

- ◆ SZOBOSZLAI-KISS KATALIN – ZÁDORI JÁNOS: Asszisztált reprodukció újragondolva
- ◆ MÓRÉ SÁNDOR – SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER: A különleges jogrend, valamint a biztonság- és védelempolitika megújult stratégiai és normatív keretei Magyarországon
- ◆ KELEMEN ROLAND: Az Egyesült Államok hírszerző tevékenységének alkotmányos alapjai és kiberbiztonsági kapcsolódásai
- ◆ KOSZTRIHÁN DÁVID: Titkárságból kormányzati központ – A miniszterelnöki háttérapparátus intézményi evolúciója
- ◆ HAJDU GÁBOR: EU, SPS and Brexit: Comparing SPS Chapters in the CETA and the EU-UK TCA
- ◆ GASZTONYI ZOLTÁN ANTAL: Jogi paradigmaváltás és annak kihívásai az orvostechnikai eszközöket érintő közösségi szabályozásában
- ◆ KUKORELLI ISTVÁN: Bibó és a népi irodalom
- ◆ EGRESI KATALIN: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása – A kulturális identitások politikai jelentősége
- ◆ KESÉNYÉ BOHÁCSI BEÁTA: A mesterséges intelligencia begyűrzése a mindennapokba
- ◆ CSÉFFAI ATTILA CSABA: Szakértők a bünvádi perrendtartásban
- ◆ HÁMORI ANTAL: Kérelmező ügyfél-e a fogyasztó?
- ◆ SZIGETI PÉTER: Karácsony András: Döntés és hagyomány
- ◆ SZABÓ TAMÁS: Recenzió Glavanits Judit – Papp Nikolett (szerk.): A fogyasztóvédelem egyes aktuális kérdései: A békés vitarendezés lehetőségei a 21. század technológia-intenzív közegében című művéhez
- ◆ PÁLVÖLGYI BALÁZS: Az Országbírói Értekezlet története és öröksége – Képegy Imre munkájáról

GYŐR



JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT



• Szerényi Gábor grafikája

TARTALOM

TANULMÁNYOK

- 3 SZOBOSZLAI-KISS KATALIN – ZÁDORI JÁNOS: Asszisztált reprodukció újragondolva
- 15 MÓRÉ SÁNDOR – SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER: A különleges jogrend, valamint a biztonság- és védelempolitika megújult stratégiai és normatív keretei Magyarországon
- 49 KELEMEN ROLAND: Az Egyesült Államok hírszerző tevékenységének alkotmányos alapjai és kiberbiztonsági kapcsolódásai
- 63 KOSZTRIHÁN DÁVID: Titkárságból kormányzati központ – A miniszterelnöki háttérapparátus intézményi evolúciója
- 79 HAJDU GÁBOR: EU, SPS and Brexit: Comparing SPS Chapters in the CETA and the EU-UK TCA
- 95 GASZTONYI ZOLTÁN ANTAL: Jogi paradigmaváltás és annak kihívásai az orvostechikai eszközöket érintő közösségi szabályozásában

MŰHELY

- 113 KUKORELLI ISTVÁN: Bibó és a népi irodalom
- 119 EGRESI KATALIN - A civilizációk összezapása és a világrend átalakulása – A kulturális identitások politikai jelentősége
- 141 KESÉNE BOHÁCSI BEÁTA: A mesterséges intelligencia begyűrzése a mindennapokba
- 151 CSÉFFAI ATTILA CSABA – Szakértők a bűnvádi perrendtartásban
- 167 HÁMORI ANTAL: Kérelmező ügyfél-e a fogyasztó?

RECENZÍÓ

- 185 SZIGETI PÉTER: Karácsony András: Döntés és hagyomány
- 199 SZABÓ TAMÁS: Recenzió Glavanits Judit – Papp Nikolett (szerk.): A fogyasztóvédelem egyes aktuális kérdései: A békés vitarendezés lehetőségei a 21. század technológia-intenzív közegében című művéhez
- 209 PÁLVÖLGYI BALÁZS: Az Országbírói Értekezlet története és öröksége – Képegy Imre munkájáról

E számunkat Szerényi Gábor rajzai díszítik.



- *A Széchenyi István Egyetem
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos kiadványa / Győr*
- Szerkesztőbizottság elnöke és főszerkesztő | BIHARI MIHÁLY
- Szerkesztőbizottság elnökhelyettese | RÉVÉSZ T. MIHÁLY
- Szerkesztőbizottság | CS. KISS LAJOS | DARÁK PÉTER
GYURITA RITA | FAZEKAS JUDIT | JOSEF KOTÁSEK | KISS LÁSZLÓ
LAMM VANDA | LENKOVICS BARNABÁS | LÉVAY MIKLÓS
KOVÁCS GÁBOR | KUKORELLI ISTVÁN | MARIA PATAKYOVÁ
PATYI ANDRÁS | SMUK PÉTER | SULYOK GÁBOR | **SZALAY GYULA**
SZIGETI PÉTER | TAKÁCS PÉTER | TORMA ANDRÁS
VARGA ZS. ANDRÁS | VEREBÉLYI IMRE
- Szerkesztők | DELI GERGELY | SZOBOSZLAI-KISS KATALIN
- Idegen nyelvű szövegek ellenőrzése | HONTVÁRI TAMÁS
- Olvasószerkesztő | NÉMETH RICHÁRD
- Az alapító képviselője | SMUK PÉTER

Megjelenik | 3 havonta

Felelős kiadó | Universitas-Győr Nonprofit Kft. ügyvezetője

Terjesztő | Universitas-Győr Nonprofit Kft.

Levélcím | 9026 Győr, Egyetem tér 1.

Online szerkesztő | Széchenyi István Egyetem

Műszaki és grafikai tördelés | Takács Anita

Nyomdai munkálatok | Palatia Nyomda

ISSN | 2060-4580

DOI: 10.58528/JAP.2024.16-2.

SZOBOSZLAI-KISS KATALIN^[1] – ZÁDORI JÁNOS^[2]

Asszisztált reprodukció újragondolva

[1] Szoboszlai-Kiss Katalin a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar oktatója. szoboszl@sze.hu

Filozófus, klasszika-filológus, a *Jog-Állam-Politika* folyóirat vezető szerkesztője, habilitált egyetemi docens. Az antik filozófia története mellett további kutatási témái a modern embert érintő etikai kihívások okozta dilemmák értelmezése, ezen belül elsősorban a humánreprodukciós eljárások és az embriológia kérdései. Az elmúlt időszakban a 20. századi magyar politikatörténettel, elsősorban Bibó István örökségével is foglalkozott, számos publikációja jelent meg e tárgykörben társzerzőként Kukorelli Istvánnal. Társadalmi vitát váltott ki 2020-as nyílt levele, amelyet Veres András győri megyéspüspökhöz írt, aki több nyilatkozatában elutasítón nyilatkozott a lombik eljárásról. A vitát követően Lovász László Gáborral közösen írt tanulmányában a lombikeljárás valláserkölcsei problémájának elemzésével foglalkozott, melynek eredményeként a félreértések tisztázásra kerültek, e gyógyászati eljárás erős társadalmi támogatottsága továbbra is tapasztalható. Több mint húsz éve oktat filozófiát, etikát és latin nyelvet joghallgatók számára. Számos publikációja és több önálló kötete van. 2023-ban harmadik önálló kötete jelent meg *Miről beszélnek, amikor a görögökről beszélnek. Tanulmányok az athéni demokráciáról, filozófiáról, boldogságról* címmel a Gondolat kiadónál.

[2] Zádori János a Szegedi Tudományegyetem Reprodukciós Medicina Intézet intézetvezető főorvosa. zadori.janos@med.u-szeged.hu

Meddőséget kezelő orvos, orvos szakközgazdász és menedzser, számos nemzetközi publikáció szerzője. Közül harminc éve a humánreprodukciós gyógyászatban dolgozik. A korábban Kaáli Intézet – ma Szegedi Tudományegyetem Reprodukciós Medicina Intézet – meddőségi centrum intézetvezető főorvosa. PhD-fokozatot 2004-ben szerzett, témája az ikerterhesség kockázata a mesterséges megtermékenyítés során. Oktatási tevékenységet folytat a Szegedi Tudományegyetem Szent-Györgyi Albert Orvostudományi Karán és a Természettudományi és Informatikai Kar Biológiai Intézetében, magyar és angol nyelven vezet szemináriumait. Számos nemzetközi publikációja mellett magyar nyelvű tankönyvek társszerzője is: *A meddőség korszerű diagnosztikája és kezelése*, Medicina Könyvkiadó Zrt. Budapest, 2018. Tudományos műveinek hivatkozottsága: 538, kumulált impakt faktor szám: 58.153, h-index: 11. Számos hazai és nemzetközi tudományos tagsággal rendelkezik: Magyar In-Vitro Fertilizációs Társaság (1999-) alapító és elnökségi tagja volt; a Magyar Asszisztált Reprodukciós Társaság (MART) tagja, az International Association of Private Assisted Reproductive Technology Clinics and Laboratories (A PART) (1999-) alapító tagja; az European Society of Human Reproduction and Embryology (ESHRE) tagja (2001-); megválasztott tagja az ESHRE Committee of National Representatives (CNR) munkacsoportnak (2023-2026). Tudományos elismerései: Best Poster Presentation; Second World Conference of A PART 2000; Visiting Research Associate at the Department of Obstetrics and Gynecology of the Albert Einstein College of Medicine, New York, US; (2001-); Asszisztált reprodukciót követően létrejött terhességek kimenetele (pályamunka); a Magyar Tudományos Akadémia Szegedi Akadémiai Bizottsága I. Díj 2001.

ABSTRACT

Following the implementation of state oversight of human reproductive procedures in 2020, several regulations have been introduced to mitigate potential issues. To enhance patient care and alleviate the workload of IVF centres, a network of specialized infertility outpatient clinics will be established alongside existing centres of assisted reproduction. These changes aim to address the challenges faced by infertility centres and improve the chances of patients having children. The policy currently allows for up to five insurance-funded treatment cycles, while cryopreserved embryo transfers are not subject to a specific limit. Furthermore, the previous three-month waiting period between treatment cycles has been eliminated, and restrictions on the number of embryos that can be implanted have been implemented. Limiting the number of embryos transferred during IVF procedures is a common practice aimed at reducing the risks associated with multiple pregnancies. By allowing only one embryo for the first transfer up to the age of 36, especially when transferred on day five of embryonic development, this initiative prioritizes the health and safety of both the mother and potential offspring. It helps to minimize the chances of complications such as preterm birth and low birth weight, which are more common with multiple pregnancies. Additionally, it can improve the overall success rates of IVF by focusing on the quality of the transferred embryo rather than the quantity. The Hungarian government anticipates that these measures will enhance the success rates of IVF treatments, consequently leading to a rise in future childbirths and a decrease in the number of frozen embryos. This study aims to delineate the effectiveness of the introduced changes in 2023 and provide recommendations accordingly.

Keywords: in vitro fertilisation ■ human reproductive rights ■ ethics of artificial insemination
■ infertility care ■ embryo donation

I. BEVEZETÉS

A meddőség betegség, kezelése költséges és bonyolult. A gyógyászati technikák közül az egyik leghatékonyabb a lombikeljárás, ismertebb nevén IVF (in vitro fertilizáció), alkalmazásáról az Egészségügyi Törvény rendelkezik.^[3] Az IVF során a testen kívül, lombikban, azaz mesterséges körülmények között a két leendő szülő ivarsejtjeit egyesítik. A beavatkozást hosszú kivizsgálási szakasz

[3] Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény tartalmazza a reprodukciós eljárásra vonatkozó szabályozást, kitér a testen kívüli megtermékenyítésre és az embrióbeültetésre, amely az eljárásban részt vevő partnerek saját ivarsejtjeinek felhasználásával, azaz házastárs vagy élettárs ivarsejtjeivel, indokolt esetben adományozott ivarsejttel végzett mesterséges ondóbevitelre. Az Egészségügyi törvény IX. fejezete tartalmazza az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárásokat is, az embriókkal és ivarsejttekkel végzett kutatásokat. A jogfogalom alapján embriónak minősül minden élő emberi embrió a megtermékenyítést követően a terhesség 12. hetéig (Ld. Egészségügyi Törvény, IX. Fejezet 167. § (1)). "Reprodukciós eljárás házastársi vagy különneműek közötti élettársi kapcsolatban álló személyeknél végezhető el, amennyiben bármely félnél fennálló egészségi ok (meddőség) következtében a kapcsolatból természetes úton nagy valószínűséggel egészséges gyermek nem származhat."

előzi meg, amely a szülőpár mindkét tagjára kiterjed. A petesejtek testen belüli érlelése, majd kivétele ismereteket és tapasztalatot igénylő, invazív beavatkozás. Follikulus stimuláló hormon adásával érik el a stimuláció során, hogy egy ciklus során ne egy, hanem több petesejt fejlődjön. A megérett sejteket ultrahang-vezérelt, hüvely felől végzett, célzott punkció során emelik ki a szervezetről. A spermiumok és a petesejtek egy erre a célra fejlesztett, egyszer használatos edényrendszerben találkoznak. A folyamat során magasan képzett biológus, embriológus végzi el a szükséges lépéseket, melyet az ivarsejtek mennyiségi és minőségi tulajdonságai határoznak meg. Az IVF során nem egy, hanem több embrió is keletkezhet. Általában egy embriót ültetnek vissza az anyaméhbe, három- vagy ötnapos, lombikban történő, gondos tenyésztést követően. Ekkor az embriókat még testen kívül egy speciális inkubátorban tartják, ahol fejlődésük függvényében kerülnek az anyaméhbe vagy fagyasztásra. Az egészséges, de még nem beültetésre szánt embriókat is életben tartják, fagyasztják. A gyógyászati eljárás szigorú törvényi szabályozás mellett történik, hazánkban számos – elsősorban betegbarát – módosítás lépett életbe az utóbbi néhány évben, a már bevezetésre került módosítások ismeretében vállalkozunk összegzésre és reflexióink megosztására.

A hazai meddségi klinikák 2020-as, több lépcsőben megvalósuló állami felügyelet alá vonása óta eltelt időszokról kevés nyilvános adat áll rendelkezésünkre.^[4] A törvényi szabályozás előzményeként megemlíthetjük, hogy a Kaáli Intézet rendszeréhez tartozó klinikák adásvétel útján állami tulajdonba kerültek.^[5] Minden egyéb, magántulajdonban levő meddségi centrum részben megvásárlásra került, illetve, melyeket a tulajdonosa nem akart értékesíteni, azok esetében a működési engedélyek nem kerültek meghosszabbításra lejáratus után.^[6] Ennek eredményeként lombikkezelt eljárásokat kizárólag állami tulajdonban lévő gyógyászati centrumok végezhetnek. A klinikák az Országos Kórházi Főigazgatóság Humán Reprodukciós Igazgatóságának (OKFŐ HRI) ellenőrzése alá kerültek. Ezzel a rendelkezéssel párhuzamosan, az ellátásban használatos gyógyszeres kezelések is 100%-os támogatottságúvá váltak. Ettől az évtől a ki-

[4] Egészségügyi Törvény, IX. Fejezet 169. §.:

„(1): Az állam felelőssége az egészségügyi szakellátási kötelezettség részeként a reprodukciós eljárások ellátásáról történő gondoskodás, ennek keretében ezen ellátásoknak a társadalombiztosítást meghatározó jogszabályokban foglaltak szerinti biztosítása.

(2) Reprodukciós eljárások végzésére működési engedéllyel rendelkező

a) állami fenntartású egészségügyi szolgáltató, valamint

b) az egységes állami egészségügyi irányítás részét képező, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló törvény szerinti klinikai központ jogosult.”

[5] A Kaáli Intézetet 1992-ben alapította Kaáli Géza, 2020-ban adta el az intézeteket a magyar államnak. A Kaáli Intézet történetéről Neumann Géza: Köszönjük, hogy megszülettünk! címmel írt monográfiát (Ld. Neumann, 2011).

[6] A legutolsó magánintézet 2022 őszén szüntette meg lombikkezelt eljárásait, ez a TritonLife Róbert Magánkórház meddségi részlege volt. Ugyanabban az évben a Versys és a Reprosys Kft. engedélyét is megszüntették. Az embriók tárolása a magánklinikákról a Dévai Intézetbe, illetve a Szent János Kórház Budai Meddségi Centrumába kerültek.

vizsgálás és az ezzel kapcsolatos diagnosztikai ellátások is közfinanszírozottá váltak. Ekkortól a korábban elsősorban kezelésekre szakosodott, asszisztált reprodukciós központok feladatai közé felkerült, hogy a kivizsgálás folyamatát is el kell tudniuk végezni. Az átalakításoknak köszönhetően a teljes kivizsgálási és kezelési folyamat díjtalanul hozzáférhetővé vált a pár nőtagjának 45 éves koráig Magyarországon. Ezzel egy anyagi képességektől független, mindenki számára díjtalanul hozzáférhető, komplex rendszer jött létre. Azonban az igények ezzel járó növekedése további szakemberek (szakdolgozó, embriológus, orvos, szakorvos) bevonását igényli a rendszerbe. A szakemberképzés mellett a folyamatot koordináló Humán Reprodukciós Igazgatóság tervei szerint további, több ellátási szintet magában foglaló, területi egyenlőtlenségeket csökkentő és a hozzáférést jelentősen megkönnyítő (jelenleg hét fővárosi székhelyű és hat vidéki – Szeged, Debrecen, Tapolca, Kaposvár, Szeged, Győr – ellátó végez asszisztált reprodukciós szolgáltatást) rendszer kiépítése várható a következő években.

A 2020-as állami felügyelet alá vonás óta számos segítő szabályozás lépett életbe. A módosító rendelkezések három nagy területet érintenek, a betegellátást (a kezelésre jogosultak elérése és megtartása, szakambulanciák létesítése); a finanszírozást (a kezelés ingyenessé tétele); és az egyes terheségek elérését támogató, valamint további lépéseket támogató jogszabályi háttér kialakítása (egyetlen embrió beültetése 36 évesnél fiatalabb anyai életkor esetén).^[7]

Írásunkban e három témakör szerint haladva vizsgáltuk meg az intézkedéseket és várható hatásfokukat.

II. A MÓDOSÍTÁSOK HATÁSA A BETEGELLÁTÁSRA – A KEZELÉSEKBE RÉSZT VEVŐK MEGTARTÁSÁRÓL, A LEMORZSOLÓDÁS CSÖKKENTÉSÉRŐL

A 2020 előtti adatok nem nyilvánosak, ezért összehasonlító elemzést nem áll módunkban végezni, de a 2020–2021 közötti kezelték számadatairól egy publikált adat rendelkezésünkre áll, ugyanis a Nőgyógyászati és továbbképző szemle 2023 áprilisi számában, A hazai meddőségi ellátás fejlesztési koncepciója című, az Országos Kórházi Főigazgatóság Humán Reprodukciós Intézete és a Semmelweis Egyetem Urológiai Klinikájának munkatársai által közreadott cikkben konkrét adatokkal találkozhatunk.^[8] Ebből kiderül, hogy 2020 és 2021 között 7091 esetben végeztek

[7] A 2023-as évben több lépcsőben, júliusban, októberben és decemberben tették közzé a módosításokat. A legfrissebb módosító szabályokat 2024 januárjában hozták nyilvánosságra (Ld. Kormany.hu: Egyes EÜ és egészségbizt...). Ez év januárjában jelentette be Takács Péter egészségügyért felelős államtitkár, hogy 2024-ben nyolc meddőségkezelési szakambulancia kezd meg működését, és három éven belül minden vármegyeközpontban létrehoznak egyet, ahol az IVF-en kívül minden egyéb gyógyászati beavatkozást ellátnak majd.

[8] Ld. Vesztergom et al., 2023, 45-50.

IVF-kezelést.^[9] A beavatkozások eredményessége 25%-os volt. Ez alapján arra lehet következtetni, hogy a vizsgált időszakban a hazai centrumban végzett IVF-kezelésből 1772 gyerek született. Az nem derül ki a közleményből, hogy a 13 meddő-ségi központ között milyen arányban oszlik meg a született gyermekek száma. A cikk szerzői nem a sikeresség szempontjait vizsgálták, elemzésükben a páciensek lemorzsolódásának okaira fókuszáltak. Elemzésükből kiderül, hogy gyakran két sikertelen kezelést követően a betegek feladják a mesterséges megtermékenyítés adta gyógyászati lehetőséget, fel nem használva az állami támogatás adta további lehetőségeiket. Az OKFŐ HRI céljának tűzte ki, hogy a kezelések során lemorzsolódó párokat kedvező intézkedésekkel a rendszerben próbálja tartani.^[10] Indoklárképpen ezt olvashatjuk: „a páciensek jelentős része tehát valószínűsíthetően nem használ ki annyi lombikkezelést, amennyivel reális esélye lenne a családalapításra”.^[11] A közzétett magas számú lemorzsolódási arány valóban megdöbbentő. Köztudott, hogy a legnagyobb nehézség, amivel szembenéz egy meddő pár, az éppen a klinikára való bejutás. Adódik a kérdés, hogy vajon mi lehet a magyarázata annak, hogy a megkezdett kezeléseket a második, harmadik sikertelen kezelés után feladják. A 2023-as módosítás a kezelések közötti időkorlátot törölte el. A két beültetés közötti várakozási idő minimum három hónap volt 2023-ig. A három hónapos várakozási idő eltörlése vajon tud akkora megtartó erővel hatni, hogy a betegek vállalják az összes finanszírozott kezelést? Megjósolható-e, hogy a várakozási korlát eltörlése pozitívan hat-e majd az elveszülés számának növekedésére?

Előreláthatólag egymagában az időkorlát megszüntetése nem tudja megszüntetni a lemorzsolódást. Segít viszont abban, hogy a párok számára egy jobban átlátható és dinamikusabb jövőképet rajzol a kezelések vonatkozásában. Különösen kedvező ez az idősebb, rövidebb reprodukzív időablakkal rendelkező párok esetén. Ha figyelembe vesszük azt az új rendelkezést is, hogy a limitált számú (öt) petefészkek-stimulációhoz társuló embrióvisszahelyezések száma nem korlátozott, az egyes embrióvisszahelyezések között eltelt idő már csak a párok erre fordítható idejétől és a reprodukciós centrumok kapacitásaitól függ majd. Ez jelentősen csökkentheti a beavatkozással járó stressz mértékét és nagy mértékben csökkenti majd, különösen a jó prognózisú párok esetén, a várandósság eléréséhez szükséges időt, és segíti, hogy a kezelés legfőbb kockázatának tekintett ikerterhességek aránya még tovább csökkenjen.

[9] „Az OKFŐ 2022-es vizsgálatából kiderül, hogy a Magyarországon 2020-ban és 2021-ben kezelt 7091 esetből a négy ciklus meddő-ségi kezelésen átesett páciensek elveszülési aránya 25% volt. Az első kezelés a páciensek 11%-ánál eredményezett elveszülést. Minden sikertelen kísérlet jelentős lemorzsolódással jár, így ciklusról ciklusra folyamatosan csökken a kezelést folytatók száma. Az első beavatkozást követően a páciensek 15,5%-a, azaz 1101 fő, három sikertelen próbálkozást követően pedig már több mint a fele, 3981 páciens (56,1%) adja fel vagy tart hosszabb szünetet a kezelések során.” (Vesztergom et al., 2023, 49).

[10] „Az első beavatkozást követően a páciensek 15,5%-a, azaz 1101 fő, három sikertelen próbálkozást követően pedig már több mint a fele, 3981 páciens (56,1%) adja fel vagy tart hosszabb szünetet a kezelések során.” (Vesztergom et al., 2023, 49).

[11] Vesztergom et al., 2023, 49.

Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy ez a módosítás is – a tervvel ellentétben – várhatóan mégis fokozhatja majd a centrumok terhelését, így mind a szakember, mind pedig a technikai háttér, valamint az ellátó kapacitások további fejlesztése is szükséges lesz. Azonban, ha a tervezett többszintű, vidékorientált fejlesztések is megvalósulnak, akkor ez a rendszer képes lehet egy pácienscentrikus és hatékony működésre, melyet a finanszírozói oldal módosításai, beleértve a teljesítményvolumen-korlát eltörlését is, teljes mértékben támogat.

A sikertelenség miatt csalódott párok számára minden klinikának képesnek kell lennie arra, hogy időt és teret biztosítson kérdéseik, kétségeik megismerésére és kompetens válaszok adására is. Szükséges, hogy a centrumok megalkossák páciens Támogató rendszereiket, mind szakdolgozói szinten, mind pedig pszichológiai támogatás szintjén. Tekintettel arra, hogy kiemelt cél a párok költségeinek minimalizálása, ezen szolgáltatást is díjtalan formában szükséges biztosítani, mint ahogy az új finanszírozási módosítások után a férfi partner teljes körű kivizsgálása és kezelése (akár nagy értékű hormonális gyógyszerekkel is) közfinanszírozottá válik a közeli jövőben. A mikrosebészeti úton történő spermiumnyerés, illetve szükség esetén a fagyasztás is rövid időn belül új finanszírozási struktúrába kerül majd, így mind női, mind férfi oldalon teljes körűvé válik a reprodukcióval kapcsolatos tevékenységek díjtalan ellátása.^[12] Ez a tény, kiegészülve az ellátó kapacitások további fejlesztésével, jelentős mértékben képes csökkenteni az eljárással kapcsolatos félelmeket, az anyagi szempontok visszatartó erejét megszünteti. Mindezek együttes hatásaként, az asszisztált reprodukcióval járó egzisztenciális okok miatti aggodalom jelentősen csökkenhet, mely következményesen, együtt a továbbfejlesztett páciens Támogató rendszerekkel (szakdolgozói, pszichológiai) végeredményben várhatóan elvezet oda, hogy a párok kisebb része adja fel szándékát a gyermekvállalásra, fejezi be saját döntése alapján az asszisztált reprodukciós kezeléseket. Természetesen ennek fontos és meghatározó faktora, hogy a kezelőorvosok pontos és személyre szabott esélyeket tudjanak a párok számára felvázolni, és közösen hozzanak döntést a kezelés folytatásáról vagy esetleges leállításról is.

