházásvédelmi egyezményeket és helyettük olyan nemzeti jogalkotáson keresztül biztosít védelmet a külföldi beruházóknak, amely kellő egyensúly elérésére törekszik a beruházók védelme, és az állam közpolitika-alkotási igénye, köztük a fenntartható fejlődés követelménye között.⁵¹

Ebbe a sorba illeszkedik a kolumbiai alkotmánybíróság 2019-es innovatív döntése is, amelynek értelmében beruházásvédelmi egyezmény abban az esetben ratifikálható, ha emellett egy államközi értelmező nyilatkozat biztosítja, hogy a választottbírói vitarendezési mechanizmus döntései összhangban állnak a nemzeti alkotmányban foglalt értékekkel és követelményekkel.⁵²

Azok a reformtörekvések, amelyek a beruházásvédelmi egyezmények módosítását, újratárgyalását vagy új egyezmények létrehozását veszik célba, szintén ki-egyensúlyozottabb és kevésbé elszigetelt vagy fragmentált olyan szabályozás kiépítésére törekszenek, amely hatékonyabban és teljesebben integrálja a nemzetközi jog többi területén jelentkező követelményeket, illetve állami közpolitika-alkotási igényeket.⁵³ Ez egyaránt érinti az egyezményekben foglalt anyagi jogi garanciák

⁴⁸ Ezt a kiválmalmat tükrözi a „*corporate citizenship*” kifejezés, lásd JENNIFER ZERK: *Multinationals and Corporate Social Responsibility Limitations and Opportunities in International Law*. Cambridge University Press, 2006, 29–32. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511494864>

⁴⁹ Összefoglaló jelleggel lásd ELISABETH TUERK et al: Trends and reform debates. In: MARKUS KRAJEWSKI – RHEA TAMARA HOFFMANN (szerk.): i. m., 150–172. <https://doi.org/10.4337/9781785369858.00013>, valamint UNCTAD, World Investment Report (2015), Reforming International Investment Governance (United Nations Publication, Geneva). https://unctad.org/system/files/official-document/wir2015_en.pdf (Utolsó letöltés: 2023. június 11.)

⁵⁰ SORNARAJAH (2016): i. m., 229–230.

⁵¹ SEAN WOLFREY: Emergence of a New Approach to Investment Protection in South Adrica. In: STEFFEN HINDELANG – MARKUS KRAJEWSKI (szerk.): *Shifting Paradigms in International Investment Law*. Oxford University Press, 2016, 287–290.

⁵² https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-252-19.htm#_ftn233 (Utolsó letöltés: 2023. június 11.).

⁵³ Általános jelleggel lásd Steffen HINDELANG – Markus KRAJEWSKI: *Conclusion and Outlook*. In: STEFFEN HINDELANG – MARKUS KRAJEWSKI (szerk.): i. m., 377–391. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198738428.003.0017>

árnyaltabb és részletesebb meghatározását, valamint magának a vitarendező fórumnak az újragondolását.

Az utóbbi évek egyik ilyen jelentős reformja az észak-amerikai szabadkereskedelmi egyezményt érinti. Az 1994-ben hatályba lépett NAFTA-t 2020 júliusában felváltotta a United States-Mexico-Canada (USMCA) egyezmény, amely jelentős mértékben visszaszorítja – az Egyesült Államok és Kanada viszonylatában pedig tulajdonképpen ki is zárja – a beruházásvédelmi választottbírói mechanizmus alkalmazását, míg az államok képviselőiből álló bizottság kötelező jelleggel korlátozhatja a választottbírói jogértelmezését.⁵⁴

Az Európai Unió reformtörekvései a beruházásvédelmi egyezmények több típusát és aspektusát is érintik. Egyfelől azokat az egyezményeket célozzák, amelyeket a 2000-es évek elején végbement keleti irányú bővítés folyamán csatlakozó közép-európai országok kötöttek a nyugat-európai országokkal. Az immáron uniós tagállamok közötti, úgynevezett intra-EU beruházásvédelmi egyezmények, valamint ezen egyezmények alapján született, tekintélyes számú választottbírói döntés több szempontból is aggályos.⁵⁵ Egyfelől kérdés, hogy összeegyeztethetők-e a tagállamok konszenzusán nyugvó – diszkrimináció tilalmára épülő egységes belső piac követelményeivel, valamint a piacot érintő közös politikákkal.⁵⁶ Másfelől pedig kérdéses, hogy a bővítést követően az európai jog hatóköre alatt működő beruházásvédelmi választottbírói eljárások összhangban állnak-e az uniós jog autonómiájával, illetve ezzel összefüggésben az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) az uniós jog egységes és következetes értelmezéséért viselt felelősséggel.⁵⁷

Az utóbbi aggály tekintetében az EUB a 2018-as *Achmea*,⁵⁸ illetve a 2021-es *Komstroy*⁵⁹ döntéseiben kimondta, hogy a beruházásvédelmi választottbírói mechanizmusok nem egyeztetethetők össze az európai joggal, mert sértik az uniós jog autonómiáját, egységes és következetes alkalmazásának követelményeit.⁶⁰ Az

⁵⁴ KENDRA MAGRAW: Trends and ISDS Backlash Related to Non-Disputing Treaty Party Submissions. In: CATHARINE TITI (szerk.): *Public Actors in International Investment Law*. Springer, 2021, 86–87. https://doi.org/10.1007/978-3-030-58916-5_5

⁵⁵ Közel kétszáz választottbírói döntést hoztak intra-EU beruházásvédelmi egyezmény alapján. Lásd Fact Sheet on Intra-European Union Investor-State Arbitration Cases | Publications | UNCTAD Investment Policy Hub <https://investmentpolicy.unctad.org/publications/1193/fact-sheet-on-intra-european-union-investor-state-arbitration-cases> (Utolsó letöltés: 2023. június 13.).

⁵⁶ EUMSZ 344. cikk.

⁵⁷ EUMSZ 267. cikk.

⁵⁸ Szlovákia kontra *Achmea B.V.* (Case C-284/16).

⁵⁹ Moldova kontra *Komstroy* (Case C-741/19).

⁶⁰ SÁNDOR (2019): i. m., 490–491.

EUB ezen döntése alapján pedig a tagállamok az intra-EU beruházásvédelmi egyezmények megszüntetéséről szóló szerződés létrehozásában állapodtak meg.⁶¹

Másfelől a Lisszaboni Szerződés elfogadása óta az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó közös kereskedelempolitika részévé vált a közvetlen működőtőke beruházásokat érintő megállapodások előkészítése és megkötése.⁶² Ezt a hatásköri újítást kihasználva az Európai Bizottság sajátos és önálló beruházásvédelmi politikát dolgozott ki és ennek a keretében a harmadik országokkal kötött beruházásvédelmi egyezmények anyagi jogi garanciáinak és vitarendezési fórumának átalakítására törekszik.

Ennek megfelelően az uniós reformok alapján az anyagi jogi szabályok egyensúlyt kívánnak kialakítani a beruházót megillető jogok és a fogadó állam közpolitikai szabályozási igénye között. Emellett azokat az anyagi jogi garanciákat, így a tisztességes és méltányos bánásmódot vagy a közvetett kisajátítás elleni védelmet, amelyek a választottbíróóságok diszkrecionális jogfejlesztésére adnak lehetőséget, pontosították, és lehetséges értelmezési tartományát szövegszerű felsorolásokban korlátozták. A vitarendezési fórumot övezően fontos újítás, hogy a választottbíróóságok helyébe egy állandó bírósági rendszer, az úgynevezett „Investment Court System” lép, amely az ad hoc jellegű választottbíráskodás számos kritikával illetett hiányosságát és hibáját orvosolását célozza. Ez a bíróság – például állandósága és fellebbviteli lehetősége révén – jobban hasonlít a közjogi bíráskodás intézményére, mint a jelenlegi kereskedelmi választottbíráskodási modellre hajazó vitarendezés.⁶³ Ezeket az új szabályokat és intézményeket az Európai Unió Kanadával, Szingapúrral és Vietnámmal kötött megállapodásai már tartalmazzák.

Mindebből jól látható, hogy az utóbbi évtized során – bár eltérő utakon és módokkal – a világ különféle részein egymással párhuzamosan zajló valamennyi reform célja a beruházásvédelmi jog állami konszenzustól elszakadt fejlődésének újragondolása, valamint egyetlen gazdasági felfogás uralmát érvényre juttató bírói jogfejlesztés és jogalakítás széles lehetőségének korlátok közé szorítása. Mindezt pedig a reformokat követő államok azért tartják szükségesnek, hogy a beruházás-

⁶¹ KOROM VERONIKA – SÁNDOR LÉNÁRD: *Hungary Gives the Green Light for the Conclusion of a Termination Agreement for Intra-EU BITs: Hungary Gives the Green Light for the Conclusion of a Termination Agreement for Intra-EU BITs*. Kluwer Arbitration Blog: <https://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2019/01/14/hungary-gives-the-green-light-for-the-conclusion-of-a-termination-agreement-for-intra-eu-bits/> (Utolsó letöltés: 2023. június 13.), valamint SÁNDOR LÉNÁRD: *The Constitutional Dilemmas of Terminating Intra-EU BITs*. *Central European Journal of Comparative Law*, Vol. 3, 2022/1. <https://doi.org/10.47078/2022.1.177-193>

⁶² EUMSZ 3. cikk (1) bekezdés e) pont, illetve 207. cikk. Ugyanakkor a portfólióberuházások és a beruházó-állam közötti vitarendezés terén az EU-nak a tagállamokkal osztott hatásköre maradt.

⁶³ Összefoglaló jelleggel lásd ANGELOS DIMOPOULOS: *European Union*. In: MARKUS KRAJEWSKI – RHEA TAMARA HOFFMANN (szerk.): i. m., 453–456. <https://doi.org/10.4337/9781785369858.00024>

védelmi jog szabályait és intézményrendszerét ismét az eredetileg kitűzött gazdaságfejlesztési célok szolgálatába állítsák.

6. Következtetések

A tanulmány a nemzetközi jog fiatal és dinamikusnak ígérkező területének példáján keresztül igyekezett feltárni a válság és a nemzetközi jog kapcsolatának egy szeletét. Az államok azzal a szándékkal, és annak reményében korlátozták szuverenitásukat beruházásvédelmi egyezményeken keresztül, hogy ennek révén gazdaságuk jelentősebb mértékben fejlődhet, nemzeti és helyi közösségeik gyarapodhatnak. A beruházásvédelmi választottbírói jogértelmezésen keresztül utat nyert felfogás ugyanakkor ezt az egyensúlyt szem elől tévesztve, az üzleti érdekek és a „washingtoni konszenzus” uralkodó gazdasági dogmáinak egyre jelentősebb elsőségét érvényesítette. E jogalakító jogértelmezés alapján ezek a szerződések egyenlőtlen és aszimmetrikus szerződéssé váltak. Ilyen keretek között egyre kevésbé érvényesül az az eredeti elképzelés, miszerint a szuverenitás korlátozásért cserébe az egyezmények gazdasági fejlődést vagy annak ígérését nyújtják. Ezek alapján, eltávolodva az eredeti állami konszenzustól, a jogterület az utóbbi évtizedekben „válságba” sodródott és jelenleg a kiút keresését jelző különféle reformelképzések tervezése, előkészítése, és implementálása zajlik.

Ezen túlmutatóan a konkrét példa további jelentősebb tanulságként is szolgál. Rávilágít arra, hogy a modern nemzetközi jog egy szélesebb jogalanyi kör elismerésével, és vertikális irányú bővülésével olyan területek szabályozására törekszik, illetve olyan célokat fogalmaz meg vagy vesz védelmébe, amelyek intenzívebben érintik a szuverenitásból fakadó hagyományos funkciók gyakorlását. Mindez kéz a kézben jár a nemzetközi bírói fórumok megsokasodásával, és a nemzetközi bíráskodás szerepének és súlyának növekedésével is, amely hatással van a nemzetközi jog alkotásának, alakításának és fejlődésének dinamikájára. Az újonnan elismerést nyert jogalanyok nagyrészt a nemzetközi bíráskodáson keresztül törnek utat érdekeik érvényesítéséhez, amely jogaik elismerésén és gyakorlásán túl számos esetben a jog alakítására és fejlesztésének irányára is kiterjed. Nehezen vitatható, hogy érdekeiket a nemzetközi jogalkotás során ma már figyelmen kívül lehetne hagyni. Ugyanakkor, ha saját érdekérvényesítésük válik dominánssá, mint azt a tanulmányban említett példa is mutatja, az könnyen alááshatja, és az állami konszenzustól eltávolítva válságba sodorhatja a nemzetközi jog adott szabályrendszerét vagy területét.

Ugyanakkor e válságokkal szemben a nemzetközi jogot éppen a sajátos „jogi kultúrateremtő” jegyei ruházzák fel ellenálló képességgel. Horizontális, decentralizált és reaktív jellege, valamint jogalkotásának konszenzuális karaktere segíti elő azon állami érdekek összekovácsolását, amely megalapozza az államok önkéntes jogkövetését, és így a szabályrendszer stabilitását és kiszámíthatóságát. Vagyis éppen azok a sajátosságok, amelyek a nemzetközi jogot alapvetően megkülönböztetik a belső állami jogtól vagy az európai jogtól, nyújthatnak a válságokkal szemben kellően erős védekező mechanizmust.

Abstract

CRISIS AND INTERNATIONAL LAW

Is international law in “crisis”? “Crisis” is a strong term to describe an area of law that has always been primarily shaped and defined by the consensus among States. Thus, in the classical sense, international law reflects the intersection of the common will of States. However, the recent development of this area of law suggests that international law is gradually moving away from, or even breaking away from, this intersection, partly as a result of fragmentation and partly as a result of the rapid emergence of new functional actors that seek to shape and develop international law according to their own interests. Based on the example of investment law, this paper aims to explore these signs of “crises”, the reasons and the process through which these have been brought about as well as the reactions of international law.

DR. SMUK PÉTER

egyetemi tanár

Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

A VÁLSÁG ALKOTMÁNYJOGA – AZ ALKOTMÁNYJOG VÁLSÁGA?

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2023.Smuk.135>

1. Bevezetés – válságok kora

A magyar alkotmányjog a 21. században számos nagy kihívással szembesült, amelyek általában valamilyen válsághoz kötődtek. A válságok olyan változásokat okoztak a magyar közjogban, amelyek érdemben befolyásolták a kormányzat alkotmányos játékerét, s megjelentek úgy az alkotmányos szabályozás (alkotmány-szöveg, sarkalatos törvények) változásaiban, mint az állami szervek működésében, valamint az alapjogok érvényesülése (alapjogi bírászkodás) tekintetében. Jelen tanulmány gondolati íve magában foglalja a válságok alkotmány(jog)ban való megjelenésének sajátosságait, a különféle különleges jogrendi esetek szabályozásának alakulását, és mindezek alkotmánybírói reflexióit egyaránt.

Válságnak tekinthetjük az olyan helyzeteket, amikor valamilyen rendszer vagy szervezet normál működése felborul, súlyos problémák merülnek fel, amelyekre sürgős megoldást kell találni. Egy társadalmi válság lehet gazdasági, politikai, egészségügyi, természeti vagy más jellegű. Általában a válság időszakát magas szintű bizonytalanság és feszültség jellemzi, a válsághelyzet kezelése és feloldása maga is komoly erőfeszítést igényel. A válságkezelésnek általában célja a helyzet stabilizálása, az érintettek védelme, és a normál működéshez való visszatérés. Az állam működése is válsághelyzetbe kerülhet, ha valamilyen rendszerhibával, súlyos hibával vagy váratlan eseménnyel szembesül. Az állami válságok általában politikai, gazdasági vagy társadalmi jellegűek lehetnek, ilyenkor az állami szervek alkotmányos feladatainak ellátása kerül veszélybe vagy pedig a politikai közösség tagjait (jogaikat, egészségüket, életüket) tömegesen érinti hátrányosan.¹

Az elmúlt évtizedekben sokféle 'globális' válság volt Európában vagy a világban, amelyek érintették az egyes országok alkotmányos rendszereit; de a „válság” szintjéig felérő fejleményeket hazai történések között is találunk. Általában a politikai

¹ Szakirodalmi tipizálások összefoglalásához is lásd ŐSZE ÁRON: A különleges jogrend alaptörvényi reformja. *Parlamentari Szemle*, 2021/1. szám, 6–8.

határokon átívelő válságokat soroljuk a súlyosabbak közé, ilyen volt a 2008-as globális pénzügyi válság, jelentős hatással Európára, amikor számos országot gazdasági visszaesés és magas munkanélküliség sújtott. Az államadósság-válság nem sokkal ezt követően 2009-ben Görögországban kezdődött, gyorsan áterjedt más európai országokra, és ez mentőcsomagokhoz és megszorító intézkedésekhez vezetett. 2015-ben Európába nagyszámú migráns és menekült érkezett, ami politikai és társadalmi feszültségeket váltott ki az egész kontinensen. Európát az elmúlt években több terrortámadás érte, köztük például a 2015-ös párizsi merényletek és a 2016-os brüsszeli robbantások. 2016-ban az Egyesült Királyság az Európai Unióból való kilépés mellett szavazott (Brexit), ezt elhúzódozó és vitatott tárgyalási folyamat követte, megterhelve a gazdasági folyamatokat és az Unió intézményrendszerét egyaránt. Az elmúlt években több európai országban is politikai zavargások voltak, többek között például Spanyolországban Katalónia függetlenségi törekvései és Olaszország instabil kormánya miatt; hazánkban a 2006-os zavargásokat szokás politikai válságként említeni. Az éghajlatváltozás hatásai egyre nyilvánvalóbbak, a hőhullámok, aszály, erdőtüzek és árvizek egyre gyakoribbá és súlyosabbá válnak. A 2020-ban kezdődött Covid-19-világjárvány drasztikus hatással volt Európára is: zárlatokhoz, gazdasági visszaeséshez, valamint magas megbetegedési és halálozási szinthez vezetett. A 2014-ben kezdődött ukrajnai háború nemzetközi válságnak is tekinthető. A konfliktus a Krím Oroszország általi annektálásával és a kelet-ukrajnai szeparatista mozgalmakkal kezdődött, ami elhúzódozó konfliktust és humanitárius válságot okozott. A háború több ezer halálos áldozatot követelt és több millió embert kényszerített lakóhelye elhagyására, és továbbra is hatással van a régió stabilitására. A konfliktus az Oroszország és a nyugati országok közötti kapcsolatot is megterhelte (politikai feszültségekkel és gazdasági szankciókkal). Az infláció jelentős szerepet játszott néhány közelmúltbeli európai válságban (2008-as pénzügyi válságot például részben az ingatlanpiacon kialakult inflációs buborék okozta). Az infláció a Covid-19-világjárvány idején is aggodalomra adott okot, mivel a kormányok és a központi bankok nagyszabású gazdaságélénkítő intézkedéseket hajtottak végre a gazdaság támogatása érdekében. Emellett az infláció súlyosbíthat más válságokat, például az államadósság-válságot és a migrációs válságot, mivel csökkenti az egyének vásárlóerejét, és megnehezíti a kormányok számára a szociális jóléti programok finanszírozását, távlatosan politikai instabilitáshoz és társadalmi zavargásokhoz is vezethet.

Azért foglaltuk össze röviden a 21. századi válságok sorát, hogy látható legyen: ezen társadalmi-gazdasági változások kiváltói különféle okok voltak – nem ritkán maguk az államok –; és az államok a mainstream kormányzati filozófiának is köszönhetően meglehetősen aktívan reagáltak rájuk. Az állami reakciók általában nem pusztán a válságok negatív hatásainak enyhítésére-felszámolására irányultak,

de a jövőbeli kihívásokra is válaszolni vagy azokat megelőzni képes reziliencia megteremtésére is. A válságok jogrendszerre gyakorolt hatásait két dimenzióban is lehet vizsgálni. Egyrészt az adott válságos helyzet megoldására milyen azonnali, rendkívüli (kormányzati) intézkedéseket hoznak, a jogrendszer milyen módon ad teret ezen intézkedéseknek. Másrészt a válság milyen nyomot hagy a jogrendszerben, tehát az egyes jogintézmények érvényesülése (joggyakorlat, jogi kultúra) vagy a jogi normák miként változtak meg tartósan, a válságot követő időszakra is kihatóan.

2. A válságok hatása az alkotmányszövegre

2.1. Közpénzügyi fejezet – válasz a pénzügyi válságra

A 2008-as pénzügyi, majd az azt követő államadósság-válság Európában olyan politikai hullámot vetett, amely az alkotmányok módosításában² is következményekkel járt. Néhány európai ország az államadósság-válságra reagálva – önállóan vagy az Európai Unió ösztönzésére³ – módosította alkotmányát, hogy az államadósság felső határára vonatkozó rendelkezéseket tartalmazzon. E rendelkezések célja, hogy korlátozzák a kormányok által felvehető adósságállományt, és biztosítsák az államháztartás fenntarthatóságát. Ezen alkotmányos rendelkezések célja a költségvetési felelősség előmozdítása és annak megakadályozása, hogy a kormányok túlzott adósságot halmozzanak fel, ami államadósság-válsághoz vezethet.

Magyarországon 2008-ban már felállításra került a Költségvetési Tanács, és 2009-től létezik az államadósságot kiküszöbölni célzó törvényi szabályozás, ám mindez 2011-ben az Alaptörvénybe foglaltan is megjelent. Ennek kifejezett oka volt, hogy a korábbi válságos években a kormányokat az Alkotmány nem tudta eltántorítani a jövő nemzedékek eladósításától. Az Alaptörvény fenntartható államháztartást célzó rendelkezéseinek válságkezelő, kivételes jellegét nem csak az indokolásokban találhatjuk meg. Sajátos, hogy az államadósságra és ezzel kapcsolatban a központi költségvetésre vonatkozó alkotmányos szabályok betartását nem az Alkotmánybíróság, hanem a Költségvetési Tanács ellenőrzi.⁴ Sőt, az Alkotmány-

² Németország például 2009-ben adósságfékelt vezetett be, amely a szövetségi kormány strukturális hiányát a GDP 0,35%-ában korlátozza. Ezt a rendelkezést később, 2011-ben beépítették a német alkotmányba. Hasonlóképpen, Spanyolország 2011-ben kiegyensúlyozott költségvetést tartalmazó módosítást vezetett be az alkotmányába, amely előírja, hogy a kormánynak a gazdasági ciklus során egyensúlyban kell tartania a költségvetését.

³ VÁRNYAY ERNŐ: Közpénzügyek az alkotmányban – az adósságfék. *Jogtudományi Közlöny*, 2011/10. szám, 483–495.

⁴ SMUK PÉTER: A Költségvetési Tanács a magyar alkotmányos rendszerben. *Jog-Állam-Politika*, 2013/1. szám, 195–204.

bíróság – átmeneti – hatáskörcsökkentés hatálya alatt van: ugyanis amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az AB normakontroll hatásköre a közpénzügyi törvényekkel kapcsolatban korlátozott. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének szövegezéséből azt olvashatjuk ki, hogy ez kivételes helyzet, mivel normális állapotban az államadósságnak a GDP fele alatt kellene lennie – praktikusán pedig ez az alkotmányozó által tételezett gazdasági szükséghelyzet az alkotmányossági felülvizsgálat terén hosszú távon intézményesült.⁵

2.2. A migráció és az európai kompetencia- vagy identitás-harc

A magyar alkotmányszövegben is lecsapódott az az alkotmányozó által tételezett válsághelyzet, amelyet alapvetően egyes közel-keleti politikai rendszerek összeomlása nyomán, de a világ különféle válságövezeteiből is, az Európa irányába megindult bevándorlási hullám okozott. Ennek kiemelkedő éve volt 2015, amikor Magyarországra a korábbi évi néhány ezer menekülthöz képest több százezer ember lépett be Szerbiából Magyarországra.⁶ A menekültek kiugróan magas számával kapcsolatos rendkívüli intézkedésekre alább térünk ki, itt a nem rendkívüli jogrenddel kapcsolatos következményekre hívjuk fel a figyelmet.

Stumpf István megítélése szerint „a 2015-ös menekültkrízis, illetve a jelenlegi pandémiás helyzet okozta kihívások tovább erősítették azokat a tendenciákat, amelyek a nemzeti identitás féltését helyezték a politikai küzdelmek középpontjába, s még inkább kiélezték a feszültséget a nemzeti szuverenitást védő és a föderalizáció erősítését szorgalmazó országok között.” A kormány vitatott törekvése az volt, hogy „a politikai kérdéseket repolitizálja és a többségi választói felhatalmazást érvényesítse. Ez szembe ment az uniós politika legfőbb áramlatával, a politikai kérdések eljogiasításával. ... Az Alaptörvény és módosításai egyértelműen a korábbi alapjogi aktivizmus zsinórmértékéül szolgáló 'láthatatlan alkotmány' leváltását, majd egyre inkább a végrehajtó hatalom (élén a miniszterelnök) hatáskörének kiszélesítését szolgálták. A válságkezelés és a rendkívüli helyzetekben alkalmazandó alapjog-korlátozás kormányzati filozófiája ezeken a megfontolásokon nyugodott.”⁷

⁵ Megjegyezhetjük, hogy az államadósság-plafon alkotmányos szabálya alól is van kivétel, attól maga az Alaptörvény megfogalmazása szerint „csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.” (36. cikk (6) bek.)

⁶ Átfogó elemzését lásd TÁLAS PÉTER (szerk.): *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Tanulmányok*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

⁷ STUMPF ISTVÁN: Identitás-forradalom, nemzeti, alkotmányos és európai identitás. *Jog-Állam-Politika*, 2022/1. különszám, 6. és 9.

Ebben az értelmezési keretben két alaptörvény-módosítást is el tudunk helyezni. Az egyik a népesség és migráció (továbbá az áttelepítés) feletti főhatalomnak az alkotmányos identitáshoz sorolása; a másik a magyar társadalom – alkotmányozó által tételezett – kulturális motívumainak védelme a „káros” nyugati civilizációs folyamatokkal szemben. A hetedik Alaptörvény-módosítás indokolása eképp fogalmazza meg, drámai hangnemben, a válsághelyzetet: „Az Európát sújtó tömeges bevándorlás és a bevándorlaspárti erők tevékenysége Magyarország nemzeti szuverenitását fenyegeti. Brüsszel ... veszélyezteti hazánk biztonságát és örökre megváltoztatná Magyarország népességét, kultúráját.”⁸

A módosítás így az E) cikkbe foglalta az uniós hatáskörgyakorlás alkotmányos korlátját, másrészt a két irányból (a déli határon és az EU menekültkvóta-javaslatára nyomán) érkező migrációs nyomásra válaszul a XIV. cikkbe írta, hogy „Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be”, továbbá „Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.” A kulturális identitásvédelem jegyében az R) cikk új (4) bekezdése az állam minden szervének kötelességévé tette „Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának” védelmét. A kilencedik módosítás ezt a vonalat továbbviszi, az indokolása értelmében ugyanis a „nyugati világban tapasztalható modern ideológiai folyamatok, amelyek a férfi és női nem teremtettsége iránt ébresztenek kétségeket, veszélyeztetik a gyermekek Alaptörvényben foglalt egészséges fejlődéshez való jogát”, így a XVI. cikk szerint immár „Magyarország védi a gyermekek születési nemének megfelelő önazonosságához való jogát, és biztosítja a hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést.”

2.3. A különleges jogrend elmélete és gyakorlata – vörösiszap, terror, migráció, Covid, háború...(?)

Jóllehet a különleges jogrend a koronavírus járvány előtt „jó ideje leginkább csak az egyetemi előadások elméleti és a hétköznapi élet valóságától távoli kérdéseként”⁹ volt ismert, annak alkotmányos szabályozása mégis többször változott és jónéhány kutatót foglalkoztatott¹⁰ a rendszerváltás óta.

⁸ Idézi és a módosítások indokolását tipizálja: SMUK PÉTER: Politikai közösség és alkotmányos identitás. *Jog-Állam-Politika*, 2022/1. különszám, 125.

⁹ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: A különleges jogrend elméleti kérdései. In: NAGY ZOLTÁN – HORVÁTH ATTILA (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, MFI, 2021, 26. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_1

¹⁰ A frissebb irodalomból: MÉSZÁROS GÁBOR: Különleges helyzetek és a joguralom határai: a kivételes állapot az alkotmányos demokráciákban. *Jog-Állam-Politika*, 2016/4. szám, 185–200.; CSINK

Az 1990-es alkotmányszöveg a rendkívüli állapotot, a szükségállapotot és a veszélyhelyzetet ismerte, ám a minősített időszakok listája 1993ban a váratlan támadással, majd 2004ben a megelőző védelmi helyzettel bővült. Az Alaptörvény hatodik módosítása hatodikként vezette be a terrorveszélyhelyzet esetét, majd a tizedik módosítással átvezetett reform nyomán az Alaptörvény 48. cikke szerinti három különleges jogrend a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet.¹¹ Sajátos, hogy a tipológia változásai mellett az egyes különleges jogrendi esetek tartalma is változott, legutóbb például explicit bővítésként az Alaptörvény tizedik módosítása alapján a veszélyhelyzet kihirdethető „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa” esetén is. (51. cikk (1) bek.)

Mivel a közép-kelet-európai államok rendszerváltó politikai elitjének közvetlen generációs élménye volt a társadalmi válság megfékezésére 1981-ben bevezetett lengyel hadiállapot (de említhetnénk még más távolabbi, világháború előtti történelmi példát is), a demokratikus politikai gondolkodás alapvetően tartott annak lehetőségétől. Így jogosan merül fel a kérdés, hogy a válságok kezeléséhez egyáltalán szükségszerű-e a különleges jogrend? Egy megfelelő mértékben rugalmas jogrendszer keretein belül meghozhatóak-e hatékony „normál jogrendi” válságkezelő intézkedések? Vannak államra/társadalomra leselkedő veszélyek, amelyek, ha mégoly drámaiak és szerencsétlenek, sohasem lehet őket egy modern társadalomban felszámolni, eltüntetni – ezekre nem a különleges jogrend a válasz.¹² A különleges jogrend: *ultima ratio* – akkor lehet alkalmazni, ha más, hagyományos intézkedések már valóban nem elégségesek.¹³

A különleges jogrend alkotmányjogi dilemmáit a következőképpen gyűjthetjük össze,¹⁴ ezek közül csak az alkotmányszöveg alapuló kérdésekre térünk ki itt.

LÓRÁNT: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 7–16.; KELEMEN ROLAND: Az Alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái – kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2017/1–2. szám, 37–68.; TILL SZABOLCS: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 55–75.

¹¹ Lásd TILL SZABOLCS: Különleges jogrend. In: JAKAB ANDRÁS – FEKETE BALÁZS (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, (2019) [7.] <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 23.)

¹² CDL-PI(2020)005rev, 20.

¹³ KOJA, FRIEDRICH: Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog. In: TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 2003, 797. Továbbá: CSINK: i. m., 9. és MÉSZÁROS: i. m., 208.

¹⁴ A Velencei Bizottság álláspontja (CDL-PI(2020)005rev) nyomán.

2.3.1. Szabályozott-e az elrendelése és az az időszak amíg életben van?

A különleges jogrend jogállami felfogása gyakorlatilag minden modern alkotmányos rendszerben megelőzi a szuverenitásalapú megközelítést.¹⁵ Az utóbbi álláspontján azt mondhatnánk, hogy egyrészt úgysem előre tervezhető az államot/társadalmat fenyegető veszély és az elhárításához szükséges eszközök, és különben is, éppen a rendes jogrendet kívánjuk meghaladni: ezért annak szabályozása sem lenne életszerű. Az alkotmányos rend azonban nem kerül felfüggesztésre, így elvárjuk a különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szabályozás létét. Ennek része az is, hogy az alkotmányozási garanciák híján van az a megoldás, amely törvényi szinten határoz meg különleges jogrendi eseteket (ld. a „*tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetnek*” a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvénybe (IX/A. fejezet) foglalt konstrukcióját).¹⁶ A rendkívüli jogrendben is érvényes marad, sőt erősödik a korlátlan főhatalommal kapcsolatos természetes ellenérzésünk. Az Alaptörvénybe foglalt szabályozás reformjához felvethető volt, hogy jogállami paradoxont, alkalmazhatatlanságot hozhat a túl részletes szabályozás, s a különleges jogrendi hatalomgyakorlással kapcsolatos érdemi garanciák inkább a hatékony politikai és jogi kontrollmechanizmusokban találhatóak.¹⁷

2.3.2. Milyen alapon, ki rendeli el?

Általában véve nem lehetséges pontosan meghatározni azon helyzeteket (válságokat), amelyek igazolhatják a kivételes állapot bevezetését. Az államok mérlegelési körébe eshet ezen esetek meghatározása, jóllehet elvárás, hogy valóban kivételes helyzetről legyen szó, amelyben a politikai közösséget komoly veszély fenyegeti.¹⁸

A magyar alkotmányszöveg a rendszerváltás óta tartalmaz olyan esetmegjelöléseket, mint minősített időszakokat, amikor a különleges jogrend elrendelhető. *„Az 1989-es elhatárolás a kiváltó okok szerinti különbségtételre törekedett, elkülönítve a tisztán külső eredetű rendkívüli állapotot a belső eredetű emberi cselekvésből*

¹⁵ CDL-PI(2020)005rev, 8. és 26. Alkotmányközpontú és államközpontú felfogásokként írja le: JAKAB ANDRÁS – TILL SZABOLCS: A különleges jogrend. In: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-Orac, 2013, 470–471.

¹⁶ Kifogásolja és alkotmányellenesnek tartja: SZENTE ZOLTÁN: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, 2020/9, 9. Hozzá kell tenni, hogy a menedéjogról szóló törvény 80/A. §-a meglehetősen pontos számokkal jelöli ki a válsághelyzet elrendelésének lehetőségét. Ezt előbb a 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet rendelte el, majd félévente azóta is folyamatosan meghosszabbítja a Kormány a hatályát.

¹⁷ CSINK: i. m., 14–15.

¹⁸ CDL-PI(2020)005rev, 18.

*eredő szükségállapottól és a területileg limitált katasztrófális kimenetű veszélyhelyzettől.*¹⁹ Az Alaptörvény hatra szaporodott esetköreit a legújabb reform ismét háromra szűkítette (48. cikk), eljárási és a közreműködő állami szervek szempontjából is egyszerűsítésre törekedve. Kivezetésre került a kérdéses hatékonyságú (esetleg a népképviseleti-elv érvényesítését célzó, pótló) Honvédelmi Tanács. A hadiállapot és szükségállapot kihirdetésére (meghosszabbítására) az Országgyűlés, az összes képviselő kétharmadának szavazatával, a veszélyhelyzet kihirdetésére immár a Kormány jogosult, illetve ha az Országgyűlés akadályoztatott, akkor az államfő dönthet. Az Országgyűlés akadályoztatottságának megállapításáról a Házelnök, az AB elnöke és a kormányfő egyhangzóan tud állást foglalni. (Alaptörvény 56. cikk) Sürgős intézkedések a Kormány részéről megtehetőek, de parlamenti jóváhagyás vagy folyamatos notifikáció szükségessége mellett. (54. cikk)

Az Alaptörvénybe foglalt minősített időszakok és a Covid-járvány miatt elrendelt veszélyhelyzet tekintetében szakmai (i.e. nem politikai) kritika tárgya volt az elrendelés indoka, történetesen, hogy a pandémia alaptörvényi minősített esetként értelmezhető-e. A veszélyhelyzetet a kormány a „tömeges megbetegedést okozó humánjárvány” miatt hirdette ki, azonban a „humánjárványt” nem lehet az elemi (természeti) csapás fogalmi körébe sorolni (és nem értelmezhető ipari katasztrófa-ként²⁰ sem). A katasztrófavédelmi törvény „adta” lehetőség pedig a fentebb említettek miatt nem volt megfelelő.²¹ A 2020-as Covid-járvány kezelésére irányuló veszélyhelyzet jogszabályi bázisát az Alaptörvényen és a katasztrófavédelmi törvényen túl a bevezetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet adta, ennek hatályát a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény hosszabbította meg (kissé kicsúszva a 15 napos határidőből, március 30-án), s egyben megerősítette a kormány veszélyhelyzeti rendeleteit. A veszélyhelyzet elrendelésének alkotmányosságát a szakirodalomban többen vitatták, az alkotmányossági kontroll kérdéskörére még visszatérünk.

2.3.3. Milyen intézkedések tehetőek ez időben?

A különleges helyzet megoldására a különleges jogrend olyan eszközöket biztosít, amelyek kiemelten érintik az emberi jogokat, illetve a hatáskörök változása miatt

¹⁹ TILL: i. m., [7]

²⁰ Lásd ehhez a közelebbi múltból a 2010. évi vörösiszap-katasztrófát, és a 245/2010. (X. 6.) Korm. rendeletet.

²¹ SZENTE: i. m., 15–16. HORVÁTH ATTILA: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – Mérlegen az Alaptörvény 53. cikke. *Közjogi Szemle*, 2020/4. szám, 17–19.

a hatalommegosztás rendszerét.²² Az Alaptörvény csak a veszélyhelyzet esetében fogalmazza meg, hogy milyen cél érdekében alkalmazhatóak a különleges intézkedések (a veszélyhelyzet „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében” hirdethető ki a Kormány által, Alaptörvény 51. cikk). Általában a jogállami elvárások alapján a végrehajtó hatalom számára adott rendkívüli felhatalmazás nem korlátlan, az célhoz kötött: vissza kell térni a normális állapothoz.²³ A szükségesség mellett az arányosság tesztje is alkalmazható az egyes intézkedések megítélésére. A Velencei Bizottság megállapítása szerint *„az államok nem folyamodhatnak olyan intézkedésekhez, amelyek nyilvánvalóan aránytalanok lennének a jogos célhoz képest (súlyosságuk vagy a sürgősségi intézkedések által lefedett földrajzi terület tekintetében). Ha több intézkedés közül választhatnak, a kevésbé radikálisakat kell választaniuk.”*²⁴

Jóllehet az Alaptörvény 51. cikke szerinti felhatalmazás a célt tekintve („következmények elhárítása érdekében”) tág, ennél konkrétabbat nem igazán várhatunk el az alkotmányszövegtől, ám az eszköztár meghatározását az Országgyűlésnek sarkalatos törvényben kell elvégeznie.²⁵ A jogállamiság bázisán, a jogi szabályozás kiszámíthatóságából fakadóan, a Velencei Bizottság is csak a „lehetséges mértékig” várja el, hogy a válságkezelés intézkedéseit már a válságot megelőzően szabályozza a jogrendszer.²⁶ A reziliens politikai rendszerek sajátossága ugyan, hogy a jövőbeli kihívásokra is felkészülnek, de ezt elsősorban a döntéshozatali mechanizmusokra látjuk alkalmazhatónak: a válságkezelés intézkedéseinek tervezésében talán épp a válságokat kiváltó események újszerűségére, kiszámíthatatlanságára kell számítaniuk.²⁷

Az Alaptörvény a különleges intézkedésekre felhatalmazott végrehajtó hatalom pozícióját, intézkedési lehetőségeit jogforrási oldalról jelöli ki, azzal, hogy a Kormány *„egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”* Az intézkedési körből explicit követelményként, a politikai és alkotmányos kontrollmechanizmusok védelme

²² CDL-PI(2020)005rev, 6., CSINK: i. m., 13.

²³ CDL-PI(2020)005rev, 30.

²⁴ CDL-PI(2020)005rev, 11.

²⁵ Sente: i. m., 12., Alaptörvény 52. cikk (5) bek., 53. cikk (1) bek., lásd 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról, 44. §.

²⁶ CDL-PI(2020)005rev, 15.

²⁷ Vö. A bizottság ajánlása (2023. február 8.) az uniós katasztrófavédelmi rezilienciacélokról (2023/C 56/01).

érdekében megjelenik, hogy a Kormány különleges jogrendben köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság folyamatos működését szavatolja. (52. cikk (4) bek., 55. cikk (5) bek.)

2.3.4. Meddig tart?

Rendkívüli intézkedések rendkívüli helyzetben indokoltak, és a veszélyeztetett közösség elemi érdeke, hogy az élete visszatérjen a megszokott, normál rendhez. Ezért a fentebb említett kiváltó okok megszűnésekor, vagy az alkalmazott intézkedések céljának elérésekor, vagy egy meghatározott időtartam elteltével a különleges jogrendnek véget kell érnie. Garanciális megoldás, ha a kiváltó okok fennállása esetén is, időszakonként meg kell újítani a rendkívüli intézkedésekre adott felhatalmazást.²⁸

A válságkezelés alkotmányos szabályozását tekintve találkozhattunk a különleges jogrend időszakának, illetve az ezen időszak alatt alkotott különleges jogrendi rendeletek (időbeli) hatályának szabályozásával is. A korábbi alkotmányszöveg a rendeletek hatályáról szólt konkrét határidőkkel: így a veszélyhelyzeti kormányrendelet 15 napig lehetett hatályban (az Országgyűlés felhatalmazásával meghosszabbíthatóan). Az Alaptörvény 51/A. cikk értelmében a Kormány kezdeményezésére az Országgyűlés „meghatározott időre” hirdethette ki a terrorveszélyhelyzetet. Az Alaptörvény újabb szabályai szerint a szükségállapot és a veszélyhelyzet 30 napra hirdethető ki (50. és 51. cikk),²⁹ illetve „*a különleges jogrendet a különleges jogrend kihirdetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn.*” (53. cikk (4) bek.)

A különleges jogrend megszüntetésére vonatkozó kijelentő mód alkotmányos kötelezettséget³⁰ jelent,³¹ a mondat második fele viszont mérlegelési helyzetet jelöl: amennyiben a kihirdetésnek feltételeit korábban megállapították, úgy azok hiányáról is állást kell foglalni. Ez adott esetben nehezen ellenőrizhető, igazolható

²⁸ CDL-PI(2020)005rev, 13., SZENTE: i. m., 12.

²⁹ Különbség, hogy „*A szükségállapotot az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával harminc nappal meghosszabbíthatja, ha a szükségállapot kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll.*” (50. cikk (3) bek.) azonban a Kormány a veszélyhelyzetet az Országgyűlés felhatalmazása alapján konkrét határidő nélkül hosszabbíthatja meg, ha a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll. (51. cikk (3) bek.)

³⁰ Figyelemre méltó, hogy a 2022. évi XLII. törvény 4. §-a a fordulatot a Kormány jogkörének nevezi.

³¹ SZENTE: i. m. 14. szerint, ha a Kormány visszaél ezzel a lehetőséggel (nem szünteti meg a különleges jogrendet akkor sem, amikor már annak feltételei nem állnak fenn), az Országgyűlés végső soron, „ésszerűtlen megoldásként”, a Kormány elmozdításával szerezhet érvényt a hatalommegosztás elvének.

helyzetelemzésen alapulhat, de hasonló lehet a helyzet, amennyiben az Országgyűlés a különleges jogrend meghosszabbításáról dönt.

Sokat mondó, hogy a „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről” szóló 2022. évi IV. törvény – preambuluma és indokolása³² egyezően – csupán azzal hosszabbítja meg egyes kormányrendeletek hatályát, hogy „minden szükséges eszköz rendelkezésre álljon a menekülő emberek segítésére, támogatására, elhelyezésére, valamint a felmerülő káros gazdasági hatások kivédése, a következmények enyhítése érdekében, továbbá annak biztosítása végett, hogy az ország mielőbb maga mögött hagyja a háború káros következményeit...”. Ezt az indokolást mechanikusan megismétli az Országgyűlés a veszélyhelyzet meghosszabbításakor, a 2022. évi XLII. törvényben, és annak 2023 áprilisában benyújtott módosítási javaslatában,³³ ez utóbbi indokolása mindössze annyit tesz hozzá: „az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa, valamint ezek magyarországi – különösen menekültügyi, gazdasági és energetikai – következményei az elmúlt időszakban nem változtak”.³⁴ Ezzel együtt, a parlamenti vitában ezen indokolás politikai kontrollja adott. Az alkotmányossági kontroll kérdéséről alább szólunk.

Megjegyezzük jelen pont alatt, hogy jelen kézirat lezárásakor 2020 márciusa óta egy kisebb időszak kivételével Magyarországon folyamatosan különleges jogrend van hatályban. A 2020. június 17-én megszüntetett veszélyhelyzetet a pandémia okán 2020. november 4-től 2022. május 31-ig újította meg két ütemben, 2022. május 25-től azt az Ukrajna területén zajló fegyveres konfliktus indokával tartja fenn a kormány.³⁵

Felhívjuk itt az Alkotmánybíróság azon észrevételét, miszerint „a veszélyhelyzet előidéző (világ)járvány, az az elleni védekezés gazdasági és társadalmi hatásai túlmutatnak a veszélyhelyzet időtartamán, a negatív hatások elhárítása, az ennek érdekében tett intézkedések ezért lehetnek tartós, vagy akár végleges hatású intézkedések is.”³⁶

³² T/167. tv. javaslat.

³³ T/3518. tv. javaslat.

³⁴ Kontrasztját lásd a feltételek részletes, számokkal kifejezett meghatározásának a fentebb említett esetében, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetnél, 16.lj.

³⁵ Vonatkozó jogszabályok: 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet, 2020. évi LVII. törvény, 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet, 2021. évi I. törvény, 26/2021. (I. 29.) Korm. rendelet, 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet, 181/2022. (V. 24.) Korm. rendelet, 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet, 423/2022. (X. 28.) Korm. rendelet, 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet, 2022. évi XLII. törvény, 479/2022. (XI. 28.) Korm. rendelet.

³⁶ 8/2021. (III. 2.) AB hat. [140]

3. A válságok hatása az intézményi-hatalmi struktúrákra: a végrehajtó hatalom politikai és alkotmányossági kontrolljának intézményi feltételei

A válságok általában jelentős hatással lehetnek az állami szervek közötti hatáskör-megosztásra. Válság idején, jelentsen ez akár természeti-ipari katasztrófákat, gazdasági visszaesést vagy biztonsági fenyegetéseket, a végrehajtó hatalom megpróbálhat nagyobb hatalmat szerezni a döntéshozatal és a (köz)politikaformálás felett. Ez a hatalom eltolódását eredményezheti a törvényhozó és a bírói hatalomtól, amelyek a végrehajtó hatalom ellenőrzésére lennének hivatottak. A kormány olyan vészhelyzeti intézkedéseket hozhat, mint a zárlatok bevezetése, maszkok előírása és a közterületen való gyülekezések korlátozása, amely intézkedések, bár szükségessé lehetnek a betegség terjedésének megfékezéséhez, ugyanakkor aggályokat vethetnek fel az alapjogokkal (különösen is a polgári szabadságjogokkal) és a hatalommal való esetleges visszaéléssel kapcsolatban. Ilyen helyzetekben a törvényhozó és a bírói hatalomban találhatjuk meg azokat a garanciákat, amelyek biztosíthatják, hogy a kormány a törvény és az alkotmány keretein belül járjon el.

Sajátos lehet a válság idején a közvélemény részéről érkező politikai nyomás. A társadalom vagy annak a válságtól sérülékenyebb csoportjai gyors cselekvést követelhetnek, és kevésbé aggódnak a hatalmi ágak szétválasztása vagy a végrehajtó hatalom alkotmányos korlátai miatt. Ez kihívást jelenthet a demokratikusan választott tisztségviselők számára, akiknek egyensúlyt kell teremteniük a közvélemény és a jogállamiság fenntartására, az egyéni jogok védelmére vonatkozó kötelességük között.

A végrehajtó hatalom csúciszervének, a Kormánynak a politikai meghatározottsága révén a hatásköreinek bővülése, a tevékenysége feletti kontroll változása alapértelmezetten hatalmi, politikai jellegű viták fókuszába kerül, különösen, ha azt nézzük, hogy magának a válságkezelésnek a sikeressége is mérhető a kormánypártok népszerűségében.³⁷ A magyar kormány tevékenységével kapcsolatos, közel évtizedes jogállamisági kritikák sajátos kontextusát adták a különleges jogrendi felhatalmazás technikájának és tartalmának egyaránt.³⁸

³⁷ STUMPF ISTVÁN: A járvány hatása az alkotmányos hatalomgyakorlásra. In: KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – SZABÓ ANDREA – BÖCSKEI BALÁZS (szerk.): *Vírusba oltott politika. Világjárvány és politikatudomány*. Budapest, TKPTI–Napvilág, 2020, 79.

³⁸ A globális erőterek, a jogi-politikai konstitucionalizmus, és a miniszterelnöki szerep változásának összefüggéseibe helyezve foglalja össze az „illiberalizmus” és „alkotmányos diktatúra” kritikáit: STUMPF ISTVÁN: A válságok hatása a politikai rendszerekre. *Scientia et Securitas*, 2021/3. szám, 248–254.

Ezen pont alatt azokat az alkotmányos szempontokat tekintjük át, amelyek a hatalommegosztás rendszerének és az alapjogok érvényesülésének válságok alatti helyzetével kapcsolatosak.

3.1. Az Országgyűlés működéséről

A különleges jogrendi kormányzás parlamenti kontrollja több tényező révén lehet biztosított. Először is, mint láttuk, a válsághelyzet értékelésében, a különleges jogrend elrendelésében szerepet kap a törvényhozás, amennyiben a kormány által elrendelt helyzetet és a sürgős intézkedéseket felülbíráhatja. A „nehézkesebben” ülésező és vitatkozó parlament felülvizsgálati szerepe nem szükségszerűen mond ellent a gyors intézkedések iránti igényeknek: a válságrendeletek rendszeres bemutatása a törvényhozás előtt biztosíthatja annak lehetőségét, hogy azokat a képviselők jóváhagyják vagy elvessék. A Velencei Bizottság azt is kiemeli, hogy az érdemi kontroll ismerve, hogy a parlament ezekről ne csak „mindent vagy semmit” alapon dönthessen, hanem akár a rendeletek egy részeivel kapcsolatban is megtehesse. Ez implikálja a parlament folyamatos ülésezését is.³⁹

Az Alaptörvény ennek megfelelően, mint említettük, elvárja a kormánytól, hogy biztosítsa az Országgyűlés folyamatos ülésezésének feltételeit. Megjegyezhető, hogy az Országgyűlésről szóló törvény felhatalmazása alapján a házelnök különleges jogrendben az Országgyűlés üléseit az Országháztól eltérő helyszínre is összehívhatja.⁴⁰ Mindazonáltal, jöllehet nem volt példa nélküli,⁴¹ az Országgyűlés a pandémia és karantén időszakában nem ülésezett, on-line még az első hullám karanténidőszaka alatt sem (a nagyobb felsőházi ülésterem adott lehetőséget a távolságtartásra,⁴² a ParLex rendszer pedig a gyakorlatilag teljes online iromány-kezelésre). A 2020.

³⁹ CDL-PI(2020)005rev, 71.

⁴⁰ Ogytv. 37. §, második mondat.

⁴¹ Vázlatos áttekintést ad a világ parlamentjeinek a megoldásairól az Interparlamentáris Unió: *Country compilation of parliamentary responses to the pandemic*. <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic>. Az Európai Parlament esetéről bővebben lásd <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/eu-affairs/20200408STO76807/hogy-mukodik-az-europai-parlament-a-vilagjarvany-idejen>, illetve: PETRI BERNADET: Az Európai Parlament működése a koronavírus-járvány idején: valódi megoldás-e a távmegoldás? *Európai Tükör*, 2020/3. szám, 75–93. <https://doi.org/10.32559/et.2020.3.4>

⁴² <https://www.parlament.hu/az-orsz%C3%A1ggy%C5%B1%C3%A9s-%C3%BCl%C3%A9sez%C3%A9se-a-koronav%C3%ADrus-j%C3%A1rv%C3%A1ny-megf%C3%A9kez%C3%A9s%C3%A9re-kihirdetett-vesz%C3%A9lyhelyzet-idej%C3%A9n> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 23.)

évi felhatalmazási törvény rendelkezése (4. §) előírta a Kormány számára a rendszeres tájékoztatás-adást a veszélyhelyzet elhárítása érdekében megtett intézkedéseiről, amelyet az Országgyűlés ülésén – annak hiányában az Országgyűlés elnöke és az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői részére – teljesíthetett. Így a magyar törvényhozás működésének és tájékoztatásának intézményi, infrastrukturális vagy külső akadályja nem volt ebben az időszakban.

Az Országgyűlés a folyamatos működését demonstrálta (a rendeleti kormányzás vádjával szemben) a 2020. évi LVII. törvénnyel, amellyel „felhívta” a Kormányt a veszélyhelyzet megszüntetésére, a felhívásnak pedig a 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet tett eleget. Tette ezt a törvényhozás annak ellenére, hogy az Alaptörvény értelmében a különleges jogrend megszüntetéséről a Kormány egyedül dönthetett (54. cikk (3) bek., ld. fentebb).⁴³

A folyamatos működést mi sem bizonyítja jobban, minthogy feladatellátásának mutatói kiemelkedőek. 2020 tavaszán (a február 17. és június 15. közötti ülészakban) 37 ülésnapot tartott, 2019 azonos időszakában csak 19-et, 2021-ben pedig 31-et.⁴⁴ 2020-ban a koronavírus elleni védekezés és az első hullámot lezáró törvény között 46 törvényt alkotott a parlament, 2019-ben azonos időszak alatt 33-at. Az Országgyűlés ellenőrzési funkciója tekintetében a 2018–2022-es ciklus hátralevő időszakát vizsgálva azt látjuk, hogy a pandémia válságkezelésének témakörében négy kezdeményezést nyújtottak be vizsgálóbizottság felállítására, de az Igazságügyi Bizottság egyik tárgysorozatba vételét sem támogatta.⁴⁵ Az elhangzott interpellációk és kérdések már magasabb számban érkeztek, jóllehet a kérdések és a válaszok színvonala nem feltétlenül támasztja alá az érdemi ellenőrzési funkció működőképességére vonatkozó várakozásainkat.⁴⁶

⁴³ Eötvös Károly Intézet: *Átmentett hatalomkoncentráció: koronavírus-leltár. A magyar kormány válságkezelésének alkotmányjogi értelmezése.* http://ekint.org/lib/documents/1592554960-EKINT_Koronavirus-leltar_elemzes.pdf (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 23.)

⁴⁴ Az elfogadott napirend nélküli 1-1 rendkívüli ülés nélkül. Forrás: *Adatok az Országgyűlés 2019, 2020 és 2021. I. félévi tevékenységéről.* www.parlament.hu

⁴⁵ Forrás: Parlamenti információs rendszer. www.parlament.hu. A vizsgálóbizottságok kezdeményezésének címei: H/11182. sz. A koronavírus-járvány kezelésével kapcsolatos kormányzati döntések helyénvalóságát vizsgáló bizottság létrehozásáról; H/14655. sz. A gazdasági válság kezelését ellenőrző vizsgálóbizottság létrehozásáról; H/14723. sz. Az Európai Gyógyszerügynökség által nem engedélyezett kínai koronavírus vakcina beszerzésével és engedélyezésével kapcsolatos kormányzati tevékenységet feltáró vizsgálóbizottság létrehozásáról; H/14728. sz. A koronavírus-járvány kormányzati kezelésének hibáit feltáró vizsgálóbizottság létrehozásáról.

⁴⁶ Ezt illusztrálандó: a „Van-e elegendő állománya a rendőrségnek a hatósági házi karanténok ellenőrzésére? Mennyire sikeres a „Házi Karantén” nevű mobil alkalmazás?” című, K/15570. sz. kérdésre a Belügyminisztérium írásbeli válasza annyit tartalmazott, hogy „Az írásbeli kérdésben szereplő adatok vonatkozásában az Operatív Törzs sajtótájékoztató keretében rendszeresen tájékoztatást ad, továbbá a statisztikai adatok elérhetőek a koronavirus.gov.hu oldalon.”

Ezek a mutatók egyrészt cáfolták, hogy a kormány a veszélyhelyzet alatt (hatalom) technikailag kikapcsolta volna az Országgyűlést, másrészt felvetették azt a kérdést is, hogy normál jogrend szerint nem lehetett volna-e rendes törvényhozással elvégezni a válságkezelés – nem mindig napi sürgősségű – jogalkotását.⁴⁷

3.2. Az Alkotmánybíróság működése

Az Alkotmánybíróság működése különleges jogrend idején nem korlátozható, a Kormány köteles intézkedéseket hozni a folyamatos működés biztosítása érdekében.⁴⁸

Ellentétben az Országgyűléssel, az Alkotmánybíróság online ülésezését lehetővé tette a jogalkotó, előbb a 2020. évi XII. törvény 5. §-a, majd az első hullám veszélyhelyzetének megszüntetése után a 2020. évi LVIII. törvény 355. §-a beírta az Alkotmánybíróságról szóló törvénybe az új 48/A. §-t. Ez utóbbi nem különleges jogrendre szűkített szabálya szerint az „*Alkotmánybíróság teljes ülése, valamint a tanács ülése az elnök döntése alapján elektronikus kommunikációs eszköz igénybevételével is megtartható.*”⁴⁹ Az ABtv. módosításával tehát a válsághelyzeti intézkedés a normál jogrend részévé vált.

Az Alaptörvény szigorú mondata, miszerint az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható különleges jogrend idején, hatásköri értelmezési kérdést is felvetett. Eszerint felmerült, hogy az Alaptörvénybe (egyéb helyeken, pl. 37. cikk) és alkotmánybírósági törvénybe foglalt egyes hatásköri korlátok is megszűnnek a különleges jogrend alatt. Ám az az álláspont érvényesült, amely szerint „*a normál jogrendben irányadó hatásköri kereteken túl nem terjeszkedhet az Alkotmánybíróság különleges jogrendben sem.*”⁵⁰ Mindezzel együtt az AB működése a válságos időszakban érdeminek és folyamatosnak mondható.⁵¹

⁴⁷ A 2020 tavaszán elfogadott törvények között találunk ugyanis jónéhány, a vírushelyzet kezeléséhez nem kötődő tárgykörűt, például a modellváltó egyetemek alapítványairól és a számukra való vagyonjuttatásról szólókat (fél tucatnyit).

⁴⁸ Alaptörvény 52. cikk (4) bek. A korábbi 54. (2) bekezdés értelmében „különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható.”

⁴⁹ Megjegyezhető, hogy a 4/2020. (VI. 18.) AB elnöki utasítás a bírákon túl az egyes foglalkoztatottak otthoni munkavégzését továbbra is lehetővé teszi (vezetői engedélyre). Ld. még NÉMETH ÁGNES: Az Alkotmánybíróság működése és döntései a veszélyhelyzet idején. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2021/1. szám, 20–30.

⁵⁰ ERDŐS CSABA: Gondolatok a különleges jogrendi alapjog-korlátozás alkotmánybírósági gyakorlatáról. *Jog-Állam-Politika*, 2022/2. különszám, 109.

⁵¹ NÉMETH ÁGNES: Az Alkotmánybíróság működése és döntései a veszélyhelyzet idején. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2021/1. szám, 20–30.

3.3. A végrehajtó hatalom egyéb ellensúlyai

A hatalommegosztás rendszerét tekintve, az Alaptörvény a végrehajtó hatalom egyéb ellensúlyainak intézményes működési garanciáiról nem szól olyan explicit módon, mint az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság esetében. Jóllehet az Alaptörvény felfüggesztésének tilalma (52. cikk (1) bek.) magán foglalja, hogy az abban leírt szervezeti-hatásköri szabályok eltérő rendelkezés hiányában továbbra is érvényesülnek, például a bíróságok, az ügyészség vagy az alapvető jogok biztosa⁵² tekintetében, ezen szervek eljárását, szervezetét szabályozó törvények már nem élveznek akkora védelmet, mint az AB esetében. Az igazságszolgáltatás tekintetében fontos fenntartás, hogy a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében foglalt büntetőjogi garanciák nem korlátozhatóak a normál jogrendhez képest. (52. cikk (2) bek.)

Az igazságszolgáltatás szerveit és eljárásukat tekintve mindazonáltal a különleges jogrendi szabályok több módosítást is hoztak. A pandémia időszakához való alkalmazkodás nemcsak a jogkereső polgároktól, de az igazságszolgáltatás szervezetében dolgozóktól is jelentős erőfeszítéseket követelt. Így az eljárások felfüggeszthetősége mellett meg kell emlékeznünk a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelek szóbeli kérelemfelvétele és a kezelőirodák személyes elérhetősége korlátozásáról, továbbá a hivatali környezetben dolgozók otthoni munkavégzésének korlátairól, vagy éppen kötelező védőoltásukról. Sajátosan a járványidőszak hullámmódozó természetéhez igazodóan, egy rövidebb „szigorított védekezés” időszaka (2021. március 8. – április 19. között) is megjelent a jogszabályokban.⁵³

4. A különleges jogrendi intézkedések egyes alkotmányossági kérdései – és válaszok az Alkotmánybíróság gyakorlatából

A különleges jogrendi válságkezelő intézkedések tételes vizsgálatára nem vállalkozhatunk jelen tanulmány keretei között. Ehhez képest három keresztszeti szempontot említünk, egyrészt a különleges jogrend bevezetési okainak tartalmi vizsgálatát, továbbá a válságkezelés intézkedéseinek egyes jogállami jogalkotási feltételeit, végül az alapjogok érvényesülésének kérdését.

⁵² Az éves beszámolókat tekintve, az a benyomásunk, hogy nem 2020-ban, inkább csak 2021-ben mélyült el a biztos a pandémiával kapcsolatos megkeresések alapjogvédelmi kérdéseiben.

⁵³ Lásd 112/2021. (III. 6.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedések újbóli bevezetéséről. Az általános törvényi kereteket a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény tartalmazza.

4.1. Valóban válság? Valóban válságkezelés?

A különleges jogrendi esetek okainak (minősített esetek, válsághelyzetek) megfogalmazása, mint láttuk fentebb, kevésbé tud részletes, konkrét lenni. Ez elfogadható álláspont a válsághelyzetek előre nem tervezhető újszerűsége miatt, de mindenképpen implikál egy politikai-jogalkalmazói döntést arról, hogy a tapasztalt válsághelyzet valóban beleillik-e az Alaptörvény által kínált tényállásba. Mint ilyen, az Alaptörvény alkalmazásáról szóló döntés, amelynek az Alkotmánybíróság felülvizsgálata alatt kell lennie: a különleges jogrend élesítésével való visszaélés elkerülése miatt, de az Alaptörvény védelme miatt is. A Velencei Bizottság szerint elfogadható, hogy a különleges jogrend bevezetése feletti alkotmánybírói kontrollt a döntés procedurális, eljárási vonatkozásaira szűkítik, ám a vészhelyzeti intézkedések felülvizsgálata érdemi vizsgálatát ez nem korlátozhatja.⁵⁴

Az veszélyhelyzet kihirdetését megalapozó okokra hivatkozást, továbbá az egyes kormányzati intézkedések válságkezeléshez való viszonyát (célszerűségét) az Alkotmánybíróság meglehetősen sommásan kezeli.⁵⁵ Érvelése szerint a „*jogalkotó feladata annak eldöntése, hogy a különleges jogrend elrendelésének feltételei fennállnak-e, és ezzel párhuzamosan indokolt-e az ilyen jogrend szerinti rezsim alapján az alapjogok korlátozása, valamint milyen mértékű alapjog-korlátozás indokolt.*”⁵⁶ A rendkívüli intézkedések „*célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vitathatja, az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogkorlátozás megmarad-e az Alaptörvény keretei között. ... Elsődlegesen célszerűségi kérdés annak megítélése, hogy milyen intézkedések szükségesek a koronavírusjárvány leküzdéséhez. Ezeknek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak sem hatásköre, sem eszköztára nincs. Az egészségügyi, társadalmi és gazdasági kockázatok mérlegelésével a Kormány hatásköre és felelőssége a szükséges rendkívüli intézkedések bevezetése, amelyre veszélyhelyzet idején közvetlenül az Alaptörvény ad felhatalmazást. A Kormány rendkívüli intézkedési jogköre ugyanakkor nem korlátlan. [...] Az alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság a korlátozások célszerűségét nem vizsgálhatja, azt azonban igen, hogy az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében.*”⁵⁷ Viszont „[á]ltalánosságban kijelenthető: a koronavírus-járvány leküzdése, ezen belül az egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentése, a károk enyhítése olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjo-

⁵⁴ CDL-PI(2020)005rev [86].

⁵⁵ ERDŐS: i. m., 110.

⁵⁶ 23/2021. (VII. 13.) AB hat. [24].

⁵⁷ 23/2021. (VII. 13.) AB hat. [25] és [28].

gok korlátozását, így a gyülekezés szabadságának a korlátozását is. Az alapjog korlátozásának tehát alkotmányosan igazolható, legitim célja van.”⁵⁸

Ezzel a hozzáállással az AB tulajdonképpen a közérdekűségi teszthez hasonlóan a jogalkotói felelősségre apellál a „közérdekre” hivatkozás vizsgálata során, s általános összefüggésekben is elfogadja a kellő hivatkozási alapot. Ennek eredménye, hogy a különleges jogrendi alapjogkorlátozások vizsgálata során az alapjogi teszt egyik elemét eleinte tulajdonképpen elengedte a taláros testület. Így a válságkezelésre hivatkozó intézkedések szélesebb körben is elfogadhatóvá váltak, mint például a különleges gazdasági övezetekről szóló szabályozás esetében, amelyet „a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása, a Covid-19-koronavírus fertőzés okozta tömeges megbetegedéssel járó humánjárvány negatív gazdasági következményeinek csökkentése érdekében”,⁵⁹ veszélyhelyzeti időszakból hatásában bőven kilógva alkottak. Hozzá kell tenni, hogy a veszélyhelyzeti alapjogkorlátozás tesztjét az AB finomította, később több szempontot említ a legitim cél vizsgálata körében (ld. alább).⁶⁰

4.2. Felkészülni, vigyázz... – kész?

Hasonlóképp visszafogottnak kell mondanunk az Alkotmánybíróság felfogását a válságintézkedések bevezetése során (nem) biztosított felkészülési időt illetően is. Érvelése szerint „[v]eszélyhelyzetben azonnali intézkedések szükségesek, amelyekre nem lehet előre felkészülni. Ezért nem lehet kellő felkészülési időt sem biztosítani az azokban foglalt rendelkezések önkéntes (jog)követésére.”⁶¹ Ehhez hozzáteszi a még a pandémia előtti gyakorlatából, hogy „a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének a függvénye. Annak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki és egyéb szempontok figyelembevételét szükségessé tevő mérlegelési kérdés, vagyis nem alkotmányjogi probléma”.⁶² A még korábbi AB gyakorlatból azért találunk olyan döntéseket, amikor a taláros testület cizelláltabb állást foglalt a felkészülési idő mértékével kapcsolatban.⁶³

⁵⁸ 23/2021. (VII. 13.) AB hat. [26].

⁵⁹ 8/2021. (III. 2.) AB hat. [102].

⁶⁰ Lásd az AB tesztjeinek fejlődéséhez: ERDős: i. m., 113–114.

⁶¹ 8/2021. (III. 2.) AB hat. [104].

⁶² A 8/2021. (III. 2.) AB hat. [100] felhívja a 3209/2015. (XI. 10.) AB hat. [51] érvelését.

⁶³ Vö. a Bokros-csomag esetében a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatot, vagy az „új” Ptk. hatályba léptetéséről szóló 51/2010. (IV. 28.) AB határozatot.

A válságintézkedéseket hozó, sürgősségi jogalkotást támogató álláspont a pandémiával, karanténnal, szociálpszichikailag súlyosan terhelt időszakról szól. Nem csupán a technikai szabályokkal teletüzdelt, a jogászi szakértelmet is próbára tevő jogszabályok alkalmazásáról volt szó, hanem a hétköznapi emberek számára egyik óráról a másikra előírt, hatóságilag ellenőrzött, vagy a fertőzés veszélyének kockázatásával járó magatartásszabályokról. Ebben a környezetben kiemelkedő jelentőséggel bír a kormányzati kommunikáció, amely különféle csatornákon folyamatosan készíti fel a közvéleményt a különleges intézkedésekről. A Covid-időszak egyik sajátossága volt, hogy a megbízható hírforrások mellett további hírforrások versenyeztek a társadalom tagjainak figyelméért, nem ritkán nem felerősítve a hivatalos tájékoztatást, hanem álhírekkel vagy más „zörejjel” zavarva azt. Kormányzati vezetők közösségi médiában tett (vázlatos) bejelentései megelőzték a végleges és részletes szabályozásnak a *Magyar Közlönyben* való kihirdetését. Ezen háttér előtt igyekszik kiegyensúlyozott maradni az Alkotmánybíróság, amikor egyes intézkedések kiszámíthatóságára utal. A pandémia alatt szerinte *„folyamatosan, mindenki által ismerten születtek meg azok a kormányzati intézkedések, amelyek a járványhelyzet függvényében korlátozásokat vezettek be. Ezek ismeretében reálisan lehetett számolni azzal, hogy az olyan év végi – jellemzően közösségi – eseményt, mint a tűzijáték, korlátozni vagy tiltani fogja a jogalkotó, hiszen ez illeszkedett a korlátozó intézkedések sorába. Ennek tükrében a vállalkozó által végzett előkészítő munkálatok során ezt mint lehetséges kockázati tényezőt, figyelembe lehetett venni.”*⁶⁴

4.3. Alapjogi korlátozások és tesztek

A válságok fogalmilag magukban foglalják az olyan veszélyeket vagy károkat, amelyek az egyéneket, a társadalmat és az államot fenyegetik, a válságokra adott válaszok rendkívülisége pedig azt, hogy ezen rendkívüli veszélyekkel az egyének és a közösség jogainak kiterjedtebb korlátozásával küzd meg az állam. Az alkotmányjogilag releváns különleges jogrend lényege a végrehajtó hatalom javára történő hatáskörtranszfer mellett az alapjogok súlyosabb korlátozása, ezen időszak alatt az egyének a jogaik hosszabb távú biztosítása érdekében rövid távú jogkorlátozásokot vállalnak. Az Alaptörvény a Kormány rendeletalkotási hatáskörének bővítésével az alapjogi szabályozás törvényi szintjének garanciáit csökkentti, tovább-

⁶⁴ 3327/2022. (VII. 21.) AB hat. [41] Valamint az inkább bizonytalan megállapítás a fentebb említettek fényében, hogy „a támadott rendelkezés által elvárt magatartás egyrészt alapvetően passzív, tartózkodó, másrészt pedig az R. hatálybalépését követően 11 nappal később tanúsítandó magatartást jelentett. Ebből következik, hogy a felkészülési idő követelményének hiánya még a rendes jogrendre irányadó teszt szerint sem lenne megállapítható.”

bá néhány kivétellel az alapjogok felfüggesztését, vagy az általános mércén túli korlátozásukat engedi meg.⁶⁵

A magyar válságjogalkotás során ilyen jogkorlátozásokkal bőven élt a végrehajtó hatalom, ezek teljességre törekvő számbavétele nyilván nem lehetséges, egy kisebb leltárt azonban rendkívüli intézkedések természetének bemutatására is szükségesnek tartunk.

Nem különleges jogrend idején, de a gazdasági válság kezelésének környezetében az Alkotmánybíróság a tulajdonjog közérdekű korlátozásának indokaként fogadta el a hitelintézeti szektor általános stabilitásának megteremtését, az állam erőteljes gazdasági szabályozói szerepvállalását.⁶⁶

A migrációs válság nyomán a határrendészeti intézkedések a menekültügyi eljárásban jártak jogkorlátozásokkal, amelyek közül említést érdemel a menedékhelyhez hozzáférést is korlátozó „átkísérés” vagy visszakényszerítés 2017-ben bevezetett lehetősége: tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején a rendőr Magyarország területén feltartóztathatja a jogellenesen itt tartózkodó külföldit, és a schengeni külső határ legközelebbi kapuján átkísérheti.⁶⁷ A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet 2016 márciusa óta tart, ezen időszak sajátos intézkedéseinek egy további részét a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvényben (80/B.-80/K. §) találjuk.

A különleges jogrendi jogkorlátozásokat a magyar társadalom valójában a Covid-19-pandémia idején élte meg tömegesen. Ezen korlátozások változatos körét érintették az alapjogoknak: közéjük tartoztak a mozgás szabadságának, az üzletek nyitva tartásának illetve a „rendezvények” korlátozásai,⁶⁸ egészségügyi személyes adatokhoz való hozzáférés biztosítása a miniszternek a védekezés érdekében,⁶⁹ a maszkviselés előírása, egyetemek és iskolák digitális munkarendre való áttérése,⁷⁰ védettségi igazolvány előírása,⁷¹ a kötelező védőoltás a lakosság egyes csoportjai

⁶⁵ Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdés, korábban: 54. cikk (1) bekezdés.

⁶⁶ A 20/2014. (VII. 3.) AB határozat a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról szóló törvény alkotmányossági vizsgálata közben külön értekezést tartott az állam modern gazdasági szerepvállalásáról, ld. [103]–[113]. Ld. még STUMPF ISTVÁN: A tulajdonhoz való jog állam általi korlátozásának határai. Az Alkotmánybíróság döntéseinek elemzése. In: LAPSÁNSZKY–SMUK–SZIGETI: *Köz/érdek. Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. Budapest, Gondolat, 2017, 379–391.

⁶⁷ 2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról, 5. § (1b) bek. Hozzátehető az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésébe (a hetedik módosítással) foglalt szabály, miszerint nem is jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.

⁶⁸ 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet 1–8. §.

⁶⁹ 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet 10. § (1) bek.

⁷⁰ 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet.

⁷¹ 60/2021. (II. 12.) Korm. rendelet, ill. 3133/2022. (IV. 1.) AB végzés.

számára,⁷² gyülekezési jog korlátozása⁷³ (és ennek körében autós tüntetés megbírságolása⁷⁴), rémhírterjesztés tényállásának bevezetése,⁷⁵ közérdekű adatigénylés határidőinek módosítása vagy éppen közérdekű adatok ki nem adása (pl. a kórházi ágyak felszabadítása tárgyában),⁷⁶ továbbá az önkormányzatok bevételeit-tulajdonát érintő elvonások.⁷⁷ Az Alkotmánybíróság a vezető ügyekben alig talált alkotmányossági problémát a kormányzati intézkedésekkel kapcsolatban.

A rendkívüli helyzetek alapjogkorlátozásának alkotmányossági kérdése, hogy amikor „a jogkorlátozás hagyományos garanciarendszerének alkalmazása a hatékony védekezést és az állam, a társadalom biztonságát veszélyeztetné, milyen mértékű jogkorlátozás tekinthető szükségesnek és indokoltnak.”⁷⁸

Az Alkotmánybíróság az alaptörvényi felhatalmazás értelmezése kapcsán kifejtette, hogy „az alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni sem arra, hogy a veszély leküzdésével össze nem függő alapjog-korlátozást vezessen be, sem arra, hogy egyes alapjogokat jobban korlátozzon, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja. A korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom eleve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is.”⁷⁹ A különleges jogrendben alkalmazandó alapjogi tesztek fejlődése több kérdés megválaszolása mentén haladt előre. Ezen válaszok között találjuk, hogy az Alaptörvénynek az alapjogok felfüggesztésére utaló fordulata korlátlan felhatalmazást nem ad a kormányzatnak, így a rendkívüli jogrendben is kidolgozandó egy speciális alapjogi teszt. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a jogalkotó különleges jogrend idején nemcsak a válságkezeléssel kapcsolatosan alkot az alapjogokat érintő szabályokat – ezek alkotmányossági vizsgálata elvégezhetőnek tűnik mind a rendes, mind a rendkívüli jogrendi teszt alapján (attól függően, hogy az időszakra vagy a jogforrásra koncentrál a testület).⁸⁰

Az különleges jogrendi alapjogi tesztet az Alkotmánybíróság 2022 tavaszára a következőképpen fejlesztette ki: „az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés szerinti alapjog-korlátozási teszt alapján vizsgálandó, hogy az adott alapjogba történt-e beavatkozás,

⁷² 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet, illetve 3088/2022. (III. 10.) AB végzés.

⁷³ 23/2021. (VII. 13.) AB határozat.

⁷⁴ 3048/2022. (II. 4.) AB határozat és 3050/2022. (II. 4.) AB határozat.

⁷⁵ Btk. 337. § (2) bek. illetve 15/2020. (VII. 8.) AB határozat.

⁷⁶ Eseteit összefoglalja: BÁN-FORGÁCS NÓRA: Információs szabadság és COVID Magyarországon. *MTA Law Working Papers*, 2021/30.

⁷⁷ 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet, illetve 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat.

⁷⁸ MÉSZÁROS GÁBOR: Alapjogi bíraskodás különleges helyzetekben: a strasbourgi bíróság releváns esetjoga. *Pro Futuro*, 2016/2. szám. 200. <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2016/2/5319>

⁷⁹ 15/2021. (V. 13.) AB hat. [33]-[34]

⁸⁰ Átfogóan lásd ERDŐS: i. m.

az alapjogkorlátozásnak van-e legitim célja,
 az alapjogkorlátozás alkalmas-e a legitim cél elérésére, valamint – az Alaptörvény
 53. cikk (3) bekezdésére is figyelemmel az is, hogy
 a jogalkotó időközönként meggyőződött-e a korlátozás fenntartásának, meg-
 hosszabbításának indokoltságáról.⁸¹

Az alapjogkorlátozás arányossági tesztje fokozatosan mozdult el a korlátozás
 folyamatos felülvizsgálatának követelményéig. Azzal együtt, hogy ezt több alkot-
 mánybíró is vitatta a többségi döntésektől eltérő álláspontjában,⁸² felhívható még
 az a vélemény is, amely szerint valójában a különleges jogrend nem is igényel spe-
 ciális alapjogi tesztet, hiszen a szükségesség-arányosság „normál” tesztje az adott
 válsághelyzethez igazodóan is alkalmazható.⁸³

5. Konklúzió helyett: válságok és demokratikus legitimáció

A válságok alkotmányjogra tett hatásainak áttekintését a demokrácia-elv, a de-
 demokratikus legitimáció komplex és átfogóbb alkalmazásával zárjuk.

Az egyik probléma a szakértői tudás és a demokratikus legitimáció közötti fe-
 szültség megjelenése a válsághelyzetekre vonatkozó jogalkotásban és ítélkezésben.
 Egyrészt el kell ismernünk, a technológiai fejlődéssel, a válságok komplexitásával
 összefüggésben a speciális szakértelem gyakran szükséges a válságokra adott ha-
 tékony válaszok kidolgozásához, mivel a szakértők betekintést nyújthatnak a vál-
 ság technikai, tudományos aspektusaiba, és segíthetnek a leghatékonyabb megol-
 dások meghatározásában. Másrészt a demokratikus legitimáció elengedhetetlen
 annak biztosításához, hogy a válságra adott válaszként hozott közpolitikai dönté-
 sek és intézkedések tükrözzék a szélesebb lakosság értékeit és prioritásait. Sze-
 repeljen itt néhány mód, ahogyan a szakértői tudás és a demokratikus legitimáció
 kölcsönhatásba léphet egymással a válságjogalkotásban és -bíráskodásban:

a) Szakértői hozzájárulás a politikaalkotáshoz: A kormányok a válságpolitikák
 és a jogszabályok kidolgozásához kérhetik a szakértők hozzájárulását, ugyanakkor
 biztosíthatják a demokratikus elszámoltathatóságot biztosító mechanizmusok
 meglétét is. Ez magában foglalhatja szakértői tanácsadó testületek létrehozását
 vagy szakmai szervezetekkel való konzultációt.

b) Átláthatóság: A demokratikus legitimáció biztosítása érdekében fontos, hogy
 a kormányok átláthatóan ismertessék a válságpolitikáik mögött álló érveket és az

⁸¹ 3128/2022. (IV. 1.) AB hat. [163]

⁸² Ld. 23/2021. (VII. 13.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásokat HÖCHERNÉ MAROSI
 ILDIKÓ és SZALAY PÉTER részéről.

⁸³ CSINK: i. m., 13–14.

azok alátámasztására használt bizonyítékokat. Ez magában foglalhatja a politikai döntések egyértelmű indoklását, valamint az adatok és szakértői elemzések nyilvánosságra hozatalát.

c) Bírósági felülvizsgálat: Bizonyos esetekben a bíróságok feladata lehet a válságpolitikákból eredő viták elbírálása. Ezekben az esetekben a bíróságoknak mérlegelniük kell a felek által bemutatott szakértői ismereteket a demokratikus megfontolásokkal, például az alkotmányos védelemmel és a jogállamisággal szemben.

d) A nyilvánosság részvétele: A kormányok bevonhatják a nyilvánosságot a politikai döntéshozatali folyamatba azáltal, hogy nyilvános konzultációk, települési gyűlések vagy más mechanizmusok révén visszajelzést és hozzájárulást kérnek. Ez segíthet annak biztosításában, hogy a politikák tükrözzék a lakosság szélesebb rétegeinek értékeit és prioritásait.

Miközben a szakértői tudás kritikus fontosságú lehet a hatékony válságreakciók kidolgozásához, fontos biztosítani, hogy a politikák és intézkedések demokratikus ellenőrzés és elszámoltathatóság tárgyát képezzék.

Korábbi válsághelyzetek világítottak rá igazából arra, hogy a kormányzat választott, így demokratikus legitimitációval és elszámoltathatóság mellett funkcionáló tisztségviselői több szempontból, jónéhány fontos kérdésben már nem a demokratikus felelősségük (vagy a népképvisélet) alapján hozzák döntéseiket.⁸⁴ Ilyen, a demokratikus felhatalmazás és a tudományos szaktudás közti konfliktus helyzeteket a gazdasági válság, a klímaváltozás és természetesen a járvány jócskán kitermelt. A Covid-19-pandémia idején a magyar járványügyi védekezés szinte valamennyi intézkedése kapcsán az orvostudomány által kínált álláspont igazoló érvként hangozhatott el. (Akkor is, ha egyrészt alternatív vagy inkább áltudományos vélemények is megjelentek, másrészt pedig egyre erősebbé váltak a nemzetgazdasági, jóléti szempontok.⁸⁵) Külön kockázatot jelenthet, hogy a kormányzat adminisztratív hatalommal bír az egyes szakértői álláspontok közötti választásban, vagy akár azok befolyásolásában.⁸⁶

Míg a kormányzati adminisztráció számára a szakértői tudás becsatornázása alapértelmezettként rendelkezésre állt, az Alkotmánybíróságnak ennek hiányában, s mégis megalapozottan kellett az alapjogi tesztek alkalmaznia szükségesség és arányosság kérdéseiben. Amikor az Alkotmánybíróságnak tudományos tudást

⁸⁴ SMUK PÉTER: *Magyar és európai pártjog*. Budapest, Gondolat, 2018, 203.

⁸⁵ A politikai kommunikáció körülményeként bemutatását és elemzését adja: Szabó Gabriella (szerk.): *Érzelmek és járványpolitizálás – Politikai érzelemnedzserék és érzelemszabályozási ajánlataik Magyarországon a COVID-19-pandémia idején*. Budapest, Eötvös, 2022.

⁸⁶ Amerikai példákkal ld. POST, ROBERT C.: *Democracy, Expertise, and Academic Freedom: A First Amendment Jurisprudence for the Modern State*. London, Yale University Press, 2012.

kellett álláspontjához alapul vennie, már korábbi gyakorlatához visszanyúlva határozhatta meg⁸⁷ ennek módszerét:

„Minthogy a fenti mérlegelés nem választható el tudományos – virológiai, biológiai, orvostudományi – szakkérdésektől, az Alkotmánybíróság emlékeztet a hasonló ügyekben kialakított gyakorlatára, miszerint az egészségügyi beavatkozásokkal kapcsolatos szaktudományos kételyek megítélése és a versengő álláspontok közti választás kívül esik a kompetenciáján {39/2007. (VI. 20.) AB határozat (a továbbiakban: Abh5.)} [...] Az Alkotmánybíróság hasonló ügyekben arra is rámutatott, hogy „a természettudományos ismeretekkel összefüggő alkotmányossági problémák megoldásához a szaktudományos álláspontoknál szélesebb vizsgálódás lehet szükséges” (Abh5.). E kiterjesztett vizsgálat keretében az Alkotmánybíróság az adott időpontban „meghatározó tudományos világnézet” figyelembevételével járt el, amelynek forrásaként például az Egészségügyi Világszervezet (a továbbiakban: WHO) vonatkozó dokumentumaira támaszkodott.”⁸⁸

A testület az adott időpontban „meghatározó tudományos világnézet” figyelembevételével eljárva a védőoltások alkalmasságát a koronavírus-járvány leküzdésére elfogadta.⁸⁹

A válságok másik, legalább ilyen súlyos hatása a demokratikus legitimációra a választások és népszavazások megtartásával kapcsolatos. Ezen közvetlen demokratikus alkalmak különleges jogrendben a közvélemény és politikai közösség feldúltabb, fentebb említett szociálpszichikai állapotában, sőt, a kormány hatalmának kiszélesítése, a politikai szabadságjogok és mozgásszabadság korlátozása idején kerülnének megszervezésre, és ez erős kétséget hagyna maga után afelől, hogy a népválasztások megjelölését szolgálták-e. Vajon súlyosabb következményekkel jár-e, ha a választásokat-referendumokat elhalasztják a válság utáni időszakokra?

Az Alaptörvény az Országgyűlés működését védő állásponton inkább a választások kizárásáról rendelkezik hadiállapot és szükségállapot idején (55. cikk), veszélyhelyzet esetén viszont ezt nem említi. A 2021. évi I. törvény az időközi választásokra és a népszavazásokra tilalmat, illetve halasztást rendelt el a veszélyhelyzet végéig, jóllehet azt a 103/2022. (III. 10.) Korm. rendelet újra engedélyezte. A 2022. évi országgyűlési választásokat megtartották különleges jogrend idején, amely

⁸⁷ Részletesen kifejti ERDŐS: i. m., 115–118.

⁸⁸ 27/2021. (XI. 5.) AB hat. [80] – ABH hivatkozások nélkül, és kiemelés tőlem, S. P.

⁸⁹ 3537/2021. (XII. 22.) AB hat. [54], igaz, emellett nem mulasztotta el utalni „a nyilvánosságban is megjelenő, a Kormány által működtetett Koronavírus Tájékoztatói Központtól, illetve az Országos Kórházi Főigazgatóságtól származó” adatokra sem, vö. 27/2021. (XI. 5.) AB hat. [90]

a választási eljárásban kevesebb korlátozást hozott, de a kampányidőszak tágabb jogi környezetét meghatározta.⁹⁰

A Velencei Bizottság kiemeli: a jogrendben rendelkezésre álló megoldásokat lehetőség szerint ki kell használni egy válsághelyzet idején tartott választás esetén. Ha a választások megtartása mellett dönt egy állam, fontolóra kell vennie, hogy (például a mozgásszabadság korlátozása vagy a járványügyi félelmek okozta) alacsonyabb részvétellel, a közvélemény zavarodottsága nyomán, az alapjogkorlátozások negatív befolyása révén a megválasztott törvényhozás demokratikus legitimitációja csorbát szenvedhet.⁹¹ Ezzel pedig – a népképviselő, a demokratikus kontroll, az alkotmányos intézmények legitimitációja felé továbbgyűrűző jelentősége miatt – a válságok legjelentősebb hatása lehet az alkotmányjogra.

Abstract

THE CONSTITUTIONAL LAW OF CRISIS – THE CRISIS OF CONSTITUTIONAL LAW?

In the 21st century, Hungarian constitutional law faced a number of major challenges, usually linked to some kind of crisis. The crises have caused changes in Hungarian public law that have had a significant impact on the constitutional playing field of the government, and have been reflected in changes in constitutional regulation (text of the Constitution, cardinal laws), in the functioning of state bodies and in the enforcement of fundamental rights (fundamental rights adjudication). The conceptual framework of the present study includes the specific features of the way crises have been reflected in the constitution, the development of the regulation of the various special legal order cases, and the reflections of the Constitutional Court on these. “Recent crises” range from the economic-financial crisis to the crises caused by the wave of migration and terrorism, as well as the challenges of pandemics and war in the neighbourhood. The paper will examine what situations the constituent power has identified as crises and how the Hungarian legal system has sought to respond to them.

⁹⁰ Pl. a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos korlátozásokkal, lásd NEMZETKÖZI VÁLASZTÁSI MEGFIGYELÉSI MISSZIÓ – Magyarország – Országgyűlési Választások és Népszavazás, 2022. április 3. OSCE PA. 6. https://www.osce.org/files/f/documents/b/b/515174_0.pdf (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 23.)

⁹¹ CDL-PI(2020)005rev, 101–120.

DR. SOMSSICH RÉKA

egyetemi tanár

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar,

Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék

A VÁLSÁG BELSŐ PIACA. A BELSŐ PIAC VÁLSÁGA?

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezesek.2023.Somssich.161>

1. Bevezetés

2022 szeptemberében az Európai Bizottság egy új jogalkotási javaslatot nyújtott be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, amelynek alapvető célja egy úgynevezett egységes piaci szükséghelyzeti eszköz létrehozása.¹ A tervezett, új belső piaci mechanizmus, annak angol nyelvű elnevezése alapján (*Single Market Emergency Instrument*), SMEI rövidítéssel honosodott meg az uniós diskurzusban. Nem véletlen, hogy a Bizottság első, nem az aktuális veszélyhelyzetet kezelő, hanem kifejezetten jövőbeli krízisek megoldására irányuló horizontális jellegű javaslata a belső piacot célozza. A belső piac ugyanis az Unió legjelentősebb és leghosszabb múltra visszatekintő vívmánya, az egykor létrejött gazdasági közösség fundamentuma, mintegy az európai integráció szimbóluma.

Az elmúlt évek válságai, elsősorban a Covid-19-járvánnyal összefüggő krízis, majd közvetlenül azt követően az ukrajnai háborús helyzet élesen rámutattak a belső piac sérülékenységére, sebezhető pontjaira, illetve a harmadik országoknak való gazdasági kitettségre is. Világossá vált, hogy az Európai Unió vívmányai korántsem tekinthetők adottnak,² és hogy a belső piac működésében jelentkező jelentősebb zavarok az Unió egészének működőképességét és legitimitását kérdőjelezhetik meg.

Alkalmas lehet-e az új mechanizmus a jövőbeli válságok megfelelő kezelésére, mennyire korlátozza jobban a tagállamok szabadságát, mint a jelenlegi jogi szabályozási környezet, mennyivel juttatja fajsúlyosabb szerephez az Európai Bizottságot

¹ Javaslat – az Európai Parlament és a Tanács rendelete az egységes piaci szükséghelyzeti eszköz létrehozásáról és a 2679/98/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről COM(2022) 459 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0459&qid=1691474570679> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

² HANNEKE VAN EIJKEN – J. JORRIT RIJPMAN: Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona. *Utrecht Law Review*, 2021/3. szám, 35. <https://doi.org/10.36633/ulr.686>

a jövőben, és miben érintheti az uniós vállalkozásokat közvetlenül? Ezekre a kérdésekre keressük a lehetséges válaszokat jelen írás keretei között, bemutatva először a pandémia alatt meghozott tagállami és uniós intézkedések jellemzőit, a válságkezelési döntések erősségeit és hiányosságait és a javasolt új mechanizmus kritikáját.

2. A belső piac működési zavarai a Covid-19-járványhelyzetben

A korábbi – elsősorban gazdasági – válságokhoz képest a Covid-19 okozta járványhelyzet drasztikus és hirtelen változásokat hozott a belső piacon. A járvány terjedésének megakadályozása elsősorban és elsőként a személyek szabad mozgását érintette, de maga után vonta az árumozgás lassulását, az ellátási láncok zavartalan működésének megszakadását és számos, a válság szempontjából esszenciális termék kivételének tilalmát. A fennakadások, korlátozások, teljes szolgáltatási szektorok (turizmus, légi személyszállítás, vendéglátás) időleges kiüresedése egyúttal egész iparágakat sodort gazdaságilag kilátástalan helyzetbe. Ezek – fennmaradásuk érdekében – jelentős állami támogatásokra, mentőövre szorultak, drasztikus piaci beavatkozást igényeltek a tagállamok és az Unió részéről.