III. A BETEGBARÁT ÉS EMBRIÓBARÁT FINANSZÍROZÁSI MÓDOSÍTÁSOKRÓL – A TELJES ÁLLAMI TÁMOGATOTTSÁG DEMOGRÁFIAI INDOKAIRÓL

Az első gyermek megszületésének időpontja az elmúlt húsz évben kitolódott. A Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján 1998-ban a gyermektelen 30 éves

[12] A 2024 januárjában bejelentett módosítások kiterjednek a finanszírozásra is, bővült azon gyógyszerek köre, amelyeket 100 százalékos társadalombiztosítási támogatással írhatnak fel a kezelésben résztvevőknek.

nők száma 13% volt, ugyanez az adat 2018-ban már 56%.^[13] Az első gyermek megszületési időpontjának a kitolódása a további megszületendő gyermekek esélyeit csökkenti. Figyelemfelkeltő tény az is a KSH-adatok alapján, hogy míg 1998-ban a 30 éves nők átlagos gyermekszáma száz nőre levetítve 156 volt, addig 2018-ban ez az adat már 76-ra csökkent.^[14] A demográfiai adatok negatív alakulásának enyhítését is célozzák a 2023-as módosítások, tény, hogy az öt állami finanszírozású lombikkezelést többen fogják igénybe venni, ahhoz képest, mint ha az önköltséges maradt volna. Ezért cikkünk második pontjaként a módosítások finanszírozással kapcsolatos hatáskörrel foglalkozunk. Az állami finanszírozás a gyógyszeres kezelésekre, a kivizsgálásra és a beültetések költségeire terjed ki. 2020 február 1. napjától a Nemzeti Humán Reprodukciós Program keretében a jogszabályi háttér lehetővé teszi, hogy minden, gyermeket vállalni kívánó pár szakmailag indokolt esetben ingyenesen juthasson hozzá a teljes meddőségi kivizsgáláshoz, a meddőségi ellátásokhoz, és 100%-os (kiemelt, indikációhoz kötött) támogatással a meddőségkezelési folyamat során szükséges hormontartalmú gyógyszerekhez. A 2023-as módosítások után, változatlanul díjtalan kivizsgálások mellett, 5 közfinanszírozott stimulációra lesz lehetőség. A stimulációkat követő embrióvisszahelyezések száma nem korlátozott, így a jó esélyű páciensek esetén akár 3-4 visszahelyezésre is lehetőség lesz egyetlen stimuláció után, közfinanszírozott módon. Azonban új stimuláció nem kezdhető addig, amíg rendelkezésre áll krioprezervált embrió. Ez a módosítás, egyúttal a kezeléseket közötti kötelező várakozási idő eltörlésével, nem csupán a betegek, hanem az embriók sorsát is pozitívan befolyásolja. A beültetések gyorsítása a fagyasztott embriók felhasználását is gyorsítja.^[15]

Az intézkedés a kezelésre várakozók gyorsabb sorra kerülése miatt is indokolt, a betegpopuláció életkora miatt is fontos változtatás, hiszen a fertilitás esélyei gyakorlatilag hónapról hónapra csökkennek az idő előrehaladtával. A NEAK adatai alapján a meddőségi kezelésekre jelentkező nők életkora 2022-ben 35,5 év volt.^[16]

A donáció nem precedens nélkül viszont az Európai Unióban – Csehországban megengedett. Különböző, nem tudományos fórumokról lehet értesülni arról,

[13] Szijártó Lilla a demográfiai adatok 1998 és 2018 közötti időszakot vizsgálta meg a KSH adatai alapján. Ld. Szijártó, 2023, 122.

[14] Szijártó, 2023, 121.

[15] „Általánosan elfogadott, hogy a »friss« és fagyasztott embriók között nincs a reprodukciós potenciálban különbség, ezért – egyes eseteket kivéve – indokolatlan új stimulációs kezelés indoklása.” (Vesztergom et al., 2023, 45.).

[16] „Egészségügyi es népesedéspolitikai szempontból is kiemelkedő fontosságú kérdés a gyermekvállalások életkori – lehetősége szerinti – előrehozatala. A nőknél az életkor előrehaladtával (30-35 éves korban) kis mértékben, de fokozatosan csökken a termékenység, majd 35 éves kor felett ez a folyamat felgyorsul. Az utóbbi években evidenciaszintűvé vált a férfiak életkorának reprodukcióra gyakorolt hasonló szerepe. A gyermekvállalási életkor egyre magasabb, 2021-ben 29,08-ra emelkedett a nők átlagos életkora az első gyermek születésénél, ezzel parhuzamosan az asszisztált reprodukciós kezelésre kerülő nők átlagéletkora is magas, 2022-ben 35,5 év volt (HRI-felmérés a NEAK adatai alapján).” (Vesztergom et al., 2023, 48.).

hogy magyarországi meddő házaspárok e szomszédos országban veszik igénybe a nálunk tilalom alá eső embriódonációt.^[17] A jelenség már évek óta tapasztalható. Ha e beültetésre váró, de nem felhasznált, fagyasztott embriók szemszögéből nézzük a kérdést, a donáció életmentő beavatkozásnak minősülhet, erkölcsi szempontból is elgondolkodtató a bevezetése. A donáció tilalma elsősorban valószínűleg erkölcsi okokra vezethető vissza, hazánkban az embrióadományozás lehetősége ismert, de a gyakorlatban alig működik.^[18]

Az ezévtől érvényes szabályozás jelentősen csökkenteni fogja a meddségi centrumok tárolással kapcsolatos feladatait, emellett rövidíti az embriók fagyasztva tárolva eltöltött idejét, és a fiatal életkorban előírt egyes embrióvisszahelyezések csökkenteni fogják az eljárás egyik és talán legfőbb kockázatát, a többes terhességek létrejöttét. Egyetlen embrióból is létrejöhet monozigóta ikerterhesség, és a hólyagcsíra-állapotban végzett embrióvisszahelyezések esetében ez még emelkedik is, de az előfordulási gyakoriság igen alacsony. Természetes úton történő teherbeesés esetén a szülések 0.4%-ában fordul elő,^[19] azonban blasztociszta állapotú embrió visszahelyezése esetén ez meghaladhatja az 1%-ot. Shi és munkatársai, több mint 26000 egyes embriótranszfer adatát átvizsgálva, 1.53%-os előfordulási gyakoriságot írtak le.^[20] Ez háromszoros emelkedés a természetes folyamat során észlelt előforduláshoz hasonlítva. Ebből is látható, hogy minden orvosi tevékenység a várt hatás mellett másodlagos hatásokat és esetleg kockázatokat is képes generálni. Ezzel együtt, a tudomány mai állása szerint a hólyagcsíra állapotban végzett embrióvisszahelyezés tűnik a legideálisabb időpontnak a sikeresség szempontjából. A visszahelyezett embriók számának csökkentése magasabb életkorban azonban az eredményesség jelentős csökkenésével jár, amennyiben az embriók genetikai állapotát nincs lehető-

[17] Az embrióadományozás itthon megengedett, de a donáció nem. Számos cseh klinika magyar nyelvű honlapon hirdeti szolgáltatásait, ez is bizonyítja, hogy magyar betegek piaci szempontból céltzattakká váltak a cseh humánreprodukciós gyógyászatban.

[18] Egészségügyi törvény IX. fejezet. Embrióadományozás és -letét 175. §.:

(1): „Reprodukciós eljárás során testen kívül létrejött és be nem ültetett embrióval kapcsolatos rendelkezés jogát az embrióút létrehozó házastársak (élettársak) – a családi állapotukban, illetőleg élettársi kapcsolatukban bekövetkezett változástól függetlenül – valamelyik fél haláláig közösen gyakorolják, rendelkezési jogáról azonban bármelyik fél közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban lemondhat. Véleményeltérés esetén az embrióletét szabályait kell megfelelően alkalmazni.

(2) Az ivarsejt-adományozás révén testen kívül létrehozott embrió feletti rendelkezési jog az ivarsejt felhasználása szerinti reprodukciós eljárásban részt vevő házastársakat (élettársakat) együttesen illeti meg, az (1) bekezdésben meghatározott feltételek egyidejű figyelembevételével.

(3) Az (1)–(2) bekezdések szerinti rendelkezés joga az embrióának a saját célú esetleges későbbi felhasználás érdekében történő letételéről (embrióletét) szóló döntést, vagy más személyeknél végzendő reprodukciós eljáráshoz (embrióadományozás), illetőleg orvostudományi kutatás céljára történő felajánlását foglalja magában. Megfelelő rendelkezés – vagy annak ismerete – hiányában az egészséges embrió letételének szándékát kell vélelmezni.

(4) Az azonos személyektől származó embriók legfeljebb két másik személynél végzendő reprodukciós eljárásban használhatók fel.”

[19] Derom, C. – Vlietinck – Derom, R. – Van den Berghe – Thiery, 1987.

[20] Shi – Jin – Liu, 2021.

ségünk leellenőrizni. A női életkor előrehaladtával, különösen 40 éves kor felett, a petesejtek érési folyamata során igen magas arányban genetikai hibák létrejöttével valósul meg. Ez az eltérés az úgynevezett *aneuploidia*, mely a számbeli kromoszóma-rendellenességeket jelenti. Az ilyen, hibás kromoszómaszerkezetű embriók többségét a méhnyálkahártya különleges szenzormechanizmusai érzékelik, és fejlődésüket a körülmények megváltoztatásával leállítják. Ezek sikertelen kezelések vagy koraterhességi veszteségek formájában észlelhetők.^[21] Az ilyen típusú eltérések előfordulási gyakorisága 42 év felett meghaladja az 50%-ot. Ezért, amennyiben az embriók genetikai vizsgálata nem történik meg, magasabb anyai életkor esetén kettő embrió visszahelyezése indokolt.

IV. AZ EMBRIÓK STÁTUSZÁRÓL ÉS VÉDELMEÉRŐL AZ EGÉSZSÉGÜGYI ELLÁTÁSBAN

A fenti címmel is utalni szeretnénk az embriók dologiasított státuszának enyhítésére. Az embriók jogi státusza hazánkban nem tisztázott, etikai státuszuk körvonalazódik, ezt a meghozott intézkedések is mutatják. A fagyasztott embriók számának csökkenését is eredményezhetik a módosítások. Korábban egy-egy petesejtleszívásból magasabb számú embrió jött létre, napjainkban ez a szám többnyire tíz alatti. Ennek magyarázata nem a betegállomány állapotának javulásával van összefüggésben, hanem a hatékonyabb diagnosztikai és gyógyítási technikákkal. A 36 éves kor alatti meddő nők esetében csak egyetlen embrió visszaujtetését támogatja az új intézkedés. Ez azért is jó megoldás, mert a spontán fogantatás körülményeihez is közelít a beavatkozás. További etikai pozitív hatásként lehet említeni, hogy a kevesebb számú petesejtleszívás eredményeként a fel nem használt és fagyasztott embriók száma is csökken.

V. ÖSSZEGRZÉS

A hatályos jogszabályi keretrendszer segít abban, hogy a meddőségkezelések koordináltabban és több szinten valósuljanak meg. A regionális meddőségi centrumok fontos szerepet játszanak majd abban a folyamatban, hogy az in vitro fertilizációra szakosodott centrumok kisebb terhelés mellett végezzék tevékenységüket. Az alapellátások így közelebb kerülnek a vidéken élők lakóhelyéhez, és ezáltal hozzájárulnak a kivizsgálással, a kezelés elkezdésével együtt járó stresszhatás csökkentéséhez.

Amennyiben in vitro fertilizáció irányában szükséges továbblépni, akkor jelentős tudás- és technológiai koncentrációra van szükség, ráadásul ezen centrumoknak van egy ideális működési mérete is, tehát ilyenkor szükség lehet lakó-

[21] Cinamodo – Fabozzi – Vaiarelli – Ubaldi, N. – Ubaldi, F. M. – Rienzi, 2018, 9:327.

helytől távolabbi helyszín felkeresésére. Az utazási támogatások és az ingyenes ellátás lehetősége miatt azonban a jelentkező költségek nem olyan jelentősek, mely lehetetlenné tenné a kezelések folytatását. Fontos, hogy a regionális meddősségi centrumok lakóhelyközeli elérésükkel, támogató attitűddel, a felmerülő kérdésekre adott válaszokkal segítsék a párokat ezen az úton. A termékenységtudatosság^[22] széles körű oktatásával, szükség esetén kiegészülve a modern tudomány tudás- és eszközrendszerével, a sikeres gyermekvállalás esélye jelentősen emelhető.

IRODALOM

- Cimadomo, Danilo – Fabozzi, Gemma – Vaiarelli, Alberto – Ubaldi, Nicolo – Ubaldi, Filippo Maria – Rienzi, Laura (2018): Impact of Maternal Age on Oocyte and Embryo Competence. In: *Front Endocrinol.* 29 June 2018.
- Derom, C. – Vlietinck, R. – Derom, R. – Van den Berghe, H. – Thiery, M. (1987): Increased monozygotic twinning rate after ovulation induction. In: *The Lancet.* Vol. 329/1987, Issue 8544. DOI: 10.1016/S0140-6736(87)92688-2.
- Kovács Gábor (2020): Jogi és etikai kihívások a vér és plazmadonációnál. In: *Jog-Állam-Politika.* 2020/Különszám.
- Lovász László Gábor – Szoboszlai-Kiss Katalin (2021): A mesterséges megtermékenyítésről mint az élethez való jog lehetőségéről és az ebből származó etikai dilemmákról. In: *Jog-Állam-Politika.* 13. évf., 2021/2. sz.
- Neumann Géza (2011): *Köszönjük, hogy megszülettünk!* Bembo Kft, Budapest.
- Shi, Wenhao – Jin, Lei – Liu, Jiayin Zhang, Cuilian – Mi, Yang – Shi, Juanzi – Wang, Hui – Liang, Xiaoyan (2021): Blastocyst morphology is associated with the incidence of monozygotic twinning in assisted reproductive technology. In: *Am J Obstet Gynecol.* 225(6):654.e1–654.e16. DOI: 10.1016/j.ajog.2021.06.101.
- Szaár Gyula Gergely (2015) Géntechnológia szociológiai megközelítésben. In: *Jog-Állam-Politika.* 2015/1. sz.
- Szabad János – Zádori János (2022): Az aneuploidia eredete. In: *Természettudományi Közöny.* 153(12).
-

[22] “A fertilitástudatosságot már akár a középiskolákban fel kellene építeni. Sajnos nem biztos, hogy egy általános biológiát tanító pedagógus erre külön felhívja a figyelmet, de sok középiskolában az sem garantált, hogy egyáltalán tanítanak biológiát, mert a szakiskolákban a diákoknak már szakmai tárgyakat oktatnak. Pedig nagyon komoly probléma, hogy az emberek nincsenek tisztában a növekvő életkorral párhuzamosan – különösen a nők esetében – csökkenő termékenységgel. A közgondolkodást az sem jó irányba befolyásolja, hogy a médiában számos ismert, gyakran példaképként követett személyiség boldog képet mutat későn érkezett gyermekeiről. Ez abba az irányba mozdítja a gondolkodást, hogy nem baj, ha a gyermekvállalás kitolódik, hiszen abban a tükörben, amit egyes celebritások tartanak eléink, ez teljesen normálisnak tűnik. A magasabb képzettségűeknél megjelenik az a tényező is, hogy sokáig tart befejezni az iskolákat, és a karrierépítés is időt kíván. Ezt kiegészíti még a családi háttér hatása, az iskolázottság, az anyagi helyzet, a képzettség. Mindezek a hatások egy reprodukzív polarizációt hozhatnak létre, a gyermekvállalás eltérő időzítésével. Természetesen az eltérő élethelyzetek ezt felülírhatják.” Részlet a Zádori Jánosnal készült interjúból (ld. Házipatika: Minden nőnek tudnia kell..., 2022).

- Szatmári, Angelika – Helembai, Kornélia – Zádori, János – Kovács, Ildikó (2022): Paramedical counselling in infertility treatment: its effects on anxio-depressive symptom severity, perceived stress and self-esteem. In: *Heliyon*. 8(7). June 2022. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2022.e09827>.
- Szijártó Lilla (2023): A humán reprodukciós eljárások etikai és jogi dilemmái a XXI. századi Magyarországon. In: *Jog-Állam-Politika*. 2023/1.sz. DOI: 10.58528/JAP.2023.15-1.111.
- Szoboszlai-Kiss Katalin (2020a): Hatmillió gyermek köszönheti az életét az egyedülálló orvosi eljárásnak. In: *Magyar Nemzet*. 2020. október 22. (Elérhető: <https://magyarnemzet.hu/velemenya-lombik-az-abortusz-inverze-8844557/>. Letöltés ideje: 2024.01.12.).
- Szoboszlai-Kiss Katalin (2020b): A lombikprogram sikertörténet: életet ad! In: *Magyar Nemzet*. 2020. október 27. (Elérhető: <https://magyarnemzet.hu/velemenya-lombikprogram-sikertortenet-eletet-ad-8865530/>. Letöltés ideje: 2024.01.12.).
- Vesztergom Dóra – Téglás Gyöngyvér – Fónyad Gábor – Szomszéd Orsolya – Szöllősi Katalin – Krádi Anna – Kopa Zsolt – Nánássy László (2023): A hazai meddőségi ellátás helyzete. In: *Nőgyógyászati és szülészeti továbbképző szemle*. 1585-8731. 2023. február.
- Vesztergom Dóra – Téglás Gyöngyvér – Fónyad Gábor – Szomszéd Orsolya – Szöllősi Katalin – Krádi Anna – Kopa Zsolt – Nánássy László (2023): A hazai meddőségi ellátás fejlesztési koncepciója. In: *Nőgyógyászati és szülészeti továbbképző szemle*. 1585-8731. 2023. április.
- Virág, Márton – Zádori, János – Keresztúri, Attila – Kozinszky, Zoltán (2020): Associated perinatal determinants of vanishing twin pregnancies achieved by in vitro fertilization vs. spontaneous conception. In: *Archives of Gynecology and Obstetrics*. 301(2). DOI: <https://doi.org/10.1007/s00404-020-05448-y>.
- Virág, Márton – Zádori, János – Kozinszky, Zoltán – Keresztúri, Attila (2016): Prevalences and pregnancy outcome of vanishing twin pregnancies achieved by in vitro fertilization versus natural conception. In: *Fertility and Sterility*. 106 (6). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.fertnstert.2016.07.1098>.
- Zádori János – Kovács Pál (2021): Uterinális natural killer sejtek szerepe az implantáció folyamatában: ellenségből vált barát (The role of uterine natural killer cells in the process of implantation). In: *Magyar Nőorvosok Lapja (Journal of Hungarian Obstetricians and Gynaecologists)*. 84(4).
- Zádori János – Szabad János (2022): A kevesebb és a több sem jó. In: *Természettudományi Közlöny*. 153(11).
- Zádori János (2018): Az in vitro fertilizációs kezelések kimenetele, perinatális kockázatok. In: Kaáli Géza – Bártfai György: *A meddőség korszerű kezelése és diagnosztikája*. Medicina, Budapest.
- Zádori, János – Kozinszky, Zoltán – Orvos, Hajnalka – Katona, Márta – Pál, Attila – L., Kovács (2003): Dilemma of increased obstetric risk in pregnancies following IVF-ET In: *Journal of Assisted Reproduction and Genetics*. 20(6).
- Zádori, János – Kozinszky, Zoltán, Orvos, Hajnalka – Katona, Márta – Kaáli, SG – Pál, Attila (2004): Birth weight discordance in spontaneous versus induced twins: impact on perinatal outcome. In: *Journal of Assisted Reproduction and Genetics*. 21(3). DOI: <https://doi.org/10.1023/b:jarg.0000027019.87795.4e>.

JOGFORRÁSOK

- 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről.
- 30/1998. (VI. 24.) NM rendelet az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárások végzésére vonatkozó, valamint az ivarsejtekkel és embriókkal való rendelkezésre és azok fagyasztva tárolására vonatkozó részletes szabályokról.

ONLINE FORRÁSOK

- A vágyott gyermekekért (Elérhető: <https://vagyottgyermekekert.hu/>. Letöltés ideje: 2023.11.10.).
- Házipatika: Zádori János: Minden nőnek tudnia kell, hogy a terhesség időpontjának kitolásával mit kockáztat. (Elérhető: https://www.hazipatika.com/napi_egeszseg/orvosnal/cikkek/minden-nonek-tudnia-kell-hogy-a-terhesseg-idopontjanak-kitolasaval-mit-kockaztat. Letöltés ideje: 2023.11.10.).
- HVG.hu: Serdült Viktória: Új tervezet az állami lombikkezelésről: 36 év alatt csak egy embriót ültetnek be, 45 év marad a korhatár és kijelölték a szakambulanciákat. (Elérhető: https://hvg.hu/itthon/20231026_igy_modositana_tovabb_a_lombikkezelesek_szabalyait_a_kormany. Letöltés ideje: 2023.11.10.).
- HVG.hu: Serdült Viktória: Változtat a kormány a meddősegi kezelések szabályain, de a legfontosabb kérdéshez még nem mert nyúlni. (Elérhető: https://hvg.hu/itthon/20230607_kormany_meddosegi_kezelesek_finanszirozas_valtozas. Letöltés ideje: 2023.11.10.).
- Kormány.hu: Egyes Eü és Egészségbizt.t. min. rend. humánrepr. elj. összef. mód. min rend. (Elérhető: <https://kormany.hu/dokumentumtar/egy-es-egeszsegbizt-t-min-rend-humanrepr-elj-osszef-mod-min-rend>. Letöltés ideje: 2023.11.10.).
- Szegedi Tudományegyetem: Zádori János: A Szegedi Tudományegyetem Dél-alföldi Demográfiai Program keretében több száz párnak ad esélyt a családalapításra az SZTE Reprodukciós Medicina Intézet. (Elérhető: <https://u-szeged.hu/sztehitek/2023-julius/szegedi-tudomanyegyetem>. Letöltés ideje: 2023.11.10.).

MÓRÉ SÁNDOR – SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER

A különleges jogrend, valamint a biztonság- és védelempolitika megújult stratégiai és normatív keretei Magyarországon

ABSTRACT

The recent past has brought a perhaps unprecedented number and scale of challenges to the global security and defence policy environment of states and international organisations. It is probably enough to mention, among many others, the Russian-Ukrainian conflict, the COVID-19 pandemic, the internationalisation of terrorism, the increased migratory pressure on Europe, climate change or the emerging threats in cyberspace.

Both international and national legislators are looking for new types of responses to new types of challenges. Accordingly, in recent years Hungary has started to build a new legal environment for defence and security. In our study, we will first present the strategic framework of this new legal framework, followed by a description of the amended special legal order rules of the Fundamental Law and the new laws that implement the renewed ordering of the comprehensive defence-security system.

Looking to the future, the picture on our subject is unfortunately bleak; but it may be somewhat brighter if active preparedness underpins responses to international conflicts and other threats.

How do the different areas work together in relation to document management?

Keywords: defence-security regulation ■ defence law ■ special legal order
■ National Security and Military Strategy ■ security and defence policy

I. BEVEZETÉS^[1]

Vitathatatlan, hogy az elmúlt évtized a világot olyan feladatok elé állította, amelyekkel korábban – legalábbis ilyen jelleggel és ennyire kiterjedt mértékben – valószínűleg soha nem kellett szembesülnie. A globális

[1] A tanulmány a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának támogatásával, „A különleges jogrend és honvédelem új szabályozása Magyarországon” című kutatási projekt keretében készült.

biztonságpolitikai környezetet rendkívüli kihívások érik, egyebek mellett az orosz–ukrán konfliktus, az Európát jelentős mértékben érintő migrációs nyomás, a COVID-19 által okozott világvárvány, vagy aktuálisan az azeri–örmény és az arab–izraeli konfliktusok újabb fellángolása folytán.

Nem lehet kérdéses, hogy ebben a biztonságpolitikai mezőben Magyarországnak is új válaszokat kell keresnie a kihívásokra. Ennek részeként mind a kormányzati stratégiák, mind az alkotmány, a törvények és a rendeletek szintjén nagyléptékű változásokra került sor az elmúlt években, mely lényegében folyamatos jogalkotási feladatot jelentett úgy az Országgyűlés, mint a Kormány számára. Megújult – egyebek közt – a különleges jogrendet érintő alaptörvényi szabályozás, a honvédelemre vonatkozó szabályrendszer, új törvény jött létre a védelmi és biztonsági intézkedések összehangolásáról. Ezekhez kötődően számos végrehajtási rendelet született a kormányzati jogalkotás berkeiben. Fontos továbbá, hogy a megújuló jogi normák kereteit kormányhatározatokba foglalt tervek, stratégiák határozzák meg.

Jelen tanulmányban – a terjedelmi korlátokra tekintettel alapvetően csak áttekintő jelleggel – be kívánjuk mutatni azokat a jogi kereteket, melyek az új biztonságpolitikai kihívásokra adandó új válaszokat igyekeznek megadni. Kitérünk az alaptörvényi és a jogszabályi változásokra, valamint az ezeket több szempontból megalapozó normatív jellegű stratégiai keretekre is. Feladatunknak tekintjük a normatív rendelkezések összefoglaló bemutatását, valamint rövid értékelését is.

II. A NEMZETI BIZTONSÁGI STRATÉGIA

Magyarország Kormánya 2020-ban fogadta el a „Biztonságos Magyarország egy változékony világban” címet viselő *Nemzeti Biztonsági Stratégiát* [1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat]. Mint látható, a Stratégia az orosz–ukrán konfliktus aktuális helyzetét megelőzően (bár a Krím-félszigetet érintő változások ismeretében) készült, ugyanakkor a világvárvány tapasztalatai ekkor már rendelkezésre álltak.

Fontos előjáróban rámutatni, hogy a Stratégia (normatív) kormányhatározati formában jelent meg.^[2] Ez azt jelenti, hogy nem jogszabályként fogadták el, hanem ún. közjogi szervezetszabályozó eszközként. A közjogi szervezetszabá-

[2] 2020-tól a Kormány az átfogó közigazgatás-fejlesztési stratégiák lezárását követően nagy mennyiségű ágazati stratégiát fogadott el (pl. egészségipari, köznevelési, építésgazdasági, turizmusfejlesztési, űr-, agglomerációs vasúti, korrupció elleni stb. stratégiák). A kormányzati stratégiai tervezés jelentőségéről a legfrissebb szakirodalomból ld. pl. Sántha, 2023, 154-160. Itt jelezzük, hogy mind a Nemzeti Biztonsági, mind a Nemzeti Katonai Stratégia megalkotására a kötelezettséget a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat 17. pontja teremti meg. Az országgyűlési határozat jogforrási jellege egyébként azonos a kormányhatározatokéval annyiban, hogy ez is normatív határozat, azaz közjogi szervezetszabályozó eszköz.

lyozó eszközök alapvetően az állami szervek szervezetére, működésére, tevékenységére és cselekvési programjaira vonatkozó rendelkezéseket, elvárásokat tartalmaznak.^[3] Kötelező erejük nem mindenkire, hanem a kibocsátó – és esetlegesen annak alárendelt – szervekre (jelen esetben: a Kormányra, a minisztériumokra, ill. az államigazgatás alárendelt szerveire) értelmezhető, ennyiben ún. intern aktusoknak tekinthetők.^[4] A közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes.^[5]

1. A Nemzeti Biztonsági Stratégia előjáróban leszögezi, melyek azok az aktuális (globális) biztonságpolitikai tényezők, amelyek jelentős kihívást jelentenek: a formálódó, többpólusú világrend, a nemzetközi szereplők kapcsolatait befolyásoló szabályok átalakítására való törekvés, a biztonsági kihívások változó arculata, továbbá az olyan globális kihívások, mint a klíma- és a demográfiai változások felgyorsulása, az ezzel szorosan összefüggő illegális és tömeges migráció, a természeti erőforrások kimerítése, valamint a technológiai forradalom társadalomformáló hatásai. A Stratégia célja Magyarország jelenlegi biztonsági szintjének megőrzése és erősítése, ennek nyomán pedig az ország további fejlődésének szavatolása egy változékony világban. Cél, hogy az ország 2030-ra Európa és a világ egyik legbiztonságosabb államává váljon, melyhez a magas szintű közbiztonság (belső biztonság) megőrzése, valamint egy korszerű haderő felépítése (külső biztonság) járul hozzá.

2. A Stratégia számos olyan, általános jellegű megfogalmazással él, melyek Magyarország Alaptörvényéből, nemzetközi és uniós kötelezettségeinkből egyértelműen fakadó kötelezettségekre mutatnak rá (pl. a nemzeti szuverenitás védelme, a biztonság mint alapvető érték, a demokrácia és a jogállamiság védelme, jogbiztonság, független igazságszolgáltatás, a nemzetközi béke és biztonság, a viták békés rendezésének nemzetközi jogi követelménye, felelősség a határon túli magyarokért, stb.). Külön kiemelandó hazánk NATO-tagsága, ami a biztonság egyik alapvető feltétele. A Stratégia nagy jelentőséget tulajdonít – természetesen – EU-tagságunknak, valamint a Visegrádi Együttműködés (ún. V4) formációjának; de hasonlóképpen az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet és az Európa Tanács eredményes működésének is.

3. Hazánk alapvető adottságai körében a Stratégia aláhúzza, hogy a politikai rendszer stabil, a közbiztonsági helyzet pedig kiegyensúlyozott. Az ország mérete és a világ gazdaságban elfoglalt helye, valamint védelmi képességei ugyanakkor világossá teszik, hogy az alapvető biztonsági kihívásokra elsősorban

[3] Ld. a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) VI. Fejezetét.