Olyan területeken és szempontból merültek tehát fel nehézségek és megoldandó problémák, amelyek vagy teljes egészében tagállami hatáskörbe tartoztak (iskolák, felsőoktatási intézmények működési korlátozása, közforgalom számára nyitva álló helyek látogathatóságának lehetővé tétele, lakóhely elhagyási tilalom bevezetése, boltok nyitva tartásának korlátozása, az egészségügyi ellátórendszer működésének biztosítása), vagy pedig uniós politikákat és gazdasági szabadságokat érintettek, amelyek esetében az Uniónak különböző fellépési lehetőségei voltak a ráruházott hatáskörök fényében. Így például, míg az egészségügy területén nincs az Uniónak harmonizációs hatásköre, vagyis nem hozhat olyan intézkedéseket, amelyek a tagállamok egészségpolitikai autonómiáját érintik,³ addig az áruk szabad mozgásának, a személyek szabad mozgásának biztosítása egyértelmű uniós tárgykör, részben közvetlenül az EUMSz⁴ rendelkezésein alapulva, részben pedig megosztott hatáskörben elfogadott aktusok útján.

Azt láthatjuk, hogy a járványhelyzettel összefüggő intézkedések esetében az alapvető dilemma egyértelműen az volt, hogy ezek mennyiben legyenek tagállami szintű és tagállami fókuszú döntések, illetve inkább koordinált, egységes megközelítésű, uniós szintű aktusok, illetve amennyiben ilyen aktusok vannak, azok

³ VINCENT DELHOMME – TAMARA HARVEY: The European Union's response to the Covid-19 crisis and (the legitimacy of) the Union's legal order. *Yearbook of European Law*, 2023, 5. <https://doi.org/10.1093/yel/yeac011>

⁴ Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés.

milyen mértékben és módon alakíthatják a tagállami intézkedések mozgásterét. Valójában erre kívánt elsődlegesen egyfajta választ adni a belső piaci szükséghelyzeti eszközre vonatkozó javaslatával a Bizottság is, rávilágítva arra, hogy egy ilyen instrumentum hiányában a belső piac alapvető működése sem lesz feltétlenül biztosítható jövőbeli válságok esetében.

A kérdés az, hogy jól határozta-e meg az uniós fellépés mértékének szükségességét és irányát a Bizottság. Ennek felméréséhez mindenképp érdemes áttekinteni a járványhelyzettel kapcsolatban meghozott tagállami és uniós szintű intézkedéseket és levonni azokból az esetleges következtetéseket.

2.1. A járványhelyzetre tekintettel meghozott egyedi tagállami intézkedések és a belső piac

2020 februárjában a Tanács még arra hívta fel a figyelmet, hogy ugyan a tagállamok utazási korlátozások elrendelésével felléphetnek a Covid-19-járvány terjedésével szemben, de ezek az intézkedések semmiképpen ne legyenek a szabad mozgás kárára. A Tanács figyelmeztetését figyelmen kívül hagyva, a járvány hirtelen fokozódása következtében és számos haláleset után, az uniós tagállamok egyre-másra állították vissza határaikon az ellenőrzést, vagy zárták le azokat a személyforgalom elől. A Schengeni határellenőrzési-kódex⁵ (a továbbiakban: Kódex) alapján erre egyébként jogi lehetőségük volt, hiszen annak 33. cikke megengedi, hogy ilyen esetben a külső határokra vonatkozó korlátozásokat megfelelően alkalmazzák a tagállamok a belső határok vonatkozásában is. Az ellenőrzések csak a közrend, illetve a belső biztonság különös fenyegetettsége esetén állíthatók vissza, emellett időben korlátozottak kell lenniük, a szükséges mértéket nem léphetik túl és csak végső megoldásként alkalmazhatók.⁶

Látható, hogy a közegészségügy, mint olyan, nem szerepel a hivatkozható okok között, ezért alapvetően a tagállamok a közrendi indok alá sorolták be a pandémiával összefüggő korlátozásokat. Mindez egyrésztől megkérdőjelezhető, hiszen amennyiben a jogalkotó kifejezetten szerepeltetni kívánja a közegészségügyet a hivatkozható indokok között, azt általában megteszi, mint ahogyan a négy szabadság közül három esetben ez meg is történt, másrésztől a jogszabályi környezet elégtelenségét is mutatja.⁷ A Kódex 27. cikkében a határok visszaállítására vonatkozó eljárási szabályok kö-

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex), OJ L 77, 23.3.2016, 1–52.

⁶ A Kódex 26. cikke.

⁷ EJKEN – RIJPM: i. m., 2., 40.

zött az uniós intézmények értesítési kötelezettségét is előírta a tagállamok számára, közülük azonban csak kevesen tettek ennek eleget, erősítve azt a megközelítést, hogy a belső határokon az ellenőrzés visszaállítását alapvetően a saját ügyeknek tekintik.⁸

A schengeni előírásoknak való tartalmi és eljárási megfelelés tehát alapvetően háttérbe szorult, megkérdőjelezve egyúttal az egyébként is az uniós jogból kiszakított módon működő schengeni együttműködés hatékonyságát.⁹

Fontos azonban, hogy a pandémia alatt – különösen annak kezdeti szakaszában – a tagállamok nem pusztán a határellenőrzés visszaállítását rendelték el, de sok helyen beutazási korlátozásokat, sőt tilalmakat is bevezettek, ami már a korlátozások más szintjét jelenti és bőven túlmutat a schengeni együttműködés hatókörén. Az ilyen intézkedések a gyakorlatban sok esetben a határok teljes lezárását takarták, a nélkülözhetetlen beutazások engedélyezésének kivételével.¹⁰

Értelemszerűen a határellenőrzések visszavezetése, a határátlépési korlátozások bevezetése egyúttal a személyek szabad mozgásának korlátozását – tehát egy, az uniós polgárságból következő jogosultság, valamint gazdasági szabadság érvényesülésének akadályát – is jelentette. Az előbbiek esetében a 2004/38/EK irányelv,¹¹ az utóbbiak esetében maga az EUMSZ rendelkezik a korlátozási lehetőségekről, ezen rendelkezéseknél azonban már mindkét esetben megjelenik a közegészségügy, mint hivatkozási alap. A tényleges korlátozásoknak azonban ki kell állniuk az európai bírósági joggyakorlatban kialakult tesztet: arányosnak, szükségesnek kell lenniük és nem szolgálhatnak gazdasági célokat.¹² A közrendi, közbiztonsági kivétellel szemben ugyanakkor a közegészségügyi kivételnek nem kell az egyén személyes magatartásán alapulnia.¹³ Ami a kivétel tartalmát illeti, e tekintetben a tagállamok viszonylag széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek.

⁸ DANIEL THYM – JONAS BORNEMANN: Schengen and the Free Movement Law During the First Phase of COVID-19 Pandemic: Of Symbolism. *Law and Politics. European Papers, a Journal of Law and Integration*, 2020, 1148.

⁹ THYM – BORNEMANN: i. m., 7., 1154.

¹⁰ VAN EIJKEN – RIJPMAN: i. m., 2., 41.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről, OJ L 158, 30.4.2004, 77–123.

¹² Lásd pl. C-434/10. Petar Aladzhev kontra Zamestnik director na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti ügyben 2011. november 17-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:750).

¹³ GYENEY LAURA – SZABÓ MARCELL: Az Európai Unió és a tagállamok válasza a Covid-19-pandémiára – a szabad mozgás jogának közegészségügyi korlátozásai. *Scientia et Securitas*, 2021/2. szám, 269. <https://doi.org/10.1556/112.2021.00050>

Mivel a pandémia egészségügyi hatásait tekintve nagyon sok bizonytalanságot rejtett magában, a közegészségügyi hivatkozások, különösen a 2020. március-május hónapokban, amikor a járvány felfutásban volt, több tagállam egészségügyi ellátórendszerét gyakorlatilag lebénítva, és számos emberéletet követelve, minden bizonnyal kiálltak volna az Európai Bíróság előtti megmérettetést is. Érdekes megjegyezni, hogy a közrendi/közegészségügyi korlátozhatóság kapcsán ellentét látszik kirajzolódni a Kódex, illetve a 2004/38/EK irányelv alapján meghozható intézkedések között. Míg az előbbi időben korlátozottan teszi csak lehetővé az ilyen, közrend védelmében meghozható intézkedéseket, addig az utóbbi nem rendelkezik ilyen korlátról,¹⁴ ahogyan az EUMSz. sem.

Nem lehet ugyanakkor eltekinteni a korlátozásoknak a munkavállalókat, különösen a határmenti ingázókat, valamint kiküldött munkavállalókat, illetve az időnyomkásokat érintő súlyos hatásaitól. A Bizottság számításai szerint mintegy kétmillió munkavállalót érintettek a tagállami korlátozások, egyes tagállamok, melyek nagy mértékben támaszkodnak időnyomkásokra, mint Olaszország vagy Spanyolország, jelentős veszteségeket szenvedtek el.¹⁵

A határforgalom korlátozása értelemszerűen érintette a szabad árumozgást is. A határellenőrzések az áruforgalomban is fennakadásokhoz vezettek, veszélyeztetve ezáltal az ellátási láncok folytonosságát és biztonságát. Az árukat érintő konkrét intézkedések pedig kiviteli tilalmakban vagy korlátozásokban öltöttek testet. 2020 márciusa és 2022 májusa között tizenhárom tagállam rendelt el ilyen korlátozásokat,¹⁶ elsősorban gyógyszerek, védőfelszerelések, oltóanyagok vagy orvosi eszközök vonatkozásában, mindenekelőtt azzal a céllal, hogy ezen eszközök, anyagok rendelkezésre állását országukon belül biztosítsák és ne alakuljon ki készlethiányos helyzet.

Az EUMSz. szempontjából ezek az intézkedések védhetőek lehettek közérdeken alapuló indokokkal, arányosságuk a pandémia kezdeti időszakában feltehetően igazolt is lehetett, ugyanakkor felvetették a tagállamok közötti szolidaritás figyelembevételének szükségességét, mint nem gazdasági, hanem inkább az uniós értékek és elvi alapok területére tartozó szempontot.¹⁷ Valójában ez utóbbi kiindulás vezette a Bizottságot a közös beszerzésekre vonatkozó későbbi kezdeményezéseiben, illetve ez képezi az alapját a belső piaci szükséghelyzeti mechanizmus gondolatának is.

¹⁴ DAVID EDWARD – ROBER LANE – LEANDRO MANCANO: EU Law in the time of COVID-19. *European Policy Centre, Discussion Paper*, 2020 September, 8.

¹⁵ A Bizottság hatástanulmánya a belső piaci szükséghelyzeti eszközre vonatkozó rendelet kapcsán, SWD(2022) 289 final, 7.

¹⁶ Lessons from the pandemic – National board of Sweden, Designing a Single Market crisis management mechanism, 2022, 8.

¹⁷ Uo., 9.

A válságtól meggyengült szektorok, vállalatok állami támogatása szintén a tagállami intézkedések közé sorolható, ezek azonban nem lehetnek önállóak, a Bizottság engedélyezésétől függetlenek, következésképpen igényelték, hogy az megteremtse a válságra tekintettel kialakított engedélyezési szempontokat, ezért ezekre a Bizottság intézkedései között térünk ki.

2.2. Az Európai Bizottság intézkedései és fellépése

Az önálló tagállami intézkedések bőven megelőzték az Unió fellépését és bizonyos értelemben saját pozicionálását a válság tekintetében. Alapvető kérdés volt, hogy a Bizottság miként viszonyul az EUMSZ. alapján elfogadott tagállami korlátozó intézkedésekhez, azokat összhangban állónak tartja-e az uniós joggal, valamint, hogy a belső piac korlátozásokból eredő működési zavarainak kezelésére milyen megoldást kínál: adminisztratív fellépést a hatályos uniós jog alapján, mint a Szerződések őre, esetleg nem kötelező erejű ajánlásokkal való befolyásolását a tagállamoknak, kötelező jogi aktus elfogadását, vagy hosszabb távon akár új tagállami hatáskörök átadását szorgalmazza?

A Bizottság a válság legelső szakaszában láthatóan toleráns volt a tagállami korlátozó intézkedésekkel szemben, ezek közül egy esetben sem kezdeményezte kötelezettségsgési eljárás megindítását. Igaz, a hirtelen jött, súlyos következményekkel járó járvány megfékezésének korlátozó eszközei ebben az első szakaszban – ahogyan erre fentebb utaltunk – beleférni látszottak az áruk, személyek, szolgáltatások tekintetében a közegészségügyi okokra való hivatkozás alapján történő igazolhatóság kategóriájába és minden bizonnyal nem sértették az arányosság elvét sem.¹⁸

Az első olyan tagállami intézkedés, amely esetében a Bizottság felvetette az uniós jogba ütközést, már 2020 májusára esik és a Románia által bevezetett, az orvostechikai eszközök kivételének tilalmára vonatkozó intézkedést érintette.¹⁹ Ide sorolhatók még a válság alatt a hazai termékek fogyasztására ösztönző vagy éppen kötelező tagállami intézkedések. Franciaország 2020 májusában indított egy ilyen, főszabály szerint az áruk szabad mozgását korlátozó kezdeményezést, amelyet végül a Bizottság kisebb módosításokkal, de átengedett a szűrőjén. Ugyanilyen tolerancia övezte a hasonló spanyol kampányt.

Radikálisabban lépett fel azonban Bulgáriával szemben, amely ellen amiatt indított kötelezettségsgési eljárást, mert az arra kötelezte a kereskedőket, hogy külön polcokat tartsanak fenn a hazai termékeknek, valamint tejtermékeik 90%-át

¹⁸ Uo., 10.

¹⁹ Uo., 11.

hazai termelőtől vásárolják.²⁰ Szintén kötelezettségzegési eljárást indított Magyarországgal szemben az ukrajnai háborús válság kapcsán Magyarország által elfogadott gabona kiviteli tilalmak kapcsán.²¹

Az egyedi tagállami intézkedéseket követően később a kötelezettségzegési eljárások fókusza eltolódott a Covid kapcsán hozott uniós döntések végrehajtása, így például a digitális uniós igazolvány előállítás, vagy a pandémiára tekintettel törölt utazások miatti kártalanítás megfelelő biztosítása irányába. Az utóbbi tekintetében tizenegy tagállam ellen indult ilyen eljárás,²² közülük a Szlovákiával szemben indított eljárás már bírósági szakban van.²³

A személyek szabad mozgásának korlátozhatósága kapcsán is csak egy későbbi fázisban, 2021 márciusában küldött a Bizottság hat tagállamnak hivatalos felszólítást, mivel azok álláspontja szerint nem feleltek meg a belső határok lezárása kapcsán az arányosság elvének, de ezek az eljárások nem jutottak további szakaszba.²⁴

Látható módon tehát a Bizottság az uniós jog sérelmének vizsgálatát és a Szerződésék öre funkciójának gyakorlását óvatosan kezelte és már csak a pandémia későbbi időszakában aktiválta igazából. Nem volt célja, hogy a belső piac működési nehézségeinek ilyen eszközökkel vegye elejét, csak akkor, amikor ezek állandósultak, vagy már rögzült pandémiás környezetben – a Bizottság olvasatában – aránytalan korlátozásként jelentek meg.

A Bizottság számára is nyilvánvaló volt, hogy érdemi intézkedések képesek csak a válság esetleges kezelésére, a belső piac működőképességének fenntartására. Ami a Bizottság érdemi fellépését illeti, érdemes végig venni, hogy 2020. március elejétől kezdve milyen tényleges aktusokat fogadott el a Bizottság és ezek milyen joghatással bírtak.

A tagállami korlátozó intézkedések március közepi bejelentését követően a Bizottság – szinte azonnal – számos nem kötelező erejű jogforrásban, iránymutatásban jelezte a tagállamok felé, hogy azok lehetőség szerint hogyan biztosítsák a négy szabadság érvényesülését a korlátozási lehetőségeikre tekintettel is.

2020. március 16-i, az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó

²⁰ https://commission.europa.eu/system/files/2021-09/2020-annual-report-eulaw_en.pdf (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

²¹ https://hungary.representation.ec.europa.eu/kotelezettsegszegesi-eljarasok-magyarorszagraponatkozo-dontesek-2022-07-15_hu (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

²² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4145 (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_2743 (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

²³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1830 (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

²⁴ DELHOMME – HARVEY: i. m., 3., 23.

iránymutatásaiban²⁵ a tagállamok közötti szolidaritás hangsúlyozása mellett a Bizottság két alapvető szempontot is meghatározott a korlátozó intézkedések jellegével és terjedelmével kapcsolatban. Az áruk szabad mozgása tekintetében azt, hogy a tagállamok nem hozhatnak olyan intézkedéseket, amelyek veszélyeztetik az egységes árupiac, mindenekelőtt az ellátási láncok integritását, illetve nem folytathatnak tisztességtelen gyakorlatokat. A személyek szabad mozgása tekintetében pedig azt, hogy a tagállamoknak mindig be kell engedniük saját állampolgáraikat és lakosaikat, és elő kell segíteniük más, hazatérő uniós állampolgárok és lakosok átutazását. A két területet kapcsolja össze az áruk és szolgáltatások szállításának biztosításához szükséges szakmai célú utazás biztosítása is, értve ez alatt elsősorban a tehergépkocsi, illetve mozdonyvezetők könnyebb határátlépésének biztosítását.

A Bizottság nem vonta kétségbe a tagállami korlátozó intézkedések meghozatalának lehetőségét vagy akár azok létjogosultságát, de megpróbálta azokat mederben tartani, részben az Európai Bíróság joggyakorlatának felidézésével, részben kifejezetten az új helyzetre szabott szempontok meghatározásával. Ez előbbire utalva hangsúlyozza a korlátozó intézkedések kiszámítható, megkülönböztetésmentes és arányos jellegét.

Az áruszállítás tekintetében az arányosság kérdésköréhez kapcsolhatjuk a zöld sávok létrehozásának előírását vagy a hétvégi határátlépési tilalmak feloldását. Az iránymutatás ezek kapcsán – annak ajánlás jellegének ellenére – kifejezetten kötelezést tartalmaz. Hasonló módon tiltja áruk esetében eddig nem alkalmazott, újfajta tanúsítványok előírását. Mindebből arra lehet következtetni, hogy amennyiben egy tagállam ilyen dokumentációt követel meg, az a Bizottság értelmezésében jogsértést jelent és kötelezettségszegési eljárást von maga után.

Nem véletlen, hogy a zöld sávok létrehozása lényegi pontja lett az iránymutatásnak. Valamivel több mint egy hét elteltével kiadta a Bizottság azt a (szintén *soft law*) közleményt²⁶ is, amelyik az úgynevezett zöld sávok létrehozásáról szól a közúti szállítás során. A zöld sávok kialakításának elvárása a tagállamoktól a Bizottságnak a határlezárásokra adott egy gyors és később is egyértelműen pozitívnak minősített intézkedése volt,²⁷ ami lehetővé tette az Unión belüli áruforgalomnak a lezárások ellenére való biztosítását olyan határátkelőhelyek kijelölésével a transzeurópai

²⁵ 2020/C 86 I/01.

²⁶ A zöld sávoknak az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatások szerinti végrehajtásáról (2020/C 96 I/01).

²⁷ Lásd pl: RODRIGUES, MARIA – TEOH, THARSIS – SANDRI, EMILIA – LOZZI, GIACOMO – MARCUCCI, E. – GATTA, VALERIO: *Research for TRANCommittee – Relaunching transport and tourism in the EU after COVID-19 – Freight transport*. Brussels European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2021. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2021\)652235](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2021)652235) (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

közlekedési hálózaton belül, ahol az áruszállító eszközök legfeljebb 15 perc alatt (beleértve az adminisztratív ellenőrzést is) áthaladhatnak. A Bizottság hangsúlyozta, hogy nemcsak a pandémia szempontjából érzékeny áruk, hanem minden áru áthaladását biztosítani kell a zöld sávban annak érdekében, hogy az ellátási láncok ne szakadjanak meg az Unión belül.

A zöld sáv rendszer kialakításával a Bizottság azt kívánta elérni, hogy az áru-mozgás biztosítása, és elsősorban az ehhez szükséges idő ne ad hoc és egyedi, tag-államok közötti megállapodásoknak legyen kiszolgáltatva.²⁸ 2020 márciusának közepén ugyanis már látható volt, hogy egyes határszakaszokon (Lengyelország – Németország, Csehország – Németország, Szlovákia- Magyarország) akár 20-50 km-es sorok alakulnak ki az áruszállító járművek várakoztatásával, és az áthaladási idő gyakran elérte a 3 órát.²⁹ A hosszú várakozási idők fennakadásokat okoztak az ellátási láncok működésében, a fogyasztók szintjén pedig pánik vásárlásokhoz vezettek.

A Bizottság ugyanezen év októberében egy másik közleményében kiterjesztette a zöld sávokat más szállítási módokra, mint a közúti szállítás, így a vízi, légi, vasúti eszközökre is.³⁰ Októberi közleményében a Bizottság egyúttal értékeli is a közúti zöld sávok addigi tapasztalatait, ebben nem említi, hogy a végrehajtás során bármely tagállam részéről problémát tapasztaltak volna, sőt, kifejezetten utal rá, hogy a közlemény betartása jelentősen csökkentette a határokon a várakozási időt.³¹ A Bizottság értékelése szerint a zöld sávok létrehozásával érintett 178 határátkelőhely mintegy 90%-a megfelelt a zöld sávokra vonatkozó elvárásoknak és csupán azok 10%-a nem tett annak eleget, zömében a schengeni határok külső határait jelentő belső uniós határátkelőhelyek.³²

Az új közlemény néhány új elvárást is megfogalmaz a korábbihoz képest, így a szállításban részt vevő dolgozók tesztelésének tilalmát, valamint a zöld sávok és azok alapján kialakítandó zöld folyosók használata lehetőségének kiterjesztését magánszemélyekre is.

²⁸ SILVIA LOGAR – RIZZARDO ALESSANDRO: *Diplomatic Collaborative Solutions to Assure the Adoption of the European Single Market Amid the COVID-19 Pandemic*. Front. Public Health, 2021, 9:662170. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2021.662170>

²⁹ A Bizottság közleménye a gazdaság működőképességének a Covid19-világjárvány újbóli felerősödése során történő fenntartása érdekében a közlekedési zöld sávok fejlesztéséről, COM(2020) 685 final, 4. pont.

³⁰ A Bizottság közleménye a gazdaság működőképességének a Covid19-világjárvány újbóli felerősödése során történő fenntartása érdekében a közlekedési zöld sávok fejlesztéséről, COM(2020) 685 final.

³¹ A közlemény 5. pontja.

³² A közlemény 8. pontja.

A vírus többedik hulláma 2021 februárjában Európa-szerte újabb korlátozásokhoz vezetett, mintegy hét tagállam, köztük Németország, Franciaország és Olaszország is szigorítottak szabályozásukon és ennek során nem voltak maradéktalanul figyelemmel a fenti közleményekre. Így például Németország is bevezette a szállítási dolgozók kötelező tesztelését a határátkelő helyeken, amivel értelemszerűen már nem volt tartható a 15 perces áthaladási idő sem.³³

Ami a személyek szabad mozgását illeti, kezdeti közleményeiben a Bizottság még a határellenőrzés helyett, nemhogy a határok gyakorlati lezárása kapcsán, is kevésbé korlátozó intézkedéseket javasolt a tagállamoknak, mint például a tesztelés, egészségügyi ellenőrzések végzése.

2020 márciusában a Bizottság egy külön közleményében³⁴ foglalkozott a munkavállalók helyzetével, mivel a személyek szabad mozgása területén az őket érő korlátozásoknak volt a legérzékenyebb hatása. A Bizottság kiemeli a határmenti ingázók jelentőségét, és felszólítja (kötelezi) a tagállamokat, hogy azok biztosítsák a munkavállalók közül az úgynevezett kritikus szektorokban tevékenykedők határátlépését és zavartalan munkavégzését. Ehhez a közlemény meghatározza, hogy melyek a kritikus szektorok. Ezek főként az egészségügy, gyógyszeripar, közlekedés, élelmiszergyártás. A Bizottság javasolta az ilyen munkavállalók számára – a zöld sávokhoz hasonló – önálló átkelési folyosók vagy egyéb megkülönböztetett áthaladási mód biztosítását.

A kritikus szektorokon kívüli munkavállalók esetében nem volt annyira szigorú a közlemény, az ő átjutásukat értelemszerűen nem kellett elsőbbséggel biztosítani, és határátlépésük függhetett attól is, hogy az érintett szakma a céltagállamban gyakorolható-e. Az idénymunkásokat pedig akkor tekinti úgy, mint a kritikus szektorban dolgozókat, amennyiben az adott tagállamban esszenciális a gazdasági jelenétük, például mezőgazdasági munkákhoz.

Hangsúlyoznunk kell, hogy a fenti dokumentumok esetében az EUMSZ. 288. cikke értelmében vett ajánlásokhoz és véleményekhez hasonló jogi hatású közleményekről van szó, amelyek nem kötelezik a tagállamokat, azok betartása nem kényszeríthető ki, a tagállam felelősségre vonása a közleményben foglaltak kapcsán csak annyiban állhat meg, amennyiben az egyébként a Szerződés alapján elfogadott korlátozások határaitra vonatkozik, és csak abban esetben, ha az Európai Bíróság a határokat később megerősíti. A közlemények tehát értelemszerűen nem szolgálhatnak alapul új „kötelezettségek” előírásának betartására, mint például a zöld

³³ <https://www.politico.eu/article/deja-vu-eu-struggles-with-backlogs-at-borders-coronavirus-trucking/> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

³⁴ A Bizottság közleménye, Covid-19. A munkavállalók szabad mozgáshoz való jogának gyakorlására vonatkozó iránymutatások 2020/C 102 I/03.

sávok létrehozása. Ez akkor lenne így, ha ezek az előírások kötelező jellegű dokumentumba kerültek volna.

A Bizottság azonban feltehetően szándékosan más utat követett a zöld sávok esetében, mint a Covid-igazolványnál, amely jogalkotási aktusba foglaltan közvetlenül alkalmazandó rendeletbe került. Az árumozgás fennakadása ugyanis azonnali, gyors beavatkozást igényelt, ami nem tette volna lehetővé egy jogalkotási aktus átvitelét a teljes döntéshozatali mechanizmuson. A nem gazdasági célú személymozgás esetében azonban ez a fajta kivételes sürgősség nem állt fenn, ráadásul a szabályozhatóság igényelte a megfelelő vakcina kifejlesztését és az európai szintű oltottságot.

Hasonló, nem kötelező erejű dokumentumokban, ajánlások formájában és alapvetően tagállamok koordinációs hajlandóságára építve, rendelete el a Tanács a külső határok részleges lezárását, és az azokba való, nem alapvetően szükséges, beutazási korlátozásokat, illetve azok feloldásának menetét. Ennek az is oka volt, hogy a schengeni *acquis* nem biztosít egyetlen uniós intézménynek sem hatáskört a külső határok lezárására, mivel a belépés feltételeinek meghatározása a Schengeni határ-ellenőrzési kódex értelmében a tagállamok feladata, ugyanakkor egységes fellépésre, koordinációra mindenképpen szükség volt.³⁵ A Tanács 2020 júniusi ajánlásának³⁶ már megágyazott a Bizottság több, korábbi, szintén nem kötelező erejű közleménye, ami a nem alapvetően szükséges utazások korlátozása kapcsán koordinációt sürgetett.³⁷

A *soft law* források útján való irányítás nem magyarázható csupán azzal, hogy az EUMSZ. 168. cikke nem biztosít jogalkotási hatáskört az Uniónak népegészségügy területén, hiszen a szabad mozgás korlátozásai mind az EUMSZ. 21. cikke, mind a 114. cikk alapján rendezhetőek lehettek volna. A gyorsaság mellett nyilvánvalóan szempont lehetett az is, hogy a *soft law* szabályozás – a kötelező jelleg hiánya ellenére – egyértelműen azzal az előnnyel is jár, hogy megkerülhető a nehézkes és potenciális intézményi konfliktusokkal teli jogalkotási gépezet is.³⁸

Nem ezeken, hanem az EUMSZ. sürgősségi fellépést biztosító 122. cikkén alapultak ugyanakkor azok az intézkedései a Bizottságnak, amelyek már a koordináció és egységes fellépés jegyében a közös beszerzést lehetővé tették oltóanyagok,

³⁵ EIJKEN – RIJPMAN: i. m., 2., 36.

³⁶ A Tanács (EU) 2020/912 ajánlása (2020. június 30.) az Európai Unióba irányuló, nem alapvetően szükséges utazások ideiglenes korlátozásáról és e korlátozás esetleges feloldásáról, HL L 208 I., 2020.7.1., 1–7. Az ajánlást a Tanács két ízben, 2021 februárjában, illetve májusában módosította.

³⁷ COM(2020) 115, 2020. március 16., COM(2020) 148, 2020. április 8., COM(2020) 222, 2020. május 8.

³⁸ THYM – BORNEMANN: i. m., 7., 1157.

egészségügyi eszközök esetében. Ehhez a Bizottság egy 2016-ban elfogadott tanácsi rendelet felhatalmazását használta.³⁹

Bár az egységes piaci szükséghelyzeti eszköz ezt a kérdést érintetlenül hagyja, de legalább utalni szükséges arra, hogy az egyes tagállami szektorok túlélését alapvetően az biztosíthatta, hogy a Bizottság az állami támogatások tekintetében egy, a válságra tekintettel lévő és gyorsabb mechanizmust vezetett be. 2020. március 19-én fogadta el a Bizottság azt az új állami támogatási keretet, amelyben gyorsabban (31 nap) és rugalmasabban tudtak a tagállamok állami támogatási kérelmei végigfutni az engedélyezési rendszeren. A támogatási keret nagy előnye az volt, hogy egyfajta „étlapot” kínált a támogatási intézkedésekből a tagállamoknak, jelentősen megkönnyítve így a jóváhagyási folyamatot.⁴⁰ Az új keretben 2020 márciusa és 2022 májusa között mintegy 900 állami támogatási kérelmet hagyott jóvá a Bizottság, 3,28 milliárd euró értékben.⁴¹

A Bizottság e tekintetben tanúsított nagyvonalú hozzáállását érték kritikák amiatt, hogy a felpuhított szabályok okán kaphattak olyan vállalatok is támogatást, amelyek valójában nem szorultak erre rá a pandémia miatt,⁴² és hogy a rendszerből hiányzott a szigorú gazdasági értékelés.⁴³

A belső piaci szükséghelyzeti mechanizmushoz nem kapcsolódik ugyan közvetlenül, ezért jelen írás keretei között nem is fogjuk ismertetni, de a válság okozta gazdasági recesszió kezelésének meghatározó eszköze volt a 2018 milliárd euró összegű NextGenerationEU helyreállítási terv, az annak megvalósítására létrehozott alapokkal együtt. Ezek azonban már a válság hatásainak utólagos kezelésére voltak képesek.

2.3. A Tanács ajánlásai

A Bizottsághoz hasonlóan a Tanács szintén *soft law* jogforrásokkal igyekezett a válság alatt a tagállamok fellépését, intézkedéseinek határait befolyásolni. Míg a Bizottság közleményeket, a Tanács ajánlásokat fogadott el. Mint ahogyan fentebb a határlezárások kapcsán utaltunk rá, a tanácsi ajánlások sokszor a bizottsági

³⁹ A Tanács (EU) 2016/369 rendelete (2016. március 15.) az Unión belül szükséghelyzeti támogatás nyújtásáról HL L 70., 2016.3.16., 1–6.

⁴⁰ The impact of COVID-19 on the Internal Market, PE 658.219, 35.

⁴¹ *Lessons from the pandemic*, i. m., 15., 22.

⁴² *Lessons from the pandemic*, i. m., 15., 22.

⁴³ JAKUB KOCIUBIŃSKI: On the need of a (genuinely) more economic approach in European state aid control in times of economic uncertainty. *European Competition Law Review*, Vol. 44, 2023/3. szám, 106–116.

közleményeknek ágyaztak meg vagy azokra épültek rá, minden esetre szoros összekapcsolódásban álltak azokkal. Szerepüket és befolyásoló hatásukat tekintve nem közömbös, hogy míg a Bizottság szupranacionális uniós intézményként, a tagállamoktól függetlenül, mintegy az EU saját, önálló elvárását közvetítve jelenik meg, addig a Tanácsban mégiscsak a tagállami miniszterek megállapodása és konszenzusa tükröződik, az abban foglaltak inkább a tagállami együttműködés kifejeződésének tekinthetők.

Azt, hogy a tagállamok nem feltétlenül mutattak egységes képet a koordináció, együttműködés tekintetében, mutatja, hogy a tanácsi ajánlásokkal párhuzamosan, sokszor azoktól függetlenül, sajátos együttműködések – egyfajta mini-Schengenek⁴⁴ – jöttek létre, például német-francia viszonylatban, vagy a Baltikumban.

A tanácsi ajánlások elsősorban 2020 második felében intenzifikálódtak. Ezt megelőzően csak miniszteri szintű deklarációk láttak napvilágot, valamint az uniós alapok felhasználásról, egyedi támogatásokról született tanácsi szintű döntés, illetve az uniós költségvetés módosításáról.

Ezek közül fontos kiemelni a 2020. október 13-i ajánlást,⁴⁵ amely az utazási korlátozások kapcsán az egyenlő bánásmód biztosítását várja el a tagállamoktól és immár azt, hogy a zöld színű kódú, biztonságosnak tekintett tagállamból érkező belépőket ne korlátozzák, valamint, hogy minőségileg másképpen kezeljék a narancssárga, illetve vörös besorolású országokat.⁴⁶ A 2020. októberi ajánlás olyan kérdésekre adott a tagállamok részéről választ, amelyekre nézve a Bizottság addig nem volt képes fogódzót nyújtani, vagy egységes mércét adni.⁴⁷ Az ajánlást 2022 januárjában egy új ajánlás váltotta fel, amely már – az uniós digitális Covid-igazolvány rendelethez is tekintettel – jóval szigorúbb követelményeket állított a tagállamok elé.⁴⁸

Szintén 2020 nyarára jelent az az uniós szintű dokumentum⁴⁹ a harmadik országokkal szembeni beutazási tilalmak kapcsán, amely ugyan ajánlás csupán, de legalább egységesebb keretbe terelte az addig a Bizottság koordinációjában, és

⁴⁴ THYM – BORNEMANN: i. m., 7., 1151.

⁴⁵ A Tanács (EU) 2020/1475 ajánlása (2020. október 13.) a szabad mozgásnak a Covid-19-világjárvány miatti korlátozására vonatkozó koordinált megközelítésről (HL L 337., 2020.10.14., 3.).

⁴⁶ GYENEY – SZABÓ: i. m., 12., 272.

⁴⁷ TYM – BORNEMANN: i. m., 7., 1153.

⁴⁸ A Tanács (EU) 2022/107 ajánlása (2022. január 25.) a Covid-19-világjárvány idején a biztonságos szabad mozgás megkönnyítésére vonatkozó koordinált megközelítésről és az (EU) 2020/1475 ajánlás felváltásáról.

⁴⁹ A Tanács (EU) 2020/1186 ajánlása (2020. augusztus 7.) az Európai Unióba irányuló, nem alapvetően szükséges utazások ideiglenes korlátozásáról és e korlátozás esetleges feloldásáról szóló (EU) 2020/912 tanácsi ajánlás módosításáról (HL L 18/110, 2022.01.17.).

alapvetően tagállami döntések alapján végbement határozásokat.⁵⁰ Ezt az ajánlását 2022 februárjában vizsgálta felül a Tanács.

2.4. A digitális uniós Covid-igazolvány rendelet

A *soft law* jogforrások mellett, egyedüli olyan releváns válságkezelési intézkedésként, amely keresztül ment a jogalkotási eljáráson, az úgynevezett uniós Covid-igazolvány rendeletet említhetjük.⁵¹

A rendelet rendkívüli gyorsasággal haladt át a döntéshozatali rendszeren. A Bizottság 2021. március 17-én nyújtotta be javaslatát, az Európai Parlament június 8-án fogadta el a rendeletet első olvasatban, amelyet a Tanács néhány nappal később, június 11-én hagyott jóvá. A rendeletet június 23-án hirdették ki.

A rendelet elfogadását mindenekelőtt az tette lehetővé, hogy elérhetővé váltak az oltóanyagok és a legtöbb tagállamban általánossá vált a beoltottság. Mivel több tagállam különböző igazolványokat vezetett be a beoltottság, a gyógyultság igazolására, az egyébként is korlátozásokkal terhelt Unióban elsődleges szemponttá vált, hogy ezek egységes megközelítésben, tartalommal, formátumban készüljenek el. Fontos, hogy az uniós digitális Covid-igazolvány nem a szabad mozgást garantálja – hiszen ez az EUMSZ-ből, illetve a másodlagos jogból fakad és ezek fényében akár jogszerűen korlátozható is –, hanem megkönnyíti annak gyakorlását. A rendelet 5. cikkének (5) bekezdése értelmében azonban a tagállamoknak csak azokat az igazolványokat kell kölcsönösen elismerniük, amelyeket olyan Covid-19-oltóanyagra vonatkozóan állítottak ki, amelyekre a 726/2004/EK rendelet értelmében forgalomba hozatali engedélyt adtak ki. Ez a rendelet, elfogadásának idején, nem foglalta magába a kínai, illetve az orosz gyártású vakcinákat. Az ideglenesen engedélyezett, vagy a WHO szerinti vészfelhasználású vakcinák tekintetében a tagállamok bilaterális megállapodást köthettek az elismerésről.

A rendelet elfogadásának idején ugyanakkor már számos uniós polgár felvette azokat az oltásokat, amelyekről számára csak később – amikor már nem volt választási szabadsága az oltóanyagot illetően – derült ki, hogy nem biztosítják az igazolványhoz kapcsolódó jogosultságokat, nem vezethetnek az igazolvány automatikus elismerésére. Ez a fajta megkülönböztetés – annak részletes indokolása

⁵⁰ TYM – BORNEMANN: i. m., 7., 1157.

⁵¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/953 rendelete (2021. június 14.) a Covid19-világjárvány idején a szabad mozgás megkönnyítése érdekében az interoperábilis, Covid19-oltásra, tesztre és gyógyultságra vonatkozó igazolványok (uniós digitális Covid-igazolvány) kiállításának, ellenőrzésének és elfogadásának keretéről (HL L 211., 2021.6.15., 1–22.).

nélkül – sérteni látszik az egyenlő bánásmód EUMSZ-ben, illetve az Alapjogi Chartában biztosított elvét.⁵² Ilyen szempontból az uniós Covid-igazolvány rendelet nem volt hibátlan, az érintett rendelkezésének megmérettetésére azonban nem kerülhetett sor, mivel a rendelet érvényességét egyetlen tagállam sem vitatta.

3. Az egységes piaci szükséghelyzeti eszköz (SMEI)

3.1. Az SMEI szabályozási céljainak és főbb rendelkezéseinek bemutatása

A Covid-19-járvány által okozott belső piaci működési anomáliák kezelése – mint láttuk – elsődlegesen egyedi beavatkozások és intézkedések és tipikusan nem jogalkotási aktusok útján történt. Az elemzők és a szakirodalom sem vitatta, hogy a jövőbeli válságokat kötelező erejű koordináció és egységes szabályozás útján kell majd rendezni.⁵³

A Tanács már több ízben jelezte, hogy indokolt lehet egyfajta általános mechanizmus jövőbeli, hasonló válsághelyzetek átfogó és szabályozott kezelésére.⁵⁴ A Bizottság, amelynek 2022-es munkatervében ez a feladat már konkrétan meg is jelent, részletes hatástanulmányt követően 2022 szeptemberében nyújtotta be az egységes piaci szükséghelyzeti eszközre vonatkozó javaslatát. Jelen tanulmány megírásakor a javaslat az Európai Parlament Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottságának döntésére vár a rendes jogalkotási eljárásban, tehát a döntéshozatali mechanizmus elején jár.

A rendeertervezet formálisan egy korábbi, nemigen alkalmazott válságkezelési instrumentumot, az úgynevezett „eper rendeletet” kívánja felváltani. Az „eper rendelet”⁵⁵ a Franciaországgal szemben a 90-es években annak okán indított kötelezettségzegési eljárásban hozott ítéletet⁵⁶ követően született, amelyben a francia kormányt azért marasztalták el, mert nem akadályozta meg a Spanyolországból érkező eper és paradicsom szállítmányok francia termelők általi feltartóztatását, megsemmisítését. Az 1998-ban elfogadott „eper rendelet” a belső piac működésé-

⁵² MERKEL CSENGE: A személyek szabad mozgása és a koronavírus elleni védőoltás. In: FAZEKAS MARIANNA (szerk.): *Jogi Tanulmányok 2021*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2021, 468–480.

⁵³ VAN EIJKEN – RIJPMMA: i. m., 2., 35.

⁵⁴ Lásd különösen: Council conclusions on enhancing preparedness, response capability and resilience to future crises, 14088/21.

⁵⁵ A Tanács 2679/98/EK rendelete (1998. december 7.) az áruknek a tagállamok közötti szabad mozgásával kapcsolatban a belső piac működéséről (HL L 337., 1998.12.12., 8–9.).

⁵⁶ C-265/95. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben 1997. december 9-i ítélete (ECLI:EU:C:1997:595).

ben a tagállamok által okozott válsághelyzetek azonnali kezelésére kínált szabályokat, de valójában sosem került sor az alkalmazására, mivel az „eper-ügyet” követően hasonló volumenű és tartalmú incidens nem történt.

A SMEI ezzel szemben alapvetően két olyan kérdést kíván kezelni, melyek a pandémia alapján a belső piac gyengeségének bizonyultak, és egyik sem közvetlenül a tagállami fellépésre vezethető vissza. Az egyik az áruk, személyek és szolgáltatások szabad mozgása előtt felmerült akadályok felszámolása, a másik pedig a válság hatására és részben a tagállami korlátozó intézkedések következményeként megjelenő, a válság miatt releváns termékek tekintetében kialakuló hiányok kezelése. A cél a válságok belső piacra és annak ellátási láncaira gyakorolt hatásainak kezelése.⁵⁷

A rendelettervezet magát egyfajta eszköztárként definiálja, ami azt jelenti, hogy az Unió a különböző jellegű és szintű válságok esetén tudná a rendelkezésre álló eszközök közül a megfelelőt kiválasztani. A rendelet azonban nem vonatkozna olyan termékekre, szolgáltatásokra, amelyeket külön uniós aktusok szabályoznak, így egyébként az egészségügyi válsággal markánsan érintett gyógyszerekre, orvostechnikai eszközökre, valamint az élelmiszerbiztonságra, mivel ezekre léteznek már megfelelő keretek.

A tervezet felvállaltan nem kíván kizáró jelleggel a tagállami válságkezelési intézkedések helyére lépni, inkább kiegészíti azokat, valamint lehetővé teszi a tagállamok és a Bizottság közötti gyors kommunikációt és koordinációt. Ennek egyik jele, hogy kifejezetten szól az áruk szabad mozgásának tagállami korlátozhatóságáról azzal, hogy mintegy megismétli az ilyen korlátok uniós joggal való összhangjának szempontjait.⁵⁸

Maga a tervezet – válsághelyzettől függően – háromszintű mechanizmusban gondolkodik, ahol a legalacsonyabb szint (veszélyhelyzeti tervezési üzemmód) csak egyfajta együttműködést feltételezne a tagállamok között egy tanácsadó testületen keresztül, és veszélyhelyzeti intézkedési terv készítését vonná maga után. A második szint jelentené az úgynevezett éberségi üzemmódot, amelynek lényegi eleme a tagállamokhoz címzett információgyűjtés a stratégiai ellátási láncokat illetően, valamint ajánlások a stratégiai fontosságú áruk esetében tartalékok képzésre. A harmadik, legmagasabb szint, amelyen a legkoncentráltabb beavatkozás és fellépés lehetséges, a szükséghelyzeti üzemmód lenne, ahol az elsődleges cél a felhalmozott készletek elosztása, a közös beszerzés, a stratégiai termelés.

Az egyes üzemmódok a válság egyre erőteljesebb jelenlétében aktiválódnak. Míg az éberségi üzemmód a stratégiai áruk és szolgáltatások terén jelentős zavarral

⁵⁷ A rendelet tervezet 2. cikke.

⁵⁸ A rendelet tervezet 16. cikke.

fenyegető helyzetet jelöl, addig a szükséghelyzet már e területen, illetve az ellátási láncok területén mutat tényleges súlyos zavart. Az egyes üzemmódokhoz kapcsolt intézkedések tekintetében a javaslat váltakozva javasol nem jogalkotási, hibrid, illetve jogalkotási jellegű intézkedéseket is.

A rendelettervezet kísérletet tesz a válság fogalmának meghatározására. Ennek értelmében válság: kivételes, váratlan és hirtelen, természetes vagy ember által okozott rendkívüli jellegű és mértékű esemény az Unión belül vagy kívül.⁵⁹

A javaslat másik önálló pillérét a válsághelyzeti közös beszerzésekre vonatkozó előírások alkotják. A Bizottság az oltóanyag beszerzések centralizálásnak tapasztalataira és sikerére alapíthatta ezeket az elvárásokat. A tervezet megközelítése ugyanakkor e ponton óvatosabb: a Bizottság főszabály szerint azon tagállamok nevében és részéről folytatja le a közös beszerzést a stratégiai szempontból fontos áruk esetében, amelyek ezt kifejezetten kérik tőle. Ez esetben az érintett tagállamokkal – és csak velük – erre vonatkozó keretmegállapodást köt. Ezek a tagállamok egyúttal meg lennének fosztva annak lehetőségétől, hogy ezt követően önálló beszerzéseket folytassanak le. A többi – a bizottsági beszerzésben nem résztvevő állam – folyamatos konzultációra és összehangolásra köteles saját beszerzéseit illetően, de a tervezet nem részletezi ennek módját és mértékét, valamint a tagállamokkal szembeni konkrét elvárásokat.

A rendelettervezet alapvetően három hívószó köré épül: átláthatóság, együttműködés és szolidaritás. Az első célkitűzés a Bizottság szándéka szerint az egyes üzemmódok aktiválására vonatkozó szabályokban, valamint a tagállami korlátozó intézkedések bejelentésére vonatkozó notifikációs mechanizmus áttekinthetőbbé tételével valósulna meg, ahol a válság idején gyorsabb reakciókra, de tényleges tartalmi ellenőrzésre is lehetőség nyílna. A második és harmadik célkitűzés szorosán összefügg. Üzenetének lényege, hogy a tagállamoknak együttesen és egymásra tekintettel kell a válság megoldásában részt vennie. Az előbbi a folyamatos, kölcsönös tájékoztatásban, az utóbbi a közös beszerzésben és stratégiai készletek megosztásában nyilvánulna meg.