[4] Ez abban a technikai jellegzetességben is kifejezésre jut, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszközöket – szemben a jogszabályokkal – nem kihirdetik, hanem közzéteszik. Az intern aktusok kapcsán ld. még Jakab, 2007, 116-118.; Jakab, 2016, 147-148.

[5] Jat. 24. § (1) bekezdés.

nemzetközi együttműködés keretében, szövetségi rendszerek tagjaként adhat megfelelő válaszokat. Ez annál is inkább jelentős, mivel geostratégiai helyzetünk folytán Európa déli és keleti szomszédságából különösen sok biztonsági kihívás éri Magyarországot. Hazánk pozíciójának fontos eleme, hogy a schengeni övezet külső határainak hosszú szakaszát kell megvédenünk, melyhez a fizikai határzár és a megfelelő személyi állomány is aktívan járul hozzá. Védelmünk, biztonságunk szavatolásában kiemelt szerep jut a megnövelt létszámú és folyamatosan fejlesztett eszközökkel ellátott haderőnek, a Magyar Honvédségnek is. Emellett – természetes módon – a Stratégia aláhúzza a rendvédelem, a terrorelhárítás és a katasztrófavédelem jelentőségét is. E körben különösen fontos rámutatni a polgári védelemre, a védelmi igazgatásra, a létfontosságú (kritikus) infrastruktúra védelmére irányuló, vagy éppen a radioaktív anyagokkal összefüggő technológiák biztonságos alkalmazására vonatkozó, kiemelt követelményekre is. Nem hanyagolható el továbbá a hibrid támadásokkal szembeni ellenállóképesség növelésének igénye sem (pl. információs és kiberhadviseléssel szembeni védelem).

4. A Stratégia fontos elemként azonosítja Magyarország gazdasági pozícióját is. A stabil gazdasági helyzet kapcsán komoly kihívásokat, veszélyeket rejthet hazánk természeti erőforrásainak korlátozottsága, a magas importfüggőség, valamint az energiahordozók kapcsán mutatkozó jelentős kitettség is (különösen a földgáz vonatkozásában). A nem megújuló energiaforrások kapcsán egyedül a szénkészletek említhetők, amelyekből azonban még hatalmas mennyiség található a földfelszín alatt. Fontos kiemelni Magyarország erős mezőgazdasági pozícióját is: a hazai élelmiszerellátás stabilan biztosított, az élelmiszerbiztonság magas színvonalú, a génkezelt termények behozatala tiltott. A globális éghajlatváltozás jelentősége ugyanakkor egyáltalán nem becsülhető le; ez érintheti jelenlegi stabil ivóvízbázisunkat is.

5. Jelentős kockázatként azonosítható a népességfogyás és a magyar társadalom előregedése. Ennek ellensúlyozásaként az ország erőteljes eszközökkel igyekszik támogatni a gyermekvállalást. Cél emellett a köz- és felsőoktatás színvonalának növelése, a nemzetközi tudományos és technológiai versenyben elfoglalt hely stabilizálása.

6. A Stratégia igen nagy terjedelemben foglalkozik Magyarország biztonsági környezetével, a jelenlegi stabil biztonsági helyzetet folyamatosan fenyegető kockázatokkal. Egyebek közt a következőket indokolt kiemelni:

- klímaváltozás, időjárási szélsőségek, Afrika és Ázsia túlnépesedése és a tömeges migráció,
- az európai kontinens létszámcsökkenése és előregedése,
- az elérhető globális erőforrások szűkülése,
- vallási fundamentalizmus,
- határokon átnyúló, új eszközökkel fellépő terrorizmus, ill. a tömegpusztító fegyverek elterjedése,

- transznacionálissá váló szervezett bűnözés,
- technológiai forradalom (digitalizáció, 5G, új technológia) és az ezzel összefüggő, az elektronikus információs rendszereket érintő sérülékenység,
- a válságok komplexitása és rapid terjedése,
- aszimmetrikus és hibrid hadviselés,
- a Nyugat-Balkán bizonytalan biztonsági helyzete,
- az egész világot érintő járványok megjelenése,
- állami és nem állami szereplők által szponzorált politikai, gazdasági és társadalmi folyamatok befolyásolására irányuló stratégiák,
- jogilag megfelelően még nem szabályozott kriptovaluták elterjedése,
- fokozódó urbanizáció.

A felsorolt nagy tömegű és komplex folyamatok egyfajta új világrend kialakulását vetítik előre. Az óriási léptékű, gyors és sokszor igen nehezen követhető gazdasági, társadalmi, demográfiai és környezeti átalakulás alapos felkészülést és összetett válaszokat igényel. Mindezzel összefügg az is, hogy Magyarország nem fejleszt robusztus stratégiai támadó kapacitásokat, ezzel szemben nagy jelentőséget tulajdonít a fegyverzetellenőrzési és leszerelési törekvéseknek.

7. A Stratégia jelentős teret szentel Magyarország alapvető érdekei megjelenítésének. E körben aláhúzza a nemzeti biztonsági érdekek érvényesítését, melyet kiindulópontként nevesít. Természetes módon, hazánk elsődleges biztonsági érdekének tekinti szuverenitásának, területi integritásának és alkotmányos rendjének megőrzését, állampolgárai biztonságának garantálását, az ország stabilitását, fenntartható gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődését, az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok érvényesülését. Nemzeti biztonsági érdekként jelenik meg a nemzetközi béke, biztonság, stabilitás és együttműködés fenntartása, a demokratikus elvek érvényesülésének előmozdítása, a fenntartható fejlődés elősegítése, valamint az euroatlanti és az európai biztonsági struktúrák erősítése.

Országunk számára az egyik legfontosabb érdek és érték a határon túli magyarokért viselt felelősség. E körben a szülőföldön maradás lehetősége és a helyben nyújtott segítség kiemelt szerepet kap. Magyarország érdekelt egy erős és stabil Ukrajna létében, ugyanakkor a kárpátjai magyar közösség jogainak védelmében is. A Stratégia elfogadása óta eltelt időszakban – az ismert, sajnálatos események folytán – hazánk nagy tömegű, Ukrajnából érkező menekült számára nyújtott segítséget.

Magyarország szempontjából kiemelten fontos az euroatlanti, illetve európai térség, különösen a közép-európai régió és a szomszédos országok stabilitása. Ugyancsak jelentős a Balkán és a kelet-európai államok helyzete. Földrajzi, ökológiai, történelmi és kulturális szempontból számunkra szintén kiemelkedő a Kárpát-medence mint természetes térség.

Befolyásolják ugyanakkor biztonsági érdekeinket olyan, a Föld távolabbi pontjain zajló folyamatok is, melyek a Közel-Kelet, Észak-Afrika, a Száhel-övezet és Közép-Ázsia biztonsági helyzetét érintik. A Stratégia elfogadása óta eltelt időben különös aggodalomra ad okot és egyre növekvő biztonsági kockázatot hordoz a közel-keleti régióban ismételten, nagy erővel fellángolt konfliktusok köre.

Hazánk biztonság- és védelempolitikájának stabilitását szolgálják nemzetközi szervezetekben viselt tagságaink (ENSZ, NATO, EU, EBESZ, Európa Tanács); kiemelt nemzeti érdekünk a V4-együttműködés fenntartása és fejlesztése. Az Európai Unió jövőjét a Stratégia szerint szuverén nemzetállamok szövetségéként kell elképzelni, nem föderációként. Megkülönböztetett figyelmet kell fordítani a terrorizmus minden formája elleni küzdelemre. Energiaellátásunk szempontjából alapvető magyar cél az energiabiztonság erősítése, a dekarbonizáció (az atomenergia szerepének előtérbe helyezésével), az energiaellátás diverzifikációja, az importszükséglet csökkentése. Mint erre korábban is utaltunk, Magyarország szénkészletei – átmeneti jelleggel – erősíthetik elsősorban az elektromos áram termelésére vonatkozó pozíciókat.

A Stratégia részletesen ismerteti egyes, kiemelt jelentőséggel bíró államokkal fennálló együttműködésünk kereteit. Így különösen kitér a Németországgal, Lengyelországgal, az Egyesült Államokkal, Olaszországgal, Franciaországgal, Törökországgal ápolt kapcsolatainkra és ezen országok kiemelt biztonságpolitikai, adott esetben geostratégiai jelentőségére. Szó esik ugyanakkor arról is, hogy külgazdasági szempontból jelentős szerep jut a posztszovjet térség, a Közel-Kelet, egyes ázsiai, afrikai és latin-amerikai államok és regionális szervezetek számára. A Stratégia külön is foglalkozik Oroszország és Kína egyre növekvő globális szerepével. Tekintettel a Stratégia elfogadását követő időszakban az Ukrajna ellen indított katonai műveletekre, a Stratégia ezen pontjainak felülvizsgálata aktuális lehet. Mindazonáltal a dokumentum már 2020-ban hangsúlyozta az Oroszországnak a NATO-val és az EU-val fennálló feszültségei jelentős kockázatát.

A Stratégia kiemeli hazánk tudományos és technológiai téren javítandó pozícióinak fontosságát, hiszen célunk, hogy a világ élvonalába tartozzunk.^[6] Ebben kulcsszerepet játszik a magas szintű kutatás-fejlesztés és innováció, a korszerű köznevelés, szakképzés és felsőoktatás. A biztonság szempontjából kiemelt figyelmet érdemel a katonai, a rendészeti és a közigazgatási felsőoktatás,^[7] valamint az információs technológiai szakterület.

Magyarország biztonsági érdekei közt stratégiai jelentőségű a természeti erőforrások, különösen a vízbázisok, az ivóvízkincs és a termőföld védelme, az éghajlatváltozás kedvezőtlen hatásai kapcsán. A vízbiztonsági együttműködés

[6] E célkitűzés kapcsán érdemes rámutatni arra, hogy 2023-ban két magyar származású tudós is Nobel-díjban részesült.

[7] Jelenleg Magyarországon ezt a három területet egy közös felsőoktatási intézményben, a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen gondozzák. Az Egyetemen e körben Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok, Hadtudományi és Honvédtisztképző, valamint Rendészettudományi Kar működik.

a közös vízgyűjtő területeken fekvő országokkal ugyancsak kiemelt szereppel bír,^[8] hiszen a más országokban bekövetkező szennyezések hatásai például a Duna vagy a Tisza vonalán fokozottan érintik hazánk területét is.

8. A fentiek alapján a Stratégia a következő kiemelt biztonsági kockázatokat azonosítja:

- tömeges illegális migráció,
- váratlan fegyveres támadás lehetősége,
- Magyarország stabilitása ellen végrehajtott, összehangolt diplomáciai, információs és titkosszolgálati műveletek,
- kibertámadások,
- terrorcselekmények,
- a nemzeti szuverenitást sértő törekvések, a határon túli magyar közösségek helyzetének jelentős romlása vagy ellehetetlenülése, ami a szülőföld tömeges elhagyásához vezethet (e körben ismét utalhatunk az időközben eszkalálódott orosz-ukrán konfliktusra),
- kritikussá váló demográfiai helyzet,
- nemzetközi gazdasági válság,
- energiakitettség,
- súlyos és tartós instabilitás kialakulása régiókban, esetleg egyes szomszédos államokban,
- a szervezett bűnözés megerősödése,
- tömegpusztító fegyverek alkalmazása, nukleáris, radiológiai, biológiai vagy vegyi szennyezőanyagokkal végrehajtott támadás,
- regionális kihatású ipari szerencsétlenségek,
- járványos megbetegedések,
- nagyobb ár- és belvizek kialakulása, egyéb természeti katasztrófák (aszály, hó- és hideghullám, vihar, tűzvész) rendszeres bekövetkezése,
- tartós vízhiány, a talaj kiszáradása és eróziója, a vegetáció pusztulása.

9. A Stratégia meghatározza Magyarország biztonsággal összefüggő stratégiai céljait, melyek – egyebek közt – a következők. A biztonság szavatolása érdekében elsődleges cél a nemzeti intézkedések hatékonyságának és rugalmasságának, valamint a nemzeti együttműködés szilárdságának erősítése. Az azonosított kihívások megelőzése, kezelése és elhárítása elsődlegesen nemzeti felelősség, amely a Kormány feladata, együttműködésben a társadalommal. A biztonság elsődleges alapja a szilárd társadalmi, gazdasági és pénzügyi szerkezet, valamint nemzeti szinten a megelőző és védelmi intézkedések fenntartható és rugalmas rendszere, ezen belül pedig a haderő, valamint a rendvédelmi szervek (a rendőrség, a büntetés-végrehajtás, a nemzetbiztonsági szolgálatok, a katasztrófavédelem és rendvédelmi feladatai tekintetében az állami adó- és vám-

[8] A hazai felsőfokú vízmérnöki képzés színhelye ugyancsak a fent említett egyetem, mely önálló Víztudományi Karral is rendelkezik.

hatóság) célirányos fejlesztése. Az országhatárokon túlról érkező fenyegetések esetében önállóan, nemzeti szinten is képesnek kell lenni a válaszadásra. Az állampolgárok hazaszeretetének, patrióta felelősségtudatának és biztonság tudatos gondolkodásmódjának formálása és fejlesztése állampolgári és társadalmi érdek. Ennek érvényesítése során az állampolgárok általános ismeretszintjének növelésén túl kiemelt szerepet játszik a fiatalok katasztrófavédelmi felkészítése, a honvédelmi nevelés és az önkéntes tartalékosok kiképzése. Magyarország stratégiai célkitűzése, hogy 2030-ra kialakítsa azokat a nemzeti ellenálló, elrettentési, védelmi, válságkezelési és koordinációs képességeket, amelyek a változékony nemzetközi környezetben előfeltételei a nemzet fejlődéséhez szükséges stabilitásnak és biztonságának. A Stratégia szerint Magyarország nemzetközi összehasonlításban is magas szintű közbiztonsági helyzetét meg kell őrizni és tovább kell javítani.

A Stratégia kimondja, hogy hazánknak biztosítania kell a határon túli magyarság alapvető jogainak védelmét. Erre a dokumentum már utalt korábban is – amint jeleztük, ezzel összekapcsolható az Ukrajna felől menekülők befogadása és ellátása, számukra szállás-, munka- és tanulási lehetőség biztosítása.

A stratégiai célok között – természetes módon – hangsúlyos szerepet kap a védelmi ipar és a haderő fejlesztése. Ehhez hozzájárul – többek között – a védelmi ipari vállalkozások támogatása, a védelemhez szükséges termékek lehető legnagyobb arányú hazai forrásokból való beszerzése, a védelmi célokat szolgáló kutatás-fejlesztés és innováció támogatása, illetve a hazai tudásbázis védelmi ipari fejlesztésekbe történő bevonása.

A nemzetközi szervezetekben történő együttműködés további erősítése ugyancsak kiemelt cél a Stratégia szerint. Különösen fontosak ennek kapcsán a „kollektív önvédelmi” szabályok (az Észak-Atlanti szerződés 5. cikke,^[9] az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikk (7) bekezdése^[10] alapján), a fegyverzet-ellenőrzés, a leszerelés, a non-proliférációs rezsimek betartása és ellenőrzése, valamint a hazánkkal szomszédos térségek euroatlanti és uniós integrációja. Ugyancsak kiemelt helyen szerepel hazánk kétoldalú és regionális biztonsági és védelmi együttműködési kereteinek kialakítása, valamint Magyarország globális fejlődéshez történő érdemi hozzájárulása. A korábban ugyancsak említett környezeti szempontok körében a Stratégia kiemeli, hogy a fenntartható társadalmi és gazdasági fejlődés, továbbá a természeti katasztrófák megelőzésének egyik kritikus feltétele az éghajlatváltozás hatásainak mérséklése, a gazdaság fosszilisenergia-hordozó-igényének csökkentése érdekében a környezettudatos és karbonszegény életmód népszerűsítése.

10. A Stratégia – mintegy ismétlő és „tudatosító” jelleggel – összefoglalja, hogy a célok elérését milyen *átfogó feladatok és eszközök* teszik lehetővé. Kimondja, hogy Magyarország a biztonsággal kapcsolatos stratégiai céljainak elérését ki-

[9] A cikk történeti visszatekintéssel is párosuló részletes elemzését ld. Sulyok, 2002, 99-136.

[10] Az Unió közös biztonság- és védelempolitikájának e szabállyal összefüggő elemeihez ld. Pünköszt, 2023, 443-448.

számítható, kezdeményező, aktív, érték- és érdekalapú kül-, biztonság- és védelempolitikai tevékenységgel, megfelelő nemzeti fegyveres és rendvédelmi önerő fenntartásával, gazdasági és külgazdasági eszközökkel, valamint hatékony kormányzati stratégiai kommunikációval kívánja előmozdítani. A magyar Kormány a Stratégia értelmében kötelességének tekinti, hogy a feladatok ellátásához megfelelő forrásokat biztosítson.

A dokumentum fontos célként tűzi ki, hogy a Magyar Honvédség szövetségi együttműködésben és önállóan is legyen képes egy esetleges, az országot érő fegyveres agresszió elhárítására. Ehhez jól felszerelt és kiképzett honvédekre, valamint interoperábilis képességekre van szükség. A katonai erő feladata a katasztrófák következményeinek felszámolásában történő közreműködés is. Fontos, hogy a védelmi képességek kiszolgálását megfelelő kapacitású védelmi ipar képes elvégezni.

Magyarország a Stratégia értelmében a jövőben is részt kíván venni a nyugat-balkáni, a közel-keleti, az afrikai, a közép-ázsiai és más, biztonságára hatást gyakorló térségekben kialakult válságok kezelése és kiváltó okainak megszüntetése érdekében, csakúgy, mint az esetleges stabilizációs és újjáépítési folyamatokban.

A nemzetközi válságkezelésben a nők és gyermekek védelme kiemelt szempont. Ehhez kötődően kiemelt feladat az oktatási intézmények védelmének biztosítása, ideértve az informatikai nyilvántartási és adatrendszereket is. Hasonló jelentőséggel bír a humanitárius segélyek kialakításának és a megfelelő helyekre történő eljuttatásának lebonyolítása is.

A Stratégia rámutat, hogy az állam külső és belső biztonságaért felelős szervek (úgy fegyveres, rendvédelmi szervek, mint polgári hatóságok) tevékenységének összehangolása az egyik leginkább aktuális feladat. Ezzel összhangban folytatni és erősíteni kell a külügyi, a honvédelmi, a rendvédelmi, a nemzetbiztonsági, a bűnüldözési, az igazságszolgáltatási, a gazdasági és pénzügyi, a közegészségügyi és járványügyi, az élelmiszerbiztonságért felelős, a katasztrófavédelmi és a polgári válságkezelési szervek közötti koordinációt és együttműködést.^[11] Rendkívüli jelentősége van a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migrációval, illetve az embercsempészettel szembeni fokozott fellépésnek csakúgy, mint a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelemnek is.

A gazdasági vonatkozások tekintetében a Stratégia kiemeli, hogy hazánk gazdasági és társadalmi stabilitásával, ezáltal biztonságpolitikai érdekérvényesítő képességével is szorosan összefüggő cél a költségvetési egyensúlyt biztosító, egyúttal növekedés- és exportorientált gazdaságpolitika folytatása. Ennek fontos eszköze az iparfejlesztés, a foglalkoztatás bővítése, valamint a feketegazdaság és a korrupció visszaszorítása. Ugyancsak nagy a jelentősége a földgázbehozatal lehetőségeit szélesítő, az energiasztruktúra fenntarthatóságát, a paksi atomerőmű bővítését, valamint a szénvagyon megőrzését biztosító törekvéseknek.

[11] Ennek egyik legfontosabb jogi eszköze a 2021. évi XCIII. törvény, melyről a későbbiekben még bővebben szólnunk.

A demográfiai problémák orvoslását a Stratégia szerint a felelős gyermek-vállalást támogató családpolitika, a polgárok egészségi állapotának javítása, bizonyos termelési folyamatok gépesítése és mesterséges intelligenciával történő megerősítése szolgálhatja. A társadalmi felzárkózás érdekében cél az ország régiói közti gazdasági egyenlőtlenségek mérséklése, a szociális biztonság fenntartása és a megfelelő gyermekvédelem.

A dokumentum nagy figyelmet szentel a kibertérben jelentkező kihívások, kockázatok és fenyegetések kezelésének is. E körben különösen jelentős a létfontosságú (kritikus) információs infrastruktúrák zavartalan működésének biztosítása, valamint a Honvédség kibervédelmi és kibern műveleti erőinek fejlesztése. Jelentős feladat a nemzetbiztonsági szolgálatok képességeinek továbbfejlesztése és a szövetséges államok hasonló feladatokat ellátó szerveivel való szoros együttműködés is. Fontos a dokumentum alapján az is, hogy Magyarország kiemelt figyelmet szentel az innováción alapuló űrszektor fejlesztéseiben történő megjelenésnek, ami jelentős súlyt adhat az országnak a nemzetközi viszonyokban is.

A Stratégia rámutat arra is, hogy – különösen a világvárvány tapasztalatai birtokában – az egészségbiztonság kiemelt figyelmet érdemel. Szükség esetén akár a haderő alkalmazása is figyelembe jöhet e téren (válsághelyzetek elhárítása, kitelepítés, karantén fenntartása, katonai kórházak működtetése, stb.). Nagy jelentőséget kell tulajdonítani az oltóanyag- és a gyógyszergyártás területeinek, az egészségügyi ellátórendszerek fenntarthatóságának is.

A környezeti biztonság megteremtése érdekében a dokumentum elengedhetetlennek tekinti a vízbázisok és a termőföld, valamint a hozzájuk szervesen kapcsolódó ökoszisztémák fokozott védelmét, a biodiverzitás megőrzését, a lakosság egészséges ivóvízzel és géntechnológiával nem módosított élelmiszerrel történő ellátásához szükséges feltételek biztosítását, a levegőtisztaság javítását, a széndioxid-kibocsátás csökkentését, valamint a közegészségügyi, illetve az állat- és növényegészségügyi szervek felkészültségének növelését.

11. A Stratégia végezetül egyfajta útmutatást ad az állami, kormányzati szervezeteknek a dokumentummal összhangban álló feladatellátással összefüggő elvárások kapcsán.

Az állami szervezeteknek saját szakterületükön folyamatosan értékelniük kell a nemzeti és a nemzetközi biztonság és fenyegetettség elemeit, és meg kell tenniük a szükséges lépéseket a megelőzés és a kezelés érdekében. A biztonsággal összefüggő tevékenységüknek összhangban kell állnia a Stratégiával, saját szakstratégiák megalkotása esetén a minisztériumoknak ugyancsak biztosítaniuk kell ezt az összhangot.

Magyarország biztonsági környezetének jelentős megváltozása, vagy más fontos körülmény módosulása esetén pedig a Stratégiát felül kell vizsgálni.

III. A NEMZETI KATONAI STRATÉGIA

A magyar biztonság- és védelempolitika másik meghatározó jelentőségű kormányzati tervezési dokumentuma a Nemzeti Katonai Stratégia, melyet a Kormány – ugyancsak normatív kormányhatározati formában – 2021-ben fogadott el (1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat). Figyelemmel arra, hogy ennek jogforrási jellege azonos a Nemzeti Biztonsági Stratégiánál említettekkel, ugyanazok a jellemzők e Stratégiára is irányadóak (formája közjogi szervezetszabályozó eszköz, azaz intern aktus).

Míg a Nemzeti Biztonsági Stratégia átfogó, általános dokumentumnak tekinthető, a Katonai Stratégia ehhez képest ágazati (rész)stratégiaként fogható fel, mely elsősorban az elsőnek a haderő fejlesztésével, a biztonsági környezetnek a katonai vonatkozásokat érintő részeivel, illetve természetesen a jövő Magyar Honvédségére vonatkozó elképzelésekkel áll szoros összefüggésben. Mivel jellegénél fogva – bizonyos értelemben – az első stratégia egyfajta „végrehajtását” célozza, így azzal szoros összhangban áll, és számos esetben ismétli is az abban megfogalmazottakat.^[12] A Katonai Stratégiát ezért csak röviden, összefoglalóan ismertetjük.

A Stratégia középpontjában a magyar Kormány által 2016-ban elindított Zrínyi Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program áll, melynek alapvető célja kialakítani a magyar állampolgárok biztonságát növelő katonai erőt és az ennek fenntartásához szükséges hadiipari kapacitásokat. A megújuló Magyar Honvédség a kormányzat védelempolitikai megfontolásai mentén fejleszti és szervezi képességeit, biztosítva az ország szuverenitásának, területi egységének, állampolgárainak védelmét és érdekeinek érvényesítését. A haderőfejlesztés célja, hogy jelentősen növekedjen Magyarország katonai önereje, amely nemcsak önvédelmi és elrettentési képességéhez nélkülözhetetlen, hanem ahhoz is, hogy hatékony hozzájárulója maradjon a regionális, az európai és a transzatlanti biztonsági erőfeszítéseknek.

A Stratégia – természetes módon – NATO-tagságunknak kiemelt figyelmet szentel, hangsúlyozva azonban, hogy a kollektív védelem és az eredményes szövetségi együttműködés alapvető feltétele a nemzeti önerő. Magyarország stratégiai célkitűzése, hogy 2030-ra olyan Magyar Honvédséget építsen, amely a NATO tagjaként és a régió egyik meghatározó haderejeként képes garantálni az ország biztonságát, elrettenteni az esetleges agressziót, támogatni az összkormányzati védekezést a katonai és nem katonai fenyegetésekkel és kihívásokkal szemben, továbbá képes ellátni szövetségi és európai uniós tagságából származó feladatait. Ennek kereteit a Zrínyi Program biztosítja.

Az ország biztonságát a dokumentum szerint egymást kiegészítő pillérek biztosítják:

- a korszerű nemzeti haderő – kiegészítve a regionális együttműködések védelmi rendszereivel;

[12] A Stratégiák viszonyrendszeréről ld. Farkas – Till, 2022, 21-22. A terjedelmes tanulmány egyebekben rendkívül kiterjedt, impozáns elméleti és történeti kontextusú elemzést mutat be.

- a NATO által biztosított kollektív védelem;
- az EU közös biztonság- és védelempolitikája; valamint
- az ENSZ és az EBESZ együttműködési fórumai.

A Stratégia rámutat: a biztonság megteremtése hosszú távú feladat, az ország védelme pedig összetett, egymással szorosan összefüggő biztonsági elemekből épül fel – a katonai mellett gazdasági, politikai, társadalmi, környezeti, kiber- és információs dimenziók alkotják. Napjaink állami és nem állami fenyegetései és kihívásai ezen biztonságdimenziók teljes spektrumában, számos kombinációban jelentkezhetnek, ezért a honvédelem ügyét nem lehet a biztonság más területeitől elválasztva, külön kezelni. A biztonsági kihívások kezelése túlnyúlik az egyes szakminisztériumok hatáskörén és összkormányzati együttműködést kíván meg, ugyanakkor a honvédelmi feladatok végrehajtása során továbbra is kiemelt szerep jut a katonai képességeknek. A fentiekre tekintettel a Stratégia hatálya a védelmi ágazat mindazon tevékenységeire és szervezeteire kiterjed, amelyek részt vesznek az ország védelmében, illetve a szövetségesi kötelezettségvállalásainkhoz kapcsolódó képességek biztosításában, de alapvetően a Magyar Honvédség részére biztosít iránymutatást.