3.2. Az SMEI fogadtatása és értékelése

A rendelettervezetet – amellet, hogy megkezdte útját a rendes jogalkotási folyamatban – számos kamara, szakmai szervezet véleményezte. Egyes kormányok nyilvánosságra is hozták az azzal kapcsolatos véleményüket és természetesen a nemzeti parlamenteknek is volt lehetőségük értékelésére a szubszidiaritás kontroll

⁵⁹ 3. cikk 1. pont.

keretében. Bár a legtöbb véleményező grémium alapvetően üdvözölte egy kiszámítható és a belső piac zavarait rendszerszinten kezelő instrumentum elfogadását, számos kritikát fogalmaztak meg a tervezettel szemben annak fogalmi bizonytalanságai, jogalapja, valamint mindenekelőtt a Bizottság által gyakorolható közvetlen piaci beavatkozások kapcsán. Érdemes tehát a rendelettervezet átfogó értékelését elvégezni, e véleményeket is megjelenítve.

A javaslat megközelítését tekintve a belső piac működését – a pandémia tapasztalataiból kiindulva – két szempontból kívánja válsághelyzetekben biztosítani: egyrészt az esszenciális termékek elérhetőségének biztosításával, a szükségszerű mobilitás lehetőségének megteremtésével, másrészt pedig minden egyéb, a belső piac működését érintő tagállami korlátozáshoz szempontok lefektetésével.

A tervezet első látásra egy korábbi veszélyhelyzeti instrumentumot felváltó jogi aktusnak látszik, hiszen az „eper rendelet” helyezné hatályon kívül és lépne annak helyébe. A kapcsolódás azonban csak látszólagos. A korábbi szabályozás egy teljesen más belső piaci zavar egyedi kezelésére született, kifejezetten olyan helyzetekre, amikor tagállami intézkedések, vagy azok hiánya okoztak működési nehézséget a belső piacon, míg a javasolt mechanizmus alapvetően a tagállamokon kívül eső okokra visszavezethető válságok kezelésére kínálna megoldásokat. A két jogi aktus összekötésének feltehetően inkább szimbolikus jelentősége volt a Bizottság számára, egyfajta folytonosság felmutatása, mondhatni az instrumentum újszerűségének lehetőség szerinti háttérbe szorítása.

Több érdekképviselő és kamara hangsúlyozta ugyanakkor, hogy az „eper rendelet” egyes garanciális előírásait nem látják viszont a SMEI tervezetében. Ilyen a sztrájkhoz való jogra vonatkozó rendelkezés, ami annak 2. cikkében szerepelt.⁶⁰ Ezt, a Chartában is szereplő jogot, valamint azt, hogy a jogszerű sztrájk, valamint a kollektív fellépés gyakorlása sosem minősíthető válságnak, a tervezet nem biztosítja kifejezetten.

A rendelet tervezetnek az „eper rendelettel” való összekötését azzal is magyarázhatjuk, hogy a tervezet a belső piaci jogalapon (EUMSZ. 114. cikk) nyugszik, vagyis annak célja a belső piac megteremtése és működése kell hogy legyen, az Európai Bíróság joggyakorlata szerint a belső piac útjában álló jelenlegi vagy jövőbeli, de valószínű korlátok felszámolása útján.⁶¹ Kétségtelen, hogy az SMEI egyértelműen a belső piac megfelelő és folyamatos működését hivatott biztosítani válságok idején. A kérdés csupán az, hogy valamennyi, a tervezetben foglalt intézkedés indokolható-e a belső piaci jogalappal, így elsősorban a működési zavarok

⁶⁰ Az osztrák munkavállalói kamara (AK) álláspontja a SMEI tervezete kapcsán, 2023. január 4. <https://www.akeuropa.eu/en/single-market-emergency-instrument-smei> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

⁶¹ Lásd pl. C-58/08. sz. Vodafone és társai ügyben 2010. június 8-i ítélet (ECLI:EU:C:2010:321).

felszámolásának szinte kizárólag a Bizottság kezébe történő helyezésével, illetve ezek feltételeinek túlságosan tág meghatározásával, a tagállami gazdaságirányításba és magánjogi relációkba való közvetlen beavatkozással.

Bár a rendelettervezet láthatóan számos hatáskört helyez a tagállamok képviselőiből álló tanácsadó testület kezébe, a legtöbb kérdésben a Bizottságnál összpontosul a tényleges döntési jogkör. Ez határozza meg például válságkezelési protokollt, amire nézve a tanácsadó testületnek csak véleményezési joga van. A Bizottság aktiválja az éberségi üzemmódot (szintén a tanácsadó testület véleménye alapján) és tesz javaslatot a szükséghelyzet elrendelésére, amelyre ugyan a Tanács kapott hatáskört minősített többséggel, de amelyek bekövetkezése esetén élednek fel a Bizottságnak a rendelet által biztosított, erőteljes beavatkozási jellegű hatáskörei.

Az Európai Parlament (EP) ugyanakkor gyakorlatilag semmilyen beleszólást nem kapna a veszélyhelyzeti szintek megállapítása, elrendelése tekintetében, sem nem venne részt a tanácsadó testület munkájában. Megjegyzendő, hogy az Európai Parlament háttérbe szorulása más, válságkezelő eszközök esetében is megfigyelhető volt: a helyreállítási alapok létrehozása az EUMSZ. 122. cikkén alapult, amelyik nem biztosít beleszólást a jogalkotási eljárásba az EP-nek.⁶²

Emellett a tervezetnek számos más rendelkezése említhető, amelyek a Bizottságot kiemelt szerephez juttatják. Ezek közül a rendelet tervezet egyértelműen legérzékenyebb pontja azokra a vállalkozásokra rótt adatszolgáltatási és termelési kötelezettségek előírása, amelyeket az adott válság kapcsán a Bizottság stratégiai fontosságúnak jelöl meg. Ezek a vállalkozások már az éberségi üzemmódban kötelesek a tagállami kapcsolattartónak információkat szolgáltatni és ennek alapján a tagállamok adatokat gyűjteni.

A rendelet tervezet 24. cikke lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy a válság szempontjából az ellátási láncban résztvevő vállalkozásoktól közvetlenül adatot gyűjtsön a termelési kapacitásukról, a válság szempontjából releváns áruk és azok alkotórészeinek azokban az uniós termelőüzemekben és harmadik országbeli üzemekben megtalálható esetleges készleteiről, az ellátási láncok releváns zavarával kapcsolatos információkról. Bár az információadás az (1) bekezdés szerint önkéntes, a (2) bekezdés értelmében az ilyen adatokat megadni vonakodó vállalkozásokat a Bizottság végrehajtási aktusban, majd ezt követően címzett határozat útján kötelezheti az információk átadására.

Még messzebb megy a tervezet 27. cikke, amely bevezeti az úgynevezett kiemelt fontosságú megrendelések fogalmát és lehetővé teszi, hogy Bizottság felkérjen egy vagy több, a válság szempontjából releváns uniós ellátási láncba tartozó gazdasági

⁶² DELHOMME – HARVEY: i. m., 5., 13.

szereplőt, hogy fogadjanak el és részesítsenek előnyben bizonyos, a válság szempontjából releváns áruk termelésére, vagy szállítására vonatkozó megrendeléseket. Ezzel a Bizottság gyakorlatilag – a tagállamoktól teljesen függetlenül – közvetlenül beavatkozik vállalkozások termelési rendjébe, működésébe, amire korábban nem találhatunk példát.

A tervezet szerint az elsőbbségi megrendelések teljesítése a vállalkozás magánjogi és közjogi kötelezettségeit is megelőzi.⁶³ Magánjogi értelemben azonban így a vállalkozás szerződészegést fog elkövetni, amennyiben nem tudja teljesíteni korábbi szerződéses vállalásait. Kérdés, hogy ki és hogyan viseli a szerződészegés következményeit, amennyiben egyébként az uniós rendelet mentesítené a vállalkozást szerződéses kötelezettségei alól. Vagy mindez azt jelenti, hogy a potenciálisan stratégiai jelentőségű áruk gyártójának viselnie kell ezt a kockázatot?

A szakirodalomban és a különböző kamarák, érdekképviseltek nyilvánosságra hozott véleményében leginkább a tervezet ezen rendelkezését érte kritika, elsősorban a Bizottság utasításos gazdaságirányítási lehetősége miatt.⁶⁴ Elsősorban azért, mert ez esetben is van lehetősége a Bizottságnak – a vállalkozás vonakodása esetén – végrehajtási aktusban, majd határozatban kötelezni azt termelése átállítására, igaz valamivel több garanciát követelő eljárásban, mivel itt a tagállamok egy része (tizennégy tagállam) kérheti, hogy a Bizottság vizsgálja felül az intézkedések szükségességét.

A gazdasági szereplők ilyen kötelezés esetén csak meghatározott indokolással utasíthatják el a felkérést. Bármely esetben, amikor a gazdasági szereplő a Bizottság megítélése szerint alaptalanul tagadja meg az információ szolgáltatást vagy a kiemelt fontosságú megrendelések teljesítését, pénzbírsággal sújtható.⁶⁵ Az európai kamarák szövetsége (*Eurochambers*) kifejezetten a jogbiztonságot sértőnek tartja a vállalkozások információadási kötelezettségét, szankcionálhatóságát.⁶⁶ Problémát vethet fel továbbá az is, hogy a Bizottság a tervezet értelmében bármely uniós vállalkozást utasíthat közvetlenül, nem csupán azokat, amelyek a tagállamokkal való megállapodás alapján stratégiai megállapodást kötöttek az érintett termékek gyártására.⁶⁷

⁶³ 27. cikk (3) bekezdés.

⁶⁴ HUBERTUS BARDT – BERTHOLD BUSCH – CHRISTIAN RUSCHE – SAMINA SULTAN: Single market emergency instrument: Ein Instrument mit Tücken. *IW-Policy Paper*, No. 7/2022, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln. Lásd még a svéd vállalkozások (Confederation of Swedish Enterprise) szövetségének állásfoglalását.

⁶⁵ A rendelettervezet 28. cikke.

⁶⁶ <https://www.eurochambres.eu/publication/position-on-the-single-market-emergency-instrument-smei/> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

⁶⁷ A svéd vállalkozások (Confederation of Swedish Enterprise) szövetségének állásfoglalása https://www.svensktnaringsliv.se/english/did-the-commission-propose-an-emergency-instrument-that-may-hampe_1193218.html (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

A kiemelt megrendelések kérdése nemcsak a Bizottság hatásköre szempontjából, hanem közgazdasági, verseny szempontból is problémás. A termelésnek mesterségesen, egyes piaci szereplők felé irányítása kiiktathatja a hagyományos versenyből adódó termékfejlesztési és minőségi húzóerőt, ami egyébként a pandémia idején is éppen, hogy lehetővé tette a stratégiai termékekből jobb minőség fejlesztését, a hibák korrigálását.⁶⁸ A termelés átállítása ezen felül a gazdasági szereplőknek jelentős költségeket, és adott esetben bevételkiesést is okoz, sőt a kieső termékpiaconról való kikerülésük hosszú távú hatásokkal is járhat: megrendelőik új gyártót keresnek, a válságot követően kis eséllyel tudják magukat újrapozícionálni a kiesett piacon, adott esetben egyáltalán nem tudnak visszatérni oda. A tervezet pedig hallgat erről a meghatározó szempontról, aminek figyelmen kívül hagyása jelentős veszélyekkel járhat, hiszen az átállítás következtében vállalkozások mehetnek csődbe.⁶⁹

Bár a rendelettervezet indokolása és a rendelkező rész is kitér arra, hogy a vállalkozások adatszolgáltatása, illetve kiemelt megrendelések teljesítésére való kötelezése az alapjogokkal összhangban történik, tekintettel lesz a vállalkozás szabadságát érintő korlátozások kiegyensúlyozására és nem vet fel adatvédelmi problémákat, a tervezetben szereplő előírások alapjogi vonatkozásait is többen aggályosnak tartották. Az információadási kötelezettség következtében akár ipari titkok is kikerülhetnek a vállalkozásuktól.⁷⁰

Némileg ambivalens a rendelettervezet viszonya az áruk szabad mozgását biztosító EUMSZ. rendelkezésekhez és azok értelmezéséhez is. A tervezet 16. cikkében megismétli a szabad mozgást korlátozó tagállami intézkedésekkel szembeni követelményeket, azonban 17. cikke úgy tűnik, hogy korlátok közé szorítja az EUMSZ. 36. cikke alapján meghozható igazolt tagállami korlátozások körét, amennyiben megtiltja a tagállamoknak, hogy a válság szempontjából releváns árukra a tagállamok kiviteli tilalmat vessenek ki. Ez konkrétan azt jelenti, hogy ezeknek a válságtól függő áruknak és szolgáltatásoknak a korlátozása inntól kezdve nem lesz lehetséges, mintegy kikerülnek a Szerződés hatálya alól.

Ez a jogtechnikai megoldás meglehetősen érdekes, hiszen nem tényleges harmonizáció történik egy áru vagy szolgáltatás vonatkozásában, aminek következ-

⁶⁸ BARDT et al.: i. m., 15., 63.

⁶⁹ A kis- és középvállalkozások európai szövetségének (SME United) nyilatkozata a SMEI-ről https://www.svensktnaringsliv.se/english/did-the-commission-propose-an-emergency-instrument-that-may-hampe_1193218.html (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

⁷⁰ BARDT et al.: i. m., 63., 16. Lásd még a francia iparosok egyesületének (France Industrie) álláspontját <https://www.franceindustrie.org/wp-franceindustrie/wp-content/uploads/2022/11/France-Industrie-SMEI-Position-vf.pdf>, valamint az ír iparfejlesztési ügynökség (IDA) véleményét (<https://enterprise.gov.ie/en/consultations/consultations-files/ida-submission-to-smei-consultation.pdf>) (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

tében azok a Szerződésen kívül egy új szabályozási rezsimbe kerülnek, hanem azok egy későbbi időpontban nem jogalkotási aktus következtében, hanem a Bizottság döntése alapján kerülnek ki az árukra, illetve szolgáltatásokra vonatkozó általános rezsim alól. Ez nemcsak jelentősen csökkenti a tagállamok szabályozási autonómiáját, de kérdéses abból a szempontból is, hogy belefér-e a 114. cikk felhatalmazásába.

Nem ennyire drasztikus a bizottsági javaslatnak a személyek szabad mozgására vonatkozó része, amely azonban a pandémia alatti gyakorlatot – európai bírósági döntések hiányában – saját maga értelmezi. Ez elutasítja, hogy egy tagállam a tagállamok egyes csoportjaival, vagy egyes tagállamokkal szemben eltérő beutazási feltételeket szabjon, elvárja, hogy hazaengedje a lakóhelyük szerinti tagállamba azokat, akik oda kívánnak utazni és tiltja, hogy korlátozzák azoknak az üzleti utazásait, akik a Bizottság által meghatározott stratégiai fontosságú áruk vagy szolgáltatások kapcsán élnek a szabad mozgás jogaival.

A rendelettervezetnek a tagállami parlamentek általi, szubszidiaritás elvének való megfelelés szerinti vizsgálata 2022. szeptember 19-én kezdődött meg, és a törvényhozásoknak 2023. január 17-ig volt lehetőségük véleményeket megfogalmazni.⁷¹ A parlamenti vizsgálatok során csupán egyetlen indokolással ellátott vélemény született (a svéd parlament fogadott el ilyet), de több politikai állásfoglalás is napvilágot látott. Mindez azt jelenti, hogy a szubszidiaritás kontroll szempontjából a Bizottságnak nincs mitől tartania, de a parlamentek által elfogadott dokumentumokból látható, hogy a rendelettervezet még sok szempontból finomításra szorul. Több kritika érte például a válság túlságosan tág megmehatározását,⁷² valamint azt, hogy nem egyértelmű, egyáltalán mi lehet a válságban érintett áruk és szolgáltatások köre.⁷³

A cseh törvényhozó kifejezetten sérelmezte politikai állásfoglalásában, hogy a kiemelt fontosságú megrendelések által létrehozott prioritásos termelési rend a piaci működés alapjaival, a vállalkozás szabadságával, a diszkrimináció mentességgel lenne ellentétes, valamint protekcionista intézkedések alapjait képezheti. Felhívta a figyelmet továbbá arra, hogy egyáltalán nem tisztázott, hogy amennyi-

⁷¹ A véleményekre nézve lásd: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2022-459> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

⁷² Francia Szenátus véleménye, a Cseh Parlament politikai véleménye, a nyilvánosságra hozott kormány álláspontok közül ezt képviseli közös álláspontjában még Dánia, Észtország, Finnország, Írország, Hollandia, Szlovénia és Svédország. Az érdekképviseltek legtöbbször is hangsúlyozta a fogalmak – elsősorban a válság fogalmának – túlságosan tág, pontatlan megfogalmazását (lásd a francia iparosok szövetsége [France Industrie], az osztrák munkavállalói kamara [AK], az ír iparfejlesztési ügynökség [IDA]).

⁷³ Francia Szenátus véleménye. Hasonló kritikát fogalmazott meg az érdekképviselői szervek közül az osztrák munkavállalói kamara (AK) is.

ben egy tagállami gazdasági szereplőt a Bizottság kiemelt megrendelések teljesítésére és ekként termelésének átállítására kötelez, annak költségeit ki fogja fedezni.

Ennek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy a rendelettervezet indokolása a költségvetési vonzatokról szólva láthatóan a tagállamokra kívánja hárítani a vészhelyzeti üzemmóddal, nevezetesen a stratégiai tartalékok képzésével, a biztonságos ellátással, például a stratégiai fontosságú áruk és szolgáltatások, valamint a válság szempontjából releváns áruk beszerzésével vagy a kiemelt fontosságú megrendelésekkel kapcsolatos költségeket. Mindez azért különösen érdekes, mert ennek fényében a tagállamok gyakorlatilag a Bizottság egyedi, területükön gazdasági tevékenységet folytató vállalkozások működését érintő döntéseinek terheit úgy fogják viselni, hogy abba érdemben nem szólhatnak bele. Indokolt véleményében a svéd parlament magának a belső piaci jogalapnak (EUMSZ. 114. cikk) a létjogosultságát is vitatta, legalábbis a tekintetben, hogy az a stratégiai jellegűnek minősített termékek esetében nem állja meg a helyét.

A parlamenti véleményektől függetlenül több kormány (Belgium, Dánia, Észtország, Finnország, Írország, Hollandia, Málta, Szlovénia és Svédország) is együttes álláspontot adott ki a tervezet kapcsán.⁷⁴ Ebben aggodalmukat fejezték amiatt, hogy a hiányok kezelésére megfelelő-e a tervezett intézkedés, illetve annak adtak hangot, hogy a javaslat láthatóan túlmutat a belső piaci aspektusokon és a működési zavarok, készlethiányok egyfajta általános kezelési mechanizmusának látszik. Szintén aggályait fejezte ki a finn kormány, amely úgy véli, hogy a rendelet figyelmen kívül hagyja a tagállamok stratégiai készletezéssel kapcsolatos hatáskörét, amit továbbra is meg kell hagyni számukra,⁷⁵ Luxemburg pedig nyilatkozatot adott ki, hogy nem támogatja a rendelet elfogadását.⁷⁶

4. Következtetések

Bátor vagy inkább vakmerő kezdeményezés-e az SMEI? Lehet-e jövője egy uniós szintű válságkezelési szabályozásnak, ami nagymértékben korlátozná a tagállamok önálló döntési mozgásterét a stratégiai készlet felhalmozás tekintetében és közvetlen beavatkozási lehetőséget biztosítana az uniós vállalkozások működésébe? Tényleg erősítené-e a tagállamok közötti szolidaritást egy ilyen mechanizmus vagy éppen ellenkezőleg, a tervezet ambiciózus célkitűzései inkább ellenkezést váltanak majd ki és a tagállamok a belső piac működését az eddig ismert és bevált keretek

⁷⁴ <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12969/12> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

⁷⁵ <https://valtioneuvosto.fi/en/-/1410877/government-submits-its-position-on-single-market-emergency-instrument-to-parliament> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

⁷⁶ <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/13060/8> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 25.)

között kívánják továbbra is biztosítani? Elégségesek lehetnek-e a belső piac fenntartását szolgáló jelenlegi jogi eszközök jövőbeli válságok esetében azok hatékonyabb és innovatív kihasználásával, vagy valóban elérte a belső piaci eszköztár a határait? Az SMEI egy kísérlet ezeknek a dilemmáknak a megoldására. Elfogadása esetén a rendelet nemcsak hogy megerősítené a Bizottság válságkezelési mozgásterét, de egyúttal kiemelt szereplővé is tenné azt, számos, jelenleg tagállami hatáskör átengetésével, közvetlen piaci beavatkozási lehetőségekkel, de kifelé és befele is erősítve az Unió egységes fellépését, a tagállamok egymásra utaltságát.

Az SMEI egy magasabb integrációs szintre emelné a belső piac működését, legalábbis magában rejtene annak elvi lehetőségét válságok idejére. Kérdés, hogy kész-e az Unió egy ilyen továbblépésre.

Abstract

THE INTERNAL MARKET OF THE CRISIS. THE CRISIS OF THE INTERNAL MARKET?

The recent crises, notably the COVID-19 epidemic, but more recently the war in Ukraine, have posed unprecedented challenges for the European Union, and above all for its internal market. Given that the smooth functioning of the internal market is the cornerstone of European economic integration, it is essential to maintain it in the event of a crisis. During the pandemic, Member States appeared to react more quickly by applying the restrictions open to them under EU law, while the EU institutions sought to maintain the integrity of the internal market through essentially non-binding recommendations, joint procurement, a new state aid mechanism and by making recovery funds available for Member States. To mitigate the disruption to the functioning of the internal market in the event of future crises, the European Commission presented a draft regulation in autumn 2022. The proposal will aim to ensure the continued availability of crisis-sensitive goods at EU level and to prevent stock shortages, but will require Member States to give up both their economic choices and those of individual operators operating on their territory. In the context of this paper, we consider the chances of adopting such a regulatory instrument.

DR. TÓTH J. ZOLTÁN

tanszékvezető egyetemi tanár

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Jogelméleti Tanszék

A VÁLSÁG JOGA JOGFILOZÓFIAI ÉS JOGBÖLCSELETI MEGKÖZELÍTÉSEK

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2023.TothJ.185>

1. Bevezetés

A jog olyan társadalmi normarendszer, mely a társadalmi problémák formális, állami vagy államilag elismert úton történő kezelésére hivatott.¹ Ilyen értelemben a jog – gyakorlati megvalósulását tekintve – reaktív normarend, mivel a felmerülő problémák, a társadalom egyes csoportjai vagy tagjai közti érdekellentétek megoldását vállalja fel – akkor is, ha a szabályozás maga a jövőbeli magatartásokra vonatkozik. Teszi mindezt az ismert vagy egyébként előrelátható társadalmi konfliktusokat generáló helyzetek rendezésével, kötelező jellegű előírásokkal (tilalmakkal, kötelezésekkel, a jogi hatással bíró megengedett cselekvések feltételeinek rögzítésével). Ebben az értelemben a modern formális, pozitív jog által tételezett minden jogi szabályozás valamilyen társadalmi problémára ad választ, és ír elő az állam által elvárt emberi magatartásokat. De már a pozitív jog előtti, szokásjogi szabályozással jellemezhető korszakokban is a közösség utólag reagált a rendezett társadalmi együttélést veszélyeztető magatartásokra, azaz valamilyen „válság-szituációra”. Ebben az értelemben tehát a jog már szokásjogként is, különösen azonban a pozitív jog szerepének előtérbe kerülésével szükségképpen valamilyen válsághelyzet rendezésére hivatott; társadalmi normarendként létének értelme az ilyen helyzetek megoldása, ideális esetben – azok lehetséges bekövetkezete ismeretében – azok megelőzése.

Hiba lenne azonban ezeket az emberi együttélésből, az emberek jelleméből, a közösségek tagjai közötti szokásos csoportdinamikából fakadó, minden társa-

¹ SZILÁGYI PÉTER meghatározásával: „A jog olyan magatartási szabályok és azokhoz kapcsolódó egyéb magatartás-előírások (elvek, célmeghatározások) összessége, amelyek keletkezése állami szervekhez kötődik, [...] azokat általános érvényesség jellemzi [...] [és] amelyek érvényesülését az állami szervek végső soron kényszerrel ténylegesen biztosítják [...]”. SZILÁGYI PÉTER: *Jogi alaptan*. Budapest, Osiris, 2003, 213.

dalomban több-kevesebb gyakorisággal előforduló helyzeteket (akár azok súlyos fajtáit, például az ételleles magatartásokat) a „válság” fogalmával leírni, mivel ezek éppen azért nyernek jogi szabályozást, mert a jogrendszer „rendes” működése során is rendszeresen előfordulnak. E kifejezést ezért a következőkben azokra a *par excellence* válságszituációkra használjuk, melyek a társadalom alapjait, annak (eredeti formájában való) fennmaradását veszélyeztetik, egyszersmind az adott társadalom kohézióját biztosító jogi normarendszer (gyakran pedig ezzel együtt a jog felett diszponáló politikai hatalom, illetve a társadalom gazdasági alapjai) felbomlásának közvetlen veszélyével járnak. A „válság joga” tehát azon társadalmi válságszituációk jogi szabályozási lehetőségeire utal, melyek az adott társadalmi és politikai rend, illetve ennek jogrendszere „önvédelmét” szolgálják.

Jelen tanulmányban a fenti, szoros értelemben vett válsághelyzetekre adható vagy adandó, jogi/politikai jellegű állami megoldásokat megfogalmazó, vagy az adott szituáció elméleti értelmezési lehetőségeire, tényleges mibenlétére, illetve egyes jogi vagy politikai megoldások, elvek igazolására vonatkozó jogfilozófiai és jogbölcseleti² megközelítéseket mutatjuk be. Tesszük ezt – terjedelmi és észszerűségi korlátokra tekintettel – nem a teljesség igényével, de azzal a szándékkal, hogy a markáns, jellegadó elméleti álláspontok és az európai típusú társadalmak fejlődését meghatározó főbb paradigmák megismerhetőek legyenek.

2. Államformák és azok válsága az ókori és középkori politikaelméleti gondolkodásban

A jogi és a jog által védett politikai és társadalmi rend válságával már az ókori filozófusok is foglalkoztak. Ezt azonban többnyire még nem a fennálló jogi/politikai rend védelmével kapcsolatban tették, hanem egy általános államformatan keretében, melyben a jó és rossz államformák különböző fajtáinak osztályozását végezték el, illetve az államformák változásának okait igyekeztek feltárni. Ezen klasszifikációs és vizsgálati szempontok Platón és Arisztotelész óta a XVIII. század közepéig

² Jogfilozófián az általános filozófiai és a politikai filozófiai gondolkodás történetének azon elméleteit értjük, melyek szerzői egy általános társadalom- és emberkép keretei között beszéltek az állammról és a jogról, azaz gondolkodásuknak nem követlen, tulajdonképpeni tárgya volt a jog. Jogbölcseleti szerzőknek pedig azokat nevezzük, akik kifejezetten a joggal foglalkoztak, annak helyéről, szerepéről, keletkezési folyamatairól, megismerési forrásairól, a jog és az igazságosság, jog és erkölcs kapcsolatáról alkottak elméletet, azaz a jogot magát tekintették közvetlen vizsgálati tárgyuknak. Bár az időbeni elhatárolás mindig mesterkéltséggel, nagyjából a XVIII. század végéig a jogi teóriák általános filozófiai és politikai filozófiai keretek között születtek meg, míg a XIX. századtól elsősorban a jogbölcseleti gondolkodás keretében.

változatlanok voltak,³ legfeljebb az egyes államformák meghatározása és értékelése tért el az egyes szerzők között. Mindegyikükben közös azonban az, hogy kétféle osztályozási szempontot határoztak meg: egyrészt azt, hogy egy államforma „jó”-e, vagy „rossz”,⁴ másrészt hogy az uralmat hányan (kik) gyakorolják. Közös továbbá ezen elméletekben az is, hogy a „jó” államformákat nem természetből adott berendezkedéseknek tekintik, így azok megváltozását reális lehetőségként vetik fel, amennyiben a hatalom gyakorlói valamilyen ok miatt elkorcsosulnak. Az adott formáció válsága maga után vonja azok megváltozásának lehetőségét, e változás pedig társadalmi törvényszerűségek által meghatározott.

PLATÓN szerint az egyszemélyi hatalomgyakorlás jó (és az összes államtípus legjobb) formája a királyság, amelyben egy egyszemélyi vezető (egy bölcs filozófus-király) gyakorolja a hatalmat mindenki érdekében,⁵ legrosszabb formája pedig a türannisz, ahol egy zsarnok gyakorolja a hatalmat, kizárólag a maga érdekében. A több személy által gyakorolt jó (a közösség érdekében megvalósuló) forma az arisztokrácia, a rossz (az önös érdekekből létrejövő) pedig az oligarchia,⁶ míg a sokak (mindenki) által gyakorolt hatalom a demokrácia, mely azonban mindig és szükségképpen rossz,⁷ egyrészt önmagában is, másrészt pedig azért, mert a demokráciából, vagyis az egész démosz hatalmából alakul ki a legkönnyebben a türannisz.⁸

Platónnál az ideális uralmi formát, a királyságot az uralmat gyakorló személy alkalmatlansága (az uralom gyakorlására alkalmas király hiánya) következtében válthatja fel a második legjobb államforma, az arisztokrácia, az arra érdemes több (de kevés) személy uralma. Ha ők nem a közösség, a polisz egésze érdekében gya-

³ Ezen államtípológiát még részben KANT is használja a jogról és az államról szóló fejtegetéseiben. Ugyanakkor pl. néhány évtizeddel Kant előtt Montesquieu már nem e felosztásra építi fel az elméletét.

⁴ Az előbbieket összefoglaló névvel *eunomiának*, az utóbbiakat *düsznomiának* nevezzük.

⁵ Az *Államférfi*ban ezt az elképzelését még egyértelműbben fogalmazza meg, amikor a következőket mondja: „az igazi uralkodó törvények nélkül is uralkodhat” (PLATÓN: *Államférfi*. In: *Platón válogatott művei II*. Ford. KÖVENDI DÉNES. Budapest, Farkas Lőrinc Imre Könyvkiadó, 1997, 90.), illetve: „A legjobb nem az, ha a törvények uralkodnak, hanem az, ha belátással rendelkező, királyságra termett férfiú uralkodik. [...] Mert a törvény sohasem lehet képes rá, hogy pontosan magában foglalja azt, ami a legjobb és legigazságosabb minden esetre vonatkozóan, s így nem is rendelheti el azt, ami a legjobb minden egyes esetben.” Platón azonban élete végén írt másik nagy művében, a *Törvényekben* ezt az álláspontot némileg finomítja, elismerve azt, hogy ilyen bölcs csak nagyon ritkán akad, ezért a törvények léte az államokban nem nélkülözhető. (PLATÓN: *Törvények*. In: *Platón összes művei III*. Ford. DEVECSERI GÁBOR et al. Budapest, Európa, 1984, 856.)

⁶ Emellett ezt a formát – ha az az „örök”, önös hatalmán alapul – timokráciának is nevezi. Vö: PLATÓN: *Az állam*. Ford. JÁNOSY ISTVÁN. Szeged, LAZI, 2001, 258–261.

⁷ PLATÓN-nál a közösségi hatalomgyakorlásnak nincs jó formája: a *politeia*, amely Arisztotelésznel majd a többség általi hatalomgyakorlás jó formáját jelenti, Platónnál az állam egészére használt fogalom.

⁸ Vö.: PLATÓN: i. m., 256–280.

korolják hatalmukat, uralmuk oligarchiává züllik. Platónnál a demokratikus állam az oligarchiából alakul ki, ahol a polgárok mindegyike az oligarchákhoz hasonló gazdagságra vágyik. Mivel az oligarchák ezt a vágyat nem akadályozzák, hanem kihasználják, így egyre több ember áldozza fel meglévő kis vagyonát is a talmi gazdagság ígéretéért cserébe, melyet azonban legtöbbször nem érnek el. E vágyból azonban végül forrongás lesz: „*demokrácia akkor támad, ha a szegények kerekednek felül, és ellenlábasait részben megölik, részben száműzik, a maradéknak pedig egyenlő alapon osztanak részt az alkotmányos jogokból és vezető állásokból, és a vezetőket többnyire sorsolással választják*”.⁹ A demokrácia a szegény tömegek, vagyis a démosz vágyai alapján végül szükségképpen átvált önkénybe, mivel a nép a gazdagok vagyonára vágyva vezért keres, aki ebből a vagyonból nekik is juttat, és mindenkit ellenségének tekint, aki ez ellen fellép, végső soron létrehozva a népvezérből a türannoszt, megteremtve a türanniszt.¹⁰

ARISZTOTELÉSZ-nél a jó államformák a királyság, az arisztokrácia és a „timokrácia” vagy *politeia*, mely a nép egyfajta jó uralmát jelenti, míg ezek elfajult formái a türannisz, az oligarchia és a demokrácia.¹¹ Bármely államforma megszűnésének a belső viszályok az okai, melyek vagy a nyereségért, vagy a köztiszteletért folynak,¹² azaz alapjuk a vagyonszerzés vágya vagy a becsvágy. Hasonlóan vezethet az állam (különösen a királyság)¹³ – adott formában való – megszűnéséhez a vezető(k) részéről elkövetett bántalmazás, mely a polgárokat egymás és az alkotmány ellen lázítja; a félelem, a lekicsinylés, a polgárok közötti széttagoltság, az alkotmány iránti közönyösség és a polgárok közötti versengés is.¹⁴ Végül a polisz aránytalan fejlődése ugyanide vezethet, ha ugyanis a vagyontalanok vagy – ritkábban – a vagyonosak tömege megnő, akkor hajlamosak elnyomni a többieket, amely szintén forradalomhoz vezethet.¹⁵ A demokrácia akkor kerül válságba, ha a bizonyos vonatkozásban, nevezetesen a szabadságukat tekintve egyenlők más vonatkozásban is egyenlők

⁹ PLATÓN: i. m., 271–272. Mindez azért rossz, mert az emberek nem egyenlő értékűek, így nem is szabadna, hogy azonos jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezzenek. Az olyan állami berendezkedés, mely különböző értékű embereknek azonos jogokat juttat, igazságtalan, mert ebben az államban „a polgárok szabadok, az állam telve van szabadsággal és szabad véleménynyilvánítással, és bárki azt teheti, amit akar”. A polgárok nem a maguk feladatát látják el, így a szegények is a gazdagok feladatára ácsingóznak, megsértve a józan önmérséklet erényét, végeredményben az igazságosságát, vagyis hogy mindenki a saját dolgával foglalkozzon.

¹⁰ Vö. PLATÓN: i. m., 280–281.

¹¹ ARISZTOTELÉSZ: *Nikomakhoszi etika*. Ford. SZABÓ MIKLÓS. Budapest, Magyar Helikon, 1971, 224–225.

¹² ARISZTOTELÉSZ: *Politika*. Ford. SZABÓ MIKLÓS. Budapest, Gondolat, 1969, 214–215.

¹³ ARISZTOTELÉSZ: i. m., 240.

¹⁴ ARISZTOTELÉSZ: i. m., 215–217.

¹⁵ ARISZTOTELÉSZ: i. m., 216.

akarnak lenni, és egyenlő részt kérnek az állami tisztségekből, mely azonban érdekek szerint jár;¹⁶ az oligarchia (ideértve az arisztokráciát is) pedig akkor, ha a bizonyos szempontból (pl. vagyon szerint) egyenlőtlenek más vonatkozásban is azok szeretnének lenni, és szabadságukban korlátozzák a vagyontalanokat.¹⁷

CICERO az államok (az adott alkotmány) válságát Platón és Arisztotelész mintájára az államformák változásával írta le. Ha a király igazságtalanná válik, zsarnok lesz, akit az előkelők legyőznek, utóbbiakból érdekcsoportok alakulnak ki, az uralkodó érdekcsoport hatalmának pedig a szabadságában telhetetlen nép vet véget, melyből ismét csak kiemelkedik egy népvezér, aki zsarnokká válik.¹⁸ Ezen államformák közül önmagában szemlélve a királyság a legjobb,¹⁹ súlyos válságok idején pedig a *dictator* egyeduralma, akinek háborúk és más, az állam létét fenyegető veszélyek esetén mindenkinek engedelmeskednie kell.²⁰ Válság nélküli helyzetben azonban Cicero a kevert alkotmány híve volt.²¹

Ebből a ciklikus történelemszemléletből és a válságok folyamatos ismétlődésének történelmi szükségszerűségéből a középkori teológiai gondolkodás tört ki, amely azt, a teleologikus történelemszemlélettel váltotta fel. E történelemszemlélet lényege, hogy az államformák változása csak ideiglenes jelenség, a világ folyamatosan a fejlődés irányába, végső soron az isteni elrendelés szerinti végcélja felé tart. AQUINÓI SZENT TAMÁS szerint azonban célja nemcsak a történelemnek (illetve a történelmet uraló Istennek), hanem az egyes embereknek, valamint az államoknak is van; a kormányzat célja a közösség „békés egységének” a biztosítása,²² azaz lényegében a „közjó”, mely egyedül teszi lehetővé a helyes, erényes életet.²³ E cél adott,

¹⁶ ARISZTOTELÉSZ: i. m., 258–264.

¹⁷ ARISZTOTELÉSZ: i. m., 237. és 267.

¹⁸ CICERO: *Az állam*. Ford. HAMZA GÁBOR – HAVAS LÁSZLÓ. Budapest, Akadémiai, 2016, 102–105. <https://doi.org/10.1556/9789630597074>

¹⁹ CICERO: i. m., 105.

²⁰ CICERO: i. m., 101. Szónoklatai egyébként ugyanerről tanúskodnak: szükséghelyzetben az államellenes cselekményeknek akár a tételes jog sérelmével járó megállítást (így pl. az államra törő Clodius megölését) is elfogadhatónak, sőt szükségesnek tartotta. (Vö.: CICERO: Milo védelmében. In: *Cicero válogatott művei*. Ford. BORONKAI IVÁN et al. Budapest, Európa, 1987, 98–100.) *Philippicáiban* Marcus Antonius ellen hasonló érveket hozott fel. (Vö.: HAVAS LÁSZLÓ: Utószó. In: *Cicero válogatott művei*, 522.)

²¹ Vö. HAMZA GÁBOR: A cicerói állambölcselet és a modern politikai tanok. *Revista Crítica de Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social*, 2013/7. Ebből következik, hogy Cicero számára az ideális állam a megvalósult római köztársaság, a *res publica*, amely egyúttal a „nép állama” (*res populi*) is. [Vö. HAMZA GÁBOR: Cicero De re publicája és az antik állambölcselet. In: CICERO: *Az állam* (Bevezetés). 23.]

²² AQUINÓI TAMÁS: *Az egyeduralom*. In: SCHÜTZ ANTAL: *Aquinói Szent Tamás szemelvényekben*. Budapest, Szent István Társulat, 1943, 410.

²³ Vö.: AQUINÓI TAMÁS: i. m., 418.

melyet megkérdőjelezni nem lehet, ezért az a kormányzat tekinthető „jónak”, amely az emberek javát, a sokaság békességét szolgálja.

Az ember – vallja Arisztotelész mintájára – közösségekben élő lény,²⁴ e közösség mintája pedig a városállam (*civitas*). Egy ilyen politikai közösség kormányzata akkor szolgálja a kormányzat alatt állók javát, ha biztosítja az egységet, amely lényegénél fogva nagyobb valószínűséggel valósul meg, ha a közösséget egyetlen ember vezeti. A többiek uralmából (az oligarchiából) nagyobb eséllyel támad egyenetlenség, a széthúzás pedig akadályozza a közös célok hatékony megvalósítását. Ezért Tamás szerint jobb az egyeduralom, mint a többiek uralma, ráadásul az utóbbitől könnyebben válik zsarnokság, mint az egyszemélyi uralomból.²⁵

A zsarnokság az erénytelen uralom és az abból következő állami válság jele, mely önmagában rossz. Elvileg a természeti törvényekkel ellentétesen uralkodóval szemben a nép egészét (de nem az egyeseket) a természet joga alapján megilleti az ellenállási jog, ám az mindig a béke felbomlásával jár. Ezért a zsarnoki uralom még mindig jobb, mint az uralom hiánya, az emberi szabadosság, melyet mindenképpen meg kell akadályozni – vagyis még a zsarnoki törvényeknek is engedelmeskedni kell, mert ez jelenti a kisebbik rosszat. Mivel csak a hatalom maga (mint intézmény) származik Istentől, de a hatalom formája, vagyis hogy ki és hogyan uralkodik, már nem, ezért a hatalom birtokosának engedelmeskedni kell, még akkor is, ha rendelkezéseivel nem értünk egyet; a hatalom jogtalan bitorlójának való engedelmeskedést ellenben meg lehet tagadni. Az azonban már nem az egyes egyén feladata, hogy eldöntse, egy rossz uralkodóról vagy egy jogtalan bitorlóról van-e szó – vagyis ténylegesen a hatalom birtokosa az állam (*civitas*) felbomlásának megelőzése érdekében, így például belső zavargások, vagy akár külső háborús fenyegetések esetén bármit előírhat az emberek számára,²⁶ mert azzal egy még nagyobb rossztól, a teljes szabadosságtól és az állam felbomlásától menti meg az alattvalókat. Mind ebbe,

²⁴ Vö.: AQUINÓI TAMÁS: i. m., 416.

²⁵ Az egyeduralomnak az oligarchák (ahogy akkoriban nevezték: az optimáták) köréből kell származnia, és elvileg olyan igazságosan kell uralkodnia, mint ahogy Isten uralkodik a világban; mivel azonban ez lehetetlen, a király uralmát az ún. *vegyes kormányzat* által kell korlátozni, vagyis a tisztségviselőknek a népből kell származniuk, illetve a „nép” (a polgárjoggal rendelkezők) közül kell őket választani.

²⁶ „Miként tehát szabad neki karhatalommal sőt karddal eljárni a belső zavargók ellen és megbüntetni a gonosztevőket az Apostol ama mondása (Rom, 13, 4) szerint: »nem ok nélkül hordozza a kardot; szolgálja ugyanis Istennek, hogy bosszút álljon büntetéssel azon, aki rosszat cselekszik«, ugyanígy az ő tiszte a közösséget karddal is megvédeni a külső ellenség ellen...” (AQUINÓI TAMÁS: Summa Theologica. 2II 40, 1., 224–226. In: SCHÜTZ ANTAL: i. m.)

átvéve itt *Szent Ágoston* tanítását,²⁷ a fenti szükséghelyzetben akár az ölés lehetősége is beletartozik.^{28, 29}

3. A kora újkor paradigmái

A kora újkorban két markáns politikai filozófiai irányzat és ezek szemléletmódja vált meghatározóvá: az ún. fejedelemtükrök műfaja, valamint az utópiák. Ezek mellett, harmadik jellegadó politikaelméleti paradigmaként, a reformáció (az előbbiekkal ellentétben alapvetően teológiai indíttatású) gondolkodása jelent meg, melynek elméletei – az előbbi két paradigmával együtt – korábbi előképeken nyugodtak ugyan, mégis új, eredeti meglátásokkal gazdagították a jog- és államfilozófia történetét.

A *fejedelemtükrök* olyan irodalmi és politikaelméleti alkotások, amelyek célja a jó uralkodó erényeinek bemutatása. A fejedelemtükrök szerzői a politikai válságok megelőzésére és kezelésére egészen Machiavelli fellépéséig (beleértve a korábbi ókori és középkori elméleteket is)³⁰ egységesen azt az erkölcsi tanácsot adják,

²⁷ Szent Ágoston szerint, akik az állam rendjét védve, az állam nevében ölnek, azok ezt isteni elrendelésre teszik, vagyis pusztán Isten eszközei; ily módon, minthogy Isten nem követhet el igazságtalanságot, ők sem vétkeznek a „ne ölj” parancsa ellen. (Vö.: SZENT ÁGOSTON: *Isten városáról*, I. kötet (I–V. könyv). Ford. FÖLDVÁRY ANTAL. Budapest, Kairosz, 2005, 102.; SZENT ÁGOSTON: *A boldog életről – A szabad akaratról*. Ford. TAR IBOLYA. Budapest, Európa, 1989. 64.)

²⁸ „[Az ölés] megengedett azoknak, akik Isten parancsára ölnek, mivel akkor Isten cselekszik. [...] Az pedig, ami szabad Istennek, szabad a szolgálóinak is, a parancs alapján. Nyilvánvaló pedig, hogy Isten nem vétkezik halált okozva a bűn miatt, minthogy ő a törvény alkotója. [...] Tehát a szolgálja sem [vétkszik].” (AQUINÓI SZENT TAMÁS: *Előadások a Tízparancsolatról*. Ford. GECSE GUSZTÁV. Pécs, Seneca, 1993, 127.)

²⁹ Szent Ágoston e gondolatai Tamáson kívül a legerőteljesebben még *Blaise Pascalra* hatottak, aki augustinusi alapokon ugyancsak azt vallotta, hogy – mivel „a jog erő nélkül tehetetlen” (BLAISE PASCAL: *Gondolatok*. Ford. PÖDÖR LÁSZLÓ. Budapest, Gondolat, 1978, 122.) – az államhatalom birtokosának szükséghelyzetben elkövetett, a rend védelmére irányuló cselekménye, bármily súlyos is (így akár emberi élet kioltásával jár), nem tekinthető jogszerűtlennek. (Vö.: BLAISE PASCAL: *Vidéki levelek*. Ford. RÁCZ PÉTER. Budapest, Palatinus, 2002, 238–240.)