1. A Stratégia részletesen vizsgálja, hogy hazánknak milyen, a 21. században iránymutató műveleti környezetben előadódó biztonsági kihívásokkal kell szembenéznie. A dokumentum összességében borúlátó: a globális és az európai biztonsági környezetet az instabilitás és a kiszámíthatatlanság jellemzi. A távoli térségekben kialakult válságok rövid időn belül hatással lehetnek Magyarországra is, ami növeli a hazánkat érő fenyegetések és kihívások számát, valamint szélesíti azok körét. A globális biztonsági helyzet összességében romló tendenciát mutat. A hatalmi erőviszonyok átrendeződése a nagyhatalmi versengés újbóli felerősödésével és a konfrontáció veszélyének növekedésével jár együtt. A 21. században a háború céljának változatlansága mellett annak színterei, formái és eszközei kibővülnek, jellemzői változnak, egyre inkább áttekinthetetlenek a biztonság nem katonai dimenzióira (pl. ún. hibrid hadviselés, proxy-erők alkalmazása).

Radikálisak a változások a technológiai környezetet érintően is. A minden területen jelen lévő mesterséges intelligenciával rendelkező robotok, a forradalmian fejlődő dróntechnológia, az ember-robot együttműködésben megvalósuló katonai feladatvégrehajtás, az automatizált döntéshozatali technológiák, a 3D-nyomatás katonai alkalmazása, a kibertér műveletek és az irányított energiájú fegyverek, valamint a nagy pontosságú és autonóm csapásmérési képességekkel rendelkező haditechnikai eszközök alapjaiban változtatják meg a jelenlegi hadviselés szabályait és eljárásrendjét.

A jelenkori korszerű háborúban megváltozott a „győzelem” fogalma, ugyanis is a támadó félnek a politikai cél elérése érdekében nem szükséges az ellenség területének elfoglalása, haderejének, fegyveres erőinek megsemmisítése, gazdasági potenciáljának teljes lerombolása. A győzelem kivívásához elegendő lehet

az ellenség állami és közigazgatási vezetés-irányítás központjainak, létfontosságú infrastruktúrájának a támadása, a kommunikációs rendszerek működé-
sének blokkolása, a politikai vezetés cselekvési képességének ellehetetlenítése,
valamint az ellenség hadereje, katonai infrastruktúrája vonatkozásában a veze-
tési objektumokra történő csapásmérés, összességében tehát a célország feletti
teljes körű ellenőrzés megszerzése.^[13] A legújabb technológiák telepítésének új
helyszíne a világűr is, ami elsősorban a nagyhatalmak számára biztosít jelentős
versenyelőnyt már békeidőszakban is.

2. A Stratégia számot vet a Magyar Honvédség lehetséges szerepvállalását
igénylő fenyegetésekkel és kihívásokkal is. Megállapítja, hogy habár egy másik
állam részéről hazánk ellen indítandó váratlan fegyveres támadásnak alacsony
a valószínűsége, a Magyar Honvédségnek mindenkor képesnek kell lennie – a
szövetséges erők beérkezéséig akár önállóan – egy fegyveres támadás elretten-
tésére, vagy annak bekövetkezése esetén az ország függetlenségének, területi
egységének, határainak, állampolgárainak és anyagi javainak katonai védelmé-
re. Ellenérdekelte állami szereplők az információs technológia eszközeivel a Ma-
gyar Honvédség vezetés-irányítási rendszerének megbénítására vagy működé-
sének akadályozására is törekedhetnek. Ugyancsak alacsony valószínűségű, ám
beláthatatlan következményekkel járna egy tömegpusztító fegyverekkel (akár
nukleáris rakétarendszerekkel) végrehajtott támadás, melyek kapcsán a Hon-
védség képességeinek alkalmazása elkerülhetetlen lenne.

A 21. században egyre jellemzőbbé válnak a nem állami szereplők által ki-
váltott kockázatok is. E körben fokozott fenyegetést jelent a radikális ideológiák
és a terrorizmus térhódítása, már korántsem csak Európán kívüli területeken.
A tömeges méretekben megjelenő illegális migráció ugyancsak jelentős kihívás,
melynek elhárítása érdekében a Honvédség a rendészeti szerveket aktívan tá-
mogatva lép fel.

A koronavírus-világjárvány rapid elterjedése és súlyos következményei rá-
mutattak arra, hogy a haderő egy ilyen egészségügyi természetű válsághelyzet
kezelésében is jelentős szerepet játszhat, különösen magas fokú szervezettsége,
képességei és kiterjedt logisztikai infrastruktúrája segítségével. Emellett indo-
kolt rámutatni a Honvédség katasztrófavédelmi feladatok ellátásában betöltött
fontos szerepére is (ipari és természeti katasztrófák esetében egyaránt).

3. Hazánk védelmi adottságai körében a Stratégia rámutat, hogy a rendszervál-
tást (1989-90) követő időszakban jelentősen csökkent a haderőre fordított forrá-
sok mértéke, a jellemzően szovjet gyártmányú haditechnikai rendszerek élettar-
tama lejárt, a védelmi ipari kapacitások leépültek. A Zrínyi Program célkitűzései
alapján jelentős változások indultak meg a fenti folyamatok kapcsán, így – egyebek
közt – a haditechnikai rendszerek és a katonai infrastruktúra fejlesztése, az ösz-

[13] Különösen érdekes lehet e körben az ún. jogi hadviselés (lawfare) eszköztára, pl. visszaélősszerű perindítások gyakorlata. Ld. részletesen Petruska, 2022, 5-11.

szkormányzati döntéshozatal felgyorsítása, a nemzeti ellenállóképesség elemeinek fejlesztése, valamint az állampolgárok biztonság tudatosságának fejlesztése körében is. Komoly kihívást jelent, és a modern haderő sikeres működtetésének érdekében nélkülözhetetlen az elkötelezett, célirányosan meghatározott tudáselemekre alapuló magas színvonalú képzésben, kiképzésben és folyamatos továbbképzésben részesülő, megfelelő fizikai állóképességgel és pszichikai terhelhetőséggel rendelkező, kompetens személyi állomány kialakítása is.

Magyarország sajátos földrajzi helyzetéből adódó sajátosság, hogy a NATO által azonosított keleti és déli fenyegetések, valamint az észak-, kelet- és dél-európai szárazföldi hadszínterek találkozási pontjánál helyezkedik el, és központi helyzete miatt háttérbázisként, felvonulási útvonalként, befogadó, összpontosítási, átcsoportosítási, felkészítési körzetként is funkcionálhat. A már korábban is említett, nagy kiterjedésű együttműködések (NATO, EU stb.) mellett nagy jelentősége van a térségünkben található regionális együttműködési fórumoknak is (pl. V4, Közép-európai Védelmi Együttműködés, Közép-európai Többnemzeti Hadosztályparancsnokság stb.).

4. Milyen lesz a jövő honvédelme? – teszi fel a kérdést a Stratégia. A válaszok pedig többrétűek. Általában véve kijelenthető, hogy a Magyar Honvédségnek a kor követelményeinek megfelelő, szemléletében, szervezeti kultúráját és haditechnikáját tekintve is megújult, jól szervezett, a nemzeti hagyományokat tiszteletben tartó és ápoló, önállóan, szövetségi és európai uniós keretek között is hatékonyan alkalmazható, képességeit tartalékos rendszerrel megerősítő, fenntartható haderővé kell válnia. Hazai és nemzetközi feladatai végrehajtása érdekében korszerűen felszerelt és kiképzett katonákkal, valamint rugalmasan alkalmazkodni képes, hatékonyan alkalmazható, telepíthető és fenntartható katonai képességekkel kell rendelkeznie. A korszerű haderőhöz elengedhetetlen a megfelelő és folyamatosan megújulni képes nemzeti védelmi ipar kialakítása és fenntartása.

Elsősorban állami szereplők részéről érkező fenyegetések esetében a Stratégia a védelem mellett az elrettentés fogalmát is ismeri. Egy erős és önállóan is reagálni képes nemzeti haderő önmagában is biztosítja azt az elrettentő erőt, amely egy méretével és potenciáljával összemérhető ellenfél számára megkérdőjelezi az esetleges támadás által elérhető célokat és előnyöket, egy megvalósult támadás esetén pedig képes az ország területének és szuverenitásának fegyveres védelmére.

A Stratégia hangsúlyozza, hogy a honvédelem nemzeti ügy, ezért a kormányzat és az államigazgatás minden szintjén és szervezetében ki kell alakítani az arra irányuló erőforrásokat és az erőfeszítéseket összehangoló együttműködést. Jóllehet az ország fegyveres védelme kizárólag a Magyar Honvédség tevékenységén keresztül valósulhat meg, a kihívások jellegéből adódóan a teljes nemzet felkészítése, a nemzeti ellenállóképesség (ún. reziliencia) fejlesztése, erősítése szükséges a honvédelem komplex rendszerében. Mindez magába foglalja a közigazgatás, a gazdaság, a társadalmi szerveződések és az egyének békeidőszaki felkészítését és fejlesztését is, mivel az ország biztonságát csak ezek együttes megléte és együtt-

működése biztosíthatja. Az ország ezen elvek szerinti védelmének megszervezése érdekében – az összkormányzati megközelítés jegyében – hatékony védelmi igazgatási rendszert kell működtetni. Az ellenállóképesség erősítését szolgálja a magyar nemzetgazdaság teljesítményének és a nemzeti védelmi ipar kapacitásainak fokozása. A Magyar Honvédségnek képesnek kell lennie a hagyományos és a hibrid fenyegetések elleni fellépésre, a nemzeti ellenállóképesség katonai képességekkel történő növelésére, a honvédelmi ágazathoz tartozó létfontosságú (kritikus) rendszerelemek és egyes, a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények őrzésére és védelmére, valamint a civil és rendvédelmi szervek feladatellátásának támogatására, a velük történő együttműködésre. Kiemelt szerep hárul e körben a katonai hírszerzést és elhárítást végző szervre, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatra is.^[14] Van a rezilienciának ugyanakkor egy civil komponense is. A polgári felkészültség ugyancsak az ország honvédelmi rendszerébe tartozó feladat, amelynek célja a kormányzás (közigazgatás) és a létfontosságú rendszerelemek által nyújtott szolgáltatások folytonosságának, valamint a Magyar Honvédség és a NATO katonai erők civil erőforrásokkal történő támogatásának a biztosítása. A nemzeti ellenállóképesség erősítését, fejlesztését elősegítő polgári felkészültség feladatainak koordinációja a civil és a katonai oldal között a védelmi igazgatás rendszerében valósul meg, amelyet ezért olyan irányban és módon szükséges fejleszteni, hogy képessé váljon az e követelményekből adódó feladatok eredményes végrehajtására.

Nyilvánvaló és egyértelmű követelmény, hogy hazánk és a Honvédség a nemzetközi együttműködésben továbbra is aktív és stabil szereplő legyen. A korábban már említett szövetséges és uniós haderőkkel, biztonsági és védelmi célú szervezetekkel történő együttműködési képesség és készség fenntartása és fokozása kiemelt feladat. Különösen jelentős e körben az EU közös biztonság- és védelempolitikájának keretében működő Állandó Strukturált Együttműködés^[15] szerinti kötelezettségek végrehajtása.

A Stratégia részletesen foglalkozik a humán komponenssel is. Nem kizárólag a Honvédség keretei közt szolgálatot teljesítő katonák, hanem a honvédelmi feladatok ellátása érdekében szolgálatot teljesítő civil személyek is e körbe tartoznak. A stabil és kiszámítható katonai életpálya biztosítása mellett a toborzás, a megtartóerő növelése, az előmeneteli és a juttatási rendszer fejlesztése is komoly kihívást jelentő feladat. A Honvédség utánpótlása érdekében a Stratégia feladatként határozza meg a hazafias és honvédelmi nevelés eredményességét, a releváns alapismereteknek a köznevelés, a szakképzés és a felsőoktatás intézményrendszerén keresztül megvalósítható, széleskörű társadalmi elterjesztését.

5. A fentiek alapján a Stratégia a megújuló Magyar Honvédség jellemzőit is tárgyalja. A Magyar Honvédség hazánk szuverenitásának, területi integritása

[14] A Szolgálat feladat- és hatásköreinek részletes szabályozását ld. a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 6-7. §-ában.

[15] Permanent Structured Cooperation, rövidítve PESCO.

szavatolásának elsődleges pillére. A haderő ennek megfelelően képes az Alaptörvényben és törvényekben megszabott feladatainak a kor színvonalán történő végrehajtására. Képes Magyarország biztonságának és szuverenitásának garantálására, egyrészt a nemzeti képességein alapuló, hiteles elrettentés útján, másrészt a szövetségi rendszer keretében. A jövő magyar hadereje egy korszerűen felszerelt, magasfokú mobilitással és reagálóképességgel rendelkező szervezet, amely egyidőben képes folyamatosan fejlődni, alkalmazkodni és megújulni.

A humán komponens – személyi állomány – tekintetében a Honvédség nemcsak hivatásos és szerződéses katonákból, hanem az ő tevékenységüket támogató civilekből és ún. tartalékosokból is áll. A Stratégia a honvédelemhez szükséges képességeket átfogóan érintő fejlesztések tervszerű végrehajtásával egy önálló feladatvégrehajtásra felkészült, egyben a szövetségi rendszerbe illeszkedő Magyar Honvédség létrejöttét vetíti előre. Ugyancsak fontos, hogy a NATO Válságreakáló Rendszeréhez is illeszkedő nemzeti ellenállóképesség fejlesztése magas szinten tarthatja az állampolgárok biztonságérzetét és a válságidőszaki tevékenységben résztvevő elemek felkészültségét.

A Stratégia rámutat, hogy a jelen és a jövő hadviselése túllép a hagyományos értelemben vett fegyveres konfliktusok határain. A műveleti tér kiterjedésével a klasszikus szárazföldi és légi haderőnemek mellett az elektromágneses tér, a kibertér és a világűr is egyre nagyobb szerepet kap a műveleti fölény megszerzésében és fenntartásában, mind az elrettentés, mind pedig válság vagy fegyveres konfrontáció időszakában. Ez megköveteli a klasszikus haderőnemekhez tartozó képességek mellett az új műveleti terek, mint az elektromágneses, a kibertér és a világűrbe telepíthető eszközrendszerek koordinált fejlesztését. Az új magyar haderő a hagyományos szimmetrikus, valamint az aszimmetrikus hadviselés folytatására is képes, akkor is, ha irreguláris erőkkkel vagy egyes képességeit tekintve fölényben lévő ellenféllel szemben kell fellépnie. A Stratégia a fentiek érdekében a szárazföldi, a légi és a kiberműveleti erők kapcsán is tartalmaz fejlesztési elgondolásokat csakúgy, mint a támogató (logisztikai, egészségügyi) képességek vonatkozásában. A katonai feladatok ellátását ún. önkéntesen szerveződő területvédelmi erők egészítik ki.

A vizsgált dokumentum a haderőfejlesztést a vezetés-irányítási, a harc- és harctámogató, a harckiszolgáló, az adaptációs-transzformációs, valamint a honvédelmi kiegészítő és hátszágvédelmi képességek aktív fejlesztésével képzelel. Ez utóbbinak egyik legfontosabb összetevője az egyre szélesebbé váló ún. önkéntes tartalékos rendszer személyi állománya.

6. A Stratégia a védelmi ipart érintően is tartalmaz célkitűzéseket. A nemzeti védelmi ipari kapacitások fenntartása és fejlesztése, valamint az önálló védelmi ipari kutatás-fejlesztési és innovációs rendszer kialakítása stratégiai kérdés, hiszen ezeken keresztül növelhető az ország védelmi hitelessége, rugalmassága és ellenállóképessége, továbbá rövid időn belül jelentősen csökkenthető külső védelemgazdasági és technológiai függősége. A Zrínyi Program megvalósítását ezért a hozzá kapcsolódó iparfejlesztési programok segítik. A magyar Kormány

a fentiek értelmében gazdasági eszközökkel és ösztönzőkkel támogatja a védelmi szektort, lehetővé téve ezzel korszerű haditechnikai eszközök és felszerelések hazai bázison történő gyártását és fenntartását, az azokhoz szükséges gyártókapacitások kialakítását, az új eszközök üzemeltetéséhez és kiszolgálásához szükséges technológiaváltást, valamint a szakképzett munkaerő biztosítását. Tágabb értelemben a Stratégia rámutat, hogy a védelmi ipari kutatások és innovációk az egész gazdaság műszaki színvonalára kedvező hatást gyakorolnak.

7. A Stratégia utolsó pontjában a kitűzött célok elérésének anyagi alapjait vizsgálja. Kimondja, hogy a haderő fejlesztésének egyik meghatározó feltétele a honvédelmi ágazat részére a nemzetgazdaság teljesítőképességével arányos mértékben biztosított erőforrások rendelkezésre állása és azok hatékony felhasználása. A NATO-tagságból eredő követelményeknek megfelelően 2024-re a védelmi kiadások a GDP 2%-át kell elérniük. Az ún. védelmi költségvetés megfelelő arányai alapvető feltételét képezik a Zrínyi Program megvalósításának.

Végezetül a Stratégia utal rá, hogy időhorizontja alapvetően hosszabb távra tekint előre, azonban a biztonsági környezetben vagy a honvédelmi igazgatás rendszerében bekövetkező jelentős változások függvényében felülvizsgálatát szükség szerint, de legalább négyévente végre kell hajtani.

IV. A KÜLÖNLEGES JOGREND ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁSA

A legfőbb magyar jogforrás, azaz kartális alkotmányunk a különleges jogrend (más megnevezésekkel: rendkívüli jogrend, szükséghelyzetek, minősített időszakok) szabályozását csak az 1989-es rendszerváltás óta tartalmazza, a korábbi, jogállaminak nem tekinthető rendszer ugyanis e kérdés rendezését szükségtelennek tartotta.^[16] A jogállami fordulatot követő alkotmányos reguláció a vonatkozó rendelkezéseket elszórta, jórészt az állami szervekhez kötődően szabályozta.

A 2012-ben hatályba lépett új alkotmány, Magyarország Alaptörvénye már egységes és önálló, külön fejezetet szentel a különleges jogrend szabályainak. Míg korábban összesen hatféle esetet sorolt fel (rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet, terrorveszélyhelyzet, megelőző védelmi helyzet és váratlan támadás), addig az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása – 2022. november 1-jei hatállyal – átalakította a szabályozást, és az esetek számát háromra csökkentette (hadiállapot, szükségállapot és veszélyhelyzet). A következőkben a hatályos szabályozás főbb új elemeit mutatjuk be.^[17]

[16] Ld. pl. Hoffman – Kádár, 2021, 16-17.

[17] A különleges jogrend itt bemutatandó szabályait az Alaptörvény 48-56. cikkei tartalmazzák. Itt jelezzük, hogy az elmúlt időszakban a témakörrel kapcsolatos nemzetközi kitekintések feldolgozása nagy terjedelmű tanulmánykötetekben jelent meg. Ld. ezek közt: Nagy – Horváth, 2021; Nagy – Horváth, 2022; Kelemen – Petruska – Spitzer – Vikman, 2023, 44-94.

1. Hadiállapot kihirdetésének a következő esetekben van helye:
 - háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély esetén,
 - külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye esetén, vagy
 - kollektív védelemre irányuló szövetségesi kötelezettség teljesítése esetén.

Valójában tehát a „hadiállapot” elnevezés alatt az Országgyűlés lényegében egybeolvasztotta a korábbi rendkívüli állapotra, megelőző védelmi helyzetre és váratlan támadásra (részben adott esetben a terrorveszélyhelyzetre is) vonatkozó esetköröket. Abban nem történt változás, hogy hadiállapot kihirdetéséhez az összes országgyűlési képviselő kétharmadának egyetértése szükséges.^[18] Jelentős változás viszont, hogy a korábbi szabályozástól eltérően, mely rendkívüli állapot időszakában egy ún. Honvédelmi Tanács létrehozását és működtetését írta elő (bár erre szerencsés módon sosem került sor), a hatályos szabályozás már kizárólag a Kormány számára ad – szükség szerinti – cselekvési lehetőséget. Alaptörvényünk szerint hadiállapot idején a Kormány gyakorolja az Országgyűlés által átruházott jogokat, valamint dönt a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról és magyarországi állomásozásáról.

2. Szükségállapot kihirdetésének a következő esetekben van helye:
 - az alkotmányos rend megdöntésére, felforgatására vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekmény esetén, vagy
 - az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény esetén.

A szükségállapot tényállási elemeinek szabályozása keveset változott. Új elemként jelenik meg az ún. „felforgató” tevékenység lehetősége,^[19] valamint mindkét esetkört érintően az, hogy nem csak fegyveresen (vagy felfegyverkezve) valósíthatók meg a súlyos cselekmények. (A második esetkörből eltűnt az „erőszakos” jelző is, és helyébe a „jogellenes” lépett.) Ezzel reagált az alkotmá-

[18] Igen izgalmas kérdésnek tekinthető, hogy vajon a „kihirdetésnek” milyen jogi formát kell öltenie, s ennek tükrében az alkotmánybírói felülvizsgálat alá eshet-e. Ld. Csink, 2023, 6-10.

[19] Ennek definíciója egyelőre nem ismert, az alaptörvény-módosítás indokolása sem határozza meg. Ld. a fogalom kapcsán Jakob – Till, 2021, 474-475. Az új szükségállapoti szabályozás részben a korábbi terrorveszélyhelyzet tényállási elemeit is magában foglalhatja. Ld. ennek kapcsán – a korábbi és az új szabályozás részletes elemzésével – Horváth, 2021a, 133-135.

nyozó hatalom arra, hogy az ilyen jellegű támadó magatartások akár a kibertérben, az információs technológia eszközei útján is megvalósíthatók.

Nem változott az a szabály, hogy a szükségállapot kihirdetéséhez az összes országgyűlési képviselő kétharmadának egyetértése szükséges. Ugyancsak változatlan az időhorizont, figyelemmel arra, hogy szükségállapot harminc napra hirdethető ki; mely azonban az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával harminc nappal meghosszabbítható, ha a szükségállapot kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll.

Nagymértékű változást jelent viszont, hogy szükségállapot kihirdetése esetén a köztársasági elnöknek már nincs rendeletalkotási hatásköre; és nem szól az Alaptörvény arról sem, szükségállapot idején van-e helye a Magyar Honvédség felhasználásának.

3. Jelentősebb változás állt be a veszélyhelyzet kihirdetésének okai körében. A hatályos alkotmányos szabályozás szerint: a Kormány 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 hirdetheti ki. Egyrészt korábban a szomszédos államban fennálló helyzetre történő utalás az Alaptörvényben nem szerepelt (ez már 2022. május 25-én megváltozott, az orosz–ukrán konfliktus eszkalálódására tekintettel), másrészt az elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség nem pusztán példálózóan, hanem a kihirdetés konkrét lehetséges okaként nyert szabályozást.^[20]

Fontos új, garanciális szabály, hogy veszélyhelyzet harminc napra hirdethető ki – ez azonban az Országgyűlés felhatalmazása alapján meghosszabbítható, ha a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll. A felhatalmazáshoz nem az összes, hanem a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának támogató szavazata szükséges. Szemben az „eredeti” harmincnapos határidővel, a meghosszabbítás elméletileg határozatlan ideig tarthat – természetesen figyelemmel arra az alkotmányos szabályra, mely szerint a különleges jogrendet a különleges jogrend kihirdetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn. Valójában azonban a meghosszabbításnak gátat szab a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény 82/A. §-a, mely ennek időtartamát legfeljebb 180 napban határozza meg.^[21]

[20] A korábbi alaptörvényi szabályozás kapcsán mind közéleti, mind tudományos berkekben vitát váltott ki, hogy a világhárvány megfeleltethető-e az „elemi csapás” fogalmának. Ld. pl. Sente, 2020, 131-133.; igen részletes elemzéssel ld. Horváth, 2021b, 156-159. Az alkotmányos szabályok és a katasztrófavédelmi törvény szabályozása kapcsán ld. még Klein, 2020, 220-222.; Jakab – Till, 2021, 464-465. A korábbi alaptörvényi szabályozás kapcsán ld. még – számos más forrás mellett – pl. Internetes Jogtudományi Enciklopédia: Különleges jogrend.

[21] 2022 májusa óta az orosz–ukrán konfliktusra történő hivatkozással a veszélyhelyzet folyamatosan fennáll. A kézirat lezárásakor az Országgyűlés már elfogadta az újabb felhatalmazást (2023. évi LXXII. törvény), mely 2024. május 23-ig teszi lehetővé a veszélyhelyzet meghosszabbítását.

4. A különleges jogrend egyes eseteire vonatkozó közös szabályok körében a korábbi alaptörvényi szabályozás jelentősen nem változott meg (pl. változatlan maradt az ún. „alkotmányossági minimum” kapcsán a korlátozható alapvető jogok köre,^[22] az Országgyűlés feloszlításának tilalma hadiállapot és szükségállapot időtartama alatt, a köztársasági elnöknek az Országgyűlést helyettesítő jogköre, a különleges jogrend idején alkotott rendeleteknek a különleges jogrend megszűnésekor történő automatikus hatályvesztése, stb.). Ami radikális változásnak tekinthető, hogy mindhárom különleges jogrendi időszakban a Kormánynak vannak érdemi cselekvési lehetőségei – és kötelezettségei –, különös tekintettel a törvényi erővel bíró rendeletek megalkotásának lehetőségére. Tehát, amint erre korábban utaltunk, a régebbi alkotmányos szabályok által a rendkívüli és a szükségállapotban (elméletben) lehetővé tett, „normál” jogrend idején nem létezett rendeletalkotási lehetőségek megszűntek (a Honvédelmi Tanács és a köztársasági elnök tekintetében).

A Kormány e széles hatáskörű hatalmi centrumként történő kijelöléséhez – garanciális jelleggel – fokozott felelősséget is társít az Alaptörvény. Egyebek közt a Kormány köteles minden olyan intézkedést megtenni, mely különleges jogrend idején az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság folyamatos működését szavatolja. A Kormány a különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendeletről folyamatosan köteles tájékoztatni a köztársasági elnököt, az Országgyűlés elnökét és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságát. Különleges új szabály továbbá, hogy az Országgyűlés a Kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendeletet hatályon kívül helyezheti. A hatályon kívül helyezett rendeletet a Kormány azonos tartalommal nem alkothatja meg újra, kivéve, ha azt a körülmények jelentős változása indokolja – ez esetben azonban a fent felsorolt szerveket erről köteles folyamatosan tájékoztatni.

V. A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI TEVÉKENYSÉGEK ÖSSZEHANGOLÁSÁRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY

A 2018-22-es országgyűlési ciklusnak a témánk szempontjából egyik legnagyobb horderejűnek tekinthető jogalkotási aktusa a *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény* (Vbt.).^[23] A törvény a Nemzeti Biztonsági Stratégia alapulvételével készült, és számos olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyek korábban a honvédelmi tárgyú (olykor részlegesen más, pl. katasztrófavédelmi tárgyú) törvényekben jelentek meg.

[22] Ld. ennek kapcsán Sabjanics, 2022, 8-9.

[23] A törvény rövid és átfogó bemutatását ld. pl. Kádár, 2022, 8-10. A törvény – és a kilencedik Alaptörvény-módosítás – történeti előzményei kapcsán kiterjedt elemzést végzett: Farkas – Kelemen, 2022. A törvényt részleteiben, fejezetenként mutatja be: Kádár, 2023, III-XV. fejezet.

1. A törvény javaslatához fűzött indokolás kiemeli, hogy 2013-tól Európa biztonsági környezete dinamikusan megváltozott. Egyebek közt az arab tavasz, a tömeges illegális migrációs hullám, az Ukrajnában kialakult konfliktusok és az azokat megelőző hibrid események, Európában bekövetkezett terrorcselekmények, továbbá az információs technológia fejlődéséből következően a kibertérben megjelenő bűnözési lehetőségek egy korszakváltást jelentettek, azonban az egymást követő és térségünkben jelenlévő fenyegetések folytán a konkrét válságok kezelésével párhuzamosan, esetről esetre reagált a jogalkotó. A megváltozott biztonsági környezet ugyanis egyrészt szükségessé tette a fegyveres szervek és szervezetek közti együttműködés fokozását, másrészt pedig a nem fegyveres tevékenységek körében a védelmi és biztonsági célú felkészülési és intézkedési lehetőségek megerősítését.