³⁰ Az első királytükörként az akkád nyelvű, az i.e. VIII. vagy VII. századból származó ún. *Babiloni Királytükör* c. művet tartjuk számon. Szokás XENOPHÓN *Kürosz nevelkedése* c. alkotását is ide sorolni; a leghíresebb ókori fejedelemtükör azonban SENECA írása, mely „*A nagylelkűségről*” (*De clementia*) címet viseli. Ebben Seneca Néró császár részére ad tanácsokat a jó uralkodó erényeiről, melyek közül, véleménye szerint, legfontosabb a nagylelkűség (helyesebben inkább a könyörületesség, az irgalmasság), amely válsághelyzetekben sokkal inkább a császár javára szolgál, mint a túlzásba vitt kegyetlenség. Ez utóbbi ugyanis csak ellenségeket szerez, veszélyeztetve a császárnak nemcsak az uralmát, de személyes biztonságát, életét is. Az ellenséggel és a belső politikai ellenfelekkel, zendülőkkel, lázadókkal való kegyetlen bánásmód tehát végeredményben azért káros, mert az nemcsak az erkölcsökkal és az emberi jóérzéssel ellenkezik, hanem az uralkodó érdekeivel is. (Vö.: LUCIUS ANNAEUS SENECA: *A nagylelkűségről*. Ford. SZŐKE ÁGNES. Budapest, Seneca, 1997.) Érdemes végül megemlíteni e műfaj leghíresebb magyar példáját is, *Szent István*

hogy az uralkodónak erényesnek, bölcsnek, nagylelkűnek, igazságosnak stb. kell lennie, vagyis rendelkeznie kell mindazokkal a tulajdonságokkal, melyek alapján az uralkodó népétől, alattvalóitól tiszteletet kaphat. Az erkölcsi kiválóság azonban nem öncél; sokkal inkább szolgálja azt a praktikus célt, hogy az uralkodót az alattvalók és a főemberek tiszteljék és szeressék, mert ez járul hozzá hatalma stabilitásához. Az erényfilozófiai szempontok tehát végül összekapcsolódnak a praktikummal: végső soron az uralkodó minden mást megelőző célja a belső béke megőrzése, ezáltal a hatalom megtartása, mely azonban csak igazságosan gyakorolt uralom útján biztosítható. Ez azonban nemcsak a király saját célját szolgálja, hanem az emberek érdekében is áll: egy igazságos, türelmes, megfontolt, könyörületes uralkodó, akit alattvalói szeretnek és tisztelnek, nem szít békétlenséget, lázadást, zendülést, azaz képes országa békéjét és boldogságát megőrizni. (Miközben az erőszakos, megosztó fejedelem ellen szövetkezni és harcolni fognak, így végül elveszti hatalmát, és országát is romlásba dönti.) A fejedelemtükrök általános tanulsága tehát az, hogy az emberek boldogsága és a király hatalmi céljai az erények tiszteletében összekapcsolódnak.

A kora újkor leghíresebb királytükre ROTTERDAMI ERASMUS műve, az 1516-ban megjelent *A keresztény fejedelem neveltetése*. Eszerint a fejedelemnek többek között bölcsnek és igazságosnak kell lennie, aki kerüli a zsarnokságot. Erasmus – Seneca alapján – egyértelműen az „irgalmas uralkodó” mintáját tartja követendőnek: azokat a bűnöket ugyanis, amelyeket a fejedelem ellen szövetkezve követnek el, lehetőség szerint meg kell bocsátania és a bűnösnek kegyelmet kell adnia, mégpedig azért, hogy elkerülje a személyes bosszú látszatát és a belső elégedetlenség növekedését.³¹ A kegyetlenséget csak végső esetben szabad használni, akkor, ha a rend fenntartása neveléssel, tanítással vagy megelőzéssel már nem lehetséges: ahogyan a test beteg részeit is csak akkor távolítják el az emberről, ha az az egész test megmentése érdekében szükséges.³² Összességében a fejedelem szeme előtt a „közjó”

Intelmeit, melyben (akár saját kezűleg írta a művet, akár nem) Senecához hasonlóan a hatalom megőrzéséhez (a katolikus hit, az egyház, az egyházi és nem egyházi főméltóságok tiszteletén és védelmén, a vendégek és idegenek befogadásán, az imádságok megtartásán, az idősebbekre, bölcsökre való hallgatáson és a szülőikkel szembeni szófogadáson kívül) a hagyományos erkölcsfilozófiai eszköztárat (a türelmes és igaz ítélkezést, továbbá azt, hogy a jó uralkodó legyen kegyes, irgalmas, türelmes, erős, alázatos, mértékletes, szelíd, becsületes és szemérmes) ajánlja a (leendő) uralkodó, Imre herceg figyelmébe.

³¹ Vö.: ROTTERDAMI ERASMUS: *A keresztény fejedelem neveltetése*. Ford. CSONKA FERENC. Budapest, Európa, 1987, 74–75.

³² ERASMUS tehát (PLATÓN, SENECA és AQUINÓI TAMÁS nyomán) a társadalmat az emberi testhez, az egyes embereket mint a társadalom alkotóelemeit a test részeihez, a társadalmat fenyegető helyzeteket a betegségekhez, az ezek elleni uralkodói intézkedéseket pedig a gyógyszerekhez hasonlítja, és – mestereihez hasonlóan – nem állítja, hogy a betegséget csak a testrészek levágásával (a társadalmat veszélyeztető bűnösök társadalomból való eltávolításával) lehet gyógyítani és így

kell, hogy lebegjen: mindig a közösség haszna, az állam békés fennmaradása az elsődleges, mely célhoz képest saját uralkodása (egy potenciális zsarnok uralkodása helyett) és ezen uralkodás igazságos, bölcs és türelmes mivolta is csupán eszköz.

Erasmus művével szinte egyidőben íródott (1513 körül készült, de nyomtatásban csak 1532-ben jelent meg) *A fejedelem*, NICCOLÒ MACHIAVELLI alkotása, mely paradigmaváltást jelentett nemcsak a fejedelemtükrök műfajában, hanem a politikafilozófia egészében is. Bár ez az írás is műfajilag „fejedelemtükör”, tartalmában jelentősen eltér az összes addigi hasonló jellegű műtől, amennyiben a morális szempontoknak marginális szerepet juttat. Az új, „machiavellianus” paradigma szerint a politikatudomány feladata nem az eszményi (erkölcsös, igazságos, könyörületes stb.) uralkodó tulajdonságainak, hanem a hatalom megszerzésének és megtartásának feltételeinek, így a politikai válságok elkerülési módjainak és kezelési lehetőségeinek a leírása. A hangsúly tehát az eszményekről a praktikumra helyeződik: a politika gyakorlat, melynek fogalmához immanens módon nem kapcsolódik értéktartalom. Az uralkodó tetteinek helyessége nem erkölcsi, hanem gyakorlati helyesség: az uralkodó „jó”-ságának mércéje az, hogy olyan döntéseket tud-e hozni, melyekkel a hatalom megtartása, az állami rend fenntartása lehetséges. Ebben az elméleti keretben a hatalom öncél,³³ a jog pedig csak egy lehetséges eszköz a hatalom és az adott államforma fenntartására, a hatalom birtokosával szembeni külső támadások visszaverésére és a belső összeesküvések, lázadások letörésére – számos más, jogon kívüli eszköz mellett. Ez még akkor is így van, ha a Machiavelli által – a középkori teológiai gondolkodást követően – feltámasztott ciklikus történelemszemlélet alapján szerinte a válságok nem elkerülhetők.³⁴

az emberi testet (a társadalmat) a kórtól megmenteni, ellenkezőleg: ezt csak mint végső eszközt tartja elfogadhatónak. (Vö.: ERASMUS: i. m., 104–106.)

³³ Önmagában a hatalom (annak megszerzése, megtartása és gyakorlása) legitimálja az uralkodó vagy uralkodni szándékozó cselekedeteit. A cél szentesíti az eszközt, a hatalom érdekében bármilyen eszköz használata megengedett, az alattvalóknak tett szolgálatoktól az erőszakig, manipulációig és árulásig. Ezen új politikaelméletet praktikus, amorális szemlélet jellemzi, ahol az egyetlen mérce a politikai hasznosság. Az uralkodó egyetlen valódi (fejedelmi) erénye a *virtù*, a „képesség” (ti. a hatalom megszerzésének és megtartásának a képessége), szükségszerű erkölcsi tartalom nélkül.

³⁴ Machiavelli tehát visszatér az ókori ciklikus történelemszemlélethez: szerinte az államok nem a tökéletesedés felé haladnak, hanem újra és újra visszatérnek korábbi formáikba. Az egyszemélyi, eredetileg a nép érdekében gyakorolt uralom így szükségképpen elkorcsosul, az egyszemélyi uralkodó utódai romlottak lesznek, ezért végül a zsarnokot letaszítják onnan, és a hatalom az előkelők kezébe kerül; ám az előkelők egy idő után szintén visszaélnék hatalmukkal, és az arisztokratikus uralom oligarchiává fajul; ennek következtében a nép megdönti a kis irányító csoport hatalmát, és a maga kezébe veszi azt; a nép általi kormányzás később anarchiába taszítja az államot, melyből kiemelkedik egy erős kezű politikus, aki magához ragadja a hatalmat, helyreállítja a rendet és stabilitást teremt; majd kezdődik minden előlről. Annyiban mégsem egyszerűen az ókori görög eszmék másolásáról van szó, amennyiben Machiavelli elismeri, hogy ezek a ciklusok gyak-

Az egyeduralom esetében³⁵ a fejedelem szabadon indíthat háborút, köthet szövetséget más államokkal egy harmadik birodalom ellen, és azt szabadon fel is bonthatja, barátait elárulhatja, ha ez érdekében áll, és ha ezzel uralmát inkább megszilárdítja, mint gyengíti. A fejedelem továbbá uralma fenntartása érdekében könyörületesnek kell, hogy látszódjon, és ne kegyetlennek.³⁶ Azonban a könyörület néha kegyetlenség, például akkor, ha nem fékezzük meg azokat, akik az országot tetteikkel romlásba döntik; a kegyetlenség viszont lehet könyörületes, például, ha a békesség, az államrend megőrzése érdekében alkalmaz az uralkodó szigorú eszközöket. Ha egy döntés során a sokaság és a kevesek között kell választani, helyesebb a nép érdekében cselekedni,³⁷ a nép megbecsülése ugyanis nagyobb valószínűséggel járul hozzá a hatalom stabilitásához, mint a kevesek megbecsülése.³⁸ Így ugyanis az egyesek haragja kicsi lesz, az emberek többségének elégedettsége viszont nagy, miáltal az a kevés számú ember, aki a fejedelmet gyűlöli, nem tud ártani neki; fordított esetben viszont állandóan fennáll annak a veszélye, hogy az elégedetlen nép, vagy valamilyen külső hatalom, a bizonytalan uralmat megdönti. Ha pedig mégis kegyetlenséghez folyamodik, törekedjék arra, hogy ennek valamilyen nyilvánvaló és elfogadható okát adja, valamint hogy azt inkább hivatalnokaival végeztesse, és ne maga vigye véghez.³⁹ Végül, ha a fejedelemnek választania kell, hogy népe szeresse őt, vagy inkább féljen tőle, helyesebb, ha ez utóbbit választja, mivel az emberek hálátlanok és színlelők, és mihelyt tehetik vagy érdekük úgy kívánja, jótévőjük ellen fordulnak; ellenben ha félik őt, akkor sem törnek hatalma ellen, ha nem szeretik (de nem is gyűlölik).⁴⁰

A kora újkori *utópista gondolkodás* a válságokról csak érintőlegesen szólt, hiszen célja egy válságok nélküli, ideális berendezkedésénél fogva örök időkre szóló ál-

ran megszakadnak, vagyis a valóságban számos állam fejlődése nem megy át mindezen fázisokon (pláne többször), mivel azt „a történelem” megakasztja (pl. az anarchikus állapotában elyengülő államot megszállja és megsemmisíti egy másik, nála nagyobb birodalom, vagy a belső meghasonlás eredményeképpen az egykor egységes állam részeire szakad).

³⁵ Fontos megjegyezni, hogy Machiavelli írt a köztársasági államformáról is, melyet egészen más törvényszerűségek alapján látott működni – erről szól a *Beszélgetések Titus Livius első tíz könyvéről* című írása (mely egyébként jóval terjedelmesebb, mint *A fejedelem*). Hogy a két gondolati kör hogyan viszonyul egymáshoz, arról számos elmélet született; valószínűleg az emberek romlottsága vagy jósága határozza meg, hol melyik államforma jön létre. (Vö.: PACZOLAY PÉTER: *Államelmélet I. – Machiavelli és az államfogalom születése*. Budapest, Korona, 1998, 32–37.)

³⁶ NICCOLÒ MACCHIAVELLI: *A fejedelem*. Ford. LUTTER ÉVA. Budapest, Európa, 1987, 90.

³⁷ MACCHIAVELLI: i. m., 54.

³⁸ MACCHIAVELLI: i. m., 100.

³⁹ MACCHIAVELLI: i. m., 104.

⁴⁰ MACCHIAVELLI: i. m., 94–95.

lamrend elméleti elgondolása;⁴¹ a válságok markáns módon csak a XIX. századi marxista, anarchista, majd később a feminista és ökológiai utópiákban jelennek meg. MORUS TAMÁS – a műfajnak magának is nevet adó – műve, az *Utópia* a válságok megelőzését egy elnyomó, végletekig szabályozott, a szabadságot értéknek nem tartó világ le- és előírásával oldja meg,⁴² melyben a zendülést rabszolgasággal, a rabszolgakénti lázadást pedig halállal büntetik,⁴³ mindezt egy kiterjedt és hatékony besúgórendszerre⁴⁴ alapozva. A másik nagy, kora újkori utópista, TOMMASO CAMPANELLA *Napvárosában*, követve műfaji előképét – Platón és Seneca test-allegóriája alapján –, a „test” (az állam) egészségének a megőrzése érdekében szintén helyesnek fogadja el és lehetővé teszi az elgennyesedett testrészt eltávolítását, az államellenes cselekmény elkövetőjének a kivetését a társadalomból.⁴⁵

A kora újkori teológiai gondolkodást a *reformáció* (majd a pár évtizeddel rá megindult ellenreformáció) határozta meg. A *protestantizmus* – belsőleg is megosztott, kiinduló tételeiben mégis egységes – irányzata azonban nemcsak teológiai szempontokból volt fontos, hanem az államelmélet, a jogelmélet és a politikai filozófia számára is maradandó belátásokat adott.

LUTHER MÁRTON szerint az állam önmagában nem lenne szükségszerű, hiszen a Krisztus Igéjét követők számára felesleges; gyakorlati szempontból, az emberek jelleme okán mégis nélkülözhetetlen. Luther az embereket két csoportra osztotta: az egyikbe tartoznak az igaz hívők, akik megértették az isteni Igét és igaz lelki meggyőződésükön alapuló hittel Krisztus előírásait követik, a másikba pedig azok tartoznak, akiknek belső erkölcsi nézeteik nem a krisztusi tanításokon alapulnak.⁴⁶ Míg az előbbieknek nincs szükségük államra, mert az isteni parancsokat minden külső kényszer nélkül is követik, addig az utóbbiakat (köztük a legtöbb, magát kereszténynek valló embert is) csak az állami hatalom büntetésétől való félelem tarthatja féken. És mivel ezerből mindössze egy tartozik az előbbi csoportba, Isten birodalmának valódi tagjai közé, ezért törvényekre, büntetésekre és karhatalomra

⁴¹ Az utópiákról bővebben lásd TÓTH J. ZOLTÁN: Az utópizmus jellemzői. *Glossa Iuridica, Új folyam*, VI. évf., 2019/1–2. szám, 67–83.

⁴² A mű jellegéről lásd pl.: TÓTH J. ZOLTÁN: Utópia vagy eszményi társadalom? (Megjegyzések Morus Tamás művéhez). *Jogelméleti Szemle*, 2003/1. szám. E jelleg megjelenési formáiról részletesen hivatkozásokat lásd ott.

⁴³ MORUS TAMÁS: *Utópia*. Ford. KARDOS TIBOR. Budapest, Franklin-Társulat, 1943, 147.

⁴⁴ MORUS: i. m., 97.

⁴⁵ Campanella szerint az államra azok a legveszélyesebbek, akik tettüket az Isten (a vallás), a szabadság vagy a felettes tisztviselők ellen követik el. Vö.: TOMMASO CAMPANELLA: *A Napváros*. Ford. SALLAY GÉZA. Budapest, Nippon, 1996, 61.

⁴⁶ Luther Ágoston-rendi szerzetes volt; ezt az elképzelését is Augustinus teológiai antropológiája inspirálta.

szükség van.⁴⁷ Az isteni rendeléseket a világi felsőségeknek kell betartatnia az emberekkel, Isten ugyanis az ő feladatává tette ezt.⁴⁸ Ezért amikor az uralkodó törvényeket hoz, akkor nem a maga, hanem Isten érdekében és az ő felhatalmazása alapján jár el.⁴⁹ Ugyanez a helyzet akkor is, ha büntetni kell: Isten nem saját kezűleg büntet, hanem a világi hatóságok által.

KÁLVIN JÁNOS nem az emberiséget osztotta két részre: Isten parancsait hitükből fakadóan követő és a krisztusi előírásokat semmibe vevő emberekre; hanem az emberek feletti kormányzás jellegét választotta kétfelé, mégpedig egy lelki és egy polgári részre. A lelki vagy „belső” kormányzás az ember saját erkölcsének való alávetettségét jelenti (ez az örök élet területe), míg a polgári vagy „külső” kormányzás az ember államhatalomnak való alárendeltségét foglalja magába; vagyis mindenkit kétféle kényszer tart kordában: saját erkölce (az Isten szeretete és az isteni parancsok helyességébe vetett meggyőződés), valamint az állami törvények.⁵⁰

A polgári kormányzatnak, vagyis az államnak Kálvin szerint három alkotóeleme van: a felsőbbség, a törvények és a nép. A felsőbbség feladata, hogy Isten szolgálatában és az ő rendelkezései alapján kormányozza az embereket, és evégből törvényeket alkosson,⁵¹ amelyek az isteni rend keretei között meghatározzák az emberek evilági kötelességeit. A nép feladata pedig az, hogy végrehajtsa az előljáró akaratát,

⁴⁷ „Isten úgy akarja, hogy az istentelenekeket és a képmutatókat a törvény tikkassza, görnyessze, terhelje [...]” (MARTIN LUTHER: *Asztali beszélgetések*. Ford. MÁRTON LÁSZLÓ. Budapest, Helikon, 1983, 57.)

⁴⁸ A törvények két módon érhetik el, hogy az emberek az isteni rendeléseket, még ha nem is szeretik azokat, de legalább tiszteletben tartásuk: ígéretekkel és büntetésekkel. (vö.: LUTHER MÁRTON: *A keresztyén hit főtételei*. In: *Luther Márton négy hitvallása*. Ford. PRÖHLE KÁROLY. Budapest, A Magyarországi Evangélikus Egyház Sajtóosztálya, 1983, 289.) A büntetések joga végső soron a mózesi törvényeken alapul, amelyek funkciója, hogy az emberek rettegjenek a bűnök szörnyű következményeitől, ám ezek mit sem érnek a kegyelem ígérete és reménye, a krisztusi megváltásban való bizakodás nélkül; evégből mind az Ószövetségre, mind az Újszövetségre szükség van. (LUTHER: *Asztali beszélgetések*. 57.)

⁴⁹ Lásd ehhez többek között: LUTHER MÁRTON: *A Kis Káté, valamint A Nagy Káté*. In: *Luther Márton négy hitvallása*. 101., 155.

⁵⁰ Az utóbbi az előbbtől megkülönböztetendő, de attól nem független dolog, hiszen a felsőbbségnek elsősorban az a feladata, hogy alattvalói számára olyan jogszabályokat alkosson, amelyek az Isten ellen elkövetett vétkeket megtiltják és büntetik. Emellett azonban természetesen az is kötelessége, hogy „erkölcsünket a polgári jó rendhez idomítsa, minket egymás közt megbékéltessen, a közös békét és nyugalmat táplálja”, mégpedig azért, mert a jó és helyes polgári törvények tisztelete és az azok szerint való élet „a mennyei királyságnak bizonyos alapjait rakja le bennünk már most a földön, és ebben a halandó és enyésző életben a halhatatlan és romolhatatlan boldogságot kezdi mintegy munkálni bennünk”. (KÁLVIN JÁNOS: *A keresztyén vallás rendszere*. II. kötet. Ford. CEGLEDI SÁNDOR – RÁBOLD GUSZTÁV. Budapest, Magyarországi Református Egyház Kálvin János Kiadója, 1995, 748.)

⁵¹ A felsőség tehát a parancsok forrása, a törvény pedig azok megjelenési formája, a kettő tehát nem választható el egymástól. Ahogyan Kálvin mondja: „a törvény néma felsőbbség, a felsőbbség pedig élő törvény” (KÁLVIN: i. m., 762.)

és engedelmeskedjen az uralkodó törvényeinek. Mivel az előjárók megbízatásukat, hatalmukat Istentől kapták, ezért ők mindent megtehetnek, amit Isten akarata teljesítése érdekében jónak látnak, és az emberek nekik engedelmeskedni kötelesek.⁵² Sőt: nemcsak joguk, hanem kötelességük mindazt megtenni, amit Isten feladatukul szabott, ezek közül pedig az egyik legfontosabb az, hogy büntessék meg mindazokat, akik az isteni rendeléseknek és tilalmaknak ellenszegülnek, ugyanis a királyok feladata (nemcsak joga, hanem kötelezettsége is) a gonoszok megbüntetése azért, hogy a nép békében és biztonságban élhessen.⁵³ Ha ugyanis rosszul felfogott „emberiességből” a felforgatók üldözését az uralkodó elmulasztja, azzal sokkal nagyobb kárt okoz az embereknek; inkább a bűnösök vére tapadjon az előjáró kezéhez, mint a gaztevők büntetlenül hagyásával az ártatlanok vére.

Szükséghelyzetben még az írott törvények sem akadályozhatják az uralkodót az állami rend fenntartásához szükséges egyedi intézkedések megtételében: bizonyos körülmények között éppen az a helyes, ha a korábbi tételes szabályoktól az uralkodó eltér, hiszen például háborús időszakban vagy éhínség idején jóval szigorúbb szankciókra van szükség, mint egyébként. Éppen ezért Kálvin szerint „gonosz és a közjónak [...] ellensége volna az az ember, aki az ilyen különféleségen megbotránkoznék, mikor az az isteni törvény tiszteletben tartásának megőrzésére a legalkalmasabb”.⁵⁴

Végül itt kell megemlítenünk JEAN BODIN elméletét is, aki a (fejedelmi) szuverenitás tanának megalapozója volt; a szuverenitásnak mint a hatalom egységességének államelméleti felfogása az ő 1576-os *Hat könyv a köztársaságról* című munkájában jelenik meg először. Bodin szerint a szuverenitás egy politikai közösségben az állampolgárok és alattvalók felett gyakorolt, legmagasabb, abszolút és örökös uralom,⁵⁵ ismertetőjegyei pedig a törvényhozó hatalom, a hadüzenet és békekötés joga, a magasabb tisztségviselők kinevezése, a legfőbb bírói fórum, a kegyelmezés,

⁵² Ugyanez a gondolat jelenik meg később RENÉ DESCARTES-nál is: „[...] hitem szerint szinte mindig igazságosak az eszközök, amennyiben az őket alkalmazó fejedelmek is igaznak vélik őket; az uralkodóknál ugyanis az igazságosságnak más határai vannak, mint a közembereknél, s úgy tűnik nekem, hogy e tekintetben Isten a jogot azoknak adja, akiknek erőt is ad.” [Descartes levele Erzsébetnek (Egmond, 1646. szeptember). In: BOROS GÁBOR – SCHMAL DÁNIEL (szerk.): *Test és lélek, morál, politika, vallás. Válogatás a kései írásokból*. Ford. BARCZA KATALIN et al. Budapest, Osiris, 2000, 205.]

⁵³ „[A fejedelmek] hatalommal is fel vannak ruházva, hogy azzal a nyilvánvaló gonosztevőket és bűnösöket – akiknek romlottsága megzavarja, vagy felforgatja a közbékességet – szigorúan féken tartsák.” Tehát „a felsőbbség bosszúállása nem az emberé, hanem Istené, amelyet ő [...] ember szolgálata által fejt ki és gyakorol számunkra”; (KÁLVIN: i. m., 757.) vagyis amikor a király büntet, akkor ezt tulajdonképpen maga Isten teszi.

⁵⁴ KÁLVIN: i. m., 765.

⁵⁵ Vö. JEAN BODIN: *Az államról. Válogatás*. Ford. MÁTÉ GYÖRGYI – CSÚRÖS KLÁRA. Budapest, Gondolat, 1987, 73–74.

a hódolat fogadása, a pénzkibocsátás, a súlyok és mértékegységek meghatározása, valamint az adókiivetés.

Bodin a szuverenitás letéteményesének egy személyben az abszolút uralkodót tekintette, aki hatalmát közvetlenül Istentől nyerte, hogy az ő helytartója és akaratának képviselője legyen.⁵⁶ Éppen ezért felette ember nem állhat, akarata érvényesítése más(ok)tól nem függhet, különben nem lenne szuverén.⁵⁷ Szuverén tehát az, „aki csak Istennek tartozik elszámolással”,⁵⁸ akinek hatalma felett csak Isten hatalma áll.

Ahhoz, hogy az uralkodók küldetésüket be tudják tölteni és az Isten által rájuk bízott feladatukat (az emberek kormányzását és a közösség védelmét) el tudják látni, szinte korlátlan hatalmat kell hogy kapjanak, amely hatalom egyes elemei (megnyilvánulási formái) egyben a szuverenitásnak az – előbb említett – ismertetőjegyei is. Ezek közül a legfontosabb a törvényhozásnak és a törvények eltörlésének a joga,⁵⁹ amelyből tulajdonképpen az összes többi jog és hatalom is származik. Bodinnél *a szuverén nincs kötve a saját törvényeihez sem, pusztán három dolog korlátozza őt: a természeti és az isteni törvények, valamint az általa kötött nemzetközi szerződések.*⁶⁰ Válsághelyzetben, az állam létének veszélyeztetése idején különösen nincs kötve saját törvényeihez, így bármit megtehet, ami az isteni rendelkezésekkel, a természetjoggal és az általa kötött nemzetközi egyezményekkel nem ellenkezik.

4. Az újkori természetjogi és szerződéselméleti gondolkodás

Bodin utóbbi gondolatát fejlesztette tovább HUGO GROTIUS, az újkori természetjog (annak észjogi irányzata) újjáélesztője. Grotius 1625-ös, *A háború és béke jogáról* szóló háromkötetes könyvében már azt írja, hogy az emberek az állam kialakulása előtt természeti állapotban éltek. Ebben a korszakban a természetjog normái léteztek ugyan, azok betartása azonban nem volt kikényszeríthető. Ezért, illetve a közösségi együttélésből elérhető előnyök realizálása végett szerződéssel létrehozták az államot, és mivel eszes lények, annak alapvető normáit egy megállapodás alapján a kölcsönös előnyökre alapozták. Mivel a természetjog alapján (ahogy majd

⁵⁶ Ezek a nézetek a kálvini tanokon alapulnak; mindez nem meglepő, hiszen Bodin maga is rokonszenvezett a reformációval.

⁵⁷ Ha az uralkodó akaratának érvényesülése egy „nálánál nagyobb” hozzájárulásától függ, akkor az illető maga is csak alattvaló (ilyen például egy kormányzó vagy egy régens); ha az egy vele egyenlőtől függ, akkor társ; ha pedig egy nálánál „kisebb” (például a szenátus vagy a nép) beleegyezésétől, akkor nem szuverén.

⁵⁸ BODIN: i. m., 76.

⁵⁹ Ebbe beleértendő a törvények módosításának és kihirdetésének joga is.

⁶⁰ Vö.: BODIN: i. m., 99.

a tételes jog alapján is) „a szerződéseket be kell tartani” (*pacta sunt servanda*), és mivel a nyugodt és rendezett együttélés mindenki érdeke (biztosítása pedig végső soron az állam értelme és célja), ezért az ezt biztosító állam által előírt normákat senki sem sértheti meg.

Grotius szerint alapvetően kétféle jog létezik: a *ius gentium*, vagyis a minden népre érvényes természetjogi normák, valamint a *ius voluntarium*, az akaratlagos módon létrehozott tételes jog.⁶¹ A természetjogi szabályok (lévén azok az igazságosság⁶² leképeződései) mindig azonosak, időben és térben állandóak, a tételes jog azonban időben változik, és az hely függvényében is különböző lehet, mert az az emberek szabad akaratából keletkezett, így véletlenszerű, esetleges. A természetjogi normák alapja az emberek vágyai és gondolkodási képessége. Egyrészt minden emberbe bele van oltva a „társas ösztön” (*appetitus societatis*), mellyel más emberek társaságát keresik; másrészt rációjuk alapján felismerik, hogy a közösségi lét számos előnnyel jár. Az ember így törekszik „az embertársaival való ... nyugodt és értelmének megfelelő módon rendezett együttélésre”.⁶³ E közösségi lét alapja és legfőbb normája a szerződések és ígéretek betartásának kötelezettsége (*pacta sunt servanda*).⁶⁴

A szuverén (az államhatalom birtokosa) Grotius szerint abszolút: egyrészt bár az állami normák nem lehetnek ellentétesek a természetjogi normákkal, az uralkodóval szembeni ellenállási jogot Grotius nem ismeri el, másrészt a szuverén a saját döntéseit (ha az nem ellenkezik a természetjoggal) bármikor megváltoztathatja.⁶⁵ Mivel állam nélkül nincs emberi társadalom, ezért a társadalom létét fenyegető veszélyek elhárítására szükséghelyzetben az állam cselekvő hatalma nincs korlátozva, az tisztán a szuverén belátásától függ.

Az abszolút monarchia alátámasztására alkotott, a „cselekvőképes állam” tézisére alapozott elméletek során gyarapította THOMAS HOBBS kontraktualista elgondolása is. Hobbes 1651-ben jelentette meg az újkor egyik meghatározó politikai filozófiai alkotását, a *Leviatánt*, mellyel a korban immáron „divatos” szerződéselméleti paradigma keretében a korlátlan és korlátozhatatlan uralkodói hatalom legitimitációját kívánta elvégezni. Hobbes szerint a természeti állapotban az emberek egyenlőek, biztonságuk azonban nem garantált, mivel „ameddig nincs közhatalom, amely mindenkit kordában tart, addig az emberek olyan állapotban élnek,

⁶¹ Ez az akarat lehet emberi (ez hozza létre az emberi jogot) és isteni (mely az isteni jogot hozza létre).

⁶² Grotius szerint „igazságtalan az, ami az eszes lényekből álló társadalom természetével ellentétes”. (HUGO GROTIUS: *A háború és béke jogáról*, I. kötet. Ford. MURAKÖZI GYULA et al. Budapest, Pallas Stúdió – Attraktor Kft., 1999, 30.)

⁶³ GROTIUS: i. m., 10.

⁶⁴ Ez biztosítja egyrészt a társadalmiságból származó előnyök kölcsönös garantálását, másrészt ez hozza létre magát a nemzetközi jogot mint a népek közötti – tényleges vagy hallgatólagos – szerződésekből fakadó jogot is.

⁶⁵ Vagyis a szuverén – ahogyan Bodinnél is – nincs kötve a saját jogához.

*amit háborúnak nevezünk, ez pedig mindenki háborúja mindenki ellen*⁶⁶ (*bellum omnium contra omnes*). Azért, hogy mindenki biztonságban legyen, létre kell tehát hozni egy olyan hatalmat, amely az emberi önzést mindenki érdekében megfékezi, mindenkire kötelező és erővel érvényesített törvények meghozatala és betartatása révén. Az emberek ezért az erőszakos haláltól való félelem miatt, életük védelme érdekében úgy léptek át a polgári állapotba, és hozták létre az államot, illetve a szuverént, hogy jogaikról – az élethez és a testi épséghez való joguk kivételével, melyről természet szerint senki nem mondhat le – lemondtak, pontosabban e jogokat átruházták a szuverénre,⁶⁷ azért, hogy az megvédje őket egymástól, és (majdnem) korlátlan hatalmánál fogva garantálja a társadalmi együttéléshez és együttműködéshez szükséges békét. Az uralkodó hatalma – az előbbi kivétellel – tehát abszolút, így válsághelyzetben akár azt is megparancsolhatja alattvalójának, hogy harcoljon az ellenséggel, arra azonban nem kötelezheti őt, hogy e parancsnak eleget tegyen, vagy az emiatt kiszabott halálos ítélettel ne szegüljön szembe.⁶⁸

A szerződés alanyai, vagyis a természeti állapotból a polgári állapotba átlépni kívánó emberek a közhatalmat mindenre feljogosítják, mely életük és biztonságuk egymástól és külső ellenségtől való megóvása érdekében szükséges, egyúttal a vele szembeni ellenállás jogáról visszavonhatatlanul lemondanak.⁶⁹ Hobbes szerint így „az állam ... egyetlen személy, akinek cselekedeteit illetően egy nagy emberi sokaság minden egyes tagja egymással kötött kölcsönös megállapodás alapján megbíznák

⁶⁶ THOMAS HOBBS: *Leviatán, vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma*. Első kötet. Ford. VÁMOSI PÁL. Budapest, Kossuth, 1999, 168.

⁶⁷ A korlátlan hadiállapot akkor szűnik meg, amikor az emberek jogaik többségéről (az élethez és testi épséghez való joguk kivételével, amely jogok az embertől fogalmilag elidegeníthetetlenek) lemondtak, és azt átruházták egy tőlük független hatalomra, mely e jogok védelme érdekében bármit megtehet.

⁶⁸ „[H]a felhatalmazom az uralkodót, hogy öljön meg engem, ezzel még nem vállaltam azt a kötelezettséget, hogy parancsára megöljem magamat. [...] Ezért ha valakinek megparancsolják, hogy mint katona harcoljon az ellenséggel, uralkodójának ugyan minden joga megvan rá, hogy esetleges vonakodását halállal büntesse, mégis az alattvaló sok esetben megtagadhatja a parancs teljesítését anélkül, hogy bármilyen igazságtalanságot követne el.” (HOBBS: i. m., 246–247.) Vagyis az ember a természetjog szerint törvényesen védheti meg magát akár az állammal szemben is (ha például el akarnák fogni, a természetjog szerint nem lesz jogtalan, ha minden eszközzel ellenáll, hiszen csak ösztönének engedelmeskedik), ugyanakkor az államnak mégis joga lesz őt megbüntetni, amely jog a társadalmi szerződés egyéb alanyainak (az államot alkotó *többi* embernek) a jogából származik. Ez a jog szintén a természet joga, az „erősebb győz” elvének érvényesítése, amely a természeti állapotban az embereket illette meg, a polgári állapotban pedig (lévén, hogy annak gyakorlását a társadalmi szerződés megkötésével együtt az emberek az államra ruházták) a szuverént.

⁶⁹ „Az ennek megtörténtével egyetlen személlyel egyesült sokaságot ÁLLAMNAK, latinul CIVITASNAK nevezjük. És így születik meg az a nagy LEVIATÁN, ... az a halandó isten, amelynek ... békénket és oltalmunkat köszönhetjük.” (HOBBS: i. m., 208.)

*tekinti magát avégett, hogy e személy mindannyiunk erejét és eszközeit a béke és a közös védelem érdekében úgy használhassa fel, ahogy célszerűnek tartja. És e személy megtestesítőjét uralkodónak hívjuk, akiről azt mondjuk, hogy felségjogai vannak, és a többiek mind alattvalói.*⁷⁰

A szuverén tehát a társadalmi szerződésnek nem alanya, csak eredménye, így a szerződést, lévén azt nem is ő kötötte, fogalmilag meg sem szegheti.⁷¹ A szuverenitás Hobbes elméletében abszolút és korlátlan,⁷² legfeljebb gyakorlói között lehet különbség. Ennek alapján a korlátlan szuverenitás gyakorlója lehet egy személy (ez esetben királyságról beszélünk), lehet több (ez az arisztokrácia), és lehet minden polgár (ez a demokrácia);⁷³ gyakorlatilag azonban az abszolút szuverenitás elmélete az abszolút monarchia legitimálására, a jogilag nem korlátozható király hatalmának igazolására szolgált.⁷⁴ A szuverén pedig a társadalmi rend fenntartása, illetve az állami önvédelem érdekében mind rendes, mind rendkívüli időszakokban bármit megtehet, amellyel a közrend fenntartását lehetőnek véli; mindezt pedig az alattvalók nem kérdőjelezhetik meg (lévén az uralkodóval, és annak törvényeivel vagy egyedi rendelkezéseivel szemben nincs ellenállási joguk).

BENEDICTUS SPINOZA, az újkori észjog egyik kiemelkedő alakja a *Teológiai-politikai tanulmányban* az emberi ész által felismert ideális állapotként írta le az emberek törvények⁷⁵ által szabályozott közösségi létét. Az államot ugyanis az a belátás teszi kívánatossá, miszerint közösségben élni jobb, mint azon kívül. Ezt

⁷⁰ HOBBS: i. m., 208.

⁷¹ HOBBS: i. m., 211.

⁷² „És mivel az institúció célja az összesség békéje és védelme, s akinek joga van a célra, annak joga van az eszközre is, ezért [a szuverénnek] joga van arra is, hogy a béke és biztonság megőrzése érdekében mind megelőzőképpen, ... mind pedig, ha a béke és biztonság elveszett, annak visszaszerzésére mindent, amit szükségesnek tart, megtegyen.” (HOBBS: i. m., 213.)

⁷³ Hobbes szerint „az államnak csak három fajtája lehet. Mert a képviselő szükségképpen vagy egyetlen ember, vagy több emberből álló gyülekezet, ha pedig több emberből álló gyülekezet, akkor vagy az összességnek, vagy az összesség egy részének gyülekezete. Ha a képviselő egyetlen ember, az állam királyság, ha mindazoknak a gyülekezete, akik összejönnek, demokrácia vagy népállam, ha meg csupán az összesség egy részének gyülekezete, arisztokrácia.” (HOBBS: i. m., 221.)

⁷⁴ Igaz, e hatalom csak a közszférára terjed ki; a magánviszonyokban a cselekvés szabad, vagyis a kereskedelem, a tulajdonszerzés és a privát élet döntéseinek szabadsága (ameddig azok a társadalmi békét nem veszélyeztetik) Hobbesnál is megmarad.

⁷⁵ Emberi törvények, vagyis jogi (vagy erkölcsi) normák azonban csak azóta léteznek, amióta a természeti lét státusát felváltotta a társadalmi lét státusa, vagyis amióta az emberek másokkal együttműködésre kényszerülve közösségben élnek. Emiatt a természetes állapotban mindenki megtehetett mindent, amire képes volt; „joga” így hatalmával volt egyenlő, éppúgy, ahogyan ez az állapot esetében most is igaz. E jogok azonban – a tényleges hatalommal együtt – az államra szálltak, amely saját (valójában pedig az alattvalók összessége) érdekében önnön belátása szerint parancsolhat vagy tilthat meg az embereknek bármilyen magatartást, legyen az mégoly ésszerűtlen (vagy a norma címzettjei számára annak tűnő) is. (Vö.: SPINOZA: *Teológiai-politikai tanulmány*. Ford. SZEMERE SAMU. Budapest, Akadémiai, 1984, 228–234.)

azonban nem képes minden ember felismerni: őket ezért olyan, az érzékekre közvetlenül ható módon kell befolyásolni, mint a jutalom és a büntetés.⁷⁶ Ezek módja és mértéke egyedül a hatalom tényleges gyakorlójától, a jog letéteményesétől és forrásától, vagyis az államtól függ; az állam bármit megtehet, amit szükségesnek tart.

Spinoza eltér a többi természetjogi szerződéselméleti gondolkodótól abban, hogy művében már kizárólag az állam elleni cselekmények szankcionálásával foglalkozik. Véleménye szerint az állam fennmaradása érdekében polgárai számára bármit előírhat, hiszen ő nem áll semmilyen jog alatt, tekintve, hogy azt ő maga hozza létre,⁷⁷ így az őt létében fenyegető magatartásokat is bármilyen módon megbüntetheti. Ezen magatartásokat Spinoza összefoglaló néven egyszerűen csak „felségsértéseknek” nevezi; szerinte „arról az alattvalóról mondjuk, hogy felségsértést követett el, aki megkísérelte, hogy a legfőbb hatalom jogát valamilyen módon magához ragadja vagy másra ruházza át”.^{78, 79} A „valamilyen módon” kitévelt azonban elég szélesen értelmezi, ugyanis abba minden olyan magatartást is beleért, amellyel bárki valamely állami felségjog (kizárólagos állami cselekvési potenciál) gyakorlását valósította meg.⁸⁰ Mindez pedig azért van így, mert az állam biztonsága, a közösség együtt maradása („a nép üdve”)⁸¹ mindennél előbbre való, olyan lényeges érték, hogy annak megvalósítását még a legkisebb mértékben sem szabad semmilyen módon veszélyeztetni.⁸²

⁷⁶ Vö.: SPINOZA: i. m., 70–71.

⁷⁷ „[...] az államot] így lehet meghatározni: emberek általános egyesülése, amelynek a maga összességében legfőbb joga van mindenre, amire képes. Következik ebből, hogy a legfőbb hatalmat nem köti semmiféle törvény, hanem mindenki mindenben neki köteles engedelmeskedni.” (SPINOZA: i. m., 233.)

⁷⁸ SPINOZA: i. m., 238.

⁷⁹ Itt Spinoza különösen fontosnak tartja kiemelni, hogy nem pusztán a kívánt eredmény realizálása, hanem már maga a kísérlet is büntetendő, sőt észszerűen gondolkodva csak a kísérletet lehet büntetni, hiszen ha a hatalomváltás megtörtént, akkor a hatalom új gyakorlója – a jog forrásává válván – nem fogja szankcionálni a saját maga és hívei által a hatalom megszerzése érdekében megvalósított tetteket.

⁸⁰ Így például Spinoza azt mondja, hogy „ha valaki elhagyja őrhelyét, és a fővezér tudta nélkül megtámadja az ellenséget, ámbár jó elgondolás szerint, de a maga kezdeményezésére cselekedett s meg is verte az ellenséget, mégis joggal ítéli halálra, mert megszegte esküjét és megsértette a fővezér jogát” (SPINOZA: i. m., 238–239.)

⁸¹ Spinoza szerint „a nép üdve a legfőbb törvény”; „azonban egyedül a legfőbb hatalom feladata, hogy meghatározza, mi szükséges az egész nép jólétéhez és az állam biztonságához, s hogy megparancsolja azt, amit szükségesnek ítél”. (SPINOZA: i. m., 283.)

⁸² „Bizonyos, hogy a hazaszeretet a legnagyobb jámborság, amelyet az ember tanúsíthat. Mert ha elvész az állam, semmi jog meg nem maradhat, hanem minden válságba jut, s csak a szenvedély és gonoszság uralkodik, a legnagyobb rettegésben tartva mindenkit.” (SPINOZA: i. m., 282.) Ezért nem az az igazi jámborság, ha felebarátunknak teszünk jót, hanem az, ha az államnak; amennyiben ugyanis egy adott cselekvés egyénileg egy másik személy javára szolgálna ugyan, de veszélybe

JOHN LOCKE az *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról* című esszéjében⁸³ az emberiség két fő, valamint egy rendkívüli állapotát különböztette meg: a természeti és a polgári (politikai) állapotot, valamint az ún. hadiállapotot. Locke szerint az emberek az állam létrehozása előtt természeti állapotban éltek, mely a természetes szabadság és egyenlőség állapota volt. A korlátot a természeti törvény jelentette, mely Isten parancsain, az egyetemes igazságosság eszméin és a józan emberi ráción alapult. Ez azt mondta ki, hogy mindaz szabad, amely nem sérti más emberek alapvető (és a természeti állapotban is létező) jogait, vagyis hogy „senki sem károsíthat meg egy másik embert életében, szabadságában vagy javaiban”, azaz – együttesen – „tulajdonában”.⁸⁴ Mivel azonban ennek megítélése szubjektív,⁸⁵ ezért, illetve az igazságtalan és túlzott mértékű megtorlás elkerülése érdekében az emberek létrehozzák a polgári kormányzatot, melyet felhatalmaznak a törvényhozásra, vagyis azon tettek tételes meghatározására, amelyek bűnnek számítanak, valamint arra, hogy ezen törvények megsértőit megbüntessék.

A legfőbb hatalom a törvényhozó,⁸⁶ de csak addig, amíg előbb említett célját ellátja. Amint erre nem hajlandó (vagyis hatalmával visszaél), avagy a neki alárendelt végrehajtó hatalom a törvényhozó által meghatározott feladatát (a törvények érvényesítését) ellátni nem képes (a végrehajtó hatalom felbomlik), az embereknek „joguk van arra, hogy erővel eltávolítsák ezt az akadályt”.⁸⁷ A kormányok felbomlása visszahozza a természeti állapotot, melyben a régi jogrend kötöttsége megszűnik;⁸⁸ a kormányzat hatalommal való visszaélése pedig „hadiállapotot”⁸⁹ eredményez, „ez pedig nem más, mint a felhatalmazás nélküli erőszak állapota”,⁹⁰ melyben az emberek ellenállhatnak az uralkodóval szemben is.⁹¹

Végül egyéb esetekben, melynek során más, az adott állammal szemben természeti állapotban levő entitás veszélyeztetné az államot (pl. idegen államok támadása esetén), úgy a „felségjog” alapján a végrehajtó hatalom birtokosa törvényi felhatalmazás nélkül, illetve törvényi előírás ellenében is megteheti mindazon intézkedéseket, melyeket a konkrét helyzetben az állam védelme, a társadalom

sodorná az államot, vagyis a közösséget (és ezáltal persze az összes polgárt), akkor valójában „a jámbor magatartás az, hogy bíróság elé idézzük az illetőt.” (SPINOZA: i. m., 282–283.)

⁸³ Eredeti címe: *Two Treatises on Government* (Két értekezés a polgári kormányzatról), mely először 1689-ben jelent meg.

⁸⁴ JOHN LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*. Ford. ENDREFFY ZOLTÁN. Budapest, Gondolat, 1986, 42.

⁸⁵ Vö.: LOCKE: i. m., 47.

⁸⁶ Vö.: LOCKE: i. m., 145.

⁸⁷ Vö.: LOCKE: i. m., 149.

⁸⁸ Vö.: LOCKE: i. m., 194. skk.

⁸⁹ Vö.: LOCKE: i. m., 149.

⁹⁰ Vö.: LOCKE: i. m., 200.