Az új törvénnyel a jogalkotó az addig jellemző ágazati működést kiegészítette az összkormányzati koordináció és az ágazati elhatárolást felváltó hatékony együttműködés kereteivel, kiemelt területté tette a társadalom felkészültségének és biztonságtudatosságának erősítését, továbbá a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi szabályozás hatékonyabbá tételét. Az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása, valamint a Vbt. egy védelmi és biztonsági reform alapját tette le, melyre a következő években felépíthető lesz a technológia és a biztonsági környezet prognosztizálható változásaiból adódóan az egyes ágazatok összehangolt fejlesztése is.

Ehhez a törvény egyszerre épít a hazai történelmi előzményekre, az elmúlt évek szabályozási és válságkezelési tapasztalataira, a transzatlanti térségben egyre jellemzőbb átfogó nemzetbiztonsági megközelítésre, a NATO nemzeti ellenálló képesség fejlesztését célzó törekvéseire, valamint e témakörök hazai és külföldi tudományos elemzéseire. A törvény célja tehát az átfogó megközelítés meghonosítása és megalapozása Magyarország védelme és a nemzet biztonságának szavatolása terén, amivel az ágazati sajátosságokat érintetlenül hagyva, az ágazati irányítás rendszerét továbbra is fenntartva, de a válságkezelésre való felkészülés és a válsághelyzeti működés koordináltságát fokozva, a válságkezelési szabályozást korszerűsítve, valamint a nem állami szereplők felkészültségét és biztonságtudatosságát fokozva kívánja a jogalkotó megerősíteni hazánk és nemzetünk biztonságát. Az indokolás szerint a hatékony válságkezelés elengedhetetlen feltétele a jellemzően rövid idő alatt megváltozott körülményekhez való gyors alkalmazkodási képesség megléte is. Erre tekintettel a Vbt. megalkotása során kellő hangsúly került az alkalmazkodás feltételeinek – egyéni és össztársadalmi szinten történő – biztosítására is.

2. A törvény – alapelvei jelleggel – kimondja, hogy Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy, amelyen a nemzet fennmaradása és fejlődése, a közösségi és az egyéni jogok érvényesülése alapszik, ezért a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni. Világossá teszi tehát, hogy egyfajta „keret”-törvényként kell a Vbt.-re tekinteni minden olyan esetben,

ha a jogalkotó a védelmi és biztonsági kérdések kapcsán új jogszabályokat alkot (ez tükröződik – egyebek mellett – a hatályos honvédelmi törvényben is).

A törvény szerint a fentiekben meghatározottak biztosításának és az ezzel összefüggő korszerű biztonságfelfogás előmozdításának egységes irányítása, valamint az ebben érintett szervezetek, képességek és erőforrások működtetésének, illetve kiaknázásának összehangolása állami feladat. A meghatározott követelmények érvényre juttatásának és – szükség esetén – Magyarország fegyveres védelmének három pillére:

- a honvédelem rendszere és a Magyar Honvédség;
- a rendvédelem és a rendvédelmi szervek (a rendőrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a büntetés-végrehajtási szervezet és a hivatásos katasztrófavédelmi szerv); valamint
- a nemzetbiztonsági szolgálatok.^[24]

Ezekkel a szervekkel a fenti, alapelvi jellegű követelmények megvalósítása érdekében minden (civil) közigazgatási szerv^[25] köteles együttműködni.

A törvény külön alcímet szentel az „Alapelvek” körének. E körben kiemelés érdemel a közösségi mértékű biztonság előtérbe helyezése, az összehangolt működés követelménye és az is, hogy az esetleges jogkorlátozások arányos mértékűek legyenek.

3. A korábbi évtizedekben a honvédelmi törvények jellegzetes szabályozási tárgya volt az ún. alapvető honvédelmi kötelezettségek rendszerének tárgyalása. Ezek általános szabályozását a Vbt. vette át, jelenlegi elnevezésük: védelmi és biztonsági kötelezettségek. Fontos rámutatni, hogy a vonatkozó szabályrendszer többszintű: alapjait az alkotmány,^[26] míg bizonyos részletes rendelkezéseket továbbra is a honvédelemről szóló törvény szabályoz. A védelmi és biztonsági kötelezettségek a következők:

- fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálat (hadiállapot idején),
- polgári védelmi kötelezettség,
- honvédelmi munkakötelezettség (hadiállapot idején),
- gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség, valamint
- védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség.

Indokolt hangsúlyozni, hogy az Alaptörvény alapján:

- katonai szolgálati kötelezettség csak magyarországi lakóhellyel rendel-

[24] Jelenleg egy katonai (a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat), valamint négy polgári nemzetbiztonsági szolgálat működik Magyarországon. A polgári szolgálatok: az Alkotmányvédelmi Hivatal, az Információs Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat és a Nemzeti Információs Központ.

[25] A törvény értelmező rendelkezése értelmében a „közigazgatási szerv” fogalma alatt csak a Kormány irányítása alatt álló államigazgatási szervek értendők (tehát a Kormány irányítása alól kivett egyes autonóm jogállású szervek és a helyi önkormányzatok nem). Ld. a Vbt. 5. § 5. pontját.

[26] Az Alaptörvény XXXI. cikkének (3) bekezdése a katonai szolgálatról, (4) bekezdése a honvédelmi munkakötelezettségről, (5) bekezdése a polgári védelmi szolgálatról, (6) bekezdése pedig a gazdasági és anyagi szolgáltatásról szól.

- kező, nagykorú, magyar állampolgár férfiakat,
- honvédelmi munkakötelezettség és a polgári védelmi kötelezettség csak magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgárokat (tehát nőket is), míg
 - gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség mindenkit (tehát nem csak természetes személyeket, hanem szervezeteket is) terhel.

A Vbt. azonban azt is kimondja, hogy a katonai szolgálati, a polgári védelmi és a honvédelmi munkakötelezettségek közül egyazon természetes személyre és egyazon időszakra nézve csak egy kötelezettség teljesítése rendelhető el. Garanciális jelentőségű szabály továbbá az is, hogy a törvény szerinti védelmi és biztonsági kötelezettségek teljesítésével összefüggő közigazgatási döntések, intézkedések jogorvoslattal, közigazgatási perben megtámadhatóak.

A védelmi és biztonsági kötelezettségek közül a törvény hármát szabályoz részletesen, mivel a másik kettő (a hadiállapot időszakában elrendelhető kötelezettségek) részletes rendezését a honvédelmi törvény tartalmazza. A kötelezettségeket e helyütt röviden mutatjuk be.

a) A polgári védelmi kötelezettség céljai fegyveres összeütközések és katasztrófa időszakában:

- az emberi élet védelme,
- az emberi létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme,
- a vagyonbiztonság megóvásának előmozdítása, továbbá
- humanitárius feladatok ellátása.

A polgári védelmi kötelezettség részkötelezettségei az adatszolgáltatási, a bejelentési, a megjelenési és a polgári védelmi szolgálat teljesítésére irányuló (ún. szolgálatadási) kötelezettség. Az ezen kötelezettséggel kapcsolatos ügyekben általában a polgármester jár el.

b) A gazdasági és anyagi szolgáltatás célja az ország védelmével és biztonságával közvetlenül összefüggő, törvényben meghatározott feladatok ellátásához az anyagi és szolgáltatási feltételek nem állami forrásokból történő biztosítása, amennyiben azok más módon nem biztosíthatók. Mint erre korábban utaltunk, ez a szolgáltatási kötelezettség nem csak természetes személyeket, hanem szervezeteket (elsősorban gazdasági társaságokat) is terhelheti.

Ez a kötelezettség igen széleskörű lehet. Indokolttá válhat pl. ingatlanok vagy ingó vagyontárgyak ideiglenes igénybevételre történő átadása, tartalékok és készletek képzése, deviza- vagy nemesfémkészletek országból történő kivitelének felüggesztése, termelő üzem működésének átalakítása, adatszolgáltatás stb.

A szolgáltatás igénybevételéről az ún. igénybevételi hatóság dönthet. Ez a szerv lehet a Kormány vagy miniszter, a területi védelmi bizottság elnöke, a polgármester, adott esetben a védelmi és biztonsági igazgatási feladatokat ellátó ágazati igazgatási szerv vezetője, vagy hadiállapotban a katonai szervezet pa-

rancsnoka is. Ha a szolgáltatás teljesítése miatt az érintett személyt vagy szervet vagyoni hátrány éri, főszabály szerint ezért kártalanítást kaphat.

c) A védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség lényegét az jelenti, hogy bizonyos, a törvényben megjelölt cselekmények vagy körülmények fennállása esetén az, aki ezt észleli, köteles bejelenteni a meghatározott szervek részére. Ide tartoznak pl. a közrend, közbiztonság súlyos és erőszakos megzavarására alkalmas cselekmények, a katasztrófák, vagy ezek közvetlen veszélye. A bejelentés teljesítése számos szerv felé lehetséges, e körben a törvény nevesíti pl. a rendőrséget, a honvédelmi szervezeteket, a katasztrófavédelmi szervet, a fővárosi és megyei kormányhivatalokat, vagy az önkormányzatok hivatalait.

4. A törvény számos egyéb témát felölel, így többek közt szól a védelmi és biztonsági célú tervezés, a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése és mozgósítása, a nemzeti ellenálló képesség (reziliencia) rendszere, a védelmi és biztonsági célú riasztás rendszere, a kötelezettségek ellenőrzése, az ún. összehangolt védelmi tevékenység, valamint a NATO és az EU válságkezelési rendszereiben történő nemzeti részvétel szabályairól. Ezek részletes bemutatását jelen keretek közt mellőzzük, kitérünk azonban még a védelmi és biztonsági igazgatási rendszer sajátosságaira. Ennek szabályait a korábbi évtizedekben ugyancsak a honvédelmi törvények tartalmazták.

A Vbt. a védelmi és biztonsági tevékenységek legfelső szintű irányítása kapcsán kiemeli az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány és az egyes közigazgatási ágazatok irányításáért felelős miniszterek, valamint a védelmi és biztonsági szervezetek szerepét. A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában ugyanakkor még igen nagyszámú más állami szervezet is részt vesz (így pl. a Kormány irányítása alatt álló államigazgatási szervek, a helyi önkormányzatok, a bíróságok és ügyészségek, egészségügyi, oktatási, kulturális, tudományos intézmények, a nemzeti hírgyűjtés, a közlekedési, szállítási, hírközlési, informatikai szervek, az állami posta, a Magyar Nemzeti Bank, közüzemi szolgáltatást végző szervek stb.).

Szűkebb értelemben szól a törvény a védelmi és biztonsági igazgatás szervezetrendszeréről. A védelmi és biztonsági igazgatási rendszer rendeltetése a következőkben ragadható meg:

- az ország és a nemzet védelmében és biztonságának fenntartásában és fejlesztésében érintett valamennyi szerv és szervezet tevékenységének és fejlesztésének összehangolása,
- az összehangolt védelmi tevékenységre való felkészüléssel összefüggő kormányzati irányítás közvetítése a feladatkörrel érintett szervek felé,
- a különleges jogrendi működésre való felkészüléssel összefüggő kormányzati irányítás közvetítése a feladatkörrel érintett szervek felé,
- az ágazatokon átívelő feladatok ellátására való felkészülés és ezek gyakorlásának összehangolása,

- jogszabályban meghatározottak szerint az egyes ágazatokon átívelő tevékenységek szakmai irányítása, valamint
- a védelmi és biztonsági célú tevékenységekkel és az ezekre való felkészüléssel összefüggő ellenőrzések végrehajtása.

Látható, hogy a koordinációs feladatoknak a törvény kiemelt jelentőséget tulajdonít.

A szervezetrendszer három szinten működik: a védelmi és biztonsági igazgatási központi, területi és helyi szervekre tagolódik. A központi szervet a Kormány jelöli ki rendeletben, jelenleg ez a Védelmi Igazgatási Hivatal.^[27] A Hivatal ún. központi hivatali jogállású szerv, miniszter irányítása és főigazgató vezetése alatt működik. A területi és helyi szervek elnevezése: területi és helyi védelmi bizottságok. Szemben a központi szervevel, mely 2022-ben jött létre, a védelmi bizottságok rendszere már a korábbi évtizedekben is létezett. Ezekben a sajátos jogállású közigazgatási szervekben egyszerre jelenik meg a civil (területi államigazgatási és önkormányzati igazgatási) és a katonai, valamint rendészeti közigazgatás képviselője. A területi védelmi bizottságok koordinációs feladataik mellett jogosultak bizonyos szolgáltatások igénybevételének elrendelésére, bizonyos halasztást nem tűrő esetekben akár a lakosság kimenekítésének elrendelésére, polgári védelmi szervezetek alkalmazására is. A helyi védelmi bizottságok ugyancsak elsődlegesen a koordináció szervei, de bizonyos esetekben intézkedhetnek pl. a védekezéshez igénybe vehető állomány és eszközök átcsoportosítására és bevonására is. Említést érdemel az is, hogy a törvény számos feladatot kifejezetten a polgármesterek számára is meghatároz.

5. A magyar közigazgatási szankciórendszert érintően említést érdemel, hogy a Vbt. a törvényben meghatározott egyes kötelezettségek megszegését szabályszegésnek tekinti, mely a kormányhivatal által lefolytatandó közigazgatási hatósági eljárást von maga után. A kormányhivatal a jogsértő magatartás megállapítása esetén védelmi és biztonsági bírságot szabhat ki.

6. Végezetül a törvény kapcsán utalunk még arra, hogy a – korábban ugyancsak a honvédelmi törvényekben szabályozott – különleges jogrendre történő felkészülés, illetve az ezen időszakokra irányadó működés, és a bevezethető rendkívüli intézkedések köre ugyancsak a Vbt.-ben nyert szabályozást. E körben alapvetően a Kormánynak – rendeleti úton bevezethető – intézkedéseit általánosságban rendezi a törvény, ideértve az alapvető jogok korlátozhatóságának kereteit is. Ez utóbbi kapcsán említést érdemel, hogy a jogkorlátozás kizárólag célhoz kötötten, a szükségességi-arányossági követelmények megtartásával lehetséges.

[27] Ld. a Védelmi Igazgatási Hivatalról szóló 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendeletet.

A különleges jogrenddel összefüggésben megalkotott kormányrendeletek esetében – az operativitás érdekében – nem kötelező a hivatalos lapban történő kihirdetés. E rendeleteket – az aláírás napján – az ún. lineáris műsorszolgáltatók hírműsoraiban, a napilapokban, az internetes hírmegosztó portálokon, valamint akár hirdetemény útján, térítésmentesen lehet kihirdetni. Ha ez bármely okból akadályba ütközne, a törvény szerint a kihirdetést a rendvédelmi szervek és a Honvédség technikai eszközeinek igénybevételével kell a lehetséges mértékben megvalósítani.

VI. A HONVÉDELMI TÖRVÉNY

A 2018-22-es országgyűlési ciklusban, az új megközelítésben létrehozott biztonsági-védelmi rendszer kialakításához kapcsolódó szabályrendszert érintően kell szólnunk a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvényről is (Hvt.). E törvény a fent bemutatott két stratégia mellett már a Vbt. szabályrendszeréből is merít és azokhoz igazodik. Tanulmányunk szempontjából a törvényből elsősorban az irányítási-igazgatási-szervezeti jellegű szabályok rövid bemutatására szorítkozunk.

1. A Hvt. javaslatához fűzött indokolás kiemeli, hogy az új törvény a 2011-ben elfogadott korábbi honvédelmi törvény fenntartható elemeit emeli át a kor elvárásaihoz, követelményeihez történő igazítással, illetve az Alaptörvény kilencedik módosítását szem előtt tartva, a különleges jogrendi szabályokat pontosítja, békeidőszaki feladatokként meghatározva egyes korábbi különleges jogrendi feladatokat. A megváltozott biztonságpolitikai környezet következtében különösen a Honvédség feladatrendszerét érintő részben jelennek meg új szabályok, amelyek közös jellegzetessége a döntés időbeliségének elvárása. Az időben történő reagálás követelményének megfelelés igénye a törvény új szabályaiban visszatérő jelleggel kimutatható, visszahatva az irányítási jogkörök szabályozására is. A fentiekre tekintettel az új törvény célja a védelmi és biztonsági intézményrendszer reformjához igazodva megújítani a honvédelmi intézményrendszer egészét.

2. A Hvt. – a korábbi honvédelmi tárgyú törvényekhez hasonlóan – leszögezi, hogy a honvédelem nemzeti ügy. A törvény szerint Magyarország a honvédelmi és szövetségi katonai képességének fenntartásában és fejlesztésében a saját erejére, így nemzetgazdaságának erőforrásaira, a Magyar Honvédség felkészültségére és elszántságára, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok és más szervek közreműködésére, állampolgárainak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és fegyveres erőik együttműködésére és segítségnyújtására épít.

3. A honvédelem irányítása körében a törvény – hasonlóan a korábbi honvédelmi törvényekhez – az Országgyűlést, a köztársasági elnököt, a Kormányt és tagjait (különösen a honvédelemért felelős minisztert), valamint egyéb, közreműködő szerveket nevesít. Fontos kiemelni, hogy a Honvédséget vezető Honvéd Vezérkar főnökének tevékenységét a honvédelemért felelős miniszter irányítja.^[28]

4. Mint arra korábban is utaltunk, a korábbi törvényi szabályokban honvédelmi kötelezettségeknek nevezett előírások kettéváltak. Egy részük a Vbt.-be – mint védelmi és biztonsági kötelezettség – került be. A Hvt. ugyanakkor megtartja a „honvédelmi kötelezettségek” elnevezést, s ezek közt első helyen szabályozza a hadkötelezettséget.

A hadkötelezettség – hadiállapot idején – az Alaptörvény szerinti (fegyveres vagy fegyver nélküli) katonai szolgálati kötelezettségből, valamint járulékos (adatszolgáltatási, bejelentési és megjelenési) kötelezettségekből tevődik össze. A fegyveres katonai szolgálat célja a honvédelmi és szövetségi katonai feladatok végrehajtása, valamint ennek érdekében a hadkötelezettek kiképzése, felkészítése a katonai feladatokra és a Honvédség védelmi képességének erősítése. A fegyver nélküli katonai szolgálat célja a Honvédség fegyverhasználat nélküli, valamint fegyveres feladatait biztosító fegyver nélküli feladataiban történő közreműködés és az ehhez szükséges felkészítés. Fegyver nélküli katonai szolgálat teljesítése iránt kérelmet a Honvédség katonai igazgatási és központi adatfeldolgozó szervének vezetőjéhez lehet benyújtani. A katonai szolgálat alóli mentesítés körében irányadó – a korábbi évtizedekhez hasonlóan – az ún. meghagyás intézménye. A meghagyásba bevont szerv által kijelölt személyek a meghagyási névjegyzékbe kerülnek, őket ez alapján a katonai igazgatási szervek a munkakörükől eltérő szolgálatteljesítési helyre nem hívhatják be.

Ugyancsak honvédelmi kötelezettség a honvédelmi munkakötelezettség. A törvény értelmében a kötelezett az ország működőképességének fenntartása és helyreállítása érdekében tartós vagy időleges honvédelmi munkakötelezettség keretében, képességeinek és egészségi állapotának megfelelő fizikai vagy szellemi munkát teljesít a számára kijelölt munkahelyen.

5. Említést érdemel, hogy a Hvt. – a Vbt.-hez hasonlóan – egyes felsorolt kötelezettségek megszegése esetén lehetővé teszi, hogy a kormányhivatal – hatósági eljárás keretében – ún. honvédelmi bírságot szabjon ki.

6. A törvény – szintén több évtizedes „minta” alapján – meghatározza a Magyar Honvédség jogállását is. A Honvédség polgári irányítás alatt álló, függelmi rendszerben működő, békében az önkéntességen, hadiállapotban az önkéntességen és az általános hadkötelezettségen alapuló fegyveres erő, amelynek szervezetét a Honvéd

[28] A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 112. § 1. pontja szerint a kézirat lezárásakor a honvédelmi miniszter.

Vezérkar és az alárendeltségébe tartozó honvédségi szervezetek összessége képezi. Egyes honvédségi szervezetek törvényben meghatározott katonai igazgatási feladatokat is ellátnak. A Honvédség feladatait – a törvényben meghatározott körben – fegyverhasználati joggal vagy fegyverhasználati jog nélkül látja el.^[29]

A Honvéd Vezérkar a Honvédség felső szintű tervező-szervező és katonai tevékenységének vezető szerve. Ezt a szervet a Honvéd Vezérkar főnöke^[30] vezeti, egyben – bizonyos kivételekkel – irányítja a honvédségi szervezeteket. Egyebekben a honvédelmi szervezetek élén parancsnokok állnak.

A katonai igazgatási szervezet kétszintű: központi katonai igazgatási szervből és területi katonai igazgatási szervekből áll. A központi szerv a Honvédség katonai igazgatási és központi adatfeldolgozó szerve;^[31] a területi szervek pedig a hadkiegészítő és toborzó központok és irodák.^[32]

A Honvédség személyi állománya a honvédeken (és egyéb foglalkoztatottakon) túl tartalékos állományból is áll. Az önkéntes tartalékos rendszer fenntartása az Alaptörvényből fakadó kötelezettség. A tartalékos állományba az önkéntes tartalékos, a hadkötelezettség időszakára katonai szolgálatot önkéntesen vállalt honvédelmi alkalmazott, a kiképzett hadköteles, valamint a kiképzetlen hadköteles tartozik.

A törvény „egyes biztonsgági intézkedések” körében külön szól a katonai rendészetről. A katonai rendészet rendeltetése a katonai rend és fegyelem megtartása, valamint a honvédelmi szervezetek tevékenységének rendészeti biztosítása, továbbá a törvényben meghatározott rendészeti feladatok ellátása. A katonai rendészek számára a törvény különleges intézkedési lehetőségeket biztosít, melyek sokban hasonlítanak a rendőrség hivatásos állományú tagjainak jogköreihez. Szintén ehhez hasonlóan a katonai rendész által foganatosított intézkedés kapcsán jogorvoslati kérelem (panasz) benyújtásának van helye, melyet a Honvéd Vezérkar főnöke közigazgatási hatósági eljárásban bírál el.

A honvéd által alkalmazható legsúlyosabb kényszerítő eszköz a lőfegyverhasználat. Ennek lehetséges eseteit, feltételeit és módját a törvény részletesen rendezi (hasonlóan a rendészeti szervek tagjainak lőfegyverhasználatához). Lehetőség van ugyanakkor egyéb, enyhébb súlyú kényszerítő eszközök (pl. testi kényszer, gumibot, könnygázcsozóró készülék, elektromos sokkoló eszköz, bilincs) alkalmazására is. A honvédek által alkalmazott kényszerítő eszközök kapcsán ugyancsak benyújtható panasz a Honvéd Vezérkar főnökéhez. Polgári személyek, ha a kényszerítő eszköz alkalmazása alapvető jogukat sértette, kérhetik azt is, hogy panaszukat elsőként az alapvető jogok biztosa vizsgálja meg.

7. Végezetül utalunk arra, hogy a törvény alapján bizonyos esetekben, ami-

[29] A honvédségi ún. „közreműködési” típusú feladatok részletes elemzését ld. Till, 2023.

[30] Korábbi elnevezése: a Magyar Honvédség parancsnoka.

[31] A kézirat lezárásakor a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet 17. §-a szerint ez a szerv a Magyar Honvédség Katonai Igazgatási és Központi Nyilvántartó Parancsnokság.

[32] A fenti rendelet 18-19. §-a szerint az ország területét lefedve 7 hadkiegészítő és toborzó központ, valamint 20 hadkiegészítő és toborzó iroda működik. Ezenfelül e szervek feladatainak támogatására toborzó pontok is működhetnek.

kor a honvédelmet érintő, az ország biztonságát veszélyeztető helyzetek állnak fenn – de különleges jogrend kihirdetésére nem kerül sor –, a Kormány különleges intézkedések bevezetésére is felhatalmazást kap. Ilyenkor ún. honvédelmi válsághelyzet elrendelésére kerülhet sor a Kormány részéről. Ennek hiányában is azonnali kormányzati intézkedéseket kell foganatosítani továbbá az országot ért váratlan támadás elhárítása érdekében. Ezek a szabályozási elemek ugyan csak rendelkeznek – hosszú évekre visszatekintő – előzményekkel.^[33]

VII. ÖSSZEGRÉS HELYETT

A tanulmányban bemutatott, megújult jogi környezet céljai világosan körülhatároltak: a jogalkotó igyekszik megalapozott és egyértelmű válaszokkal felelni az új típusú biztonságpolitikai kihívásokra.^[34] A katonai és rendészeti tevékenységek közelítésének, a szinergiák lehetséges kihasználásának terveit elsősorban a védelmi-biztonsági szabályozás új rendszere mutatja meg, ezek értékelése azonban ma még korai lenne.^[35] Azon reményünknek azonban hangot adhatunk: ne legyen szűkség az új típusú védelmi-biztonsági rendszer „éles” alkalmazására, különösen ne egy fegyveres jellegű támadás miatt. A Bevezetésben vázolt globális folyamatok, konfliktusok, válságok, az ismertetett stratégiákban körülírt, mai világunkat egyre inkább meghatározó helyzetek azonban kevés jót ígérnek – akár a közeljövő vonatkozásában sem.^[36] Amint a magyar mondasz tartja: „Jobb félni, mint megijedni.” De idézhetnénk a római mondást is: „*Si vis pacem, para bellum.*”^[37] Míg a 2010-es évekig Európában legfeljebb tankönyvek lapjain – vagy távoli országokról szóló híradásokban – találkozhattunk háborús helyzetekkel, mára ez közeli és létező valósággá vált. Jóllehet NATO- és EU-tagságunk komoly biztonsági potenciált jelent, egy jól felkészített, ütőképes haderő és belső biztonsági szervezetrendszer nélkül a szuverenitás és az államiság megvédelmezése ma már, úgy tűnik, nehezen képzelhető el.

[33] A 2011-es honvédelmi törvényben még ún. „honvédelmi veszélyhelyzet” kihirdetésére volt lehetőség. Elemzését ld. Kádár – Hoffman, 2021, 6-7. A honvédelmi válsághelyzet szabályozása kapcsán ld. Puskás, 2023, 8-9.

[34] Természetesen az új törvényekhez mára már jelentős mennyiségű végrehajtási rendelet is kapcsolódik. Ezek bemutatása a terjedelmi korlátok folytán nem képezte tanulmányunk tárgyát.

[35] Utalunk mindazonáltal Finszter Géza gondolataira, aki véleményünk szerint meggyőzően bizonyítja, hogy a fizikai erőszak katonai és rendőri „típusú” alkalmazásának összekeverése (pl. az alkalmazott fegyverek tűzereje, az élet- és vagyonbiztonság előtérbe helyezése vagy háttérbe szorítása, az ellenségesen fellépő, támadó személyekkel való bánásmód tekintetében) súlyos következményekkel járhat. Ld. Finszter, 2018, 29-33. Ld. hasonlóan Hautzinger, 2023, 16-17.

[36] A borúlátó hangvételt alátámasztja egyebek közt az a tanulmány is, amely közel 50 oldalon keresztül ismerteti és elemzi az aktuális, a jövőt jelentősen befolyásoló kihívások, kockázatok, fenyegetések tömegét. Ld. Juhász – Petruska, 2022.

[37] Amint Kádár Pál is aláhúzza: a válságkezelésre és a különleges jogrendi működésre a lehető legteljesebb mélységben és alaposággal a válságmentes időszakban kell felkészülni. Ld. Kádár, 2022, 16.

IRODALOM

- Csink Lóránt (2023): A különleges jogrend bevezetésének alkotmányjogi megközelítése. In: *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok. 2023/3. sz.* Nemzeti Közzolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozástani és Kormányzástani Kutatóműhely, Budapest.
(Elérhető: https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK_MT_2023_3_CSINK_A%20k%C3%BCl%C3%B6nleges%20jogrend%20bevezet%C3%A9s%C3%A9nek%20alkotm%C3%A1nyjogi%20megk%C3%B6zel%C3%ADt%C3%A9se.pdf. Letöltés ideje: 2023. november 14.).
- Farkas Ádám – Kelemen Roland (2022): Az Alaptörvény kilencedik módosítása, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény megalkotásának történelmi előzményei. In: *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok. 2022/37. sz.* Nemzeti Közzolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozástani és Kormányzástani Kutatóműhely, Budapest.
(Elérhető: https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_37_FARKAS%20%20%81-KELEMEN%20R_Az%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9ny%20kilencedik%20m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1sa,%20valamint%20a%20v%C3%A9delmi%20%C3%A9s%20biztons%C3%A1gi%20tevc%C3%A9kenys%C3%A9gek%20%C3%B6sszehangol%C3%A1s%C3%A1r%C3%B3l%20sz%C3%B3l%C3%B3%202021.%20%C3%A9vi%20XCIII.%20t%C3%B6rv%C3%A9ny%20megalkot%C3%A1s%C3%A1nak%20t%C3%B6rt%C3%A9nelmi%20el%C5%91zm%C3%A9nyei.pdf. Letöltés ideje: 2023. november 14.).
- Farkas Ádám – Till Szabolcs Péter (2022): A honvédelem közjogi szabályozásának megújítását indokló körülmények áttekintése. In: *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok. 2022/26. sz.* Nemzeti Közzolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozástani és Kormányzástani Kutatóműhely, Budapest.
(Elérhető: https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_26_FARKAS%20%C3%81d%C3%A1m_Till%20Szabolcs_A%20honv%C3%A9delem%20k%C3%B6zjogi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1s%C3%A1nak%20meg%C3%BAj%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1t%20indokl%C3%B3%20k%C3%B6r%C3%BClm%C3%A9nyek.pdf. Letöltés ideje: 2023. november 14.).
- Finszter Géza (2018): *Rendészettan*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
(Elérhető: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12460/web_PDF_EKM_Rendeszetan.pdf?sequence=1. Letöltés ideje: 2023. november 14.).
- Hautzinger Zoltán (2023): A rendészet védelmi és biztonsági funkciói. In: *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok. 2023/10. sz.* Nemzeti Közzolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozástani és Kormányzástani Kutatóműhely, Budapest.
(Elérhető: https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK_MT_2023_10_Hautzinger%20Zolt%C3%A1n_A%20rend%C3%A9szet%20v%C3%A9delmi%20%C3%A9s%20biztons%C3%A1gi%20funkci%C3%B3i.pdf. Letöltés ideje: 2023. november 14.).
- Hoffman István – Kádár Pál (2021): A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. In: *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok. 2021/2. sz.* Nemzeti Közzolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozástani és Kormányzástani Kutatóműhely, Budapest.
(Elérhető: https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021_2_Hoffman%20Ist

v%C3%A1n-K%C3%A1d%C3%A1r%20P%C3%A1l_A%20k%C3%BCI%C3%B6nleges%20jogrend%20C3%A9s%20a%20v%C3%A1ls%C3%A1gkezel%C3%A9s%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20jogi%20kih%C3%ADv%C3%A1sai%20I..pdf. Letöltés ideje: 2023. november 14.).

- Horváth Attila (2021a): A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Mádl Ferenc Intézet, Budapest. DOI: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_5.

- Horváth Attila (2021b): A 2020-as Covid-veszélyhelyzet alkotmányjogi szemmel. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Mádl Ferenc Intézet, Budapest. DOI: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_6.

- Jakab András (2016): A jogforrási rendszer. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. 5. kiadás. HVG-Orac, Budapest.

- Jakab András (2007): *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs.

- Jakab András – Till Szabolcs (2021): A különleges jogrend. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. 8. kiadás. HVG-Orac, Budapest.

- Juhász István – Petruska Ferenc (2022): A védelmi-biztonsági szabályozási reformot indukáló biztonsági környezet-változás elemeinek beazonosítása, szakmai értékelése. In: *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*. 2022/32. sz. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozástani és Kormányzástani Kutatóműhely, Budapest.

(Elérhető: https://hbk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_32_Juh%C3%A1sz%20Istv%C3%A1n_Petruska%20Ferenc_A%20v%C3%A9delmi-biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20reformot%20induk%C3%A1ll%C3%B3%20biztons%C3%A1gi%20k%C3%B6rnyezet-v%C3%A1ltoz%C3%A1s.pdf. Letöltés ideje: 2023. november 14.).

- Kádár Pál (2022): Gondolatok a védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdéseiről. In: *Honvédségi Szemle*. 2022/1. sz. DOI: <https://doi.org/10.35926/hsz.2022.1.1>.

- Kádár Pál (szerk.) (2023): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, Budapest.

(Elérhető: <https://hbk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/A%20V%C3%89DELMI%20C3%89S%20BIZTONS%C3%81GI%20SZAB%C3%81LYOZ%C3%81S%20MAGYARORSZ%C3%81GI%20REFORMJA%202023%2009%2001.pdf>. Letöltés ideje: 2023. november 14.).

- Kádár Pál – Hoffman István (2021): A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban. In: *Közjogi Szemle*. 2021/3. sz.

- Kelemen Roland – Petruska Ferenc – Spitzer Jenő – Vikman László (2023): Nemzetközi minták vizsgálata az összehangolt válságkezelésre, az arra való felkészülésre és a különleges jogrendi szabályozásra. In: Kádár Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, Budapest.

- Klein Tamás (2020): A veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmányos alapjai, különös tekintettel a véleménynyilvánítás különleges jogrendi korlátozhatóságára. In: *Glossa Iuridica*. 2020/különszám.

- Nagy, Zoltán – Horváth, Attila (eds.) (2022): *Emergency Powers in Central and Eastern Europe*. Mádl Ferenc Intézet, Budapest – Miskolc. (Elérhető: http://real.mtak.hu/148025/1/Nagy-Horvath_EmergencyPowersinCentralandEasternEurope-FromMartialLawtoCOVID-19.pdf. Letöltés ideje: 2023. november 14.).
- Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.) (2021): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Mádl Ferenc Intézet, Budapest. (Elérhető: http://real.mtak.hu/133292/1/MFI-TK04-Kulonleges_jogrend_00_web1.pdf. Letöltés ideje: 2023. november 14.).
- Petruska Ferenc (2022): A jogi hadviselés eszköztára. In: *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*. 2022/17. sz. Nemzeti Közszerződési Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozástani és Kormányzástani Kutatóműhely, Budapest. (Elérhető: https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_17_Petruska%20Ferenc_%20A%20jogi%20hadvisel%C3%A9s%20eszk%C3%B6zt%C3%A1ra.pdf. Letöltés ideje: 2023. november 14.).
- Puskás Anna (2023): Az új honvédelmi törvény és a védelmi és biztonsági szabályozás reformjának összefüggései. In: *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*. 2023/7. sz. Nemzeti Közszerződési Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozástani és Kormányzástani Kutatóműhely, Budapest. (Elérhető: https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_%202023_7_Pusk%C3%A1s%20Anna_Az%20%C3%BAj%20honv%C3%A9delmi%20t%C3%B6rv%C3%A9ny%20%C3%A9s%20a%20v%C3%A9delmi%20%C3%A9s%20biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1s%20reformj%C3%A1nak%20%C3%B6sszef%C3%BCgg%C3%A9sei.pdf. Letöltés ideje: 2023. november 14.).
- Pünköszt András (2023): A közös kül- és biztonságpolitika. In: Szabó Marcel – Gyeney Laura – Lános Petra Lea – Pünköszt András (szerk.): *Az Európai Unió jogának alapjai*. Pázmány Press, Budapest.
- Sabjanics István (2022): Az Alaptörvény kilencedik módosításának államigazgatási vonatkozásai a különleges jogrendet illetően. In: *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*. 2022/9. sz. Nemzeti Közszerződési Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozástani és Kormányzástani Kutatóműhely, Budapest. (Elérhető: https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZKK_MT_2022_9_SABJANICS_Istv%C3%A1n_Az%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9ny%20kilencedik%20m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1nak%20%C3%A1llamigazgat%C3%A1si%20vontakoz%C3%A1sai%20a%20k%C3%BCl%C3%B6nleges%20jogrendet%20illet%C5%91en.pdf. Letöltés ideje: 2023. november 14.).
- Sántha György (2023): *A menedzselt állam*. Pázmány Press, Budapest.
- Sulyok Gábor (2002): Az egyéni vagy kollektív önvédelem joga az Észak-atlanti Szerződés 5. cikkének tükrében. In: *Állam- és Jogtudomány*. 2002/1-2. sz. (Elérhető: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/4067451>. Letöltés ideje: 2023. november 14.).
- Szele Zoltán (2020): A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. In: *Állam- és Jogtudomány*. 2020/3. sz.
- Till Szabolcs: A különleges jogrend. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Elérhető: <https://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend>. Letöltés ideje: 2023. november 14.).

- Till Szabolcs Péter (2023): A Magyar Honvédség feladatrendszerének újraszabályozása az új honvédelmi törvény tükrében. In: *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*. 2023/6. sz. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozástani és Kormányzástani Kutatóműhely, Budapest.
(Elérhető: https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2023_6_TILL_Szabolcs_A%20Magyar%20Honv%C3%A9ds%C3%A9g%20feladatrendszer%C3%A9nek%20%C3%BAjraszab%C3%A1lyoz%C3%A1sa%20az%20%C3%BAj%20honv%C3%A9delmi%20t%C3%B6rv%C3%A9ny%20t%C3%BCkr%C3%A9ben%20.pdf. Letöltés ideje: 2023. november 14.).

JOGFORRÁSOK

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).
- A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény.
- A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat.
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény.
- A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény.
- Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat.
- A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény.
- A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény.
- Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról szóló 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat.
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet.
- A Védelmi Igazgatási Hivatalról szóló 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet.
- A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet.
- A szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény módosításáról szóló 2023. évi LXXII. törvény.



Szerényi Gábor grafikája

KELEMEN ROLAND

Az Egyesült Államok hírszerző tevékenységének alkotmányos alapjai és kiberbiztonsági kapcsolódásai^[1]

ABSTRACT

In the unique constitutional structure of the United States, the activities of the intelligence community are based on a constitutional mandate, which is essentially derived from the Preamble's directive for common defence. However, these activities are also subject to constitutional checks and balances. Today, the activities of most of these empowered bodies have moved into cyberspace, where they operate within constitutional standards. The laws and strategies developed at the intersection of cybersecurity and intelligence in the United States can be summarised by three characteristics: first, increased efficiency, continuous review and correction; second, deep cooperation between state and non-state actors for efficiency and resilience; and third, constitutional control by the legislature and the judiciary.

Keywords: intelligence ■ constitutional ■ cybersecurity
■ intelligence agencies ■ resilience

I. BEVEZETÉS

Jelenkorunk biztonsági gondolkodásának egyik kiemelt fókuszpontja a kibertér és a hozzá kapcsolódó rendszerek, ugyanis napjaink állama, gazdasága és társadalma óriási mértékben hálózatosodott és összekapcsolt a digitális környezetnek is köszönhetően, ami pedig rendkívüli módon kitetté teszi ezeket a rendszereket az ártó szándékú aktoroknak, legyenek azok állami vagy nem állami szereplők. A kibertér jelentette geopolitikai lehetőségeket a hibriditás révén a hadviselési stratégiák szintjére emelő orosz, kínai, észak-koreai és iráni állam sajátos autoriter

[1] Jelen tanulmány a Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-23-4-II-SZE-65 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

és totaliter rezsimei a belső kibertér totális kontrollján alapuló környezetét felhasználva próbálják főként az euroatlanti térség jogállamainak hálózati és kognitív biztonságát aláásni saját érdekeik érvényre juttatása érdekében. Minderre a biztonsági kockázatra és veszélyre viszont e térség államainak olyan megoldásokat kell találniuk, amelyek önazonosak, vagyis a jogállami standardokat nem veszélyeztetik, sőt valójában azokat megerősítve kell válaszokat kidolgozniuk és megvalósítaniuk.

E kérdéskörnek az egyik sarokpontja a kibertérrel kapcsolatos hírszerző, a magyar szakzsargon szerint nemzetbiztonsági ágens olyan megerősítése a kibertérrel kapcsolatos hatáskörök terrénumában, amely nem eredményez jogállami deficitet. E területen (is) mintaadó állam lehet az Egyesült Államok, ahol az alkotmányos struktúra erősen körbebástyázza az alapvető jogokat, az intézmények feletti alkotmányos kontroll mechanizmusai az egyes hatalmi ágak viszonyrendszerében régóta kidolgozott rendszert eredményeznek.

Így e tanulmány arra vállalkozik, hogy bemutassa az Egyesült Államok hírszerző szerveinek alkotmányos felhatalmazottságát, valamint e szerveknek adott kiberbiztonsággal kapcsolatos hatásköröket és feladatokat.

II. A HÍRSZERZÉS ALKOTMÁNYOS ALAPJAI AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

Az amerikai alkotmányos struktúrában, az alkotmány szentségének és mindenekfelettségének elveiből kiindulva,^[2] minden állami tevékenységi körbe tartozó intézmény felhatalmazása levezethető az alkotmányból, így természetesen nincs ez másként a hírszerzési tevékenység esetében sem.

Az Amerikai Egyesült Államok alkotmányának a Preambuluma az alkotmányos felfogásuk szerint saját jogi erővel rendelkezik, amely egyfajta hatálybaléptető záradék, mivel az alkotmány elfogadásának a tényét jelenti. A Preambulum kollektív akaratot fejez ki az alkotmány megalkotására és a benne foglalt célokra, azokat a hatalmi ágak fölé emelve. A Preambulum az alkotmány létrehozásának okaként, céljaként határozza meg a belső nyugalom biztosítását, a közös védelemről való gondoskodást, valamint a szabadság áldásainak biztosítását.^[3] Tehát „kinyilvánított cél egy olyan kormány létrehozása, amely megfelel az emberek szükségleteinek”.^[4] Viszont ezek a célmeghatározások nem adnak önmagukban hatásköröket egyetlen hatalmi ágának sem.^[5] A Legfelsőbb Bíróság az 1905-ös *Jacobson vs. Massachusetts*-ügyben meg is erősítette ezt az alábbi érvelésével: „Az Egyesült Államok az Alkotmány Preambulumából nem meríti lényegi hatáskörét. Nem gyakorolhat semmilyen hatalmat az Alkotmány kinyilvánított céljai-

[2] Képes, 2003.

[3] Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, Preambulum.

[4] Chemerinsky – Stokes Paulsen, é.n.

[5] Chemerinsky, é.n.

nak biztosítására, hacsak a preambulumon kívül nem található ilyen hatalom az alkotmány valamely kifejezett felhatalmazásában, vagy ha az nem következik megfelelően az alkotmány valamely kifejezett felhatalmazásából. Bár az Alkotmány szellemét nem kevésbé kell tiszteletben tartani, mint betűjét, a szellemét elsősorban a szavaiból kell méríteni.”^[6]

Mindemellett viszont a szellemével ellentétes alkotmányértelmezést is kizárja, így annak elvitatása sem lehetséges, hogy az Alkotmány egyáltalán azért létezik, hogy hatékony kormányzást teremtsenek a nemzet számára. A Legfelsőbb Bíróság ennek megfelelően a *Martin v. Hunter’s Lessee*-ügyben a Preambulumra is hivatkozva kimondta, hogy az Alkotmányt a nép hozta létre, nem pedig a tagállamok saját szuverén minőségükben, ahogy fogalmaz: „kevés kétség merülhet fel afelől, hogy a népek joga volt megtiltani az államoknak minden olyan hatáskör gyakorlását, amely megítélése szerint összeegyeztethetetlen az általános szerződés céljaival... Az Egyesült Államok kormánya tehát nem tarthat igényt olyan hatáskörökre, amelyeket az Alkotmány nem biztosít számára, és a ténylegesen biztosított hatásköröknek olyanoknak kell lenniük, amelyeket kifejezetten vagy szükségszerűen hallgatólagosan adtak meg.”^[7] Ez az érvelés pedig elvárja John Jay – többek között a Legfelsőbb Bíróság főbírájának – szavaival élve, hogy forduljunk vissza az Alkotmányhoz, amelyben a szuverén, alkotmányozó nép hat általános célt fogalmazott meg,^[8] amelynek pedig oszthatatlan részét képezi a „közös védelemről való gondoskodás”. Ugyanis az Alapítóatyák számára a szövetségi kormány elsődleges és központi feladata a közös védelemről való gondoskodás.^[9] E közös védelem pedig a Kongresszus és az Elnök közös feladata, amelyet az Alkotmány konkrét rendelkezései tesznek lehetővé. Ez pedig bővíti a Kongresszus (és nyilván a végrehajtó hatalom) hatáskörét, hogy megteheszen bármilyen intézkedést a közös védelem érdekében.^[10] Amely vélekedést megalapozza, hogy a Kongresszus hatásköreit tartalmazó 1. cikk 8. §-a szerinti taxáció utolsó eleme kimondja a szükséges és elégséges klauzulát, amely lehetővé teszi a felsorolt hatáskörök korokhoz, élethelyzetekhez igazodó értelmezését. Így e cél szavatolása érdekében mind a Kongresszust, mind pedig az Elnököt különleges hatáskörök illetik meg.^[11]

E különleges helyzetekben pedig a megalapozott döntések meghozatalához elengedhetetlen az azokat alátámasztó információk és adatok birtoklása is. Így nem meglepő, hogy az amerikai alkotmányos felfogás abból indul ki, hogy a demokratikus társadalom stabilitását veszélyeztető erőszakos fenyegetésekkel szemben a hatékony védelem csak akkor valósítható meg, ha az ehhez szükséges informá-

[6] *Jacobson v. Massachusetts*, 197 U.S. 11 (1905).

[7] *Martin v. Hunter’s Lessee*, 14 U.S. 304 (1816).

[8] Story, 1873, 341.

[9] Eaglen, 2011.

[10] Story, 1873, 339.

[11] Kelemen, 2020, 107-120.

ciók rendelkezésre állnak.^[12] Ahhoz, hogy az állam biztonsága szavatolva legyen, ahhoz hozzátartozik a hírszerző szolgálatok tevékenysége is. Ez így volt már a kezdetekkor is, hiszen George Washington is számos ügynököt alkalmazott, ami befolyásolta a függetlenségi háború kimenetelét.^[13] A fentiekből is adódóan, ennek jogszabályi kereteit a Kongresszus tudja megteremteni, emellett viszont annak gyakorlati megvalósítása abból vezethető le, hogy „az elnököt minden végrehajtó hatalom megilleti... ez különösképpen vonatkozik a háborúk és a nemzetbiztonság kérdéseire, mivel az elnök a fegyveres erők főparancsnoka”.^[14]

A hírszerző tevékenység egyik alkotmányos alapja így a közös védelem szavatolásához szükséges információk megszerzésének igényén nyugszik, amelyek az elnököt illetik meg, akinek eme joga a II. cikk 2. § első bekezdéséből vezethető le. Emellett, ahogy Philip A. Lacovara kiemeli, a külföldi hírszerző tevékenység elnöki jogkörként megjelenő alkotmányos alapját a II. cikk második bekezdése is adja, ugyanis eredményes kapcsolatok és külpolitika folytatása elképzelhetetlen volna a megfelelő információk hiányában.^[15]

A fentiek ellenére – követve a nemzetközi folyamatokat – maga a hírszerzői tevékenység szervezeti keretek között váratott magára. A katonai hírszerzés létrejötté megelőzte a polgári hírszerzést, azonban a 19. század végéig gyakorlatilag csak háborús időszakban létezett az amerikai hadseregben hírszerző osztály. A haditengerészet berkein belül 1882-ben állították fel a Hírszerzési Hivatalt, amely ekkor inkább a tengerészet fejlesztésének motorjaként működött. Húsz évvel a polgárháború után, 1885-ben jött létre a Katonai Információs Osztály, ami 1903-ban alakult át a Táborszaki Főhadiszállás Második Osztályává. A két világháború nyilvánvalóan megkövetelte a katonai hírszerzés létezését, azonban ez leginkább a kialakult helyzethez való igazodást jelentette. 1946 hozta el a Katonai Hírszerző Osztály dominanciáját, majd az azt követő negyven év hatása-inak (hidegháború, technológiai fejlődés, hadviselés átalakulása) köszönhetően a haderő minden ágában megjelent a hírszerző részleg. A hadsereg berkein belül a kibertérrel kapcsolatos hírszerző szervezetet, a Sixteenth Air Force-t, vagy másnéven Air Forces Cyber-t 2019-ben állították fel.^[16]

Az Egyesült Államokban a modernkori polgári hírszerzés születését a Központi Hírszerző Ügynökség (CIA) 1947-es felállításához kötik. Az Egyesült Államok modern polgári hírszerzési és nemzetbiztonsági tevékenysége, valamint annak szabályozása 1947-re tehető, ekkor fogadta el a Kongresszus a National Security Act of 1947-et, vagyis a nemzetbiztonsági törvényt. E törvény mai napig a vizsgált terület legfontosabb jogszabálya. A törvény megalkotásának célja: átfogó szabályozást adni az Egyesült Államok biztonsága érdekében, hogy az érintett minisztériumok, ügynökségek egységes és átfogó irányelvek és eljárások

[12] Ez jelenik meg már John Jay Föderalista levelekben közzétett gondolataiban is. Lásd: Morris, é.n.

[13] Kelly, 2019, 95.

[14] Spalding, 2011, 64.

[15] Lacovara, 1976, 107.

[16] Finnegan – Danysh, 1998.

mentén végezzék tevékenységüket, felszámolja a párhuzamos tevékenységeket és átfogó irányítást és ellenőrzést biztosítson az ágazat felett. A törvény kiadás-kori hatályos állapota szerint a hírszerző közösség vezetője a központi hírszerzés igazgatója volt (director of central intelligence), aki egyidejűleg a Központi Hírszerző Ügynökség igazgatója is volt.^[17] 1981-ben Ronald Reagan létrehozta a Hírszerző Közösséget (Intelligence Community), amelyhez ekkor tizenhat nemzetbiztonsági szervezet/ügynökség tartozott.^[18]

A fékek és ellensúlyok rendszeréből adódóan az amerikai alkotmány nem engedi a hírszerző tevékenység területén sem az elnöknek, hogy monopolizált helyzetet teremtsen, vagyis e területen is elszámoltathatónak kell lennie a Kongresszus és a Legfelsőbb Bíróság irányába. A Kongresszus ezen, felügyeleti jogköre nyilvánvaló módon pedig szintén az Alkotmányból eredeztethető, mégpedig az I. cikk 8. § védelmi jellegű felhatalmazásaiból.^[19] A polgári hírszerzés esetében kezdetben a hidegháborús viszonyok miatt nem volt összeütközés a két hatalmi ág között e kérdéskörben, vagyis az 1970-es évek közepéig a Kongresszus két házának albizottságai csak névlegesen gyakoroltak felügyeletet a hírszerzés felett, azonban a Watergate-ügy változásokat hozott, amelyet követően az évtized végeire a Kongresszus mindkét háza állandó bizottságot állított fel^[20] a hírszerzés ellenőrzésére. E két bizottságnak joga a hírszerzési titkok teljeskörű megismerése és a hírszerzési költségvetések jóváhagyása, ezáltal pedig felügyelet gyakorlása a hírszerzési szervezrendszer felett.^[21]

Jelentős változást hoztak 2001. szeptember 11. tragikus eseményeinek hírszerzési negatív tapasztalatai, amelynek következtében Bush elnök kezdeményezésére a ház elfogadta 2004-ben a hírszerzési tevékenység reformját jelentő törvényt, amely létrehozta a Hírszerző Közösség irányítására a Nemzeti Hírszerző Igazgató pozícióját és annak hivatalát. Az Igazgató hírszerzési és nemzetbiztonsági kérdésekben közvetlenül az elnöknek jelent, továbbá éves beszámolóval tartozik a Kongresszus szakági bizottságának. A Nemzeti Hírszerző Igazgató Hivatalába integráltan több központ jött létre,^[22] amely az eredetihez képest kibővült a Kiberfenyegetettségi Hírszerzési Integrációs Központtal (Cyber Threat Intelligence Integration Center, 2015) és a Külföldi Rosszindulatú Befolyásolásellenes Központtal (Foreign Malign Influence Center, 2022). Így napjainkra az elnök és kongresszus felügyelete mellett már a Nemzeti Hírszerző Igazgató Hivatalába integrálva is működik a kiberbiztonság mindkét ágenszere (hálózatbiztonságra és kognitív biztonságra) fókuszáló szervezeti egység, ami

[17] From Director of Central Intelligence to Director of National Intelligence.

[18] Béres, 2018, 66.

[19] Többek között a háború és béke kérdése, haderő alkalmazása, a haderő fenntartása, a haderő szervezetének meghatározása, a haderő irányítása.

[20] U.S. Senate Select Committee on Intelligence (1976) és House Permanent Select Committee on Intelligence (1977).

[21] Ransom, 1987, 43-50.

[22] Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004.

jól mutatja e terület kiemelt szerepét, mindemellett pedig a fentieket követve az is rögzíthető, hogy e szervek a hírszerző tevékenységüket a kibertérben vagy ahhoz kapcsolódóan is alkotmányos felhatalmazás alapján végzik.

III. EGYES KIBERBIZTONSÁGI JOGSZABÁLYOK HÍRSZERZÉSI RELEVÁNCIÁI

E fejezet arra vállalkozik, hogy az előzőekben bemutatott alkotmányos kereteket a kiberbiztonság terepében milyen hatáskörökkel, feladatokkal tölti fel a jogalkotó annak érdekében, hogy biztosítani tudja a rezilienciát és az együttműködést az egyes állami és civil szervezetekkel, továbbá a kritikus és kapcsolódó infrastruktúrák biztonságának fokozását. Ennek érdekében érdemes röviden megnézni, hogy a hírszerzési szereplők ezen területen milyen hatáskörrel bírnak.

A 2002-es Homeland Security Act a belbiztonsággal kapcsolatos hírszerző és nemzetbiztonsági tevékenység kereteit határozza meg, létrehozva a Belbiztonsági Minisztériumot (Department of Homeland Security). A jogszabály konkrét rendelkezéseket tartalmaz a kibertérrel és kiberbiztonsággal kapcsolatban. E törvény rendelkezései szerint a Minisztériumnak létre kell hoznia – a 2004-es hírszerzési reformtörvény előírásainak megfelelően – az átfogó informatikai architektúrát a Hírszerzési és Elemzési Hivatal (Office of Intelligence and Analysis) számára. A Hivatal a Minisztérium 2007-ben felállított polgári hírszerzési részlege, amely tagja a Hírszerzési Közösségnek. A létrehozott architektúra lényege, hogy a Hivatalt összekapcsolja a minisztérium hírszerző részlegeinek adatbázisaival, elősegítve a belső információcserét.^[23] Szintén egy törvény állította fel és szabályozza a Kiberbiztonsági és Infrastruktúra-biztonsági Ügynökséget (Cybersecurity & Infrastructure Security Agency [CISA]), az Egyesült Államok egyik legjelentősebb kiberbiztonsági intézményét.^[24] Szintén a törvény írta elő, hogy a Belbiztonsági Miniszternek létre kellett hoznia és fenn kell tartania egy nemzeti adatbázist olyan rendszerekről, amelyeket a tagállami belbiztonsági tisztviselőkkel konzultálva létfontosságúnak minősítenek, az alapján, hogy a bennük lévő adatok elvesztése, hozzáférhetetlenné tétele vagy megsemmisülése jelentős hatással lenne az Egyesült Államok, illetve bármely tagállam vagy helyi önkormányzat gazdaságára, közegészségügyére vagy biztonságára, továbbá olyan egyéb rendszerek, amelyeket a miniszter ilyennek minősít. A kritikus infrastruktúrákról kialakított adatbázist a miniszter az elnök hetedik számú belbiztonsági irányelvével összhangban állítja össze. Az adatbázist a miniszter évente frissíti, amelyhez a szükséges adatokat a tagállami belbiztonsági tisztviselők szolgáltatják. Az adatbázis célja, hogy a megfelelő tervezés felkészítsen a lehetséges jövőbeli fenyegetések kezelésére. E tevékenységéről a miniszter évente beszámolót készít a Szenátus belbiztonsági és kormányzati ügyekkel

[23] Department of Homeland Security Appropriations Act, Sec. 205-206.