⁹¹ Vö.: LOCKE: i. m., 203.

fennmaradása érdekében szükségesnek tart.⁹² Mindebben semmilyen jogi kötelék nem kötheti gúzsba, cselekvési lehetősége szükségképpen korlátlan: ilyenkor „*az embereknek egyetlen orvosságuk van: az éghez folyamodni*”.⁹³

Bár a francia felvilágosodást is nagyrészt a társadalmi szerződés elmélete, illetve a természetjogi gondolkodás hatotta át, e két, az újkor első felében gyakran egymással is összefonódó paradigma ekkor már nem volt kizárólagos. A XVIII. század közepének és végének politikai filozófiai irodalma az előbbieken túl egyrészt a szuverenitástan és a szuverenitás forrása, másrészt a nép cselekvési lehetősége kérdései körül kulminálódott.

MONTESQUIEU a hatalommegosztási tana keretében értekezett a belső válságok kezelésének módjáról. Azóta klasszikussá váló hatalmi triászával – legalábbis az ún. mérsékelt kormányzatokban – három hatalmat különböztetett meg egymástól: a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat.⁹⁴ A törvényhozó hatalom az, amely törvényeket alkot, módosítja azokat, vagy hatályon kívül helyezi őket;⁹⁵ lényegében nem más, mint „az állam általános akarata”.⁹⁶ A végrehajtó hatalom bármilyen olyan cselekményt elvégezhet, amellyel a törvényhozó által lefektetetteket, azaz a „közhatározatokat” hajtja végre, azaz az előbbi általános akaratnak a végrehajtása;⁹⁷ a bírói hatalom pedig a törvények alapján gyakorolja „*a magánosok bűncselekményei vagy jogvitái feletti ítékezés hatalmát*”.⁹⁸

A válsághelyzetek kezelésére a végrehajtó hatalom jogosult; fő szabályként a törvények keretei között cselekszik, jellemzője az operativitás, vagyis az azonnali

⁹² Vö.: LOCKE: i. m., 154–160.

⁹³ LOCKE: i. m., 159. (Az „éghez folyamodni” kifejezés a törvények negligálásával a konfliktusok nyílt erőszakkal való eldöntését jelenti. Ebben az értelemben használja pl. *Hume* is, amikor a jog kialakulásának előfeltételeként a hatalomra igényt tartók közötti nyílt háborúról és erőszakról beszél (vö.: DAVID HUME: *Az eredeti szerződésről*. In: *David Hume összes esszéi II.*. Ford. TAKÁCS PÉTER. Budapest, Atlantisz, 1994, 242.); ilyenkor, „egy-egy alkotmány kialakulásának kezdeti szakaszában [...] nem lehet alkalmazni az igazságosság és a méltányosság törvényeit” (uo.).

⁹⁴ Ez utóbbit azonban szoros értelemben véve nem is tekintette önálló hatalomnak, mivel annak működése ügyről ügyre változó személyek, a laikus esküdtek tevékenységén alapul. (Vö. MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Ford. CSÉCSY IMRE – SEBESTYÉN PÁL. Budapest, Osiris – Ataktör Kft., 2000, 248–250.) E három hatalmat – Alois Riklin összegzése szerint – összesen hét szervtípus gyakorolja (nevezetesen az elektori testület, a parlament alsóháza, az esküdtszékek, a parlament felsőháza, a felsőbírótság, a király és a miniszterek), az általános akarat pedig nem az egyének, hanem a „társadalmi hatalmak” (a király, a nemesség és a nép egésze) közötti egyenlőségen és függetlenségen nyugszik. (Vö. ALOIS RIKLIN: *Montesquieu's So-Called 'Separation of Powers' in the Context of the History of Ideas*. 2–4. Discussion Paper Series, No. 61. September 2000, Collegium Budapest Institute for Advanced Study.)

⁹⁵ Vö. RIKLIN: i. m., 2–4.

⁹⁶ MONTESQUIEU: i. m., 250.

⁹⁷ MONTESQUIEU: i. m., 250.

⁹⁸ MONTESQUIEU: i. m., 249.

cselekvésre való képesség, valamint az állandó működés (miközben a törvényhozó testület csak időközönként ülésezik), feladata pedig a törvényhozó hatalmának korlátozása. A törvényhozás megfelelő mederben tartására szolgál a végrehajtó hatalom azon joga, hogy normatív alapon eldöntse, mikor hívja össze a törvényhozó testületet, és mikor oszlassa fel,⁹⁹ valamint a törvények szentesítésének joga, azaz a vétőjog.¹⁰⁰ „*Ha a végrehajtó hatalomnak nincsen joga arra, hogy a törvényhozó testület tevékenységét megállítsa, a törvényhozó testület önkényuralmi jellegű lesz; mivel kezében lévén az a lehetőség, hogy minden képzelhető hatalmat megadjon magának, a többi hatalmi ágakat meg fogja semmisíteni.*”¹⁰¹ A válsághelyzeteket azonban a végrehajtó hatalom nemcsak generálhatja, hanem megelőzni, illetve kezelni is képes, különösen ha az állam hatalmát külső veszély fenyegeti: ahogyan az emberek joga az önvédelem, az állam létét fenyegető támadás esetén az államok joga a háború viselése.^{102, 103}

Jean-Jacques Rousseau – még mindig a kontraktualista paradigma alapján – úgy gondolta, hogy a nép a jogairól a társadalmi szerződésben nem mondott le,¹⁰⁴ ezért a (főhatalomtól elkülönülő) kormányzat csak olyan döntést hozhat, mely a nép

⁹⁹ MONTESQUIEU: i. m., 254–255.

¹⁰⁰ MONTESQUIEU: i. m., 258.

¹⁰¹ MONTESQUIEU: i. m., 255.

¹⁰² MONTESQUIEU: i. m., 225.

¹⁰³ A montesquieu-i hatalommegosztási tant egészíti ki később *Benjamin Constant*, aki a királyi („államfői”) „semleges” hatalommal tekinti lehetőnek az önkény megfékezését. (Vö. BENJAMIN CONSTANT: *A régiek és a modernek szabadsága*. Ford. Csepeli Réka et al. Budapest, Atlantisz, 1997, 86.) Az államfői hatalom elválik a végrehajtó hatalomtól, és a három „klasszikus” hatalom felett örökdiik; főként a végrehajtó hatalom önkénye esetén aktivizálódik, és előzi meg vagy szünteti meg a kormány túlhatalma következtében előálló válságszituációkat. Constant szerint ugyanis e hatalom nélkül a másik három hatalmi ág közötti hatalmi ütközések vagy súrlódások nem rendezhetők, a konfliktusok nem oldhatók fel; ha azok feloldásának jogát bármely tevőleges hatalom számára biztosítjuk, azzal azt a veszélyt idézzük elő, hogy e lehetőséget az adott hatalom a saját hatalma növelésére és a többi elnyomására használná ki (vö.: CONSTANT: i. m., 88.) – ahogy tette ezt az általa elrettentő példaként felhozott firenzei rendkívül tanács, a Ballia (vö. CONSTANT: i. m., 90.). Rendkívüli helyzetekben azonban a végrehajtó hatalom felhasználhatja a fegyveres erőket: így a külbiztonság veszélye esetén a hadsereget (az egész országban), hasonlóan külső támadás, továbbá belső lázadás esetén a nemzetőrséget (saját megyéjében), valamint utóbbi esetben a rendőrséget is. (Vö.: CONSTANT BENJAMIN: *Az alkotmányos politika tana*. Ford. PERLAKY SÁNDOR. Pest, Trattner-Károlyi, 1862, 98–99.)

¹⁰⁴ Az emberek erejük egyesítése végett megkötötték tehát a társadalmi szerződést, amellyel létrehozták az államot. Rousseau szerint a társadalmi szerződés lényege a következő: „Mindegyikünk alárendeli személyét és minden képességét a közakarat legfelsőbb hatóságának, és minden egyes tagot testületileg az összesség elválaszthatatlan részének fogadunk el.” (JEAN-JACQUES ROUSSEAU: *A társadalmi szerződés*. Ford. MIKÓ IMRE. Bukarest–Kolozsvár, Kriterion, 2001, 38.) Ez az újonnan létrejött „erkölcsi össz-személyiség” a *köztársaság*, mely passzív állapotban *állam*, aktív állapotban *főhatalom*. A társadalmi szerződést megkötő személyek a főhatalom részeseként *honpolgárok*, a törvényeknek alávetett egyedi személyekként *alattvalók*, e személyek összessége pedig a *nép*.

érdekében áll.¹⁰⁵ Ha ez az elv sérül, a nép ellenállhat; ám mindaddig, amíg a nép nem nyilvánítja ki ellentétes értelmű akaratát, a törvényeket a nép egésze érdekében meghozottnak kell tekinteni (azoknak is, akik e törvényekkel nem értenek egyet).¹⁰⁶ Ugyanakkor nem a törvények (rossz) minősége okán szűnik meg az engedelmeskedési kötelezettség akkor, ha a kormány a legfőbb hatalmat bitorolja, vagyis a népszuverenitás elvét sértve a néptől (illetve a törvényhozótól) átveszi a végső társadalmi döntések meghozatalát. Ekkor „*a társadalmi szerződés sérelmet szenved; és az egyszerű polgárok, akik visszanyerték természetes szabadságukat, már kénytelenek, de nem kötelesek engedelmeskedni*”.¹⁰⁷

Nem minősül azonban ilyennek a válsághelyzetek rendkívüli kezelése: a kiszámítható társadalmi viszonyokra alkotott törvények ugyanis anakronisztikussá válhatnak gyors döntést igénylő helyzetekben, amikor az állam léte forog kockán.¹⁰⁸ Ilyenkor két módon lehetséges az államot fenyegető veszély elhárítása: vagy a kormányzat egy vagy két tagjára kell ruházni a hatalmat, vagy diktatúrát kell bevezetni.¹⁰⁹ A diktatúra mintája ROUSSEAU számára az ókori római politikai intézmény volt; ennek jellemzője, hogy „*egy legfőbb elöljárót neveznek ki, aki elhallgattat minden törvényt és egy időre felfüggeszti a főhatalmat*”. Ekkor a törvényhozó hatalom nem szűnik meg, csak ideiglenesen nem működik, melynek eszmei alapja a nép legfőbb érdeke, az állam megmenekülése. Következésképpen a diktátor, az állam megmentése érdekében a törvények ellenében is előírhatja és megteheti mindazon intézkedéseket, amelyeket a dolgok rendes menetében nem írhatna elő és nem tehetne meg, amennyiben a diktátor számára rövid határidőt állapítanak meg e rendkívüli helyzetre, és azt semmiképpen nem lehet meghosszabbítani.¹¹⁰ Ugyanis „*[v]álság idején, amikor a diktatúra életbeléptetése indokoltá válik, az állam hamarosan elpusztul vagy megmenekül. A sürgős szükség elmúltával pedig a diktatúra zsarnoksággá vagy feleslegessé válik.*”¹¹¹

¹⁰⁵ ROUSSEAU: i. m., 30.

¹⁰⁶ A nép törvényei Rousseau véleménye szerint a szónak abban az értelmében feltétlenül igazságosak, hogy a többség akarata nem lehet igazságtalan (a főhatalomnak nem lehet a nép tagjaitól eltérő érdeke); ez azonban nem jelenti egyszersmind a nép tévedhetetlenségét, vagyis azt, hogy a lehető legjobb vagy a helyzet megoldását leginkább szolgáló törvény elfogadása mellett döntöttek volna.

¹⁰⁷ ROUSSEAU: i. m., 132.

¹⁰⁸ „A törvények szilárdsága ... bizonyos esetben veszélyessé válhat és a válságba sodort állam pusztulását okozhatja. A formáságok rendje és lassúsága időt kíván, s erre a körülmények néha nem nyújtanak lehetőséget. ... [A] legbölcsebb előrelátás az, ha tudjuk, hogy nem lehet mindent előre látni. Nem szabad tehát annyira megmervíteni a politikai intézményeket, hogy azok hatályát sohase függeszthessük fel.” (ROUSSEAU: i. m., 184.)

¹⁰⁹ ROUSSEAU: i. m., 184–185.

¹¹⁰ ROUSSEAU: i. m., 188.

¹¹¹ ROUSSEAU: i. m., 188.

A francia történelem nem sokkal később maga is eljutott arra a pontra, hogy az állam ellenségeivel szembeni diktatórikus-terrorisztikus fellépést a valóságban is kipróbálja. A francia forradalmi terror¹¹² már nem Rousseau vagy Montesquieu elképzeléseiben, hanem a terror ideológusainak gyakorlati tettein nyugodott. E tettek elméleti lecsapódása is nyomon követhető azonban; ebbe Robespierre és Marat elméletei nyújtanak plasztikus betekintést.

MAXIMILIEN ROBESPIERRE válság-elméletének kialakulása időben a XVI. Lajos kivégezhetőségének kapcsán kialakult vitához köthető. Ebben a vitában a király halálra ítélete mellett foglal állást: „Lajosnak meg kell halnia, hogy a haza élhessen”.¹¹³ Ekkor még a rendkívüli eszközök kivételes alkalmazása mellett érvel; később fokozatosan radikalizálódik, olyannyira, hogy már a girondisták bukása előtt, 1793. május 8-án a Jakobinus Klubban elmondott egyik beszédében a forradalom minden ellenségével való azonnali leszámolást követel, igaz, még a törvényesség szellemében, a legalitás keretei között.¹¹⁴ Ugyanezen év végén (december 25-én) azonban már ez utóbbi feltételt sem tartja szükségesnek, és elfogadható árnak tekinti ártatlanok halálát, feltéve hogy azt a hazafiak a haza üdve érdekében, jóhiszeműen okozták.¹¹⁵

Végül 1794 elején (február 5-én) Robespierre elméletileg letisztazza, egyszerismind összefoglalja a forradalmi terror eszkalációjának ideológiai alapjait. Eszerint a demokratikus állami berendezkedés békében az erényre, forradalom idején azonban az erényre és a terrorra épül. A kettő rendkívüli körülmények között sem választható el egymástól, ugyanis „az erény [...] nélkül a terror végtelen, a terror [...] nélkül

¹¹² *Tocqueville* később mindezt az „írók” fennkölt és magasztos eszméi, illetve a társadalom legalsó rétegének barbársága közötti feszültségnek tulajdonította: „ezt a forradalmat a nemzet legcivilizáltabb osztályai készítették elő, és a legtudatlanabbak és legdurvábbak hajtották végre. Az előbbi csoportba tartozó emberek között semmiféle előzetes kapcsolat nem alakult ki, és nem értették meg egymást, semmi hatalmuk nem volt a nép felett, amely szinte azonnal magához ragadta az irányítást, amint a régi hatalmi szerveket felszámolták.” (ALEXIS DE TOCQUEVILLE: *A régi rend és a forradalom*. Ford. HAHNER PÉTER. Budapest, Atlantisz, 1994, 232.)

¹¹³ MAXIMILIEN ROBESPIERRE: XVI. Lajos elítéléséről. In: MAXIMILIEN ROBESPIERRE: *Elveim kifejtése. Beszédék és cikkek*. Ford. NAGY GÉZA. Budapest, Gondolat, 1988, 311.

¹¹⁴ „[...] nemcsak Vendée-ben kell végezni minden lázadóval, hanem azokat is ki kell irtani, akik szerte Franciaországban ármánykodnak az emberiség és a nép ellen.” (MAXIMILIEN ROBESPIERRE: *A közjót szolgáló rendszabályok*, 240.) „Végezni kell mindazokkal az aljas bűnözőkkel, akik mindig is össze fognak esküdni az emberi jogok ellen, minden nép boldogsága ellen.” (ROBESPIERRE: i. m., 241.) „Követeltem, hogy tartóztassanak le minden gyanús polgárt. [...] Követeltem, hogy a nép tegyen erőfeszítést a mindenféle áskálódó arisztokraták kiirtására.” (ROBESPIERRE: i. m., 243.) „[...] a törvény erejével kell megsemmisítenünk összes ellenségeinket.” (ROBESPIERRE: i. m., 244.) „A törvényekben benne van minden, ami ahhoz kell, hogy ellenségeinkkel legálisan végezzünk.” (ROBESPIERRE: i. m., 245.)

¹¹⁵ Vö.: MAXIMILIEN ROBESPIERRE: *A forradalmi kormányzat elveiről*. 413.

az erény tehetetlen”.¹¹⁶ A köztársaság és a demokrácia hívei az értelemnek engedelmessé válnak, és az ész által irányíthatók, azok ellenségeit azonban a terrorral kell megfékezni; ha ez elmarad, az ellenség felülkerekedik és a szabadság vívmányai elenyésznek.

JEAN-PAUL MARAT Robespierre-rel ellentétben már kezdettől fogva a terrornak és a forradalom ellenségeinek fizikai likvidálásának a híve volt; ezt mutatják mind közírói-újságírói, mind politikusi pályafutásának keretében kifejtett gondolatai. Írásaiban vissza-visszatér a katonai tribunátus, a triumvirátus, illetve a diktatúra bevezetésének követelése,¹¹⁷ amelyeket nélkülözhetetlen eszköznek tartott a revólúció eredményeinek megőrzése, a nép jólétének, a szabadságnak és a biztonságnak a megszilárdítása érdekében. Szerinte ezen eredmények eléréséhez mindössze néhány napnyi következetes ítélkezésre lenne szükség; ha ugyanis a főbb hangadók kivégeztetnének, az ellenállás véget érne, és a forradalom további vérontás nélkül győzedelmeskedhetne.¹¹⁸ Mindaddig azonban, amíg a hatalom képviselői a törvények formáságaihoz való ragaszkodással álszent módon védik a nép ellenségeinek az életét, nem lesz sem rend, sem béke; le kell számolni tehát a forradalom ellenségeivel.¹¹⁹

Végül az újkor eszmetörténetének lezárásaként a francia forradalomtól függetlenül létrejött német idealizmus legmeghatározóbb filozófusa, IMMANUEL KANT elméletét érdemes röviden áttekinteni. Kant szuverenitástanát Rousseau ihlette; a két elmélet között

¹¹⁶ MAXIMILIEN ROBESPIERRE: A politikai erkölcs elveiről. In: LUDASSY MÁRIA (szerk.): *A francia felvilágosodás morálfilozófiája*. Budapest, Gondolat, 1975, 649.

¹¹⁷ Vö. pl.: MARAT: *A franciaországi anarchiáról*. MARAT: A király és a királyi család szökése; illetve MARAT: A nép barátjának beszéde szeptember 25-én a Konventben. In: IZSÓ VALÉRIA – LANDESMANN JÁNOS – TÖRÖK NOÉMI (szerk.): *Marat válogatott írásai*. Ford. CSATLÓS JÁNOS – LANDESMANN JÁNOS. Budapest, Hungária, 1950, 80., 101–102., illetve 137.

¹¹⁸ „Öt-hatszáz fejnek kellett volna lehullnia a Bastille elfoglalása idején: azóta egyszemmindenkorra biztosítva volna számunkra a béke, jólét és szabadság. [...] Ma tízezer lenyakazott fej is alig menthetné meg a hazát.” (MARAT: *A franciaországi anarchiáról*. 80.) „Ha akkor ötszáz áruló feje porba hull, nem kellett volna meghalnia százezer hazafinak s más százezret nem fenyegetne most ugyanez a veszély.” (MARAT: *A nép barátjának beszéde...* 137.)

¹¹⁹ „[...] az elnyomott népek is joga van megbüntetni elnyomóit és elpusztítani a zsarnokot [...]” (MARAT: Fontos megjegyzések a nemzetellenes bűncselekményekről. In: *Marat válogatott írásai*, 60.); „[...] a nép joggal végzett ki katonai karhatalommal néhány összeesküvőt, de ezenfelül is joga lett volna valamennyit feláldozni az igazságnak [...]” (uo.); „Eljött a nap, amikor porba kell hullania a miniszterek és követők fejének...” (MARAT: *A király és a királyi család szökése*. 101.); „A nyüzsgő rabszolgahad soraiban tépné ki a pokolfajzat Motier szívét, tulajdon palotája lángjai közé vetné a királyt és összes talpnyalóit; titeket képviselői széketeken húzna karóba és bűnbarlangotok lángoló romjainak tüzes sírjába temetne.” (MARAT: *A Mars-mezei sortűz és a sajtószabadság*. In: *Marat válogatott írásai*. 104.); „[...] felkutatni és kivégeztetni a legfontosabb összeesküvőket...” (MARAT: *A nép barátjának beszéde...* 136.); „Milyen legyen a volt-uralkodó ítélete? Alapos és könyörtelen.” (MARAT: *XVI. Lajos halálos ítéletéről*. 146–147.); stb.

számos hatás és párhuzamosság kimutatható (miközben a hatalommegosztási doktrínája Montesquieu behatását tükrözi). A válsághelyzetek eszmei megítélésével kapcsolatban Kant szerint a szuverén feladatából, a törvényhozó hatalom gyakorlásából kell kiindulni, ami végső soron nem más, mint az egész nép egyesített akaratának leképeződése. Ehhez képest az állampolgárok a szuverén alattvalói, akiket a szuverén által felállított keretek között megillet (meg kell, hogy illessen) a törvényes szabadság (mentesség másnak a kényszerítő önkényétől), az azonos mértékű (mert a lehető legteljesebb) polgári szabadságból következő polgári egyenlőség, valamint a polgári önállóság.¹²⁰ Mindez azonban csak a törvényes közhatalom keretei között valósulhat meg, melyet a fikcióként elgondolt társadalmi szerződés eszméje alapoz meg.¹²¹

Ahhoz, hogy a társadalmi szerződés elgondolható legyen, az államhatalomnak alávetett embereknek szükségképpen engedelmességniük kell. Bármilyen, akár valós okból is tagadná meg ezt az engedelmességet, azzal magát a szerződést és a nép által létrehozott szuverén létét kérdőjeleznék meg. *„Ebből következik, hogy bármely ellenszegülés a legfőbb hatalomnak, minden bujtogatás, hogy az alattvalók engedetlensége tettlegessé váljék, minden lázongás, mely lázadásban tör ki, legfőbb s leginkább büntetendő büntett a köz ellen: mert alapzatát rombolja le. S ez a tilalom föltétlen, úgyhogy ha a hatalom vagy ügyvivője, az államfő, az eredeti szerződést sértette volna is meg, [...] az alattvalóknak viszonyterőszakként az ellentállás akkor sem megengedett.”*¹²² Jogállapot ugyanis nem lehetséges másként, mint úgy, hogy a szuverénnek mindenki aláveti magát. Különben szükség lenne egy, a nép és a szuverén közötti döntőbíróra, amely azonban az eredeti szerződés fikciójának mondana ellent.¹²³

¹²⁰ IMMANUEL KANT: *Az erkölcsök metafizikája*. In: IMMANUEL KANT: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése – A gyakorlati ész kritikája – Az erkölcsök metafizikája*. Ford. BERÉNYI GÁBOR. Budapest, Gondolat, 1991, 418.

¹²¹ Kant szerint az ún. „eredeti szerződés” (*contractus originarius* vagy *pactum sociale*) nem volt tényleges, történeti aktus, az csupán az ész eszméjéből levezetett fikció), mellyel az emberek nem mondtak le szabadságukról, hanem az állam megalakításával pusztán felcserélték természetes (törvények nélküli, ennél fogva bizonytalan és képlékeny) szabadságukat a polgári szabadságra, amely utóbbi törvényi garanciákkal ellátott, biztos (és ezáltal a természetesnél magasabb rendű) szabadság.

¹²² IMMANUEL KANT: *Ama közönségesen használt szólásról, hogy ez talán igaz az elméletben, ám a gyakorlatban mit sem ér*. In: IMMANUEL KANT: *Történetfilozófiai írások* (szerk.: MESTERHÁZI MIKLÓS). Ford. VIDRÁNYI KATALIN. Szeged, Ictus, 1997, 196.

¹²³ „[H]a elismerjük is, hogy a lázadással nem éri jogtalanság az uralkodót [...], a nép, ily módon keresvén igazát, a legnagyobb mértékben jogot sértett, mert e mód (maximaként elfogadva) bizonytalanná tesz minden jogalkotmányt, s a teljes jognélküliség állapotát (*status naturalis*) vezet be, hol minden törvény megszűnik, vagy legalábbis semmilyen törvénynek nincs foganatja.” (KANT: *Ama közönségesen használt szólásról...* 198. Vö. még ugyanezt: KANT: i. m., 196.)

Ezen önellentmondás elkerülésére ezért az „*állam törvényhozó fejével szemben ... nincs helye jogszerű ellenállásnak; jogállapot ugyanis csak úgy lehetséges, ha általános-törvényhozó akarátának mindenki aláveti magát; nem jogos tehát a felkelés (seditio), még kevésbé a lázadás (rebellio), a legkevésbé pedig vele mint egyedi személlyel (uralkodóval) szemben, azzal az ürüggyel, hogy visszaél hatalmával (tyrannis): senkinek sincs joga kezét emelni személyére vagy éppen az életére [...] Az erre tett legcsekélyebb kísérlet is felségárulás (proditio eminens), s az ilyen árulót, mint olyan személyt, aki hazáját próbálja megsemmisíteni (parricida), csakis halállal lehet büntetni.*”¹²⁴

Ha mégis meg kell változtatni az alkotmányt, arra csak a szuverén maga jogosult, és nem a nép, mégpedig csak reformok útján, nem forradalmi úton.¹²⁵ Ha viszont a forradalom győzedelmeskedik, akkor a nép az új szuverénhez kell hogy alkalmazkodjon, mivel immáron annak főhatalma köti. A nép tehát a fennálló hatalmi helyzetből kell hogy kiinduljon, és az egymással rivalizáló ellenséges hatalmak közül nem választhat, hanem a regnáló hatalmat kell mint törvényest elfogadnia, azaz a mindenkori hatalomnak kell (az ész parancsa alapján, azaz morális alapon) engedelmessé válnia,¹²⁶ melyet ha nem tesz meg, a végrehajtó hatalom képviselője bármilyen módon eljárhat vele mint árulóval vagy lázadóval szemben.

5. A modern jogbölcselet a válság jogáról

A jogbölcseleti gondolkodás egyik legtermékenyebb és legizgalmasabb vitáját német nyelvterületen folytatták le a XX. század elején: Carl Schmitt német és Hans Kelsen osztrák jogtudós állam- és alkotmányelméleti diskurzusa mind a mai napig inspirációs forrást jelent a jog- és államelmélet számára. CARL SCHMITT – még az ún. weimari köztársaság alatt, azaz 1919 és 1933 között írott munkáiban – a kivételes állapot természetét kutatta, és azt próbálta megfejteni, ki és milyen alapon dönt az állam létét meghatározó végső kérdésekben, azaz ki gyakorolja az állam tényleges hatalmát, és ennek a választásnak milyen előfeltételei, illetve milyen elméleti implikációi vannak. 1922-es *Politikai teológia* című rövid esszéje az ő megoldása posztulálásával indul: „Szuverén az, aki a kivételes állapotról dönt.”¹²⁷ Kivételes állapotnak (*Ausnahmezustand, extremus necessitatis casus*) Schmitt nem a különböző névvel illetett rendkívüli állapotot (hadiállapotot, ostromállapotot stb.) te-

¹²⁴ KANT: *Az erkölcsök metafizikája*. 425. (Kiemelések az eredetiben – T. J. Z.)

¹²⁵ KANT: i. m., 426.

¹²⁶ KANT: i. m., 428.

¹²⁷ CARL SCHMITT: *Politikai teológia*. Ford. PACZOLAY PÉTER. Budapest, ELTE ÁJK, 1992, 1.

kinti, mert azokat is normák szabályozzák; a kivételes állapot egy olyan állapot, melyben nem normák, hanem *döntések* (ti. a szuverén döntései)¹²⁸ irányítják az életet.¹²⁹ Hogy konkrétan *ki* dönt egy politikai és jogrendszerben a kivételes állapotról, azt nem lehet generális jelleggel megmondani, de akinek ez a döntési lehetőség a birtokában van, az tekinthető szuverénnek. Ily módon a szuverén egyszerre jogon belüli és azon kívüli (a jog előtti),¹³⁰ mivel mind magát a jogot, mind annak határait (a jog felfüggesztésének esetét¹³¹ és az ekkor betartandó előírásokat) maga határozhatja meg, mégpedig nem normatív (azaz saját maga számára is kötelező), hanem egyedi jelleggel.

A szuverén tehát – alkalmazva Bodin szuverenitástani konzekvenciáit¹³² – *megelőzi* a jogot, a jog végső soron a szuverén akaratából, a jog által nem kötött döntéséből jön létre. Éppen ezért a jog *formaliter* csak azokat a határhelyzeteket jelölheti ki, amelyek között e rendkívüli állapot elrendelhető, de *valójában* nincs ellenőrzési joga afelett, hogy a rendes jogalkotás során létrejött, a szuverén döntésére vonatkozó feltételek valóban bekövetkeztek-e, hiszen ez is (szuverén) döntés, mely *tény*, így jogilag (utólag) nem megítélhető.¹³³ Válsághelyzetben tehát a jogban és a jog előtt (felett) egyszerre létező szuverén hatalma nem korlátozott, az kiterjed mindenre, mely a szuverén megítélése (vagy igazolásként tett állítása) értelmében a válsághelyzet kezelése érdekében szükséges.¹³⁴

Mivel a szuverén politikai rendszerenként (államonként) más és más, ezért ennek általános meghatározása nem adható meg; az *egyes* politikai rendszerek azonban ebből a szempontból külön-külön vizsgálhatók. Schmitt maga a weimari köztársaság Németországnak szuverénjét a birodalmi elnökben (*Reichspräsident*) találta meg, aki dönthet az alkotmány felfüggesztéséről,¹³⁵ és akinek illetően döntése – mint valóban *szuverén* döntés – alkotmányosan utólag sem támadható meg, mivel e döntés, bár éppen az alkotmány védelme érdekében, de az alkotmányon

¹²⁸ SCHMITT: i. m., 5.

¹²⁹ Vö.: KARÁCSONY ANDRÁS: Schmitt a szuverénről. *Kommentár*, 2019/1. 70.

¹³⁰ „A szuverén kívül áll az általánosan érvényes jogrenden, ám mégis hozzá tartozik, mert ő illetékes az alkotmány teljeskörű felfüggesztése kérdésében dönteni.” (SCHMITT: i. m., 2.)

¹³¹ SCHMITT: i. m., 5.

¹³² SCHMITT: i. m., 3.

¹³³ SCHMITT: i. m., 5.

¹³⁴ Schmitt művének 3., az esszé egészének is címet adó fejezetében abból indul ki, hogy „[a] modern államelmélet minden jellemző fogalma szekularizált fogalom” (SCHMITT: i. m., 19.), így „[a] kivételes állapot a jogtudományban hasonló jelentéssel bír, mint a csoda a teológiában” (uo.).

¹³⁵ A német birodalmi elnök e hatásköre a weimari alkotmány 48. § (2) bekezdésén alapult, mely felhatalmazással mind Friedrich Ebert (1919–1925), mind Paul von Hindenburg (1925–1934) számos alkalommal élt elnöki időszaka alatt.

kívül áll.¹³⁶ E szuverén valódi minősége válsághelyzetekben mutatkozik meg tehát, melyre a legjobb megjelölés a *diktátor*¹³⁷ szó. A weimari Németország (egyik) rendkívüli törvényhozója (mint *ratione necessitatis*, mint az ún. *kormányzó állam* végső politikai aktora) pedig nem más, mint a birodalmi elnök, aki az alkotmány 48. §-a alapján a birodalmi törvényt helyettesítő jogot alkothat.¹³⁸ Ez ugyan jogilag „visszavonható”, de tényleges hatásában azt – különösen a legsúlyosabb válságszituációk megoldására alkalmazott rendkívüli eszközök használata, „*mint például a fegyveres erővel történő beavatkozás és egy ember agyonlövése*” esetén – valójában már nem lehet „hatályon kívül helyezni”.¹³⁹ És mivel teljesen „belátása szerint dönt a rendkívüli hatókörének előfeltételeiről [...] és azok tartalmáról” is, így felhatalmazása csak névlegesen („jogilag”) származik a jogrendből, valójában azonban – miközben bizonyos értelemben annak a része – mintegy afelett áll.

Schmitt diktatúráról szóló könyve (*Die Diktatur*) eredetileg 1921-ben jelent meg,¹⁴⁰ még a *Politikai teológia* előtt; ebben egy, a római jogi intézményhez hasonló *diktatúra* mellett érvelt mint a (jogi rend feletti) politikai rend megőrzésének záloga mellett. Ez a diktátor egy rendkívüli megbízott (kommisszárius / „*Kommissar*”) kell, hogy legyen, akinek a megbízási ideje korlátozott, célja pedig (a rend megőrzése, fenntartása vagy visszaállítása) adott, eszközei azonban korlátlanok. Valójában a forradalmak leverésének és a rend fenntartásának (vagy helyreállításának) ezen lehetősége teremti meg az általa irányított „*szuverén diktatúrát*”, azaz az alkotmány fenntartásának lehetőségét.¹⁴¹ A *Verfassung* schmitti fogalmának kettősségére csak később, a *Verfassungslehre* 1928. évi megjelenésével születik magyarázat, amikor Schmitt már különbséget tesz az *alkotmány mint a politika* állapota (az állam rendje mint a jog feletti adottság) és az *alkotmány mint (legfelső) törvény* között.¹⁴² A szuverén, aki a diktatúrát is jogosult bevezetni, az előbbi értelemben vett alkotmány védelme érdekében függesztheti fel az utóbbit; és ebben az

¹³⁶ A birodalmi elnök így egyben a weimari alkotmány *őre* is egyben. [Lásd ehhez elméleti teljességgel: CARL SCHMITT: *Der Hüter der Verfassung*. Tübingen, Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1931. A mű egy része magyar fordításban is megjelent, lásd CARL SCHMITT: A birodalmi elnök mint az alkotmány őre. In: TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Államtan*, Budapest, Szent István Társulat, 2003, 260–288.]

¹³⁷ Vö.: CARL SCHMITT: *Legalitás és legitimitás*. Ford. MULICZA KATALIN et al. Máriabesnyő–Gödöllő, Attraktor, 2006, 87. és 101.

¹³⁸ SCHMITT: i. m., 83.

¹³⁹ SCHMITT: i. m., 6.

¹⁴⁰ CARL SCHMITT: *Die Diktatur: Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*. Berlin, Duncker & Humblot, 1921.

¹⁴¹ Vö.: CARL SCHMITT: *Die Diktatur*. Berlin, Sechste Auflage. Duncker & Humblot, 1994, 134.

¹⁴² Az előbbi értelemben: „*Verfassung = der konkrete Gesamtzustand politischer Einheit und sozialer Ordnung eines bestimmten Staates*”; utóbbi értelemben: „*Verfassung = Norm der Normen*”. Lásd CARL SCHMITT: *Verfassungslehre*. Berlin, Duncker & Humblot, 2003, 3. és 6.

értelemben lesz később, 1931-ben, a Kelsennel szembeni vita keretében írt műben „az alkotmány öre”.¹⁴³ Ugyanakkor nem véletlen, hogy 1922-től, a *Politikai teológiai*tól kezdődően Schmitt műveiből eltűnt a „diktatúra” kifejezés, mivel kivételes állapotot nemcsak az előbbi értelemben vett diktátorként lehet bevezetni.¹⁴⁴

HANS KELSEN a diktatúra elméletével teljességgel szemben állt, és tagadta a jogrendtől független (a jog előtti vagy afölötti) állam tételét (de az állam előtti jog tézisést is).¹⁴⁵ Nézete szerint a jogrend egy kényszerrend,¹⁴⁶ melynek csak megszemélyesítése az állam fogalma, de a kettő egy és ugyanazon viszonyrendszer (beszámítás)¹⁴⁷ kifejeződése. Elmélete nem a válságok megoldásának elmélete, mivel a jogrenden belül ilyen válságok nincsenek: válságok legfeljebb a társadalmi világban vannak (melyek politikai vagy erkölcsi értékelést kívánnak, semmiképpen sem jogit).¹⁴⁸ A jog már a jogi viszonyokban eleve adva van, ezért ha egy norma érvényes, akkor azt be kell (*Sollen*) tartani, ha pedig nem érvényes, akkor ilyen kötelezést a jog nem írhat elő. A válság, például egy lázadás vagy forradalom előidézheti az emberek joggal szembeni tudati viszonyulásának (a jognak való beszámítás módjának) a megváltozását, ilyen értelemben tehát az lehet egy (szociológiai vagy politikai) tény, de nem képez jogi minőséget.

Ha ugyanis egy forradalom tör ki, vagy lázadással megpróbálja emberek egy csoportja magához ragadni a hatalmat, úgy mindaddig fennáll a fegyveres erővel megtámadott jog kényszer mivolta, ameddig az emberek azon viszonyulása, hogy a fennálló rendet *tekintik* legitimnek, szintén fennáll. Ebben az esetben a lázadás kísérlete – a „rég” jogrend alapján – jogtalan lesz. Ha azonban a forradalom győz, abban az értelemben, hogy az emberek már a forradalmi, „új” jogrendet tekintik legitimnek, és neki engedelmessé válnak, úgy a „rég” jogrend megszűnik létezni, azaz – természetesen – már kötelezni sem képes az embereket semmire. A forradalom tehát egy tény, egy társadalmi, okozatilag felfogható történés, mely azonban a jog eszméje alapján tartalmilag nem értékelhető, mivel a jog semmi más,

¹⁴³ Schmitt műveinek összevetését és a szuverén fogalmát ebben az értelemben vö.: TECHET PÉTER: Miért kell olvasnunk Carl Schmittet a „kivételes állapot” megértéséhez? *Állam- és Jogtudomány*, 2022/1., 76–88. <https://doi.org/10.51783/ajt.2022.1.04>

¹⁴⁴ Vö.: KARÁCSONY ANDRÁS: Adalékok a szuverenitás jogi és politikai felfogásának vitájához (a Kelsen–Schmitt-vita). In: KARÁCSONY ANDRÁS (szerk.): *Szuverenitáskérdések: Elméletek, történetek*. Budapest, Gondolat, 2020, 23.

¹⁴⁵ A jog és az állam azonos viszonyokat kifejező fogalmak: „az a kényszerítő gépezet, aminek az államot tekinteni szokták, azonos a jogi renddel” (HANS KELSEN: *Az államelmélet alapvonalai*. Ford. MOÓR GYULA. Miskolc, Bíbor, 1997, 39.); „az állam mint normatív rend a jogi renddel azonos (i. m., 43.) Vö. továbbá: HANS KELSEN: *Tiszta Jogtan*. Ford. BIBŐ ISTVÁN. Budapest, Rejtjel, 2001, 64–65.

¹⁴⁶ KELSEN: *Az államelmélet alapvonalai*. 39.; KELSEN: *Tiszta Jogtan*. 16.

¹⁴⁷ KELSEN: *Az államelmélet alapvonalai*. 34–35.; KELSEN: *Tiszta Jogtan*. 12.

¹⁴⁸ KELSEN: *Tiszta Jogtan*. 1–6.

mint egy tudati viszony: így ha a forradalom győz, a régi rend – legyőzött – védelmezőinek cselekedetei jogtalanok lesznek, a forradalmi cselekmények pedig jogszerűek, ha pedig a régi rend érvényessége marad meg (az emberek a régi kényszerrendet ismerik el legitim jogi rendként), akkor a forradalmi cselekmények minősülnek árulásnak, a rend fenntartása érdekében végzett cselekmények pedig a jogi normarend jogszerű védelmének.¹⁴⁹ (Mindez pedig a nemzetközi jog jogiságának, sőt állami jog felettségének¹⁵⁰ elismerésével válik érthetővé, ugyanis egy jogi rend akkor tekinthető minimálisan hatékonynak, tehát létezőnek, ha azt egy, az állami jog feletti jogrend ilyenként elismeri.)¹⁵¹

Végül Kelsen nem fogadta el az államfő kivételes hatalmának jog felettségét sem,¹⁵² (ahogy elvileg sem fogadta el azt a tényt sem, hogy az államoknak csak egy „legfőbb” szervük lehet).¹⁵³ Az államfő jogalkotó hatalma semmilyen értelemben nem a jogrenden kívül létezik, ugyanis bizonyos, a jog által meghatározott ritka („rendkívüli”) körülmények között a törvény mellett vagy helyett „törvényt pótló s megváltoztató rendeletekkel” is lehet jogi köteleességet előírni (és annak kontradiktórius ellenpárját, vagyis a jogsértést¹⁵⁴ szankcionálni).¹⁵⁵ Pusztán arról van szó, hogy „[a] modern alkotmányok gyakran felhatalmazzák az államfőt (fejedelmet, elnököt) vagy a kormányt arra, hogy bizonyos rendkívüli körülmények között, ha a normális törvényhozó szerv, a parlament, nem működhetik (pl. háború, belső zavarok stb. esetén) a „törvényhozó” „törvényei” helyébe ideiglenesen rendeleteket bocsáthassanak ki”. Vagyis ilyenkor ezek a rendkívüli rendeletek a joglépcsőnek¹⁵⁶

¹⁴⁹ KELSEN: i. m., 38.

¹⁵⁰ KELSEN: i. m., 84–85.

¹⁵¹ „A nemzetközi jog értelmében forradalom vagy államcsíny útján hatalomra jutott kormányzat is törvényes kormányzatnak tekintendő, ha képes az általa kibocsátott normák számára tartós engedelmességet biztosítani.” (KELSEN: i. m., 40, 81–82.)

¹⁵² Kelsen emellett az alkotmány öreként nem egy politikai, hanem egy jogi (teljességgel a jogrenden belüli) entitást, az alkotmánybírótságot képzelt el.

¹⁵³ Vö.: KELSEN: *Az államelmélet alapvonalai*. 92.

¹⁵⁴ KELSEN: *Tiszta Jogtan*. 14–15.

¹⁵⁵ KELSEN: *Az államelmélet alapvonalai*. 82.

¹⁵⁶ Az Adolf Merkl-től kölcsönzött, és Kelsen által továbbfejlesztett joglépcsőelmélet lényege, hogy egy norma érvényessége attól függ, hogy az visszavezethető-e más, magasabb szintű, illetve korábbi normára. Egy bírói döntés mint egyedi norma pl. a jogszabályok alapján hozatik meg, az eljárási szabályok által kijelölt eljárás során, a szervezeti normák által meghatározott szerv által, érvényesítve az anyagi jogi normák tartalmi rendelkezéseit. A rendeleteket egy törvény felhatalmazása alapján alkotják, mely törvények meghozatalának eljárási és hatásköri rendelkezéseit az alkotmány jelöli ki, az pedig visszavezethető a jogrendszer történetileg első alkotmányára mint a jogrendszer érvényességének legvégső pozitív jogi forrására. (Az alkotmány mögött, a tételes jogrendszer előfeltételeként pedig egy /hipotetikus/ alpnorma /Grundnorm/ áll, mely meghatározza az alkotmány jellegét is.) Összességében a jogrend egységét az azonos alkotmányra visszavezethető normák rendszere határozza meg; a jogi kényszerrend tehát (hierarchikus) normarend, melyben a jog számára nincsenek tartalmi szempontok; az alkotmány által kijelölt eljárásban

a törvényekkel azonos szintjén állnak, de működésükben, hatásukban – a szabályozott emberi magatartások kivételes térbeli és időbeli körülményeit leszámítva – nem különböznek azoktól.

Arra a kérdésre, hogy felelősségre lehet-e vonni valakit egy adott tárgyi jogrendszer határhelyzeteiben elkövetett, a „régí” jog szerint jogszerű cselekedeteiért, GUSTAV RADBRUCH Kelsentől, bár konzekvenciáit tekintve hasonló, elméleti alapjait tekintve azonban teljesen különböző választ adott. Radbruch a saját felfogását nem pusztán teoretikus érdeklődéstől hajtva alakította ki, hanem egy nagyon konkrét gyakorlati kérdésre kívánt konkrét választ adni: nevezetesen arra, hogy lehetséges-e büntetni valakit, aki a II. világháború előtt és alatt Németországban a náci jog szerint járt el. E kérdés annyiban is akut volt, mivel a náci háborús főbűnösök felelősségre vonására irányuló nürnbergi per ún. mellékpereiben a felszabadított területek bíróságainak ténylegesen döntéseket kellett hozniuk a náccal együttműködő (a náci jog szerint eljáró) egyes foglalkozási csoportok tagjainak (például a bírák vagy a köztisztviselők) ügyeiben.

Radbruch kiinduló tétele szerint léteznek olyan erkölcsi elvek, amelyek mint az igazságosság elvei magasabb rendűek minden tételes jognál, és amelyeket a természetjog (észjog) foglal magában. Ezen elvek azonban nem egyedüli értékei a jognak; a jog az igazságosság (*Gerechtigkeit*) mellett a célszerűséget (*Zweckmäßigkeit*) és a jogbiztonságot (*Rechtssicherheit*) is érvényre kell, hogy juttassa.¹⁵⁷ A kérdés az, hogy ezek az értékek (amelyeket Radbruch maga „a jog eszméinek” nevez) hogyan viszonyulnak egymáshoz, amennyiben konkrét helyzetekben kizárják egymást („a jogeszmé antinómiái”¹⁵⁸). Radbruch szerint a három közül a legkevésbé fontos a célszerűség (*hasznosság*); helyes ugyan, hogy a jog az emberek érdekeit szem előtt tartsa, de ezt csak úgy teheti meg, ha azzal nem sérti a jogbiztonságot és az igazságosságot. Közbülső szinten helyezkedik el a *jogbiztonság*, ami nem más, mint a jog kiszámíthatósága. Ilyen jellemvonással valamennyi pozitív (tételes, törvényi) jog rendelkezik. Valójában minden olyan esetben, amikor a jogot mindenki számára

megfogalmazott, bármely emberi magatartáshoz (a normában foglalt tilalom vagy kötelezettség megsértéséhez, azaz a norma kontradiktórius ellenpárjához) bármilyen jogkövetkezményt (jogsértés-következményt) kapcsoló technika jognak minősül, ha az az alkotmány (vagy egy magasabb szintű norma) által meghatározott eljárás keretében jött létre. (Vö.: KELSEN: *Tiszta Jogtan*, 35–46.) (A jogrend hierarchikus egysége azonban nemcsak *normák* hierarchiájaként, hanem *döntések* hierarchiájaként is felfogható, mint erre Kelsen kortársa és egyik kritikusa, *Hermann Heller* elmélete példát szolgáltat – e választás konzekvenciái a jog feletti szuverén jogalkotó kényszerű elismerése, az állam és az általa alkotott jog szükségképpen elválasztása lesz. (Vö.: SZILÁGYI PÉTER: *Hermann Heller államelmélete*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020, 137.)