[24] Department of Homeland Security Appropriations Act, Title XXII.

foglalkozó bizottságának, a beszámoló kiemelt része a terrorizmussal leginkább fenyegetett infrastruktúrák listája, valamint a minisztérium és a magánszektor közötti koordináció mértékének ismertetése.^[25]

A 2014-es Szövetségi információbiztonság korszerűsítéséről szóló törvényt a digitalizáció magas foka hívta életre. A módosítás célja többek között a következők: átfogó keretrendszer létrehozása a szövetségi szervek működését és eszközeiket támogató erőforrások információbiztonsági ellenőrzésének hatékonyabbá tétele, valamint a kapcsolódó információbiztonsági kockázatok hatékony kormányzati szintű kezelésének és felügyeletének a biztosítása, továbbá szövetségi információs rendszerek és információk védelméhez szükséges szabályozási minimumok kidolgozása és betartatása érdekében.^[26]

A törvény osztott hatáskört állapít meg a belbiztonsági miniszter és a Nemzeti Szabványügyi és Technológiai Intézet igazgatója között. Utóbbi feladata a törvény szerint, hogy felügyelje az információbiztonsági szabályzatokat és módszereket, ebbe beleértve többek között az elvek, szabványok és iránymutatások kidolgozásának és végrehajtásának a felügyeletét, továbbá, hogy az ügynökségek a jogszabályban kihirdetett szabványokkal összhangban határozzák meg és biztosítsák az információbiztonsági védelmet, amelynek arányosnak kell lennie a felmerülő biztonsági kockázatokból eredő károkkal, valamint a szabványok és iránymutatások kidolgozásának összehangolása azon szervek között, amelyek nemzetbiztonsági rendszereket üzemeltetnek vagy azok felett ellenőrzést gyakorolnak. A miniszter az igazgatóval konzultálva felügyeli az információs rendszerekre vonatkozó információbiztonsági szabályok és gyakorlatok végrehajtását, kivéve a nemzetbiztonsági rendszereket. E tevékenységükről legkésőbb minden év március 1-ig jelentést tesznek a Kongresszusnak. Az igazgatóra vonatkozó hatásköröket a Védelmi Minisztériumhoz kapcsolódó szervek esetében a védelmi miniszter, míg a Hírszerző Közösség vagy ahhoz kapcsolódó valamely gazdasági szervezet, illetve ilyen nevében e területen eljáró más szervezet tekintetében a Nemzeti Hírszerző Igazgató gyakorolja. A törvény lehetőséget biztosít a miniszter számára, ha potenciális támadást lehetőségét észlelik, hogy ennek elhárítása érdekében azonnali szabványt, gyakorlatot vagy módszertani módosításokat tartalmazó utasításokat adjon az érintett szerv számára.^[27]

A Homeland Security Act felhatalmazása alapján a miniszter engedélyezheti behatolásfelderítési és -megelőzési eszközök használatát, ha közvetlen veszély fenyegeti a rendszereket, ha a korábban ismertetett felhatalmazások nem eredményeznének időbeni reagálást, ha az eszközök alkalmazásából eredő károk mértéke nem haladja meg a potenciális kár mértékét, továbbá erről értesíti az érintett ügynökséget, annak informatikai vezetőjét és az ügynökség szerint érintett kongresszusi bizottságot. A törvény azt is előírja, hogy az egyes ügynökségeknek minden évben el kell végezniük az információbiztonsági programjuk és gyakorlatuk

[25] Department of Homeland Security Appropriations Act, Sec. 2214.

[26] Federal Information Security Modernization Act of 2014, Sec. 3351.

[27] Federal Information Security Modernization Act of 2014, Sec. 3553.

független értékelését. A független értékelést a szabványügyi intézet főfelügyelője vagy az általa meghatározott külső szereplő végzi. A nemzetbiztonsági rendszerek esetében minden egyes nemzetbiztonsági rendszert működtető vagy azt ellenőrző ügynökség esetében az értékelést, ami a nemzetbiztonsági rendszerre vonatkozik, kizárólag az ügynökség vezetője által kijelölt szerv végezheti. A törvénynek megfelelően, a miniszter szövetségi információbiztonsági incidensközpontot állított fel, amelynek feladata technikai segítségnyújtás a biztonsági incidensekkel kapcsolatban, beleértve az észlelést és a kezelést is, az ezekkel kapcsolatos adatok összegyűjtése és elemzése, az alárendelt ügynökségek tájékoztatása a potenciális veszélyforrásokról, adott esetben pedig hírszerzési és egyéb információkat szolgáltat kiberfenyegetésekről, sebezhetőségekről és incidensekről az ügynökségeknek. A nemzetbiztonsági rendszerekkel kapcsolatban előírja, hogy minden nemzetbiztonsági rendszert működtető vagy azt felügyelő ügynökségnek meg kell osztania az ilyen típusú információkat a szövetségi információbiztonsági incidensközponttal, azonban csak olyan mértékben, hogy az az érintett rendszerekre vonatkozó jogszabályokkal és elnöki utasításokkal összhangban legyen, ezzel is elősegítve a polgári szervek hatékonyabb feladatellátását.^[28]

A nemzetbiztonsági rendszerekkel kapcsolatban kifejti, hogy annak vezetője felelős annak biztosításáért, hogy olyan információbiztonsági védelmet valósítsanak meg, amely arányos az ilyen rendszerben tárolt adatok jogosulatlan hozzáféréseből, megzavarásából, nyilvánosságra hozatalából, módosításából vagy megsemmisítéséből eredő károk kockázatával, továbbá a szervezet végrehajtja a rendszerre vonatkozó jogszabályokba, elnöki utasításokba foglalt szabványokat és gyakorlatokat.^[29]

A 2015-ös Cybersecurity Act egyik elvárása, hogy a minősített adatok, a hírszerzési források és módszerek védelmével, valamint a szabadságjogokkal összhangban a Nemzeti Hírszerző Igazgató (DNI), a belbiztonsági miniszter, a védelmi miniszter és a főügyész a hatáskörrel rendelkező szerv vezetőjével konzultálva, közösen eljárásokat dolgozzanak és adjanak ki (például kiberfenyegetettségi mutatókat és védelmi intézkedéseket, információ megosztására és legjobb gyakorlatokra).^[30] Az ilyen eljárások lényege az, hogy ezáltal biztosítani tudják az információk valós idejű megosztását, amit a lehető legteljesebb mértékig be kell építeni az egyes szövetségi és nem szövetségi szervek meglévő folyamataiba, beleértve az ágazatspecifikus információmegosztó és -elemző központokat is, de mindeközben a személyes adatokat a lehető legteljesebb módon tiszteletben tartva. Nagyon fontos része a szabályozásnak, hogy a vállalati szféra számára is lehetővé teszi a csatlakozást ebbe az információmegosztási rendszerbe. A törvény szerint kidolgozott eljárásokat a felhatalmazott szervezeteknek be kell nyújtaniuk a Kongresszushoz, így megvalósítva a hírszerzés, nemzetbiztonság feletti alkotmányos kontrollt.^[31]

[28] Federal Information Security Modernization Act of 2014, Sec. 3554-3556.

[29] Federal Information Security Modernization Act of 2014, Sec. 3557.

[30] Cybersecurity Act of 2015, Sec 103.(a).

[31] Cybersecurity Act of 2015, Sec 103.(b)-(c).

A törvény a fentieknek köszönhetően lehetővé teszi, sőt a hatékony információáramlás érdekében előírja eljárások kidolgozását arra, hogy a hírszerzési, nemzetbiztonsági szervek irányítói szükséges esetben adatokat és információkat szolgáltatassanak a kibertámadással fenyegetett vagy érintett szerv vezetőjének, emellett a megfelelő felkészülés érdekében a legjobb gyakorlatok megosztását is előírja. Ezeknek köszönhetően a hírszerzési ernyőszervek vezetői egy felgyorsított információáramlást valósíthatnak meg egymás és az érintett szövetségi és nem szövetségi szervek vezetői között.^[32]

A törvény lehetővé teszi a kiberbiztonsági fenyegetések megelőzése, felderítése, elemzése és mérséklése érdekében, hogy a felhatalmazott szervek a kiberbiztonsági célok érdekében figyelemmel kísérjék szövetségi és nem szövetségi szervek és csatlakozó magánjogi alanyok információs rendszerét, illetve az általuk felügyelt információs rendszerben tárolt, feldolgozott vagy azon áthaladó információt. Ezen lehetőség azonban semmi esetben sem értelmezhető akként, hogy az felhatalmazást adna az adott információs rendszer megfigyelésére vagy az ilyen megfigyelés során szerzett információk felhasználására az előzőektől eltérő körben, illetve a megfigyelt, egyébként jogszerű tevékenység korlátozására.^[33] Olyannyira, hogy a törvény kizárja annak is a lehetőségét, hogy ilyen megfigyelés során szerzett – a megfigyelés jogcímével nem összeegyeztethető – információ felhasználásával nem indítható vagy tartható fenn kereset civil személlyel vagy szervezettel szemben.^[34] Ezek a garanciák azért kifejezetten fontosak, mivel ezek növelhetik a kormányzatba vetett bizalmat vállalkozói oldalról, így növelve a programhoz való csatlakozást is.^[35] A programhoz való csatlakozás pedig kötelezi a magánszféra vállalkozását is a szükséges kiberbiztonsági mutatók és eljárások átvételére, és rájuk is vonatkozik a jelentéstéli kötelezettség. Mindezeknek köszönhetően pedig egy egységesebb és hatékonyabb kiberbiztonsági közeg alakítható ki.^[36]

A szervezetek feletti törvényhozási kontrollt tovább erősíti, hogy egy évvel a törvény hatályba lépése után jelentést kellett tenniük, lényegében annak tartalmi végrehajtásáról. Emellett a jogszabály előírta az első két év utáni, majd folyamatosan, legalább két évente való jelentéstéli kötelezettséget a Kongresszus irányába. Ezen ügynökségközi jelentéseket a feljogosított szövetségi szervezetek a főfelügyelői, valamint a ODNI főfelügyelője (Inspector General of the Intelligen-

[32] A magyar fegyveres védelmi ágazat esetében (nem csak kiberbiztonság területén) Farkas Ádám évek óta az ilyen típusú információáramlást szorgalmazza az egyes ágazatokon belül és ágazatok között. Lásd: Farkas, 2019.

[33] Cybersecurity Act of 2015, Sec 104.

[34] Cybersecurity Act of 2015, Sec. 106.

[35] Ez a fajta kooperációs együttműködés elengedhetetlen ahhoz, hogy az autoriter rezsimek jelentette kibertéri fenyegetéseket jogállami keretek között tudják kezelni az euroatlanti térség államai. Lásd: Kelemen, 2023, 13-42.

[36] Cybersecurity Act of 2015, Sec. 106.

ce Community)^[37] és Pénzügyi Felügyelet Főfelügyelőinek Tanácsa, egymással konzultálva, közösen készítik el és nyújtják be.^[38] A felhatalmazás Kongresszus általi ellenőrzés, kiterjed egyfelől a szervek által előterjesztett szakmai kontrollra, valamint a feljogosított szervek törvényességi, szakszerűségi ellenőrzését megvalósító főfelügyelők által előterjesztett revízióra is.

Az Egyesült Államok kiberbiztonságának javítása érdekében a törvény hatálybalépését követő 180 napon belül a DNI-nak a Gazdálkodási és Költségvetési Hivatal igazgatójával és más ügynökségek vezetőivel egyeztetve azonosítaniuk kellett minden olyan, nem minősített információs rendszert, amely hozzáférést biztosít olyan információkhoz, amelyek egy szembenálló szereplő (akár állam, akár nem állami) számára lehetőséget biztosíthatnak olyan információk megszerzésére, amelyek egyébként minősítettnek minősülnének, továbbá felméri az azonosított minden egyes, nem minősített információs rendszer megsértéséből eredő kockázatokat, valamint felméri az abból eredő költségeket, ha az ilyen rendszert később nemzetbiztonsági rendszerré minősítenék.^[39]

A törvény jelentős előnye volt a kiberbiztonság területén, hogy egy hatalmas lépést tett a vállalati szférával való együttműködés felé a vállalati biztonság, végső soron pedig a nemzetbiztonság érdekében. Az önkéntes alapú csatlakozás következtében a vállalatok információkat kaphatnak a kiberfenyegetésekről, azokkal kapcsolatos eljárásokról, de a vállalattal kapcsolatos kiberbiztonsági indikátorok megoszthatóak a szövetségi ügynökségekkel és nem szövetségi szervezetekkel, nyilvánvalóan anonimizált módon.^[40] Ez pedig segít kidolgozni legjobb gyakorlatokat, figyelemmel kíséreni az ártó szándékú szereplőket, valamint tapasztalatokat adhat azok szerveződéséről.

Lathrop azonban megfogalmazta azt a kritikát a törvénnyel kapcsolatban, hogy a gyakorlatban csak visszafogottan hatott a kibertámadások folyamatos eszkalálódására, ez szerinte főként azért volt, mert nem számolt a mesterséges intelligencia ilyen, jelentős fejlődésével, amit a kiberbűnözők és külső államok is felhasználtak.^[41] 2015-ben a jogalkotó a hibriditás ekkora volumenű térnyerésére, a biztonsági környezet ilyen arányú változására vagy az ártó szándékú szereplők jelentős szaporodására valószínűleg nem számított, és talán nem is számíthatott.^[42]

Nagy lépést jelent az önkéntes rendszerhez képest, hogy 2022-ben elfogadták a Cyber Incident Reporting for Critical Infrastructure Act-et (CIRCA), amely a kritikus infrastruktúrák esetében már kötelezővé teszi a bejelentést kiberinci-

[37] IG támogatja a nemzeti hírszerzés igazgatóját (DNI) annak biztosításában, hogy a DNI irányítása alá tartozó programokat és tevékenységeket hatékonyan és eredményesen hajtják végre, az alkotmánnyal, a szövetségi törvényekkel és a vonatkozó szabályzatokkal összhangban, valamint csalástól, pazarlástól és visszaélésektől mentesen. (Ld. Office of the Director of National Intelligence: Divisions and Offices).

[38] Cybersecurity Act of 2015, Sec. 107.

[39] Cybersecurity Act of 2015, Sec. 107.

[40] Panetta – Schroth, 2015.

[41] Lathrop, 2020, 501-533.

[42] Farkas, 2022, 113-124.

densek esetében. Megalkotásának az indoka, hogy az amerikai kritikus infrastruktúrák elleni kibertámadások komoly nemzetbiztonsági fenyegetést jelentenek, és a törvényt megelőzően egyetlen amerikai kormányzati ügynökség sem rendelkezett rálátással az amerikai létfontosságú infrastruktúrák ellen naponta elkövetett összes kibertámadásra, így az ezekkel arányos válaszlépéseket sem tudták megtenni. A törvény ennek megfelelően eszközöket biztosít az amerikai kritikus infrastruktúrák elleni zsarolóprogramokat és más kibertámadásokat végrehajtó külföldi kormányzati és bűnszervezetek azonosításához, figyelmeztetéséhez és az ellenük való védekezéshez. A CIRCA előírja a Kiberbiztonsági és Infrastruktúrabiztonsági Ügynökség (CISA) számára, hogy dolgozzon ki és hajtasson végre olyan szabályozást, amely előírja az érintett szervezetek számára, hogy jelenteniük kell a CISA-nak az érintett kiberincidenseket és váltságdíjfizetéseket. A törvény kötelezi a kritikus infrastruktúrával foglalkozó szervezeteket, hogy 72 órán belül jelentsenek a CISA-nak, ha jelentős kiberbiztonsági incidenst észlelnek, valamint 24 órán belül jelenteniük kell, ha váltságdíjat fizetnek ransomware-támadás esetén. A többi szövetségi ügynökséget is kötelezi arra, hogy osszák meg a kapott jelentéseket a CISA-val.^[43]

IV. ÖSSZEGRZÉS

Az Egyesült Államok alkotmányos rendszeréből adódóan, a kibertérrel kapcsolatos hírszerzési tevékenység is alkotmányos felhatalmazottság mellett és alkotmányos kontrollmechanizmusokkal körbepátyázva valósul meg.

A kiberbiztonság és hírszerzés kapcsolódásain megalkotott jogszabályok az Egyesült Államok esetében három jellemzőben ragadhatóak meg: 1. hatékonyság növelése, folyamatos felülvizsgálat és korrekció; 2. állami és nem állami szereplők közötti mélységi kooperáció a hatékonyság és reziliencia érdekében; 3. a törvényhozás és az igazságszolgáltatás alkotmányos kontrollja mellett.

Az első esetkör már önmagában a jogszabályok időközönkénti, folyamatos felülvizsgálatán is érzékelhető, viszont maguk a jogszabályok is előírják a felhatalmazott szervezetek számára, hogy az általuk kidolgozott szabályok megvalósítását folyamatosan monitorozniuk kell, de emellett az érintett szervezeteknek is a hatékonyság növelése érdekében felül kell vizsgálniuk saját eljárásaikat, újra kell értékelni folyamataikat, amelyekről jelentést kell tenniük. Ez pedig folyamatos fejlődésre ösztönzi a szereplőket, hiszen mindenki érdeke a gördülékeny együttműködés.

Ezt segíti még a második jellemző, a kooperáció ösztönzése, amelybe nem csupán az egyes hírszerzési szereplőket vontta be a jogalkotó, hanem – a hírszerzési érdekek és alapjogok megsértése nélkül – más érintett szövetségi vagy

[43] Cyber Incident Reporting for Critical Infrastructure Act of 2021, Sec. 2241-2242.

tagállami intézményeket is, emellett pedig magánjogi jogalanyokat is. Az információk együttműködés elősegíti, hogy a hatóságok teljesebb képet kapjanak a kiberfenyegetésekről, átfogó, összehangolt eljárásokat dolgozzanak ki, illetve szereplőkön átnyúló legjobb gyakorlatokat tudnak kialakítani, a másik oldal pedig gyorsabban fog tudni reagálni az incidensekre, esetlegesen még az incidenst megelőzően értesülhet a lehetséges támadásról, emellett a saját gazdasági kapacitásához képest magasszintű kiberbiztonsági protokollokat és legjobb gyakorlatokat ismerhet meg.

A harmadik pillér pedig egy fontos cezúrát jelent az autokratikus/totaliter cyberfare rezsimek és a demokratikus, jogállami keretek között létező digitális államok között, hiszen minden, ezzel kapcsolatos hírszerzési tevékenység törvényhozási kontroll mellett valósítható meg, sőt a szabályozás az igazságszolgáltatás útján is védi a magánjogi jogalanyok alapjogait. Nyilván ezen rendszer is érdeközpontú, ami esetenként visszaéléseket eredményez, azonban a szabályozási és szervezeti törekvések a jogállami standardok megtartását kívánják meg.

IRODALOM

- Béres János (szerk.) (2018): *Külföldi nemzetbiztonsági szolgálatok*. Zrínyi Kiadó, Budapest.
- Chemerinsky, Erwin – Stokes Paulsen, Michael (é.n.): The Preamble. In: *National Constitution Center*. (Elérhető: <https://constitutioncenter.org/the-constitution/preamble/interpretations/37>. Letöltés ideje: 2024.02.04.).
- Chemerinsky, Erwin (é.n.): Giving Meaning to the Preamble. In: *National Constitution Center* (Elérhető: <https://constitutioncenter.org/the-constitution/preamble/interpretations/37>. Letöltés ideje: 2024.02.04.).
- Eaglen, Mackenzie (2011): Why Provide for the Common Defense? In: *The Heritage Foundation*. (Elérhető: <https://www.heritage.org/defense/report/why-provide-the-common-defense>. Letöltés ideje: 2024.02.04.).
- Farkas Ádám (2019): *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Budapest.
- Farkas Ádám (2022): The Status and Role of Law and Regulation in the 21st-Century Hybrid Security Environment. In: *Acta Universitatis Sapientiae Legal Studies*. Vol. 2/2022.
- Finnegan, John Patrick – Danysh, Romana (1998): *Military Intelligence*. Center of Military History United States Army, Washington D. C.
- Kelemen Roland (2020): Az Amerikai Egyesült Államok kivételes hatalmi rendszerének fejlődése a hosszú 19. században. In: *Iustum Aequum Salutare*. 2020/3. sz.
- Kelemen Roland (2023): Cyberfare State modelljei: A digitális állam lehetséges irányai. In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *A fejlődés fogságában? Tanulmányok a kibertér és a mesterséges intelligencia 21. századi állam- és jogfejlesztési, társadalmi, biztonsági kapcsolódásai köréből*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Kelly, William E. (2019): The President and Intelligence Communities. In: *American Intelligence Journal*. Vol. 2/2019.
- Képes György (2003): *A tökéletes unió: Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya*. Gondolat Kiadó, Budapest.

- Lacovara, Philip A. (1976): Presidential Power to Gather Intelligence: The Tension Between Article II and Amendment IV. In: *Law and Contemporary Problems*. 1976/Summer. DOI: <https://doi.org/10.2307/1191394>.
- Lathrop, Bert (2020): The Inadequacies of the Cybersecurity Information Sharing Act of 2015 in the Age of Artificial Intelligence. In: *Hastings Law Journal*. Vol. 2/2020.
- Morris, Richard B. (é.n.): *Essay: John Jay and the Constitution. Based on the Notes of Professor Richard B. Morris (1904-1989) and his Staff, Originally Prepared for Volume 3 of the Papers of John Jay*. (Elérhető: https://dlc.library.columbia.edu/jay/jay_constitution. Letöltés ideje: 2024.02.04.).
- Panetta, Joseph J. – Schroth, R. Andrew (2015): *Cybersecurity Act of 2015 Review – What it Means for Cybersecurity Governance and Enterprise Risk Management*. Kogod Cybersecurity Governance Center, Washington.
- Ransom, Harry Howe (1987): The Intelligence Function and the Constitution. In: *Armed Forces & Society*. 1987/Fall. DOI: <https://doi.org/10.1177/0095327x8701400104>.
- Spalding, Matthew (2011): *Az Amerikai Függetlenségi Nyilatkozat és Alkotmány alapelvei*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Story, Joseph (1873): *Commentaries on the Constitution of the United States: with a Preliminary Review of the Constitutional History of the Colonies Preliminary Review of the Constitutional History of the Colonies and States Before the Adoption of the Constitution and States Before the Adoption of the Constitution*. Little, Brown and Company, Boston. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781071800942.n14>.

EGYÉB FORRÁSOK

- Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya.
- Cyber Incident Reporting for Critical Infrastructure Act of 2021. (Elérhető: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5440/text>. Letöltés ideje: 2024.02.04.).
- Cybersecurity Act of 2015. (Elérhető: <https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/legislation/Cybersecurity-Act-Of-2015.pdf>. Letöltés ideje: 2024.02.04.).
- Department of Homeland Security Appropriations Act, 2022. (Elérhető: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4431/text>. Letöltés ideje: 2024.02.04.).
- Federal Information Security Modernization Act of 2014. (Elérhető: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/2521>. Letöltés ideje: 2024.02.04.).
- From Director of Central Intelligence to Director of National Intelligence. In: Jeffrey T. Richelson (szerk.): *National Security Archive Electronic Briefing Book No. 144*. Washington D.C., National Security Archive, 2004. (Elérhető: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB144/index.htm>. Letöltés ideje: 2024.02.04.).
- Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004. (Elérhető: <https://www.congress.gov/bill/108th-congress/senate-bill/2845>. Letöltés ideje: 2024.02.04.).
- Jacobson v. Massachusetts, 197 U.S. 11 (1905) (Elérhető: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/197/11/>. Letöltés ideje: 2024.02.04.).
- Martin v. Hunter's Lessee, 14 U.S. 304 (1816) (Elérhető: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/14/304/>. Letöltés ideje: 2024.02.04.).
- Office of the Director of National Intelligence: Divisions and Offices (Elérhető: <https://www.dni.gov/index.php/who-we-are/organizations/icig/icig-about-us/icig-divisions>. Letöltés ideje: 2024.02.04.).



Szerényi Gábor grafikája

KOSZTRIHÁN DÁVID

Titkárságból kormányzati központ – A miniszterelnöki háttérapparátus intézményi evolúciója

ABSTRACT

Since 2010, the duties and powers of successive governments have undergone regular adjustments and revisions at the end of each term, aligning with the overarching political direction set by the Prime Minister (PM). Concurrently, in response to the growing complexity of problems directed at the executive branch, the apparatus transitioned from a secretarial model to a government center model, significantly expanding the elbow-room of the PM. In this study, my aim is to give an overview of the genesis of this institution and to examine its role in the fourth and fifth terms of PM Orbán Viktor's government. Additionally, I aim to highlight the continuous expansion of its list of responsibilities.

Keywords: whole-of-governance ■ government center ■ prime minister
■ forms of government

I. ELŐSZÓ, INTÉZMÉNYTÖRTÉNET

Michel Crozier szerint nincs olyan szervezet, amely valaha képes lesz a gépies működés tökéletes imitálására, hiszen a benne folyó emberi munka nyomán a teljesítmény csak a dolgozók teljesítményének kollektív egésze lehet, annak csak a koordinációja látható el a „gép” által.^[1] Amennyiben a teljesítmény a kormányzás kontextusában merül fel, Sárközy Tamást idézve^[2] a hatékony működés csak a közpolitika, a központi közigazgatás és a közintézmények menedzsmentjének belső kiegyensúlyozásával érhető el.

A hazai szakirodalom konszenzussal tekint a kormányfői hatalom konstans növekedésére, a miniszterelnök mozgásterének jogi és politi-

[1] Crozier, 1981, 34.

[2] Sárközy, 2017.

kai dimenzióban történő, egyre szélesebb kiterjedésére.^[3] Arra, hogy a közélet mérlege idehaza és külföldön egyaránt az elnökiezés és a perszonalizáció^[4] irányába billen – amely megállapítás hasonlóképp konszenzuálisnak mondható –, megítélésem szerint érdemes egyfajta politikai immunválaszként tekinteni, amely a történelmi államok teljesítőképességének kimerülését, a társadalmi túlkövetelés állapotát jelzi számunkra.^[5]

Kukorelli István szerint^[6] a miniszterelnöki hivatal feladata komplex, hiszen a kormányfő munkaszerveként, annak irányítása alatt, miniszteri vezetés mellett társadalmi-gazdasági stratégiaalkotásban, döntés-előkészítésben és végrehajtásban, stratégiai irányításban, kormányzati érdekérvényesítésben és természetesen kormányzati igazgatási feladatokban is szerepet kell, hogy vállaljon. Lényeges kérdés ugyanakkor ennek a szerepvállalásnak a kiterjedése, mélysége, különös tekintettel arra, hogy a II. Orbán-kormány hivatalba lépésétől számítva napjainkig egy rendkívül éles kontúrokkal kirajzolható ívben alakult át a kormányfő háttérapparátusa, titkárságból kormányzati központtá.