¹⁵⁷ GUSTAV RADBRUCH: Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht. *Süddeutsche Juristen-Zeitung*, Jahrg. 1, Nr. 5 (August 1946), 107.

¹⁵⁸ Vö. magyarul pl.: GUSTAV RADBRUCH: A jogeszmé antinómiái. In: VARGA CSABA (szerk.): *Jog és filozófia*. Budapest, Akadémiai, 1981, 233–236.

érthető módon kinyilvánítják, és van egy azt betartató hatalom, a jogbiztonság megvalósul. A legfontosabb jogi eszme azonban az igazságosság. Az *igazságosság* egy formális előírás, mely az arisztotelészi osztó igazságosság alapján azt a követelményt fejezi ki, hogy az egyenlőt egyenlően, az eltérőt pedig az eltérés mértéke szerint kezeljük.

Ha a jogbiztonság (a pozitív jog betartásának kötelezettsége) és az igazságosság (az egyenlőség eszméje) szemben áll egymással, akkor mindaddig a jogbiztonságot kell érvényre juttatni, ameddig az igazságtalanság nem „nyilvánvaló”; ugyanis maga a jogbiztonság (a kiszámíthatóság) is az igazságosság egyfajta (korlátozott) megnyilvánulása. Ha azonban a tételes jogszabály oly mértékben ellenkezik az igazságossággal, hogy ezen ellentét „nyilvánvaló”, vagyis az annyira elviselhetetlen, hogy a törvény már nem alkalmazható, akkor a jogbiztonság meg kell hogy hátráljon az igazságossággal szemben.¹⁵⁹ Adott esetben ugyan nehéz vagy egyenesen lehetetlen egyértelmű határvonalat húzni egyfelől a „pusztán igazságtalan”, de a jogbiztonság érdekében betartandó, másfelől a túlnyomóan igazságtalan és ezért félreteendő törvény (mint „helytelen jog”) között; de lehetséges határvonalat húzni a jog (így a helytelen jog) és a jogi jelleggel nem rendelkező előírások között. Bizonyosan nélkülözi a jogi jelleget, így a jogbiztonság eszméje sem hívható fel pl. abban az esetben, ha az egyenlők elbírálásának igényét nyíltan tagadják (így akkor, ha bizonyos embereket alacsonyabb rendűnek tekintenek, mint másokat), vagy ha nyíltan részérdekeket (pártérdekeket) foglalnak jogszabályba, és tesznek kötelezővé mindenki számára.¹⁶⁰ Ilyen esetben törvényekről beszélhetünk ugyan, de jogról (melynek része kell, hogy legyen az igazságosság) nem. Mivel az ún. „náci jog” ellenkezett az egyenlőség eszméjével, és tagadta az alapvető emberi jogokat, ezért az nem tarthat igényt a „jog” elnevezésre; az pusztán „törvény”, mely annyira nyilvánvalóan igazságtalan volt, hogy nélkülözte a jogi jelleget.

Az ilyen törvényekkel szemben (minthogy az nem jog) az engedelmisséget meg lehet, sőt meg kell tagadni.¹⁶¹ Különösen igaz ez Radbruch szerint a bírókra: mivel „[a] bírói ethosnak minden áron – a bíró élete árán is – az igazságosságra kell törekednie”,¹⁶² ezért az a bíró, aki a jogi jelleget nélkülöző náci törvényeket alkalmazta,

¹⁵⁹ RADBRUCH: *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*. 107.

¹⁶⁰ Uo.

¹⁶¹ „[E]s kann Gesetze mit einem solchen Maße von Ungerechtigkeit und Gemeinschaftlichkeit geben, daß ihnen die Geltung, ja der Rechtscharakter abgesprochen werden muß.” GUSTAV RADBRUCH: *Fünf Minuten Rechtsphilosophie*. *Rhein-Neckar-Zeitung*, Heidelberg, 12. September 1945, 3.

¹⁶² RADBRUCH: *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*. 108. [Az idézet magyar forrása: GUSTAV RADBRUCH: *Törvényes jogtalanság és törvényfeletti jog*. In: VARGA CSABA (szerk.): *Jog és filozófia. Antológia a század első felének kontinentális jogi gondolkodása köréből*. Budapest, Osiris, 1998, 193.]

nem pusztán erkölcstelen cselekedetet követett el, melyért a lelkiismeretével tartozik elszámolni, hanem jogtalan (az igazságosságot képviselő természetjoggal mint az emberek számára legfelsőbb szintű normával szembenálló) tettet hajtott végre. Mindezt egy, a természetjognak megfelelő későbbi („jogállami”) jogrendszerben formálisan (tételes jogilag) is felelősségre vonható kell hogy legyen, még akkor is, ha egyébként alappal tarthatott attól, hogy az igazságtalan törvények alkalmazásának mellőzése miatt az ő élete is veszélybe kerülhet. Vagyis Radbruch, illetve az ún. „*radbruch-i formula*” lényege szerint az alapvető erkölcsi-igazságossági elvekkel szembenálló normaszöveg nem jog, csak pusztán törvény, és a neki való engedelmeskedést a jog határhelyzeteiben természetjogi alapon meg lehet, sőt meg kell tagadni (ha pedig valaki mégis a természetjoggal ellentétes törvények szerint járt el, noha tudnia kellett, hogy azok nyilvánvalóan igazságtalanok, úgy a későbbi jogállami tételes jog a természetjogi elvárásokkal ellentétes ezen korábbi magatartást – mint jogellenes cselekményt – utólag szankcionálhatja).¹⁶³

Radbruch természetjogi gondolkodást revidáló felfogásának egyik legfőbb kritikusa H. L. A. HART lett. 1961-ben megjelent összegző művében, *A jog fogalma* c. monográfiájában¹⁶⁴ a pozitív jog mérsékelt elméletét kifejtve – híres ún. szeparabilitási tézisében¹⁶⁵ – elválasztja egymástól a jog és a morál szféráját mint

¹⁶³ A „radbruch-i formulával” szembeni legmarkánsabb kortárs kritika *Helmut Coing*tól származik. Szerinte a pozitív jogi előírások akkor is érvényesek, ha azok ellenkezének a természetjoggal. Ilyenkor ugyan a természetjog, azaz erkölcsi megfontolások alapján megtagadható a jognak való engedelmeskedés, de ettől az ilyen magatartás még ezekben az állami válságszituációkban is jogellenes lesz, és ennek megfelelően büntetendő is; ha tehát mások egy jog-ellenes magatartást fejlesztenek vagy szankcióval sújtanak, tevékenységük legfeljebb erkölcsileg lesz elítélendő, jogilag azonban nem. Ebből következően az ilyen személyeket utólag (a jogrendszer megváltozását követően) sem lehet (és nem is szabad) felelősségre vonni, hiszen csak azt tették, ami tételes jogilag a joguk vagy a kötelességük volt. Coing szavaival: „[...] a természetjog erkölcsileg megalapozott, és megvalósítása az erkölcsi törvény parancsa. Ennek – a minden veszély ellenére való – megvalósítása igen nagy megbecsülést érdemel. Be nem tartása egyes esetekben erkölcsi foltot ejt az egyénen, de nem alapozódhat rá büntetőjogi felelősség pozitív jogi értelemben. [...] Ebből [...] az következik, hogy a természetjog alapján nem létezik büntetés az elmulasztott ellenállásért, a pozitív jog alapján pedig nem szabad, hogy létezzék. Utolsó szempontként a »nulla poena sine lege« elve is ez ellen szól. Ez a szabály [...] maga is a természetjog parancsa. [...] A természetjog a jogeszmé nevében mentesíthet a pozitív joggal szembeni engedelmeskedés alól, mert az erkölcsi parancs magasabban áll [...] De a természetjog nem fenyegeti büntetéssel azokat, akik megszegik előírásait. Tekintélye erkölcsi, mint magának a jogeszmének a tekintélye is.” (HELMUT COING: *A jogfilozófia alapjai*. Ford. SZABÓ BÉLA. Budapest, Osiris, 1996, 191.)

¹⁶⁴ Eredeti címe és kiadási adatai szerint: HERBERT LIONEL ADOLPHUS HART: *The Concept of Law*. Oxford University Press, 1961. A következőkben az idézetek forrása a magyar fordítást tartalmazó kiadás: H. L. A. HART: *A jog fogalma*. Ford. TAKÁCS PÉTER. Budapest, Osiris, 1995.

¹⁶⁵ „[S]emmilyen értelemben nem szükségszerű igazság, hogy a törvények újrafogalmazták vagy kielégítik az erkölcs bizonyos követelményeit, noha ez valójában gyakran megtörténik.” (HART: i. m., 216.)

amelyek között nincs szükségszerű kapcsolat.¹⁶⁶ Az erkölcstelen jog problémáját – a pozitivistákra jellemző módon – úgy ragadta meg, mint amelyben a természet-jog (vagy a primer erkölcsi szempontokat a jogi kritériumok fölé helyező elméletek) helyett a jog jellegét magából a jogból, a jogként ténylegesen elismert kritériumokból kiindulva kell megértenünk. A kérdés tehát nem az, hogy jog-e az erkölcstelen törvény, hanem az, hogy az érvényes jog erkölcstelen-e, és ez alapján meg lehet-e tagadni az engedelmisséget neki.¹⁶⁷

Minderre számára is leginkább a jog határhelyzeteinek vizsgálata kínált lehetőséget; például annak megfontolása, hogy egy forradalmat vagy felkelést követően mit lehet kezdeni a régi-új jogrendszer szabályai alapján azokkal az emberi magatartásokkal, melyeket a társadalom közbülső, „forradalmi” állapotában, az akkori (ideiglenes) jog alapján követtek el az emberek. Hart válasza szerint ez esetben semmit nem nyerünk a jog egy szűkebb, az erkölcstelen normákat a jog köréből kizáró fogalommal (már csak azért sem, mert a visszamenőleges jogalkotás ugyancsak erkölcstelen), mint azzal a tágabb jogfogalommal, amely megengedi, hogy ezek is a jog részének legyenek tekinthetők, amennyiben az érvényesség mindenkori kritériumainak megfeleltek. Ez utóbbi keretében ugyanis még mindig vizsgálható az erkölcstelen jog is, vagyis az a helyzet, amikor a joggal „visszaélték”; ez ugyanakkor a szűkebb jogfogalom esetén kizárt.¹⁶⁸ Végső soron a jog erkölcsi bírálatának (az adott jog *létének* elismerése *mellett*) teret kell adni, és be kell vallani azt a kényelmetlen igazságot, hogy a határhelyzetekben elkövetett cselekmények, az erkölcstelen jog alapján eljáró emberek magatartása esetén olykor választani kell a jogtalanság és az erkölcstelenség között.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Sokan (leghevesebben legfőbb vitapartnere, Ronald Dworkin) bírálták e tézist, félreértve azt, úgy interpretálva, miszerint Hart a jogot morál nélkül képzei el. Valójában állítása annyi, hogy a jog morális értékelés nélkül is vizsgálható. Ez nem jelenti, hogy a(z egyes) jogrendszerekben ne létezhetne kívánalom (a normák jogi jellegét konstituáló ún. elismerési szabály alapján) arra, hogy a jog egyszersmind erkölcsös is legyen, csak annyit, hogy egy normarendszer jogisága önmagában attól még nem kérdőjeleződik meg, hogy a jogiság kritériumai között adott esetben ilyen kívánalom nincs. (Vö.: HART: i. m., 236.)

¹⁶⁷ „Ami a [pozitivistákat] elsősorban érdekelte, az azoknak a [...] kérdéseknek a világos és őszinte megfogalmazása volt, amiket azok a törvények vetnek fel, amelyek erkölcsileg elfogadhatatlanok, de megalkotásuk formailag kifogástalan, jelentésük egyértelmű és egy rendszer valamennyi elismert érvényességi kritériumát kilégítik. [...] Az volt az álláspontjuk, hogy az ilyen törvények megítélésében mind az elméleti gondolkodókat, mind [a] [...] hivatalos személyeket és magánembereket csak összezavarhatja, ha arra buzdítjuk őket: ne tekintsék ezeket »jognak« vagy »érvényesnek«. [...] szerintük azt kellene mondanunk, hogy »a kérdéses dolog törvény, de túl erkölcstelen ahhoz, hogy alkalmazzam, illetve betartsam.«” (HART: i. m., 240.)

¹⁶⁸ HART: i. m., 242–243.

¹⁶⁹ „A visszamenőleges büntetést nem szabad úgy feltüntetni, mintha egy olyan cselekedet miatt kiszabott rendes büntetés lenne, ami korábban törvénysértő volt. Az egyszerű pozitivisták tan mellett tehát, mely szerint az erkölcsileg elfogadhatatlan szabályok is jognak számíthatnak, leg-

De nemcsak a jog belső nézőpontjából támaszt nehézségeket egy adott jogrendszer felfüggeszt(őd)ésének esete, hanem az ún. „külső nézőpontból” is.¹⁷⁰ Utóbbiban annak a ténynek a megállapítása fontos, hogy vajon egy jogrendszer és annak végső érvényességi kritériuma (az ún. elismerési szabály) létezik-e (még).¹⁷¹ Ezt két szinten lehet vizsgálni: egyrészt abból a szempontból, hogy az emberek engedelmeskednek-e (még) a régi elismerési szabály alapján létrejött jogszabályoknak; másrészt hogy a hivatalos személyek (még) annak megfelelően járnak-e el, és elfogadják-e (még) azt mint magatartásuk (és mások magatartása megítélésének) adekvát mércéjét.¹⁷² Hart „*a jogrendszer patológiájának*” nevezi azokat az eseteket, amikor a két szempont között diszkrepancia áll fenn, azaz, amikor a hivatalos személyek által alkalmazandó, az elismerési szabály által felállított érvényességi kritérium alapján jognak minősülő magatartási szabályokat a bíróságok és más hivatalos személyek még jognak tekintik, de az emberek már nem engedelmeskednek ezeknek a szabályoknak.

Ennek a patológiának több fajtája van. Hart *forradalomnak* nevezi azt a helyzetet, amikor a kormányzásra irányuló igény a csoporton (az adott jogrendszer által szabályozott társadalmon) belül jelentkezik, vagyis a jogrendszer bizonyos törvényeit az új hatalmi csoport is elfogadja, de az új csoport tagjai válnak – a jogrendszer ún. változtatási szabályát megsértve – a hatalom új birtokosaivá, új „hivatalos személyekké”.¹⁷³ A másik patologikus állapot az *ellenséges hódítás*, amikor ugyanazt (azaz a fennálló rendszer keretei közötti alanyváltozást a hivatalos személyek körében) kívülről valósítják meg, vagyis „kívülről jelentkezik a fennálló rendszer

alábbis az mindenképpen felhozható, hogy nem próbálja meg elleplezni: szélsőséges körülmények között esetleg két rossz közül kell választanunk.” (HART: i. m., 245.)

¹⁷⁰ „[V]alaki tekinthet úgy is a szabályokra, mint egy olyan külső megfigyelő, aki maga nem azonosul velük, és úgy is, mint annak a csoportnak a tagja, amely magatartása irányítóiként elfogadja és alkalmazza az adott szabályokat. E nézőpontokat nevezhetjük „külső”, illetve „belső” nézőpontnak. (HART: i. m., 109.)

¹⁷¹ Hart szerint a jognak két eltérő természetű területe van. Az ún. elsődleges szabályok azt mondják meg, milyen jogai és kötelezettségei vannak a társadalom tagjainak; ezek lehetnek kényszerítő szabályok (melyek tiltanak vagy köteleznek), és jogi erőt kölcsönző szabályok, melyek a magánfelekre azt a hatalmat ruházzák át (kijelölve egyúttal ennek feltételeit is), hogy érvényes jognyilatkozatot tehessenek, vagy jogi hatást kiváltó jogügyletet köthessenek. A jog lényegét azonban az ún. másodlagos szabályok adják, melyek meghatározzák azon kritériumokat, amelyek alapján egy elsődleges norma a társadalom által érvényesnek elfogadott *jogi* norma lehet („*elismerési szabály*”), amelyek alapján a régi elsődleges normák megváltoztathatók, avagy módosulhatnak („*változtatási szabály*”) és azt, hogy az elsődleges normákat ki, hogyan, milyen eljárás keretében kényszerítheti ki, ha azokat a társadalom tagjai nem tartják be önként („*ítélkezési szabály*”). (Vö.: HART: i. m., 100. és 111–120.)

¹⁷² HART: i. m., 139.

¹⁷³ HART: i. m., 141.

keretei közötti kormányzásra vonatkozó felhatalmazás nélküli igény”.¹⁷⁴ Végül, a harmadik, tipikus patológikus állapot az *anarchia*, melynek során „a kormányzásra támasztott bármilyen politikai igény nélkül egyszerűen szétesik a rendezett jogi irányítás”.¹⁷⁵

Továbbá lehetnek olyan *átmeneti állapotok* is, amelyek esetében nem lehet tudni, hogy még a régi vagy az új hatalom van-e abban a helyzetben, hogy meghatározza a társadalom életét szabályozó törvények alkotásának jogát. Amennyiben visszatér a régi rend, úgy az átmeneti állapotban elkövetett cselekmények megítélése nem egyértelmű; Hart szerint azonban ilyenkor mindig a régi-új (mint az adott pillanatban érvényes) jogi rend keretei között kell megítélni azt, hogy az utólag ideiglenesnek bizonyult szituációban elkövetett cselekmények jogszerűek (az elbírálási/megítélési időpontban érvényes végső elismerési szabály alapján megalkotott elsődleges jogi normáknak megfelelőek) voltak-e. Ebbe beleértendő a visszamenőleges (az átmeneti időszakban megvalósult történésekre vonatkozó) hatály kérdése is, amelynek jogszerűségének kritériumait szintén a régi-új jogrend elismerési szabálya alapján kell megállapítani. Ennek jogszerűségének elismerése viszont már ismét a jog belső nézőpontján, vagyis a jogrendszer által szabályozott társadalom tagjainak megítélésén múlik.¹⁷⁶

6. Konklúzió

A fenti eszmetörténeti vázlatból is látható, hogy a jog (a tételes jogrend és az a mögötti politikai-társadalmi rend) valódi válságszituációival kapcsolatos teoretikus problémák mindig is élénken foglalkoztatták a jog- és államfilozófia és a jogbölcselet művelőit. A bemutatott filozófusok és jogelméleti szerzők természetesen messze nem képezik le a jog határhelyzeteiről elmélkedő gondolkodókat, csupán a felszín jelentik. Az észszerűség keretein belül azonban ezen filozófusok és jogbölcselek gondolatait elégségesnek ítéltük arra, hogy bemutassuk, milyen megközelítési lehetőségei vannak ezen kérdéskörnek, és milyen paradigmákon belül lehet a jog e „nehéz kérdéseire” válaszokat (válaszkísérleteket) adni.

A paradigmaticus esetek és a markáns elméletek jó részét e szerzők lefedik; egyúttal elméleteik elemzése azt is mutatja, hogy a „nehéz esetekre”, így például arra a kérdésre, hogy mit kell tennie a politikai hatalom birtokosának és/vagy a dedikált jogalkotónak ezekben a határhelyzetekben, illetve, bármit is tesznek, az hogyan ítélné meg, vagy mi alapján igazolható, nem lehetséges egyértelmű, egzakt

¹⁷⁴ HART: i. m., 141.

¹⁷⁵ HART: i. m., 141.

¹⁷⁶ HART: i. m., 142.

és támadhatatlan választ adni. A határhelyzetek, a „válság joga” éppen azokat a társadalmi krízisszituációkat fedi le, melyekben a jog megkérdőjeleződik, illetve a jogot alkotó állami gépezet hatalma elenyészőben van, de legalábbis azt erős (külső vagy belső) támadások érik. Egzakt válasz hiányában is megéri azonban az egymástól meglehetősen eltérő megközelítési lehetőségekkel, gondolkodási paradigmákkal, a jog és politikai hatalom viszonyának vizsgálatára irányuló különböző markáns elméletekkel tisztában lenni, mert egy esetlegesen bekövetkező későbbi, valódi válságszituációra adható – bármilyen – hatékony, adekvát válasz ezen (ideális esetben pusztán elméleti) lehetőségek ismeretétől, a határhelyzetekben működő társadalmi dinamikák tudásától, és az erre épülő cselekvési potenciál meglététől (vagy éppen hiányától) függhet.

Abstract

THE LAW OF CRISIS. LEGAL PHILOSOPHICAL AND LEGAL THEORETICAL
APPROACHES

The present paper deals with legal philosophical, legal theoretical, state theoretical and political philosophical approaches to crisis situations of law in the context of the history of ideas. It seeks to explore how the thinkers who formulated the relevant theories, from ancient philosophers to modern legal theorists, viewed situations that threatened the existence of the state and law, what ontological features they identified, and what responses they considered legally, politically or morally adequate to these crisis situations. In our study, we have sought to get closer to aspects at the borderline between law and non-law, to the 'hard cases' of law, and to show what distinctive conceptions have been elaborated in the theories of particular authors or in specific periods that can be well defined in terms of the history of ideas.

DR. UDVARY SÁNDOR

tanszékvezető egyetemi tanár

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Polgári Eljárásjogi Tanszék

A POLGÁRI ELJÁRÁSJOG VÁLSÁGIDŐSZAKOKBAN

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2023.Udvary.223>

A polgári eljárásjog, azon belül a perjog kevésbé tűnt olyan jogterületnek, melyet a válságok általában, legutóbb pedig a Covid-19-világjárvány közvetlenül érintett volna. Mégis, ahogy az alábbiakban igazolni igyekszem, a válságok nemcsak az alkotmányjogi és más közjogi szabályok tekintetében eredményeznek hirtelen változást, nemcsak az anyagi magánjog reagál a gazdasági vagy éppen egészségügyi veszélyhelyzetre – jellemzően szociális célú¹ intézkedésekkel –, hanem az eljárásjog is keretet biztosít e szabályok érvényesüléséhez.

Az eljárásjogra gyakorolt hatások a válsághelyzet jellegétől függenek. Az egészségügyi veszélyhelyzet a személyes kontaktus által terjedő betegség miatt állt elő, a változások így szükségszerűen érintették a perjogi alapelvek legbelső körét, különösen is a közvetlenséget. Más esetekben, mint például a gazdasági jellegű „devizaválság” idején az eljárásjogi szabályok éppen újszerű csatornát biztosítottak az anyagi jogi normák kiegészítéseképpen.

A válsághelyzeti eljárási változásoknak szükségképpen vannak pozitív vonásai, mindenekelőtt az, hogy egyáltalán végig tudja vinni azokat a jogalkotó, s válságoldó eszközt ad a polgárok kezébe. Az alább felvillantott devizaválsági helyzetben korábban nem létező perlési eszközzel, tömegesen próbálta a számos családot érintő gazdasági problémát rendezni. Az egészségügyi válsághelyzetnél – ami a száz évvel ezelőtti spanyolnátha járványra visszagondolva szintén nem az első tapasztalata a jogalkotónak – már tudott a technológia haladására is támaszkodni a törvényhozás, és új technológiai eszközöket igénybe venni a perben való személyes kontaktus kiváltására. S a veszélyhelyzetben bevált, működött megoldások meggyőzték a jogkereső közönséget is arról, hogy megvan a költségkímélő alternatívá-

¹ Jobb kifejezés híján szociális célúként tekintem tanulmányomban az olyan intézkedéseket, amelyek állami erővel átrendezik a felek korábbi – adott válsághelyzet miatt elnehezült – magánjogi megállapodásainak feltételeit jellemzően az egyik (általában gyengébbnek tekintett) fél, pl. a fogyasztó javára. Ilyen a kamatfizetési könnyítés, kamatmaximálás, a fizetési határidő meghosszabbítása, a végrehajtás feltételeinek elnehezítése, stb.

ja a személyes jelenléttel történő perlekedésnek. A bíróságok korábbi hezitálását is legyőzte a perbeli *force majeure* és kénytelenek voltak alkalmazkodni a digitális megoldásokhoz, sokszor éppen elől járni azokkal.

Ugyanakkor alább azt is igazolni igyekszem, hogy éppen ez a siker válhat a klasztrikus közvetlenségi elv sírásójává, holott – meggyőződésem – a bírósági tárgyalás kiváltása más eszközökkel olyan negatív hatásokkal is járhat, mint a bírósági döntés szimbolikus legitimációs erejének csökkenése, vagy a bizonyítás közvetettségéből fakadó aggályok megszorodása.

A pandémia által indukált változások nemcsak a perjogban, perorvoslati eljárásokban jelentkeztek, hanem a nemperes eljárásokban is. Itt a végrehajtási eljárás példáján keresztül igyekszem igazolni, hogy a jogalkotó azonnal reagált a veszélyhelyzetre, erős szociális töltetű jogszabályváltozásokat eszközölt, az eljárási eszközök útján is képes volt védeni a polgárait a pandémiával együtt járó más társadalmi hátrányoktól.

Az pedig, hogy a veszélyhelyzet mennyiben tartható fenn vagy válik általánossá, az ott kialakított szabályok mennyiben szivárognak át az általános perjogi, eljárási szabályok közé, szintén vizsgálandó kérdés. Alább igyekszem igazolni azt a véleményemet, hogy a veszélyhelyzet több esetben is inkubátorként működött az általános perjogi, esetleg nemperes eljárási szabályok módosítása tekintetében.

1. Áttekintés

A polgári peres eljárásjog elmúlt másfél évtizede anélkül is érdekes lett volna, hogy azt több, előbb egy devizahitelezésből fakadó gazdasági jellegű válság, majd egy világjárvány megzavarja. Még az 1952. évi III. törvény, a polgári perrendtartásról szóló régi jogszabály volt hatályban, amikor az elsővel kellett megküzdeni, majd a kodifikáció 2013-as megkezdését követően a 2018-ban hatályba lépett polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényre (a továbbiakban: Pp.) maradt a váratlanul beütő egészségügyi válsághelyzet kezelése az igazságszolgáltatási téren.

Az új Pp. gyakorlatának kialakulása önmagában elegendő izgalmat adott volna a területtel foglalkozóknak, ráadásul, mivel a Pp. a polgári nemperes eljárásoknak is mögöttes joganyaga, a változás sokkal szélesebb területet befolyásolt. Az említett két válsághelyzet azonban több évre elhúzódó tüneteket produkált a jog számos területén, ideértve a perjogi viszonyokat is. Bár időközben a devizaválság elhalványult, az egészségügyi válsághelyzet csitulni látszik, újabb, immár háborús válsághelyzet befolyásolja a jogrendünket. S a jogalkotó, úgy tűnik, hozzászólt a körülményekhez; rutinszerűvé vált a rendes jogalkotási mechanizmushoz képest eltérő megoldások alkalmazása.

Tanulmányunk célja, hogy a polgári perjogi rend, valamint a szélesebb értelemben vett polgári eljárásjogi rend változásait megvizsgáljuk abból a szempontból, hogy a válsághelyzet hogyan érintette azokat.

A Pp. egészének koncepcionális átalakulása már sok tanulmány, monográfia, kommentár vizsgálati tárgya volt.² Ugyanakkor az új Pp. maga, s a módosító szabályok, valamint a külső kényszer, különösen is az immár válsághelyzetek, legutóbb az egészségügyi veszélyhelyzet állandóan „finomhangolják” az eljárási rendet. A gazdasági jellegű sokkhatások kezelési mintája után lentebb ezeket a hatásokat vizsgáljuk.

2. Devizaválság – eljárásjogi részproblémával

A gazdasági válságok épphogy nem újak a jogalkotó számára, a 20. század számos olyan kirívó helyzettel szembesítette az államot,³ amelyek megoldásához újszerű eszközökre, adott esetben a piaci vagy éppen aktuálisan uralkodó más gazdasági rendszerszervező elvvel⁴ szembenálló jogszabályokra volt szükség.

² WOPERA ZSUSZA: Az új polgári perrendtartás elvi alapjai. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/4. szám, 153–161.; SZABÓ IMRE: Szakértelem és felelősség. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/9. szám, 374–385.; PÁKOZDI ZITA: A perindítás és a keresetlevél szabályai az új Pp.-ben. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/7-8. szám, 345–350.; WALLACHER LAJOS: Az osztott perszerkezet bevezetésének közvetett hatásai az új polgári perrendtartásban. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/12. szám, 529–535.; NAGY ADRIENN: Új jogintézmények a polgári perbeli bizonyítás szabályozásában. *Jogtudományi Közlöny*, 2018/1. szám, 1–8.; HERÉDI ERIKA: A preklúzió jelentősége a megújult polgári perben. *Jogtudományi Közlöny*, 2018/3. szám, 117–125.; PRIBULA LÁSZLÓ: A polgári perrendtartás megvalósult hatásköri modelljének értékelése – a történeti fejlődés tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 2020/1. szám, 21–34. <https://doi.org/10.21867/KjK/2020.1.13>; UDVARY SÁNDOR: Az első Pp. novella jelentősége az elsőfokú eljárásra. *Jogtudományi Közlöny*, 2021/3. szám, 129–139.; LUGOSI JÓZSEF: Az eljárásindítás és -megszüntetés a Pp.-ben. *Jogtudományi Közlöny*, 2021/5. szám, 248–255.; BARTHA BENCE: A perfelvételi szak egyes szerkezeti kérdései a polgári perben. *Közjegyzők Közlönye*, 2021/3. szám, 19–35.; VARGA ISTVÁN – ÉLESS TAMÁS (szerk.): *Szakértői javaslat az új polgári perrendtartás kodifikációjára*. Budapest, HVG-Orac, 2016.; VARGA ISTVÁN – NÉMETH JÁNOS (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai*. Budapest, HVG-Orac, 2014.; BARTHA BENCE: *A tárgyalási szerkezet változásainak hatásai a polgári perben*. Budapest, Közjegyzői Akadémia, 2022.; WOPERA ZSUSZA (szerk.): *Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. Törvényhez*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2017.; VARGA ISTVÁN (szerk.): *A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja. I-III*. Budapest, HVG-Orac, 2018.

³ BODZÁSI BALÁZS: A 20. századi gazdasági válságok hatása zálogjogunk fejlődésére. *Állam- és Jogtudomány*, 2012/4. szám, 453–496.; CZUGLER P. ÁRON: Hitelválságok kezelése egykor és most – a bethleni konszolidáció magánjogi válságjogának tanulságai a jelenkor számára. *Jogtudományi Közlöny*, 2015/1. szám, 37–48.

⁴ A szocializmusban a tervgazdálkodásban gyökerező problémák megoldását sokszor éppen a piaci jellegű intézkedések átmeneti visszavezetésével oldották meg, ilyen volt pl. a Szovjetunió 1920-as évekbeli novaja ekonomicseskaja polityika-ja, a NEP, amit aztán ideológiai alapon – az alapjául szolgáló problémák enyhülésével és az ideológiai harc erősödésével – a sztálini gazdaságirányítás

Sokszor azonban nehézséget okoz, hogy a válsághelyzetet felismerje a jogalkotó: általában a tömegessé válás,⁵ illetve a változások hirtelensége indukálják azokat az intézkedéseket, amelyek a rendes jogalkalmazás keretéből kilépő megoldásokat szükségessé tesznek. Önmagában a válsághelyzetté való minősítés és az ekként való kezelés komoly jogpolitikai döntés, mivel a rendes jogrendtől való eltérés jellemzően az érintett társadalmi rétegekre vonatkozik, vagyis az abból kimaradó rétegek továbbra is az általános szabályok hatálya alatt maradnak – ami a társadalom szövetét feszítő, gyengítő hatás. Másképpen megfogalmazva: egy adott réteget érintő válságkezelési eszköz szükségképpen azokra a társadalmi rétegekre nehezedik, akik maguk elkerülték a gazdasági helyzetük elnehezülését – pl. felelős pénzügyi gondolkodásuknak köszönhetően –, most azonban a mentőprogram költségei végső soron rájuk is szétterülnek.

Igaz ez akkor is, ha a költségek nem közvetlenül rájuk vannak kiróva, hanem egy gazdasági szektor (pl. kereskedők, pénzügyi vállalkozások) üzleti tevékenységébe – akár adók útján – avatkozik be az állam. Ebben az esetben a megemelkedett adók miatt képzett magasabb árakon keresztül viselik a többletterhet a polgárok (fogyasztók). A jogpolitikai döntés nehézsége tehát véleményem szerint abban rejlik, hogy mi az a pont, amikor a felelősen gondolkodó polgárokkal szemben a kevésbé szerencsés polgárokat valamilyen társadalomszervezési, vagy más politikai okból mégis előnyben részesíti az állam. Ilyen társadalmi okként tudom azonosítani a széleskörű, akár a jogbékét megzavaró társadalmi elégedetlenség elkerülését, a jogviták túlzó mértékű elszaporodásának megelőzését (hisz ez a jogbéke megbontottságára utal), a társadalmi vagyoni olló szétnyílásának lassítását, vagy éppen megállítását (mivel ez is hajlamos a társadalmi békét megbontani), stb.

Az okok helytelen felméréséből fakadóan egy ilyen döntés negatív következménye lehet a polgárok felelősségtudatának csökkenése – hiszen a múltbéli tapasztalatok alapján nemtörődöm döntések esetén is állami megmentést várnak –, ami állandó terhet ró a gazdaságra azáltal, hogy a jól gazdálkodó polgároktól hatékony célokra használt eszközöket von el a rosszul gazdálkodó polgárok megmentése céljából.

Mindezek a nehézségek a devizaválság idején is megmutatkoztak. A probléma széleskörű volt, visszavezethető volt túlfűtött adósi és hitelezői magatartásokra, s voltak széles rétegek, amelyek nem estek áldozatul a kecsegtető ajánlatoknak. A devizahitelekből fakadó jogviták sokasága az igazságszolgáltatás működését

eltörölt. De az új gazdasági mechanizmus 1968-as magyarországi bevezetése, majd 1972-es elhárítása is hasonló okokra volt visszavezethető. Lásd VEREBICS JÁNOS: A verseny mint gazdasági és jogi probléma az 1968-as mechanizmus-reform első éveinek összefüggésében. *Állam- és Jogtudomány*, 2018/3. szám, 98–120.

⁵ Ld. így: BODZÁSI BALÁZS: A deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződésekhez kapcsolódó egyes polgári jogi kérdésekről. *Miskolci Jogi Szemle*, 2018/2. szám, 61–75., 75.

elnehezítő mennyiségű pert eredményezett, társadalmi szervezkedés, tüntetések folytak e csoport értekeinek védelmére, s a devizahitelek anyagi helyzete sokszor – akár máig ható módon – valóban elnehezült, szétnyitva a jövedelmi ollót az ő hátrányukra.

A jogalkotó által adott válasszal, leginkább azok közgazdasági indokaival, anyagi jogi kérdéseivel kötetek,⁶ tanulmányok⁷ sora foglalkozott. Érdeemes azonban azt a vetületét felidézni az intézkedéseknek, amelyek eljárásjogi eszközzel szolgálták a jogalkotói célt.

A Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény⁸ a Kúria 2/2014. PJE határozatára reagált. A PJE határozat főszabályként ugyan 1. pontjában kimondta, hogy ha „*az árfolyamkockázatot – a kedvezőbb kamatmérték ellenében – korlátozás nélkül a fogyasztó viseli, [az] a főszolgáltatás körébe tartozó szerződéses rendelkezés, amelynek a tisztességtelensége főszabályként nem vizsgálható*”, de azt is világossá tette, hogy ezen okból mégis „*csak akkor vizsgálható és állapítható meg [az érvénytelenség], ha az általánosan tájékozott, ésszerűen figyelmes és körültekintő átlagos fogyasztó [...] számára annak tartalma a szerződéskötéskor – figyelemmel a szerződés szövegére, valamint a pénzügyi intézménytől kapott tájékoztatásra is – nem volt világos, nem volt érthető*.” Az említett PJE határozat 2. pontja szerint pedig az „*egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő szerződéses rendelkezés akkor tisztességtelen, ha az nem felel meg a fogyasztói kölcsönszerződésben pénzügyi intézmény által alkalmazott általános szerződési feltételekben szereplő egyoldalú szerződésmódosítási jog tisztességtelenségéről szóló 2/2012. (XII. 10.) PK vélemény 6. pontjában felsorolt elveknek (egyértelmű és érthető megfogalmazás elve; tételes meghatározás elve; objektivitás elve; ténylegesség és arányosság elve; átláthatóság elve; felmondhatóság elve; szimmetria elve)*”. E kúriai határozat lényegében egyedi vizsgálat tárgyává tette a vitatott szerződéseket – összhangban a bíróságok igazságszolgáltatási funkciójával –, s meghatározta a vizsgálat szempontjait is.

A jogalkotó azonban sokszor ítéli meg úgy, hogy nem várhatja meg a bírósági viták nyugodt lefolytatását,⁹ elkerülendő a fentebb említett hátrányos társadalmi következményeket. A helyzet gyors kezeléséhez a perjogon belül egy „unortodox”

⁶ Ld. így: BODZÁSI BALÁZS (szerk.): *Devizahitelezés Magyarországon. A devizahitelezés jogi és közgazdasági elemzése*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2019. <https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/4108/1/devizahitelezes2019.pdf> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 28.)

⁷ Ld. így: CZUGLER P. ÁRON: i. m., 37–48.

⁸ A továbbiakban: DH1 vagy „Tisztességtelenségi” törvény.

⁹ LAJER ZSOLT: A devizahitelekkel kapcsolatos perek néhány alperesi tapasztalata. In: BODZÁSI BALÁZS (szerk.): i. m., 257.

megoldás szolgáltatva a lehetőséget. Amíg a 2/2014. PJE határozat alapján az egyes fogyasztóknak kellett volna saját ügyükben egyedi pert indítani, s az ott meghatározott egyedi körülményeket bizonyítani, addig a DH1 a perjogi szituációt a feje tetejére állítva – sőt a fejet is kicserélve – egy tömeges perlési eszközt kreált, amely a vitatott jogkérdéseket – elvileg – egy csapásra oldotta meg.

A peres eljárás az anyagi joggal karöltve tudta a jogalkotó által elvárt hatást kifejteni: alapja az a jogalkotói döntés volt, amely szerint az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét tartalmazó szerződéses kikötés tisztességtelenségét vélelmezni kell.¹⁰ Az igazolhatóan egyedileg megtárgyalt feltételek nem estek a vélelem alá. Fontos momentum, hogy a jogalkotó által megoldani kívánt problémát az eljárásjog vagy az anyagi jog egyedül megoldani nem tudta: a kettő kombinációjára volt szükség ahhoz, hogy az anyagi jogban tételezett célt megfelelő eszközzel el is érjék.¹¹

A vélelem megdöntésére indíthatott pert a pénzügyi intézmény – ezzel az alkotmányjogi tisztességes eljárási követelményeknek bizonyos körben eleget téve –, amennyiben azonban per nem indult, vagy a felperesi pénzügyi intézmény elvesztette azt, a jogerő alapján a vélelem beállt. A perekben az alperes a Magyar Állam volt, hiszen az érintett fogyasztók egyenként való perben állítása nyilván ellehetlenítette volna a pereket.

A DH1 4. §-a felsorolta valamennyi, a Kúria jogegységi határozatában hivatkozott elvi alapját annak, hogy miért tisztességtelen az ilyen kikötés és a harangkötél-elv¹² miatt, ha bármelyik ok tekintetében sikertelen volt a felperesi kereset (valójában pénzügyi intézményi védekezés...), a kereset sikeres nem lehetett, az egyoldalú szerződésmódosítási lehetőség tisztességtelensége pedig beállt.

A per szabályai teljes mértékben eltértek az általános perjogi szabályoktól. Különösen érdekes ez abból a szempontból, hogy a perjog akkor folyó kodifikációja éppen az egységes perjogi mechanizmus mellett tette le a voksot.¹³ Jogvesztő perindítási határidő [DH1. 8. § (1) bek.], eljárást lassító intézmények, így különösen hiánypótlás (!) kizárása [DH1. 7. § (7) bek.], kézbesítési szabályok eltérő jellege

¹⁰ Felmerül a kérdés, hogy vajon a vélelem anyagi jogi, vagy eljárásjogi intézmény, esetleg a kettő együtt? Jelen esetben az anyagi jogi jelleg azért domborodik ki, mert anyagi jogi intézményhez kapcsolódik a vélelem. Kétségtelen azonban, hogy e vélelem csak akkor tud – az önkéntes teljesítéstől eltekintve – érvényesülni, ha azt eljárásjogi kényszereszközök, a bíróságok útján kényszeríti ki az állam. (A felvetést köszönöm BODZÁSI BALÁZS szerkesztő lektornak.)

¹¹ Itt utalunk arra a véleményünkre, amely rámutat a csoportos keresetek népszerűtlenségére mindaddig, amíg az anyagi jog átalánykártérítéssel vagy más hasonló egyszerűen bizonyítható igénnyel nem teszi racionálissá a csoportos per indítását. Ld.: UDVARY SÁNDOR: *Pro actione collectiva*. Budapest, Patrocínium, 2015, 179–187.

¹² Ha bármelyik oknál fogva a tisztességtelenség vélelme megáll, irreleváns, hogy a többi ok tekintetében alapos-e a felperesi hivatkozás.

¹³ VARGA ISTVÁN: Egység és sokféleség a perrendi kodifikációba. In: VARGA ISTVÁN – NÉMETH JÁNOS (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai*. Budapest, HVG-Orac, 2014, 19–49.

[DH1. 7. § (5) bek.], a bizonyítási kioktatás kötelező mellőzése [DH1. 7. § (6) bek.] és más szabályok – mind-mind azt szolgálták, hogy rendkívül szoros határidő mellett, az eljárásjogi garanciák csökkentése útján intézze el a bíróság ezt a szerződési tömegeket érintő kérdést.

Megjegyezzük, hogy a garanciák léte éppen azt a szigorú rendet adja, ahol az eljárás amiatt lehet lassabb az elvártnál, mert ki kell méríteni a felek jogvédelmét szolgáló kötelezettségeket. Különösen szembeötlő ebből a szempontból a bizonyítási teherre való kioktatás törvényi mellőzése a perben. A korábbi Pp. kardinális rendelkezése – és sokszor az eljárás megismétlését eredményező eljárási hiba volt –, hogy az eljáró bíróság a per eldöntése szempontjából jelentős bizonyítási kérdések körére és a bizonyítási teherre a felsőbb bíróság megítélése szerint nem megfelelően oktatta ki a feleket.¹⁴ Bár az eljárást ez lassíthatta, a tisztességes eljárás egyik alapvető elemének volt ez tekinthető – a felet nem lehetett tudatlanságban tartani arról, hogy mit tart a per eldöntése szempontjából fontosnak és miképpen a bíróság. E kioktatási kötelezettség *ex lege* mellőzése ebben a perben arra utalt, hogy a jogalkotó az időszerűséget és az ítéletben jelentkező eredmény véglegességét magasabbra értékelte, mint az említett garancia tartalmát.

Az aggályt részünkről az okozza, hogy olyan társadalmi válsághelyzetben tette ezt meg a jogalkotó, amelyben a pénzüzetekkel szemben éppen a tisztességtelenség vádja fogalmazódott meg, a korábban törvénybe nem ütköző gyakorlatuk vált *ex lege* vélelem által tisztességtelenné.¹⁵ Ez a megoldás azt mutatja, hogy a jogalkotó számára az eljárási garanciák inkább akadályt képeznek, mint a polgáraik és jogi személyeik alapvető eljárási jogai. Márpedig véleményem szerint pontosan ez a funkciójuk: az eljárási garanciák eltávolítják a vitától az államot a magánfelek egymás közti perlekedésében, szigorú „táncrendet” írnak elő a felek eljárási pozícióinak kiegyensúlyozására, amelyben az államnak általában nincsen érdekeltsége.¹⁶ Ezt az egyensúlyt a politikai beavatkozás természetesen megbonthatja, azonban

¹⁴ A kioktatási kötelezettség teljesítésével kapcsolatban részletesen lásd: 1/2009. (VI. 24.) PK véleményt a Polgári perrendtartás tájékoztatási kötelezettségre vonatkozó szabályainak alkalmazásával kapcsolatos egyes kérdésekről

¹⁵ Azt sem szabad azonban elfelejteni, hogy ha a fogyasztó lenne a felperes, akkor egy olyan szakkérdésben terhelné őt a bizonyítási teher, amelyhez semmiféle szakértelemmel nem rendelkezik, szemben a professzionális piaci szereplő pénzüzetekkel, aki rendelkezik. (Az észrevételt köszönöm a szerkesztőnek!) Ez, mint jogpolitikai megfontolás tökéletesen illusztrálja azt a lentebbi nézetemet, hogy az állam, a jogalkotó a semleges kezelés kívánalmával szemben igenis figyelembe veszi a szerződési felek szociális helyzet szerinti különbözőségét (itt a pénzüzetek professzionalizmusát), és a perjogi helyzetükben is tükrözi – hátrányukra – azt.

¹⁶ A szociális per alagondolata sem az, hogy az államnak a per tárgyához volna kötődése, hanem az, hogy a per mint társadalmi jelenség szabályozásában, közérdekű célokra való alávetésében van – a liberális perszemlélethez képest – érdekeltsége. FRANZ KLEIN: Pro futuro. Betrachtungen über Probleme der Civilprozeßreform. *Juristische Blätter*, XIX. Jahrg., 1890, 44–52, XX. Jahrg., 1891, 1–9.

ez egyrészt ragadós abban az értelemben, hogy a nehezen kimunkált garancia így csökkentett tartalma arra indíthatja a jogalkotót, hogy szélesebb körben is eltekintsen attól. Ha a példa elterjed, a garanciák csökkentése válik trenddé, általánossá válhatnak az eredetileg átmenetinek szánt eszközök. Másrészt, a kiegyensúlyozott polgári pernek része a bíróság előtti egyenlőség elve is, amely magában foglalja az azonos törvények követelményét. Minél többször tesz kivételt a jogalkotó a mindenkire egyformán érvényesülő garanciák alól, s különösen ha meghatározott csoportok (itt éppen a pénzüzetek) válnak alanyaivá a csökkentett garanciáknak, akkor a későbbiekben egyre kisebb ellenállás mutatkozik más csoportok kiemélése ellen e garanciák alól. Mélyen egyetértünk az egységes polgári pertípus indokoltságával,¹⁷ még akkor is, ha már az új Pp. tekintetében is vannak kivételes pertípusok, a pertárgy specialitásával indokolt körben.

A megoldás különlegessége más oldalról is vizsgálható. Mindenekelőtt az ötlük szembe, hogy e tömeges perlési eszköz még azelőtt valósult meg, hogy az új Pp. bevett volna azt – egyébként ilyen célra alkalmatlan formában.¹⁸ A perjogi szituáció is kivételes, mivel nem az alperesi oldalon szoktak tömegek állni, hanem a felperesi oldalon, itt azonban az alperesi fogyasztói érdekeltek helyett az állam került alperesi pozícióba, mintegy összefoglalva az alperesi érdekeket a saját „személyében”. Ez a szubsztitúció véleményem szerint az eszköz politikai jellegét támasztja alá, mivel az állam a fogyasztók magánjogi jogait és érdekeit vette át ebben a perben.

Figyelemre méltó, hogy sem a DH1-ben, sem annak indoklásában a közérdek nem tűnik fel, így közérdekű perlésnek nehezen lenne besorolható ez a különös eszköz. Persze a jogalkotó ma, a közérdekű perek szabályozottsága idején már egyszerűen közérdekűnek minősíthetné az ilyen (ehhez hasonló) pert, azonban a DH1 megalkotása idején ez a perjogi kategória összefoglalóan még nem volt szabályozva, ezért nem is kellett a jogalkotónak ezzel az egyébként racionálisan

¹⁷ VARGA: i. m., 19–49. Az egységes pertípus főszabálya nem jelenti a különleges perek kizártságát, azonban a különleges perszabályok indokoltságát a jogalkotónak a per tárgyának vagy alanyának (címezettjének) személyében meglévő, jogpolitikailag kiemelten jelentős okkal kell alátámasztania. Így pl. a sajtóban való hamis tény állítást a sajtó-helyreigazítási különleges per e szűk körben hivatott orvosolni (figyelemmel a sajtó társadalmi tényterjesztő funkciójára), de az ugyanezt a személyt sértő személyiségi jogi igény tekintetében (figyelemmel a személyiségi jogsértések szétága-zó jellegére, aminek csak egy kis része a becsület megsértése) már nincsen különleges per. Példa lehet a váltóper is, amely a speciális értékpapírjogi viszony, a speciális tárgy védelmét szolgálja – de nem különleges per formában, hiszen a gyorsító szabályok mértéke nem éri el azt a mennyiségi és minőségi szintet, ami miatt a különleges perbe való szervezése indokolt lett volna.

¹⁸ A kollektív igényérvényesítési eszközökről ld. HARSÁGI VIKTÓRIA: Kollektív igényérvényesítés. In: JAKAB ANDRÁS – KÖNCZÖL MIKLÓS – MENYHÁRD ATTILA – SÜLYOK GÁBOR (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Polgári eljárásjog rovat, rovat szerkesztő: HARSÁGI VIKTÓRIA). <http://ijoten.hu/szocikk/kollektiv-igenyervenyesites> (2022), UDVARY SÁNDOR: A közérdekű és társult perek a polgári perrendtartásban. *Jogtudományi Közöny*, 2018/5. szám, 221–230.

nehezen indokolható lépéssel legitimálnia a döntését. Kimondott közérdek nélkül lépett az állam a magánjogi igényérvényesítő helyettesi pozíciójába – és a fogyasztók, nyilván, nem kifogásolták azt.

A devizahitelezésből fakadó válság megoldásában a perjog kisebb, de jelentős szerepet játszott azáltal, hogy eszközt biztosított az állam részére a tömeges probléma egyszeri úton való kezelésére. Ekkor azonban a perjog önállóan nem volt alkalmas a helyzet kezelésére, csak az anyagi jogi szabály, a vélelem tényleges érvényre juttatása¹⁹ speciális eszközeként volt szerepe a jogalkotói törekvésekben.

A következő jelentős válság idején maga az eljárásjog is ostrom alá került – természetesen a társadalom más szféráival együtt.

3. Tárgyalás²⁰ a Covid idején

A tanulmány e második egysége egy másik, az egészségügyi veszélyhelyzettel²¹ kapcsolatban felmerült részkérdést, a tárgyalás kérdéskörét elemzi. A Covid-19-világjárvány hatásaival szintén foglalkoztak már tanulmánykötetek²² és cikkek, ugyanakkor megítélésem szerint a tárgyalásra eddig kisebb figyelem hárult,²³ mint

¹⁹ A vélelem anyagi vagy eljárásjogi jellegéről ld. 10. lj.

²⁰ A tárgyalás perjogi fogalmának történeti és jogirodalmi összefoglalását lásd BARTHA (2022): i. m., 35–41.

²¹ Az egészségügyi veszélyhelyzet gazdasági jogra gyakorolt hatásáról lásd BODZÁSI BALÁZS – CSEHI ZOLTÁN (szerk.): *A Covid-19 és a gazdasági jog. A koronavírus-járvány és a rendkívüli jogrend hatása a magyar gazdasági jogi szabályozásra*. Budapest, Magyar Jogász Egylet, 2023. Elérhető a Magyar Jogász Egylet honlapján (<https://jogaszegylet.hu/tudastar/>). (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 28.)

²² RIXER ÁDÁM (főszerk.): *Glossa Iuridica. Jog és vírus*. 2020. VII. különszám (https://ajk.kre.hu/images/doc6/PR/Glossa_Iuridica_Kulonszam.pdf), RIXER ÁDÁM (főszerk.): *Glossa Iuridica, Vírus és etika*, 2021/VIII. különszám. (https://ajk.kre.hu/images/doc2021/pr/Glossa_iuridica_2021_kulonszam.pdf), GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – LŐRINCZ VIKTOR OLIVÉR (szerk.): *Jogi diagnosztikok. A Covid-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Társadalomtudomány Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest, L'Harmattan, 2020., GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – LŐRINCZ VIKTOR OLIVÉR (szerk.): *Jogi diagnosztikok II. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Társadalomtudomány Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest, L'Harmattan, 2022.

²³ Így pl. GYARMATHY JUDIT elsősorban a kúriai ítékezésre gyakorolt hatást vizsgálta. Lásd GYARMATHY JUDIT: *Polgári perek a Kúrián a koronavírus idején*. In: BODZÁSI BALÁZS – CSEHI ZOLTÁN (szerk.): *A Covid-19 és a gazdasági jog. A koronavírus-járvány és a rendkívüli jogrend hatása a magyar gazdasági jogi szabályozásra*. Budapest, Magyar Jogász Egylet, 2023, 171–198.; TIMÁR BALÁZS a kihívásokra általában koncentrált. Lásd TIMÁR BALÁZS: *A polgári igazságszolgáltatás kihívásai Magyarországon a koronavírus-járvánnyal összefüggésben*. In: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – LŐRINCZ VIKTOR OLIVÉR (szerk.): *Jogi diagnosztikok. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest, L'Harmattan, 2020, 111–126.

azt annak polgári perjogi jelentősége indokolná. A mások által elemzett jogi szabályozási folyamatot ezért csak kisebb részben érintve, magunk erre fókuszálunk.

3.1. Kényszerű leállás – különleges ítélkezési szünet

A Kormány 2020. március 11-én – észlelve az egyre súlyosbodó egészségügyi kockázatokat – egészségügyi veszélyhelyzetet rendelt el. Ekkor még csak bízhattunk abban, hogy a tárgyalás Covid idején nem élethosszig tartó kísérőnk lesz, mint a szerelem kolera idején...

A kihívás jogi szempontból is óriási volt, mivel ilyen jellegű krízissel jogrendünk generációk óta nem szembesült, a rendszerváltás óta pedig komoly hangsúly volt a jogállami működés biztosításán. Az Alaptörvény ugyan ismert különleges jogrend-típusokat, azonban azok alkalmazhatósága az adott körülmények között korlátozott volt.

Az elsődleges cél az emberi élet és egészség védelme volt. Ilyen helyzetben az állami működés, benne a polgári igazságszolgáltatás folytonosságának fenntartása ugyan prioritás maradt, de csak a kockázatok megfelelő felmérését követően lehetett egyáltalán elgondolkodni azon: milyen intézkedések szükségesek és elégségesek e két egymásnak részben ellentmondó cél megvalósítása érdekében.

Ellentmondónak tételeztük ezeket a célokat és elméleti szempontból annak is tartjuk. 2020 márciusában a jogalkotó alig rendelkezett információkkal a pandémiás helyzet valódi veszélyeiről, a potenciális mortalitásról, a személyes kontaktus vírus-terjedésben játszott szerepéről. A világszintű, a regionális és a nemzeti egészségügyi szervezetek tettek akár egymásnak ellentmondó nyilatkozatokat, különböző orvosi szakvéleményekre, projekciókra alapozva javasoltak eltérő szigorúságú intézkedéseket. Az első kormányzati reakció hazánkban ezért egy az ismeretlen kockázatokat inkább túlértékelő, kemény válasz volt, ami a kijárási tilalommal, mint mobilitást korlátozó intézkedéssel kívánta elejét venni a szociális interakciónak, mint kockázati tényezőnek.

Ugyanakkor a társadalmi viszonyok, s különösen a polgári per lényegi eleme a közvetlen, sokszor fizikai kapcsolaton alapuló találkozás, információcsere. Perjogász elődeink²⁴ hosszú évtizedeken át küzdöttek a nyilvánosságon, közvetlenség-

²⁴ ÖKRÖSS BÁLINT: *A törvénykezés reformja, A szóbeliség, közvetlenség és nyilvánosság alapján javaslatul a polgári perrendtartáshoz*. Budapest, Franklin Társulat, 1880.; EMMER KORNÉL: *Törvényjavaslat a szóbeliség, közvetlenség és nyilvánosság elvein alapuló polgári törvénykezési rendtartás tárgyában*. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1885.; MAGYARY GÉZA: *A szóbeliség és közvetlenség alapelvei az új polgári perrendtartásban*. *Jogtudományi Közlöny*, 1912/40. szám, 348–349.

gen és szóbeliségen alapuló perrendtartásért, annak minden elméleti és gyakorlati előnyét kiemelve. Ugyan a nemzetközi irodalom a 20. század utolsó harmadára már inkább egyensúlyi helyzetet próbált találni például a szóbeliség és az írásbeliség megjelenése tekintetében²⁵ – amely utóbbi elv nyilvánvalóan a közvetlenség rovására, személyes, humán-interakció nélküli információátadásra koncentrál, szemben a szóbeliség elvével. A Pp. kodifikációja idején mégsem volt kérdéses a szakmai közönség és a jogalkotó számára, hogy a közvetlenség és szóbeliség, a személyes emberi kapcsolódást igénylő két alapelv továbbra is meghatározza az eljárásjog egészét, még ha kissé el is tolódva bizonyos pontokon az írásbeliség, a közvetlenség felé. A polgári per alapvető, az egész törvényt átszövő garanciája tehát olyan magatartást várt el a polgároktól, amelynek lehetőségét az állam egészségvédelmi okokból – alkotmányos keretek között – megtagadta tőlük. Az ellentmondás feloldása időt és megfontolást igényelt.

A 40/2011. (III. 11.) Korm. rendelettel elrendelt egészségügyi veszélyhelyzet még csak kezdeti lépés volt. Három nappal később, március 14-én jelent meg a 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet, amely már tartalmazott rendelkezést a polgári eljárások tekintetében: 1. §-a szokatlan módon a javaslatot tevő személyeket (a Kúria elnöke, az Országos Bírói Hivatal elnöke és a legfőbb ügyész) felsorolva elrendeli a rendkívüli ítélkezési szünetet. A rendkívüli ítélkezési szünet jogi tartalma nem volt pontosítva, mintegy kényszermegoldásnak volt tekinthető, s mindössze bő két hétig tartott.

Bár az ítélkezési szünet a Pp. egyik bevett intézménye (Pp. 148. §), alkalmas volt arra, hogy a határidők folyását megakassza, a tárgyalások kitézését – ezzel a közvetlen kontaktust – kizárja, sok eljárási cselekményre, különösen a személyességet igénylőkre (pl. végrehajtási eljárásban) a törvényi kizárás miatt nem volt alkalmazható.

Nem volt az sem világos, hogy személyes jelenléti tárgyalás nélkül az eljárások egyáltalán hogyan folytathatók. A jogalkotónak olyan megoldást kellett keresnie, amely az eljárások folytatását lehetővé teszi a fertőzésveszély kizárásával, minimalizálásával. Ezt a technikai fejlődés által biztosított eszközök tették lehetővé, de azok perrendi becsatornázása a járványt megelőző évtizedben meglehetősen lassan zajlottak. Tulajdonképpen kijelenthető, hogy a járvány sokkhatása többet tett az eljárások elektronizálásáért, mint az azt megelőző évtizedben bármi.

²⁵ DIETER LEIPOLD: *Oral And Written Elements Within The Introductory Phase Of Civil Procedure* <https://www.uv.es/coloquio/coloquio/ponencias/5oraleip.pdf> (2023.01.10.); MAURO CAPPELLETTI: *Procédure orale et procédure écrite: Oral and written procedure in civil litigation*. Milano, A. Giuffrè, 1971.; CAPPELLETTI MAURO – KOCH KLAUS-FRIEDRICH – WEISNER JOHN – GARTH BRYANT: *Access to justice*. Milano, Sijthoff and Noordhoff, 1978–1979.; MICHELE TARUFFO: *Orality and Writing as Factors of Efficiency in Civil Litigation*. In: FREDERICO CARPI–MANUEL ORTELLS RAMOS (szerk.): *Oral and Written Proceedings: Efficiency in Civil Procedure vol. 1: General Reports and National Reports*. Valencia, Universitat de Valencia, 2008, 185–204.

3.2. Óvatos lépések – közvetett eljárási cselekmények

Tartósabb és az állami működés, valamint az egészségvédelem szempontjai között jobban egyensúlyozó megoldást a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény, valamint az az alapján született 74/2020. (III. 31.) Korm. rendelet (továbbiakban: VEIR I.) hozott. VEIR I. az akkor már világos egészségügyi követelményekhez igazodva lényegében a személyes tárgyalást kiiktatta a perből. Ennek elsődleges módja – ha erre a lehetőség adott volt – az elektronikus hírközlő hálózat útján megtartott tárgyalás (sic!)²⁶ volt [VEIR I. 21. § (3) bek.]. Ilyen eszköz útján tartott meghallgatásra a jogi képviselővel eljáró fél fel lehetett készülve. Sok esetben azonban magukon a bíróságokon is szűk volt a keresztmetszet, valamint azt is észlelte a jogalkotó, hogy a jogi képviselő nélkül eljáró feleknél sokszor a képesség is hiányzott az elektronikus út igénybevételére.

Két olyan jogi problémát azonosíthatunk, amelyek a jogalkotó jó szándéka dacára értelmezési nehézségeket okoztak. Elsőként: a Pp.²⁷ 608. § (1) bekezdése az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényre (továbbiakban: E-ügyintézési törvényre) való utalással a beadványok elektronikus úton történő előterjesztését teszi kötelezővé vagy választhatóvá (Pp. 605. §) a peres eljárás folyamán.

A Pp. a meghallgatásról is külön fejezetben (!) rendelkezik – elméleti szempontból nagyon helyesen nem tárgyalásnak nevezve azt. Álláspontom szerint ez is hangsúlyozza azt az elvi különbséget, hogy a tárgyalás a közvetlenség elvét a maga teljességében lehetővé tévő tradicionális kommunikációs forma. Önmagában az, hogy a videó- és hangkapcsolatot lehetővé tévő, akár még zárt kommunikációs csatorna is áll rendelkezésünkre a szóbeli nyilatkozatok megtételére, nem jelent teljes azonosságot a személyes jelenlét közvetlenségével. Különbség például a közvetlenség szempontjából, hogy a tradicionális tárgyaláson a személyazonosság ellenőrzését követően nem kell ellenőrizni a „kapcsolat” folyamatosságát és sértetlenségét, hiszen az a személyes jelenlétből fakadóan fennáll.

Az elektronikus úton történő meghallgatást a bíróság elrendelheti kérelemre vagy hivatalból, végzése azonban pervezető, fellebbezéssel nem támadható végzés.

²⁶ Jelentősége van annak, hogy a VEIR I. a „tárgyalás” kifejezést használja – álláspontom szerint dogmatikailag helytelenül.

²⁷ S ezzel egybehangzóan a régi Pp. (1952. évi III. törvény) hatálya alá tartozó eljárásokban.

Az E-ügyintézési törvény ugyanakkor egészen 2022. január 1-jéig nem tartalmazott rendelkezést a videotechnológiás úton történő kapcsolattartási módról, ráadásul amikor ezek a rendelkezések hatályba léptek, az E-ügyintézési törvény 17/D. §-a eleve kizárta azok alkalmazhatóságát a polgári peres és nemperes eljárásokban! Másképpen megfogalmazva: a nem írásbeli kommunikációra vonatkozó elsődleges rendelkezés a polgári perben sem az egészségügyi veszélyhelyzet idején, sem most nem az E-ügyintézési törvényből, hanem a Pp.-ből magából fakad, a veszélyhelyzet idején természetesen az idevágó tárgyú kormányrendeletek speciális szabályainak figyelembevételével.

Mindebből az a kérdés is adódik, hogy önmagában a kötelező elektronikus úton történő kapcsolattartást – ami az írásbeli kommunikációra bizonyosan kötelező – lehetővé tévő jogszabály automatikusan kiterjed-e a videotechnológiás – a Pp. szóhasználat szerinti az elektronikus hírközlő hálózat útján megtartott – meghallgatás kötelező elrendelhetőségére? Álláspontom szerint nem, mivel a két rendelkezés tárgyi hatálya nem azonos.

Ennél is érdekesebb, hogy a VEIR I. az elektronikus hírközlő hálózat útján megtartott tárgyalásról beszél [21. § (3) bek.], így viszont konkrétan ellentétben áll a Pp. fentebb elemzett, dogmatikailag helyes megoldásával, ami elkülöníti a személyes, klasszikus tárgyalást a megengedhető elektronikus meghallgatástól. Meglátásom szerint a jogalkotó – ha szándékos volt a fogalomhasználat, ahogy azt feltételeznünk kell – azt jelezte a meghallgatás helyett (érdemi) tárgyalás szóhasználatával, hogy az ilyen úton tartott meghallgatás teljes mértékben ki tudja váltani a klasszikus, jelenléti tárgyalást. Ez olyan jogpolitikai döntés, amit a jogalkotó alkotmányos keretek között meghozhat, s bár az Alkotmánybíróság előtt vizsgálat tárgya nem volt ez a rendelkezés, az életvédelmi szempontok erőssége miatt véleményem szerint ez a szabály kiállta volna az alkotmányosság próbáját is – a speciális körülmények között. Az általános igazságszolgáltatási rendszerben azonban már lennének aggályaink afelől, hogy tehető-e egyenlőségjel az elektronikus úton történő meghallgatás és a jelenléti tárgyalás között, ahogyan a Pp. általános szabálya helyesen nem is ekként hivatkozik rá.

A VEIR I. más olyan könnyítő rendelkezéseket is tartalmazott, amelyek a jogi képviselő nélkül eljáró feleknek az igényérvényesítést megkönnyítették. Így például eltekintett a kötelező formanyomtatvány alkalmazásától (24. §), illetve vizszautasítást csak teljeskörű hiánypótlást követően tett lehetővé (25. §). Ugyanakkor a szóbeli perfelvételi tárgyalás lehetősége ebben az időszakban megszűnt: a bíróság csak írásbeli úton folytathatta le a perfelvételt – ami éppenséggel elnehezítette a jogban járatlan felek helyzetét. Az ítélet csak tárgyaláson kívül volt meghozható, egyezsége írásbeli nyilatkozatok alapján, tárgyaláson kívül is jóvá lehetett hagyni.

A perorvoslati eljárásokban kisebb változások történtek: kizárta a jogalkotó a fellebbezési és felülvizsgálati eljárásban²⁸ a tárgyalás tartása kérésének lehetőségét. Ha korábban kitűzték a perorvoslati tárgyalást, a bíróság az elsőfokú eljárás akadályoztatási szabályainak alkalmazásával járt el, vagyis a tárgyalás ekkor sem volt megtartható, de az eljárás akadályoztatása megállapításra került és csak e helyzet megszűnését követően volt lehetőség a tárgyalás megtartására, a perorvoslati kérelem érdemi elbírálására.

Jelezni kell, hogy a veszélyhelyzeti intézkedések a nemperes eljárásokat is érintették. Így pl. a közjegyzői fizetési meghagyásos eljárásokat, valamint a szociálisan elnehezülő helyzetben lévő polgárok sokaságát érintő végrehajtási eljárásokat is speciális szabályok alá vetették, védendő egészségüket és vagyoni helyzetüket.²⁹

3.3. *Lexodus – az első intézkedési hullám kivezetése*

Az első járványhullám kezelésének sikere vélhetően az azonnali és szigorú korlátozásoknak is betudható, de ezek az intézkedések a gazdaság és az általunk elemzett igazságszolgáltatás működését is komolyan akadályozták. Emiatt megszületett a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (Kivezető tv. – Lexodus), ami máig hatályban van – nyilvánvalóan változott tartalommal.³⁰

A törvény részben átmeneti kivezető szabályokat mondott ki (mint pl. a korábban befejezett perfelvételi tárgyalások anyagának felhasználhatósága, 137. §), de tartalmaz olyan, ma is hatályban lévő rendelkezést, amely a VEIR I. szabályait részben megtartja, részben némileg felpuhítja.

Hatályban maradt például az a rendelkezést, amely szerint tárgyalást járványügyi okokból elektronikus hírközlő eszköz útján is meg lehet tartani [138. § (1)]. Bevezette továbbá a nyilvánosság tárgyalásról való kizárásának egy új okát: a járványügyi indokoltságot. Fenntartotta a jogban járatlan feleket védő azt a rendelkezést,

²⁸ Bár a perújítás ma perorvoslatként funkcionál, mivel legtöbbször az elsőfokú eljárás szabályainak alkalmazásával kell lefolytatni, kihagyása e felsorolásból érthető. Különösen érthető, ha figyelembe vesszük, hogy az 1911. évi I. törvénycikk, a Plósz-féle Pp. alatt még perújítási kereset (563. §) volt ez az intézmény.

²⁹ Lásd így az 57/2023. (III. 23.) Korm. rendeletet, amely számos, a végrehajtási eljárást korlátozó intézkedést vezetett be, segítve az adósok, de a másik oldalról nehezítve a hitelezők helyzetét. Lásd még ZAVACZKY MÁRK: Veszélyhelyzeti jogalkalmazás a végrehajtási eljárásokban. *Glossa Iuridica*, 2020-es különszám, 137–144.

³⁰ Olyan anyagi jogi rendelkezések, mint pl. a 9–17. §-okban elhelyezett fizetési moratórium alkalmazási ideje már lejárt, de a korábbi anyagi jogi cselekmények jogszerűségét a még hatályban lévő jogszabály biztosítja.

amely a formanyomtatványok használatát immár nem kötelezővé, csak lehetővé tette. Fennmaradt az a szabály is, amely a visszautasítást csak hiánypótlás után engedélyezte. (140. §)

A törvény legfontosabb rendelkezése azonban – amely csak közvetve olvasható ki a normaszövegből, mégpedig azáltal, hogy a törvény nem tartalmaz ilyen speciális, tehát az általános Pp.-rendelkezéstől eltérő szabályt – a tárgyalás megtarthatósága.³¹ Mivel az akkori járványügyi állás szerint a személyes kontaktust a jogalkotó már nem tekintette jelentős veszélynek, visszaállította a Pp. általános rendjét, kiegészítve a fentebb említett „puhított” szabályokkal. Amelyek a későbbi hullámokban jól is jöttek.

A törvény kivezetett továbbá a nemperes eljárások tekintetében is számos korlátozó intézkedést, de egyben korlátozta az adott nemperes eljárásokban végezhető cselekmények körét, általában szociálpolitikai megfontolásokból. (Ld. így a törvény 60–63. címeit a bírósági végrehajtásról, egyes bírósági nemperes eljárásokról, a csődeljárásról, a cégeljárásról.)

3.4. VEIR II. és tárgyalás

Az első járványhullámot követő nyár 2020-ban a kivezetett korlátozások jegyében, várakozással telt. A 2020. őszi második, már magasabbra csapó hullám nem indokolt az igazságszolgáltatás területén különös intézkedést a jogalkotó döntése szerint, de az ebbe beleérő, már jelentős áldozatokkal és veszélyekkel járó harmadik hullám³² elhozta a szigorított védekezés szükségességét. A veszélyhelyzet során érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedések újbóli bevezetéséről szóló 112/2021. (III. 6.) Korm. rendelet (VEIR II.) újra bevezetett a polgári eljárásjogot érintő korlátozásokat, immár az ismert módszertannal.

A perfelvételi tárgyalás megtartása ki volt zárva, csak írásbeli perfelvételre kerülhetett sor.³³ Érdemi tárgyalást elektronikus hírközlő eszköz útján is meg lehetett tartani, ennek hiányában írásbeli bizonyítás folyt. Ha mégis személyes közremű-

³¹ Eltekintve az átmeneti szabályok által lehetővé tett korlátozástól, lásd 143. §.

³² UZZOLI ANNAMÁRIA – KOVÁCS SÁNDOR ZSOLT – PÁGER BALÁZS – SZABÓ TAMÁS: *A hazai COVID-19-járványhullámok területi különbségei*. KSH Területi Statisztika, 2021. <https://doi.org/10.15196/TS610302> (Utolsó letöltés: 2023. január 11.)

³³ Nemzetközi trend, hogy az osztott tárgyalási rendszerekben az előkészítést (perfelvételt) a jogalkotó a rugalmasság jegyében tereli az elektronikus út felé, háttérbe szorítva a személyes jelenlétet és a közvetlenséget, s ez akár az érdemi/főtárgyalásra is vonatkozhat. Ld. így az ELI/UNIDROIT Model Rules on Civil procedure-t. Rule 61. (2) Case management hearings may be held in person. If appropriate the court may proceed in written form or use any available electronic means of communication.

ködést igénylő cselekmény lett volna indokolt és az írásbeli anyagok beszerzése nem volt elégséges, a bíróság végzésében akadályoztatást állapított meg, amely tartama az akadály elhárultáig, vagy a szigorított védekezés végéig tartott, s ennek tartama a határidőkbe nem számított bele. A perorvoslati eljárásokban tárgyalás tartása nem volt kérhető, korábban kitűzött tárgyalás esetén sem (VEIR II. 22–28. §§). E szabályok lényegében a VEIR I. tartalmát léptették ismét hatályba, egy figyelemre méltó kivétellel, amely azonban magasabb szintű jogszabályban megmaradt.

A jogban járatlan felek számára kedvező szabályt, amely szerint a formanyomtatványok mellőzhetők és visszautasításra csak teljes hiánypótlást követően kerülhet sor, a Kivezető tv. 140–143. §§-ai tartalmazták. A VEIR II. ezért nem tartalmazott rendelkezést e tárgykörre vonatkozóan. Ráadásul időközben megszületett és hatályba is lépett – igaz, a Kivezető tv. és a szigorított védekezésre irányadó jogszabályok által körbebástyázva – a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény módosításáról szóló 2020. évi CXIX. törvény (Ppn. I.), ami számos ponton, így a formanyomtatványok mellőzhetőségével és a keresetlevél visszautasítása szigorán enyhítve, maga is módosította az általános perrendi szabályokat.³⁴

A VEIR II. 2021. november 30.-áig volt hatályban, hatályvesztésével azonban nem a Pp., hanem a Kivezető tv. speciális szabályai tértek vissza elsődlegesen. Kétségtelen, hogy e szabályok immár csak néhány eltérést tartalmaznak (tárgyalás elektronikus tartása és nyilvánosság kizárása járványügyi okból, eljárási cselekmények korlátozása járványügyi intézkedés hatálya alatt álló területen). Nem tartalmazzák viszont a perorvoslati eljárásokban a tárgyalás kizártságát, így ebben a tekintetben az általános perrend hatálya helyreállt. A jogalkotó azonban kellő óvatossággal hatályban tartja a Kivezető tv.-t, melynek jelenleg még olyan módosítása is látható, amely majd csak 2026. január 1-jén lép hatályba! A különleges jogrend zárványa *dormant*, várja a bizonytalan jövőt, immár többszöri jogalkotási tapasztalat alapján.

4. A válsághelyzet normalizálódása – következtetések a jövőre

A legutóbbi, egészségügyi válsághelyzet csitulni látszik, s bár újabb veszélyhelyzet hatálya alatt íródik jelen tanulmány is,³⁵ valamint a gazdaság felett is felhők gyűl-

Rule 64. The Final Hearing (1) In so far as practicable, the final hearing should be concentrated.

A concentrated final hearing may be adapted to the use of electronic communication techniques.

³⁴ UDVARY SÁNDOR: Az I. Pp. novella és hatása az elsőfokú eljárásra. *Jogtudományi Közlöny*, 2021/3. szám, 129–139. <https://doi.org/10.48040/PL.2022.1.14>

³⁵ Lásd az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében

nek, ez utóbbi az igazságszolgáltatás működésének rendjét nem érinti – egyelőre. Az itt elemzett válságok tanulságai viszont levonhatók.

Első tanulság számunkra, hogy a jogalkotó nem tudott felkészülni az ismeretlenre. A gazdasági világválságot követően öt évbe tellett, mire a jogalkotó a devizaperek által fokozatosan ránehezedő nyomásra a tömegper megoldását választotta. S az egészségügyi válsághelyzet tekintetében: a 2020 márciusában már öt hónapja terjedő koronavírus csak akkor indukálta az igazságügyi (és minden más jogterületi) jogalkotást, amikor a veszélyek politikai felismerése megtörtént. A jogalkotó ugyanakkor csak korlátozott³⁶ ismeretekkel, tervvel rendelkezett arra nézve, hogy a pandémiával összefüggő különleges jogrendnek milyen konkrét intézkedéseket kell mintegy automatizmusként kiváltania.³⁷ A jogpolitika – politika, így kritikánk éle sem túlzott, hiszen ezért a felelősséget a jogalkotó politikai szinten viseli. Ugyanakkor a jogtudománynak abban elől kell járnia, hogy absztrakt megoldási javaslatokat tegyen le a jogalkotó asztalára, amelyekből válogathat hasonló veszélyhelyzet előállása esetén. A megoldási javaslatoknak az előrelátás korlátaival együtt elvi szinten kell tudni válaszolni azokra a kérdésekre, hogy adott típusú veszélyhelyzet milyen választ igényel az adott szabályozási területen, így pl. a pandémia vagy éppen egy az ország területét nem érintő háború milyen jellegű konkrét intézkedéseket kíván, illetve tesz lehetővé az alkotmányos keretek között.

Következő tanulság, hogy a válságreakciók általában a garanciákat csökkentik. A devizaválság idején, ahogy láthattuk, az általános pertípustól eltérő, jelentősen gyorsított, garanciáitól nagyban megfosztott perrel érte el a jogalkotó az általa kívánt – anyagi jogba foglalt – célt. A pandémiás helyzet a perjog szívéig hatoló lényeges tartalmat veszélyeztette: a közvetlenség, nyilvánosság elve vált egészségügyi okok miatt korlátozandóvá. A polgári igazságszolgáltatás működését elsősorban olyan intézkedések érintették, amelyek a személyes kontaktus minimalizálását

veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.) Korm. rendeletet.

³⁶ Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 2019. december 31-én hatályos állapota III. Nép-egészségügy fejezet 6. Járványügy címe lényegében mindazoknak az intézkedéseknek a lehetőségét tartalmazta, amelyeket a jogalkotó 2020-ban elrendelt, azonban azoknak a jelentős ismeretlen veszély által indokolt hatóköre, az intézkedések gyorsasága iránti igény, azok teljes társadalomra való kiterjedése volt az a minőségi újdonság, amit nemcsak Magyarország, de világszinten más államok sem tudtak előre tervezni. Hozzáteszem, az intézkedések szigorát a társadalom éppen a veszély nagysága miatt viselte el, s ez önmagában igazolja azt, hogy az állam ilyen drákói intézkedéseket az általános jogrendbe nem tudna jelentős ellenállás nélkül bevezetni.

³⁷ Érdekes tény ugyanakkor, hogy az intellektusa miatt sokak által kritizált George W. Bush, az USA 43. elnöke 2005-ben egy a spanyolnátha történetét elemző könyv elolvasása után szövetségi programot kezdeményezett a hasonló világválságok elleni védekezés előkészítésére <https://abcnews.go.com/Politics/george-bush-2005-wait-pandemic-late-prepare/story?id=69979013> (Utolsó letöltés: 2023. január 11.) E program dacára az USA járványügyi védekezése is messze volt a tökéletestől...

célozták. A legelső védelmi lépések azt illusztrálták, hogy közvetlenség nélkül nem is tudta elképzelni a jogalkotó a peres eljárásokat – az ítélezési szünettel lényegében megállította a pereket. Az intézkedés súlyossága dacára számunkra ez egy lényeges felismerés: helyeseljük a jogalkotónak azt az álláspontját, hogy ha a peres eljárás legalapvetőbb elvei, ezek között a közvetlenség és a nyilvánosság³⁸ nem alkalmazhatók egészségügyi okokból, akkor mindaddig, amíg enyhébb megoldást nem talál a jogalkotó, ezek nélkül a pereket nem célszerű folytatni engedni.

A következő felismerés, hogy mindig található olyan megoldás, amely a külső kényszernek – akár a gazdasági válságnak, akár az egészségügyi veszélynek – engedve lazít a perjogi alapelveken. Ez egyik oldalról szükségszerű is, mivel az állami működés lényeges eleme – még a libertariánus megközelítés szerint is³⁹ – az igazságszolgáltatás működése. Az állam nem engedheti a tág értelemben vett jogorvoslati, a peres eljárások létét veszélyeztetni, mivel akkor lényegi funkcióját nem gyakorolná – ezért kellett a gazdasági válság idején a már jelentkező devizahitelperőzönt egy speciális összefoglalt perrel kiváltani, illetve a pandémia idején az első, hirtelen intézkedést hamar felváltania az eljárások folytatását lehetővé tévő csekélyebb korlátozásoknak. A jogalkotó kénytelen tehát az eljárások folytatását úgy megszervezni, hogy az azokban meglévő, történetileg kifejlődött garanciális elemeken lazít, amelyek az éppen aktuális veszélyhelyzettel szemben állnak. Mivel a személyes kontaktus volt a vírus terjedésének módja – s emlékezzünk az első hullámra, amikor az sem volt ismert, hogy cseppfertőzéssel vagy légi úton terjed-e az –, ezt az elvi tartalmat kellett korlátozás alá vetni anélkül, hogy maga az eljárás ellehetetlenülne. S mivel a közvetett eljárások tekintetében van – bár messzi – jogtörténeti tapasztalatunk, valamint a technikai haladásnak⁴⁰ köszönhetően a közvetlenség álcáját⁴¹ öltő új eszközök (mint audiovizuális eszközök útján tartott

³⁸ Fontos felismerni, hogy a kontradikció elve bizony alkalmazható lett volna szóbeliség és közvetlenség nélkül is, ahogy a polgári törvénykezési rendtartásról szóló 1868. évi LIV. törvénycikk rendes eljárási szabályai az iratváltáson keresztül, tárgyalás tartása nélkül rendelték az eljárást folytatni. Az írásbeli eljárás azonban a jogtörténet süllyesztőjébe került, bár hullámvész a szóbeliség-írásbeliség viszonyában azóta is megfigyelhető.

³⁹ JOHN STUART MILL: *A szabadságról*. Ford. PAP MÁRIA. Budapest, Helikon, 2020.

⁴⁰ GYARMATHY JUDIT részletesen elemzi mindazokat az intézkedéseket, amelyeket részben már korábban a bíróságok és az ügyvédség tett meg azért, hogy a veszélyhelyzeti működés a technika adta keretek között működni tudjon. Lásd GYARMATHY JUDIT: Polgári perek a Kúrián a koronavírus idején. In: BODZÁSI BALÁZS – CSEHI ZOLTÁN (szerk.): *A Covid-19 és a gazdasági jog. A koronavírus-járvány és a rendkívüli jogrend hatása a magyar gazdasági jogi szabályozásra*. Budapest, Magyar Jogász Egylet, 2023, 175–183. Az így felgyülemlett gyakorlat tette lehetővé, hogy ezeket a megoldásokat a veszélyhelyzet elmúltával is folytassák, ha azok célszerűnek és hatékonyak bizonyultak.

⁴¹ Meggyőződésünk, hogy az audiovizuális eszközök útján, akár zártláncú videórendszerrel folytatott meghallgatás sem elégíti ki a közvetlenség klasszikus alapvető tartalmát. Más kérdés, hogy osztozik-e a jogtudomány, a jogászai társadalom és a jogkereső közönség ebben az aggodalmunkban,

meghallgatás) állnak rendelkezésünkre, viszonylag könnyű volt azt az egyensúlyi pontot megtalálni, amely átmenetileg kielégítőnek bizonyult.

Átmenetileg. Tanulsága az is az elmúlt időszaknak, hogy a korlátozó intézkedések szükségképpen változnak idővel, az ismeretek bővülésével, a veszélyek változásával. Ezt a rugalmasságot az egészségügyi válság idején a jogalkotó tanúsította, vitatható talán az a döntés volt – ott is inkább az igazságszolgáltatási területen kívüli, általános jogrendben –, hogy a második hullám idején nem, csak a harmadik hullám felívelése környékén rendelte el újra a korlátozó intézkedéseket, amelyeket azután viszont akkor is fenntartott, amikor az egészségügyi indokok már kevésbé látszottak. Ismét hangsúlyozzuk, hogy az ilyen magatartás (jog)politikai megítélés kérdése és annak eredményességéért való felelősség is politikai, a választók értékelik. Ami azonban jogászi szempontból érdekes lehet: úgy tűnik, van határa a polgári tűrőképességnek az általános jogrendtől, az igazságszolgáltatás általános rendjétől való eltérés tekintetében. Egyes szerzők rámutattak, hogy a mindennapi életbe belevágó jogkorlátozó kormányzati intézkedések több esetben követték a polgárok által korábban felvett magatartási mintákat.⁴² A jelenség mindkét irányba hatott: a veszélyérzet enyhülésével a polgárok a jog szerint még fennálló korlátozásokat egyre inkább figyelmen kívül hagyták és visszatértek a szokásos aktivitásaikhoz. A megszokottnak, így a polgári per megszokott rendjének is van egy vonzereje, ami kényszerű eltérés esetén is visszalendíti a garanciáknak azt az ingáját,⁴³ amelyet a jogalkotó pl. egészségügyi okokból kilendített.

A kérdés immár az, hogy pontosan oda lendült-e vissza az inga, ahol a válsághelyzeti intézkedés előtt volt? A válasz nemleges. A gazdasági válsághelyzet alkalmat adott arra, hogy a kodifikáció során a közérdekű per önálló kategóriaként a perjogba beépüljön. Hasonlóképpen az egészségügyi válsághelyzet esetén a jogalkotó megragadta az alkalmat és a Ppn. I.-el beépítette az általános perrendbe azokat a változtatásokat, amelyek egyébként is értek már. Már folytak előkészítő munkálatok a kötelező formanyomtatvány-használat választhatóvá tételére, a keresetlevél visszautasításának felpuhítására, a teljes hiánypótlási elvre, a perfelvételi tárgyalás nélküli út erősítésére (amit az Ppn. I. alapján már a keresetlevélben lehet kérni), amikor azokat veszélyhelyzeti hivatkozással a pandémia kezdetén bevezették.⁴⁴ Amikor pedig a rendelkezések működőképesnek bizonyultak, a Ppn.

vagy a hatékonyságot előbbrevalónak tartja a szigorú értelemben vett közvetlenség nehézkes garanciájánál.

⁴² FERENCZ ZOLTÁN JÓZSEF: A koronavírus járvány veszélyességének észlelését befolyásoló tényezők hatása a jogkövető magatartásra. *Glossa Iuridica*, 2020-es különszám, 43.

⁴³ UDVARY SÁNDOR: Új Pp. – új Perszerkezet. *Advocat*. 2017/1–2. szám, 6–7.

⁴⁴ UDVARY SÁNDOR: Az I. Pp. novella és hatása az elsőfokú eljárásra. *Jogtudományi Közlöny*, 2021/3. szám, 129–139. <https://doi.org/10.48040/PL.2022.1.14>

I. csekély kockázattal tehetette azokat immár általános szabállyá – aminek köszönhetően a második veszélyhelyzeti jogalkotási hullám (a VEIR II.) egyszerűen kevésbé volt különleges, hiszen az általános szabályok trendje is ugyanabba a szabályozási irányba mutatott, legalábbis a fentebb említett tárgykörökben.

Ebből persze adódik egy utolsó tanulság, vagy inkább kérdés. Ahogy láttuk, elméletileg elképzelhető⁴⁵ lenne egy közvetlenséget háttérbe szorító, de a kontradikciót érvényesítő eljárási szabályozás. Vajon a polgárok belenyugodnának-e egy olyan eljárási rendbe, amely tág értelmű jogorvoslati igényüket a tárgyalás mellőzésével,⁴⁶ az írásbeliség erősítésével, a digitálisan illiterátus polgárok szisztematikus hátrányba helyezésével oldaná meg? Álláspontom szerint az lenne a rosszabb kimenetele egy ilyen általános jogalkotási lépésnek, ha beletörődnének. Az igazságszolgáltatás legitimitását mások mellett az a szimbolikusan is jelentős cselekmény (tárgyalás) adja, hogy egy független, pártatlan bíró előtt (közvetlenül) egyenlő esélyekkel, *audiatur et altera pars* (kontradikció), potenciálisan nézőközönség szeme láttára (nyilvánosság) mérhetik egymáshoz érveiket, jogaikat a polgárok. Ahogy KOSSUTH LAJOS ékesszólóan megfogalmazta: „*Adjatok nekem bírákat, aminőket akartok, legyenek hanyagok, legyenek részrehajlók, legyenek megvesztegetve, legyenek ellenségeim, nem bánom: csak azt engedjétek, hogy semmit se tehessenek másként, csak a közönség szeme előtt.*”⁴⁷

Félő, hogy a polgárok, ha úgy látják, a fentiek érvényesülésére nincsen esélyük, akkor érthető igyekezettel minden erejükkel elkerülni próbálnák az igazságszolgáltatást, ami viszont az állam egyik fő funkciójának gyengüléséhez vezetne. Az államnak mint jogalkotónak a valós érdeke a kiforrott általános perjogi alapelvek megtartása, s krízishelyzet esetén azoktól csak az időleges, ésszerű és arányos eltérés. A járványügyi perjogi szabályok e követelményeknek nézetem szerint összességében megfeleltek. A devizaválság különleges pertípusa tekintetében annyi jelenthető ki, hogy alkotmányossági szempontból a törvény nem bukott el,⁴⁸ de perjogászként üdvözlöm, hogy a hatályos perrendtartás – kis kivételektől eltekint-

⁴⁵ Bár általános alkotmányos keretek között az Alaptörvény XXVIII. cikke azért szab gátat az elméleti végpontnak.

⁴⁶ A kérdésnek van alkotmányjogi vetülete is: a 26/1990. (XI. 8.) AB határozat alkotmányellenesnek nyilvánította a perrendtartás olyan tartalmú rendelkezését, ami a felek akarata ellenére korlátozták a per tárgyaláson kívüli elbírálását. „*A Polgári perrendtartásnak azok a rendelkezései tehát, amelyek a felek kérése ellenére lehetővé teszik a per tárgyaláson kívüli elbírálását, alkotmányellenesek.*” Ugyanakkor azóta a jogfejlődés egyre szélesíti ezt a lehetőséget, pl. a közigazgatási perben, valamint a fellebbviteli eljárásban a tárgyalás mellőzésével való elbírálás egyre szélesedő (bár még mindig eljárásjogi részkérdéseket soroló) körével. Az Alaptörvény hatályba lépése óta ilyen tartalmú jogszabály megsemmisítése nem történt.

⁴⁷ KOSSUTH LAJOS vezércikke. *Pesti Hírlap*, 1841. január 27.

⁴⁸ V.ö. a 34/2014. (XI. 14.) AB határozattal.

ve – az egységes perrend mellett tette le a voksát. És csak bízni tudunk abban, hogy nem alakul ki olyan válsághelyzet, amely újra indokolttá tenné a speciális – tehát szubgaranciális – pertípus létesítését.

Abstract

CIVIL PROCEDURE IN TIMES OF CRISES

Even though civil procedure seems to avoid the fate of crises-hit legal areas, like law of social welfare, healthcare law, etc, where any calamities might cause perhaps temporary but extraordinary changes in the regulations, still, two examples of recent crises show different. The foreign currency debt crises almost a decade ago and the more recent Covid-19 pandemic both brought about changes in the civil procedure. As of the credit crunch, the civil procedure, an innovative mass-litigation tool provided a solution to the problem of nullifying civil contracts on a mass scale. As of the pandemic, civil trials were affected, where the use of new technologies created the opportunity to accelerate this trend in our procedure. These two phenomena are examined and evaluated in the paper.

A KÖTET SZERZŐI

**DR. BODZÁSI
BALÁZS**

közjegyző, tudományos főmunkatárs
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi Tanszék

**DR. FAZEKAS
MARIANNA**

habilitált egyetemi docens
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar
Közigazgatási Jogi Tanszék

**DR. F. ROZSNYAI
KRISZTINA**

egyetemi tanár
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar
Közigazgatási Jogi Tanszék

**DR. KUN
ATTILA**

tanszékvezető egyetemi tanár
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék

**DR. LUKÁCS
KRISZTINA**

főtanácsadó
Alkotmánybíróság

**DR. NAGY
CSONGOR ISTVÁN**

tanszékvezető egyetemi tanár
Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Nemzetközi Magánjogi Tanszék

**DR. SÁNDOR
LÉNÁRD**

egyetemi docens
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi Jogi Tanszék

**DR. SMUK
PÉTER**

egyetemi tanár
Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc
Állam- és Jogtudományi Kar

**DR. SOMSSICH
RÉKA**

egyetemi tanár
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar,
Nemzetközi Magánjogi és Európai
Gazdasági Jogi Tanszék

**DR. TÓTH
J. ZOLTÁN**

tanszékvezető egyetemi tanár
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar Jogelméleti Tanszék

**DR. UDVARY
SÁNDOR**

tanszékvezető egyetemi tanár
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Eljárásjogi Tanszék



ISSN 2939-6069