A miniszterelnöki háttérapparátus 2010-től számított ütemes erősödésére, titkárságból való átalakulásának első lépéseire Franczel Richárd^[7] is felhívja a figyelmet, amelyet további munkáiban^[8] is nyomon követ, rögzítve a szervezeti átalakulás főbb mérföldköveit, egészen 2016-tal bezárólag. Eszerint 5 „állomás” különíthető el egymástól, melyek a következők:^[9]

1. 2010. június – 2012. június – Klasszikus titkársági modell
2. 2012. június – 2014. június – Elmozdulás a kancellári típusú modell irányába
3. 2014. június – 2015. október – Kancellári típusú modell, monisztikus háttérapparátus
4. 2015. október – 2016. augusztus – Duális háttérapparátus
5. 2015. augusztus – jelenleg (2018^[10]) – Kabinetkormányzás a Miniszterelnökség vezetésével

Az 5. állomás időszakában a duális miniszterelnöki háttérapparátus politikai, közigazgatási, valamint szakpolitikai funkciók^[11] integrációs tereként szolgál, amelyben a Miniszterelnökség jelenik meg domináns szereplőként. E ponton érdemes felidézni Stumpf István ajánlását,^[12] amely szerint a túlzott hatalom-

[3] Franczel, 2010.

[4] Körösényi, 2001; Mandák, 2014; Sárközy, 2014; Szalai, 2014.

[5] Cs. Kiss, 2021.

[6] Kukorelli, 2007, 292.

[7] Franczel, 2014, 48.

[8] Franczel, 2016.

[9] Franczel, 2016, 68., 17. sz. táblázat.

[10] Saját kiegészítés.

[11] Franczel, 2016, 71., 19. sz. táblázat.

[12] Stumpf, 2006.

koncentráció a miniszterelnöki háttérapparátusban végső soron a kormányfő hatalmát veszélyeztetheti.

Ennek kiegészülése végett, valamint a már hivatkozott társadalmi túlkövetelésre válaszul érdemes megtekintenünk a jogalkotó Parlamentnek 2018. május 9-én benyújtott T/14. számú irományát^[13] és annak általános indokolását, ahol angolszász mintára való hivatkozással először jelenik meg a „kormányzati központ” kifejezés. A törvényjavaslatot benyújtó képviselők^[14] álláspontja szerint az átszervezésre azért van szükség, hogy hatékony és gyors reagálását kormány alakuljon, amely képes válaszolni a világban zajló, rendkívüli sebességű változásokra,^[15] legyenek azok gazdasági, pénzügyi, közegészségügyi vagy éppen geopolitikai természetűek.

Kiemelendő, hogy a jogalkotó ugyanebben az indokolásban ad választ a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszteri felelősség megszüntetésére, illetve annak kormányzati központban történő szétesztására, amely látszólag^[16] a Miniszterelnökség súlycsökkenését hozza magával.

A 2018. május 17-én kihirdetett Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi V. törvény ugyan nem, de a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V.22.) Korm. rendelet II. fejezete átveszi és alkalmazza a kormányzati központ terminusát,^[17] s mintegy 26 szakaszon keresztül részletezi az ide sorolt intézményeket, így a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszerveként kijelölt Miniszterelnöki Kormányiroda, a miniszterelnök politikai munkaszervezetként kijelölt Miniszterelnöki Kabinetiroda, valamint a Miniszterelnökség feladat- és hatáskörét. Kiemelést érdemel, hogy a törvény 2. §-a hasonlóképp rögzíti a Miniszterelnöki Kabinetiroda és Miniszterelnöki Kormányiroda szervezetét, utóbbit kiemelve a minisztériumok^[18] felsorolásából.

A II. Orbán-kormány hivatalba lépése óta eltelt időszakban 2018 májusára tekintek vízváltatóként a miniszterelnök háttérapparátusának intézményfejlődése szempontjából. Természetesen a kormányzati központ égisze alá sorolt feladat- és hatáskörök tételesen szerepeltek a korábbi statútumokban is, ugyanakkor az új szervezet alá történt reallokáció nem pusztán a miniszterelnök formális és informális hatalmát növelte a kormányzati döntéshozatalban,^[19] de

[13] T/14. számú iromány.

[14] A törvényjavaslatot Orbán Viktor, Semjén Zsolt, Rogán Antal, Gulyás Gergely, valamint Kocsis Máté nyújtotta be a Parlamentnek.

[15] T/14. számú iromány általános indokolása, 25.

[16] Szalai, 2019, 8.

[17] Magyar Közlöny (2018): Közlönyállapot, 2018.05.22.

[18] A minisztériumok felsorolásában nem, ugyanakkor a 2. §-ban nevesítve találjuk a Miniszterelnöki Kormányirodát, amelyet a statútum a Miniszterelnökség beemelésével, a kormányzati központ szervezeteként rögzít.

[19] Stumpf, 2022.

tovább erősítette a kormányzat belső asszimetriáját,^[20] egyenlőtlenek^[21] között elsőként továbbra is megtartva kormányfőt.

II. A KORMÁNYZATI KÖZPONT KERETRENDSZERE

A kormányzati kihívások komplexitásának növekedése nem csak Magyarországon tapasztalt jelenség,^[22] ekképpen a kormányzati központok megerősödése, elszaporodása sem mondható hungarikumnak, hiszen az állami intézmények – elsősorban a kormányzati központok újrapozícionálásával^[23] – globálisan kapacitásaiuk növelésére tesznek kísérletet a hatékony, jó kormányzás érdekében. Ha ezt a törekvést a társadalom és gazdaság szereplőinek becsatornázásával is kiegészítjük, nyilvánvalóvá válik a koordináció iránti megnövekedett figyelem, ahogy arra a Lægreid – Rykkja^[24] szerzőpáros is rámutat. Összességében tehát a kormányfő háttérapparátusaként működő kormányzati központ elsőrendű feladata a politikai menedzsment: az ágazatok, döntéshozatali szintek és nem kormányzati szereplők működésének szinkronizálása, az információs, pénzügyi, humán és adminisztratív erőforrások igazgatása, érdekegyeztetés és a szervezeti-kulturális különbségek kiegyensúlyozása.^[25]

Ez a fajta menedzsment, a kormányzati ügyvitel napi koordinációja az, amelynek nyomán megvalósulhat a monokratikus kormányzás,^[26] a kormánytagok tevékenységének egy irányba terelése, és amelynek köszönhetően a kormányfő maradéktalanul gyakorolni képes az ún. „richtlinienkompetenz”, vagyis az Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdésében számára biztosított jogkört, a kormány általános politikájának meghatározását.^[27] E ponton külön kiemelendő mind a 2018. évi, mind a 2022. évi kormánystatútum 2. §-a, amely a miniszterelnök közvetlen irányítása alá rendeli a kormányzati központ intézményeit.^[28]

Nóvumot a 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet jelentett azzal, hogy először alkalmazta a „kormányzati központ” kifejezést a II. fejezet címeként, közvetlenül a miniszterelnök feladat- és hatáskörére vonatkozó I. fejezet rendelkezéseit követően.^[29] A fejezetben alfejezetként a miniszterelnök kormányzati igazgatási

[20] Tóth, 2018; Árva – Balázs – Barta – Veszprémi, 2020.

[21] Szalai, 2019.

[22] Lásd még: Kaiser, 2019.

[23] Bell – Hindmoor, 2009.

[24] Lægreid – Rykkja, 2014.

[25] Dommet – Flinders, 2015; Kaiser – Bozsó, 2016, 6.

[26] Térey, 2011, 3.

[27] Stumpf, 2015, 10.

[28] Lásd a 19. lábjegyzetben tett kommentárt az asszimetriára vonatkozóan.

[29] A III. fejezet a miniszterelnök általános helyettesének, a IV. fejezet pedig az egyes miniszterek feladatkörének rögzítését foglalja magában, így a kormányzati központ a rendelet struktúrája szerint elválik a kormányfő-helyettestől és szakminisztériumoktól, amely a tárcák közti hierarchia kérdését is fölveti.

munkaszervezetének, a miniszterelnök politikai munkaszervezetének,^[30] valamint a miniszterelnökséget vezető miniszter feladat- és hatáskörének leírása jelenik meg.

Jelen keretet és sorrendiséget a 182/2022. (V.24.) Korm. rendelet az V. Orbán-kormány megalakításával ugyan megtartja, a kormányzati központ feladat- és hatásköre gyakorlatilag folyamatosan bővül.

Időszak	Kormányrendelet	Érintett szervezeti egység	Hatáskör
2018 - 2022	172/2018. (IX.26.) Korm. rendelet 2. §-a	ME	üldözött keresztények megsegítése
	195/2018. (X.17.) Korm. rendelet 1. §-a	ME	fővárosi közfejlesztések
	59/2019. (III.25.) Korm. rendelet 3. § (2)	ME	ingatlan-nyilvántartás, térképészet
	83/2019. (IV. 18.) Korm. rendelet 3. § (2)	MK	e-közigazgatás és informatikai fejlesztések egységesítése
	302/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet 1. §-a	MKI	kormányzati személyügyi igazgatási központ
	340/2019. (XII.23.) Korm. rendelet 14. §-a	MKI	MK-val közös hivatali szerv létrehozása
	341/2019. (XII.23.) Korm. rendelet 5. §, 7. § és 11. §-a	MK	mozgóképszakma, vendéglátás (borturizmus, kommunikáció)
	391/2020 (XII.23.) Korm. rendelet 2. §-a	MK	e-közigazgatás és informatikai fejlesztések egységesítése (hatáskör kibővítése, feladatok cizellálása)
	423/2020. (IX.4.) Korm. rendelet 1. §-a	MK	koncessziók és azokkal kapcsolatos vagyonfelügyelet, igazságügyi miniszterrel való területi együttműködés
	437/2020. (IX.22.) Korm. rendelet 6. § b)	MK	technikai módosítás (Kit. átvezetés)
	565/2020. (XII.8.) Korm. rendelet 26. § (3) a) és 26. § (1-3)	ME	kiemelt nemzetközi sport- és sportdiplomáciai események
	698/2020. (XII.29.) Korm. rendelet 1. §-a	MKI	Európai Unió feladatok

[30] Mint a miniszterelnök kabinetfőnöke.

2018 - 2022	483/2021. (VIII.13.) Korm. rendelet 1. §-a	MK	nemzeti adatvagyon gazdálkodás
	536/2020. (XII.1.) Korm. rendelet 1-2. §-a	ME	Európai Uniói források felhasználása
	344/2020. (VIII.13.) Korm. rendelet 1. § (1-2)	ME	rozsdadóvezeti akcióterületek
	674/2020. (XII.28.) Korm. rendelet 1. §-a	ME	RRF Terv végrehajtása
	832/2021. (XII.30.) Korm. rendelet 1. és 12. §-a	ME	család, gyermek- és ifjúságpolitika, szociál- és nyugdíjpolitika, gyermek és ifjúságvédelem
2022 - 2026	307/2022. VIII.11.) Korm. rendelet 15. §-a	MK	Digitális Magyarország Ügynökség Zrt.
	579/2022. (XII.23.) Korm. rendelet	MK	útdíj-fizetési szolgáltatások
	531/2023. (XII.5.) Korm. rendelet 1. §-a ^[31]	MKI	általános hatáskörű döntéshozó szervek döntéseinek jóváhagyása
	310/2023. (VII.14.) Korm. rendelet 18. §-a	MK	Egységes Digitális Rádiótávközlő Rendszer
	314/2023. (VII.17.) Korm. rendelet 23. § a)	MK	technikai módosítás
	531/2023. (XII.5.) Korm. rendelet 2. §	MK	politikai igazgató kabinetttag-sága
	556/2023. (XII.12.) Korm. rendelet 3.§	MK	Hungaroringgel kapcsolatos feladatok
	599/2023. (XII.22.) Korm. rendelet 16. és 18. §-a, valamint a 42.§ a) pont	MKI, MK és ME	hatáselemzési rendszer (MKI) közigazgatási minőség és személyzetpolitika, fejlesztés és szervezés, helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete, ingatlan-nyilvántartás és térképészet elvonása (ME) ^[32] turizmus és vendéglátás elvonása (MK) ^[33]

1.táblázat: A kormányzati központ feladat-és hatásköreit módosító kormányrendeletek listája
(Forrás: a szerző saját szerkesztése)

[31] Nem közvetlenül központ, de a miniszterelnök feladat- és hatáskörét érinti.

[32] A feladat- és hatáskörök az újonnan megalakuló Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztériumhoz kerültek.

[33] A feladat- és hatáskörök az újonnan megalakuló Nemzetgazdasági Minisztériumhoz kerültek.

A számos, technikainak tűnő változás között kettő mindenképp kiemelendő a 2018–24. közti 6 éves időszakból:

- a Miniszterelnöki Kormányiroda az általános politikai koordinációért felelős miniszter munkaszervezetében kerül elhelyezésre 2022-ben, amelyre immáron a státútum – ellentétben a 4 évvel korábbival – politikai munkaszerv helyett a miniszterelnök munkaszerveként referál, elhagyva a politikai jelzõt,
- a II. fejezet 4. alfejezetében megjelenik a politikai igazgató intézménye^[34]

A Franczel Richárd tipológiája mentén^[35] továbbra is jól elkülöníthetők a közigazgatási, politikai és szakpolitikai funkciók a kormányfői háttérapparátusban. Tisztán kivehető, hogy a kormányzati igazgatási munkaszerveként megjelenő Miniszterelnöki Kormányiroda hivatott a közigazgatási funkció betöltésére, amelynek keretében felel^[36] a kormányzati igazgatás működtetéséért, a Kormány munkatervének és törvényalkotási programjának tervezéséért és végrehajtásáért, a kormánystátútum és ügyrend előkészítéséért, egységes szempontrendszerért, központi hivatalokra vonatkozó kormányrendeletek tervezetiért, a minisztériumok, valamint a központi hivatalok szervezeti és működési szabályzataiért,^[37] előkészíti a Kormány üléseit,^[38] szervezi és ellenőrzi a döntések végrehajtását és határidejük betartását, érvényesíti az összkormányzati szempontokat, szervezeti^[39] kapcsolattartást végez, valamint ellátja az állami vezetők személyügyi műveleteit és biztosítja eszközellátásukat. A Miniszterelnöki Kormányiroda feladat- és hatásköre természetesen – hasonlóan a központ további szerveihez – állandó változásoknak volt és van kitéve. Erre remek példa a kormányzati személyügyi központ létrehozása, amelyet a 302/2018. (XII.27.) Korm. rendelet 1. §-a iktatott be, vagy a 698/2020. (XII).29.) Korm. rendelet 1. §-val eszközölt változás, amely a Miniszterelnöki Kormányirodában helyezte el az európai uniós feladatok egy jelentős részét, elsősorban azokat, amelyek a miniszterelnököt 1. § (2) bekezdésében rögzített feladatainak végrehajtásában segítik, támogatva ezzel Magyarország Európai Tanácsában ellátott képviselőségét.^[40]

[34] Ennek előzményeként említendő a kormányfő 2021. augusztus 20-i döntése, amelynek értelmében miniszterelnöki megbízotti megbízást adományozott Orbán Balázs miniszterhelyettes, államtitkár részére a politikai igazgatói feladatok ellátására. Lásd: Orbán Balázs Facebook-bejegyzése, 2021.

[35] Lásd 10. lábjegyzet.

[36] 94/2018. (V.22.) Korm. rendelet 4. §.

[37] Jelen feladat a miniszterelnököt segíti a státútum 3. § (2) b) pontja szerinti feladata gyakorlásában, amelynek keretében meghatározza a szervezetalakítás általános irányait.

[38] Koordinálja az előzetes közigazgatási egyeztetést, szervezi a Közigazgatási Államtitkári Értekezletet, összeállítja a kormányülés napirendjét, előkészíti a Kabinet üléseit.

[39] Alkotmányos, önálló szabályozó, valamint autonóm államigazgatási szervek vezetőivel.

[40] A feladatok ellátására Bóka János kapott államtitkári kinevezést, aki innentől sherpaként segíti a miniszterelnök EU-val kapcsolatos munkáját. Érdemes megjegyeznünk, hogy ez a változás az EU-val való együttműködés legfelsőbb szintjét igazgatási, nem pedig politikai feladatként rögzíti.

Az V. Orbán-kormány megalakulásával a Miniszterelnöki Kormányiroda profiltisztává, tisztán igazgatási típusú feladatok letéteményesévé vált. Jelentős változás, hogy a szervezet az általános politikai koordinációért felelős miniszter munkaszervezetébe^[41] került, kibontásra került a kormányzati személyügyi központ feladata, illetve feladatként került meghatározásra a Védelmi Tanács üléseinek előkészítése, ugyanakkor a szakpolitikai jellegű feladatok – ideértve az európai uniós és hírszerzéssel kapcsolatos feladatokat^[42] – leválasztásra kerültek a szervezetről.

Kevésbé egyértelmű a Miniszterelnöki Kabinetiroda, így a miniszterelnöki kabinetfőnök feladatainak osztályozása, hiszen a miniszterelnök politikai munkaszervezete 2018-tól az általános politikai koordináció és kormányzati kommunikáció mellett a turizmusért és vendéglátásért is felelős, így politikai és szakpolitikai funkciók is szerepelnek a portfóliójában. A 94/2018. (V.22.) Korm. rendelet egyértelműen kimondja, hogy az általános politikai koordinációért való felelősség keretében^[43] a miniszterelnök kabinetfőnöke biztosítja és megszervezi a miniszterelnök az Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdésben meghatározott feladat- és hatáskörének gyakorlását, valamint közreműködik annak végrehajtásának ellenőrzésében, mindemellett a kabinetfőnök felelős a miniszterelnök személye körüli feladatokért is. Szükséges megjegyezni, hogy a feladat- és hatáskörök bővültek 2018 és 2022 között, hiszen a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter a Kormány e-közigazgatási és informatikai fejlesztések egységesítésért,^[44] illetve a mozgóképszakmáért^[45] felelős tagjává vált.

A miniszterelnök politikai munkaszervezeteként működő minisztérium a 182/2022. (V.24.) Korm. rendelet alkalmazásában munkaszervezetként került megnevezésre, amely egy, a korábbiakhoz képest tágabb feladatellátást feltételez. Jelen állítást igazolja, hogy az újabb kormányzati ciklust 16 feladattal kezdte meg a Miniszterelnöki Kabinetiroda, amely négyszeres növekedést jelent 2018-hoz képest. Megtartva^[46] korábbi portfóliójának elemeit, a tárca feladatkörei között találjuk a turizmust és vendéglátást,^[47] az e-közigazgatást és informatikát, ezek fejlesztésének egységesítését, a közigazgatási informatika biztosítását, a mozgókép- és audiovizuális politikát, hírközlést, szerencsejáték-szabályozást, a polgári hírszerzési és nemzetbiztonsági szolgálatok irányítását, a minősített adatok védelmének szakmai felügyeletét, valamint az útdíjfizetési szolgáltatásokat.^[48]

[41] Vizsgálatra érdemes, hogy ezzel a kormányzati központ nem tért-e vissza a 2018 előtt tapasztalt duális miniszterelnöki háttérapparátushoz, immáron a Miniszterelnöki Kabinetiroda dominanciájával.

[42] 94/2018. Korm. rendelet 3/B. § és 3/C. §, illetve 5. §.

[43] 94/2018. Korm. rendelet 8. §.

[44] 83/2019. (IV. 18.) Korm. rendelet 3. § (2).

[45] 341/2019. (XII.23.) Korm. rendelet 5-6. §.

[46] Érdemes megjegyezni, hogy a miniszterelnök elsősorban a választókkal való kapcsolat keresésére kérte fel Rogán Antalt. Lásd: Országgyűlési Napló, Szűcs, 2018.05.18., 82.

[47] Az 599/2023. (XII.22.) Korm. rendelet 42. § a) pontja két feladatkört elvonta és a nemzetgazdasági miniszter portfóliójába helyezte.

[48] Beiktatta az 579/2022. (XII.23.) Korm. rendelet 4. §.

A Miniszterelnöki Kabinetiroda feladatkörének bővülése egyértelműen azt jelzi, hogy egyes szakpolitikai feladatok a kormányfő kiemelt figyelmét élvezik, így azok megvalósítását saját munkaszervébe rendelve kívánja irányítani, amelynek hozadéka, hogy a szervezet az egyértelmű politikai funkciók mellett informatikai, hírszerzési^[49] és egyéb szakpolitikák irányításáért felel, tehát egyes portfóliójú tárcaként írható le.

A Miniszterelnökség mint a kormányzati központ harmadik szereplője szintén vegyes képet mutat a politikai és szakpolitikai feladatok tekintetében. A tárca munkájának megértéséhez érdemes a kormányfő 2018. májusában elhangzott beszédét felidézni. Az Országgyűlési Napló^[50] szerint Gulyás Gergely miniszter feladata a stratégiai tervezés és az ország egészének belátása, a kormányzati munka összehangolása és a kormány „villámhárítójaként” való szereplés.^[51] A Miniszterelnökség a 94/2018. (V.22.) Korm. rendelet közlönyállapota szerint 16 feladatkörért felelt, túlnyomórészt olyan szakpolitikákért, mint az anyakönyvi és állampolgársági ügyek, családpolitika, építésügy vagy épp a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete. Politikai típusú feladatai között a kormánybiztosok tevékenységének koordinálása, a kormányzati stratégiák kidolgozása, a kormányzati-társadalmi kapcsolatok összehangolása, társadalompolitika és civil kapcsolatok. A 2018–2022 közti ciklusban a Miniszterelnökséget érintették leginkább a státútumban eszközölt változások. A kezdeti állapothoz képest, 2022 májusára összesen 27 területért volt felelős a tárca. Az időközi módosítások a teljesség igénye nélkül ide rendelték az európai uniós források felhasználását, az üldözött keresztények megsegítését, a kiemelt sport- és sportdiplomáciai eseményeket, valamint a gyermek- és ifjúságvédelmet. A kormányzati központban való szerepvállalását illetően kulcsfontosságú a miniszter 94/2018. (V.22.) Korm. rendelet 14. § (4) bekezdés szerinti feladatköre, a Stratégiai és Családügyi Kabinet üléseinek vezetése, amely a Kormány általános ügydöntő hatáskörrel rendelkező szerve.

A 2022 májusával kezdődő ciklust a kormányzat átszervezésének okán kevesebb feladattal kezdte meg a Miniszterelnökség, mint amennyivel az előzőt befejezte, ugyanakkor így is mintegy 17 területért felelt, ez a szám a 2023. év végén történt nagyobb kormányzati átszervezés^[52] következtében tovább csökkent, 10 területet hagyva a tárca portfóliójában. A jelenlegi állapot szerint a Miniszterelnökség túlnyomórészt politikai feladatokért felel, így a kormánybiz-

[49] A kormány belső asszimetriájának köszönhetően a belpolitikai ügyvitel a kormányzati központra hárul, így a miniszterelnök kapacitásainak nagyobb hányadát tudja a nemzetközi politika felé fordítani, amelyben kiemelt jelentősége van ennek a szakterületnek.

[50] Lásd 41. lábjegyzet, 83.

[51] Az Országgyűlés 2022. május 24-én tartott ülésén a kormányfő minisztereinek bemutatása alatt a 4 évvel korábbival közel betűpontossággal azonos módon mutatta be a Miniszterelnökséget vezető miniszterét. Lásd: Országgyűlési Napló, Szűcs, 2022.05.24., 570.

[52] Lásd a 45. lábjegyzetben szereplő 599/2023. (XII.22.) Korm. rendelet tartalmát. Az elvont, jellemzően közigazgatási szakterületek az újonnan megalakuló Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium portfóliójába kerültek.

tosok tevékenységének, illetve a társadalmpolitika és társadalmi kapcsolatok összehangolásáért, kormányzati stratégiáékért, társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért, míg szakpolitikai portfóliójában kereskedelmi épületek fenntartásági szempontjainak érvényesítéséért, rozsdáövezeti akcióterületekért, állampolgársági ügyekért, a Magyar Falu Programért, valamint az Aktív Magyarországért felel. Mindemellett a miniszter fontos feladata, hogy kapcsolóként szolgál a miniszterelnök és a miniszterek között, közvetíti a miniszterelnök eseti döntéseit, illetve tájékoztatja a kormányfőt a kormánybiztosok feladatainak teljesüléséről.^[53] A Miniszterelnökséget vezető miniszter továbbra is az – immár Stratégiai Kabinetnek nevezett – általános hatáskörű ügydöntő testületet vezeti, amely, ellentétben a Stratégiai és Családügyi Kabinettel, mintegy 52 szakterület esetében rendelkezik ügydöntő jogkörrel.

A Miniszterelnökség kiemelt pozícióját jelezheti számunkra a jelenleg hatályos kormánystatútum 185. §-a, amely szerint a Miniszterelnökséget vezető miniszter helyettesítheti^[54] a miniszterelnök általános helyettesét, a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető minisztert, az építési és közlekedési minisztert, a kultúráért és innovációért felelős minisztert, valamint az európai uniós ügyekért felelős minisztert.^[55]

A legutóbbi kormányalakítással tovább bővült a kormányzati központ intézményrendszere, amely a 182/2022. (V.24.) Korm. rendelet 46. §-ban érhető nyomon. A politikai igazgató^[56] intézménye a hazai kormányzati szerepkörök között innovációként fogható fel, amely a kormányzati központhoz hasonlóan angolszász gyökerekkel rendelkezik.^[57] Az új szerepkör^[58] rendkívül sokoldalú, hiszen amellett, hogy a miniszterelnök kiemelt ügyeket láthat el a politikai igazgató útján,^[59] felel a miniszterelnök felkészítéséért, a kormányfő nemzetközi tevékenységének koordinálásáért, a kormányzati döntéshozatal és döntés-előkészítés többdimenziós nyomon követéséért, mindemellett koordinálja a miniszterelnöki biztosok, megbízottak és főtanácsadók munkáját is. Ezen felül a politikai igazgató ellátja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem fenntartói feladatait, jogosult

[53] Lásd. 182/2022. (V.24.) Korm. rendelet 30. § (6) pont, illetve 31. § 1.

[54] A miniszterelnök-helyettes tevékenységét feladataiban a Miniszterelnökség segíti.

[55] A helyettesítés a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 21. § (3)-(4) szerint értendő.

[56] Lásd a 34. lábjegyzetet a közvetlen előzményekkel összefüggésben. A politikai igazgató kinevezéséről a 18/2022. (V.25.) ME határozat rendelkezik.

[57] A „Number 10 Policy Unit” feladata a brit miniszterelnök szakpolitikai tanácsokkal való támogatása. Lásd az Egyesült Királyság vonatkozó kormányzati felületét: Gov.uk: Ministerial role.

[58] A szerepkör további különlegessége, hogy a Kit. 13/A. § (1) bekezdése általános jelleggel rögzít feladatokat számára.

[59] A 143/2023. (IV.24.) Korm. rendelet 4-5. §-val bővült a politikai igazgató eszköztára, hiszen a Magyar Külügyi Intézet Nonprofit Zrt. tulajdonosi joggyakorlásába került, amelynek útján elláthatja feladatait.

felszólalni az Országgyűlésben,^[60] előterjesztést nyújthat be a Kormányhoz,^[61] tagja a Nevelésügyi Kormánybizottságnak^[62] és Vidékfejlesztési Kormánybizottságnak,^[63] valamint részt vesz a Stratégiai, Gazdasági és Nemzetpolitikai Kabinet ülésein, amely szerepkört kiegészíti a Stratégiai Tanácsadó Testületben betöltött elnöki tisztség.^[64] A politikai igazgató szerepköre legjobban a miniszterelnök kormányzati stratégiai munkaszerveként^[65] írható le, amely a külpolitikai fókusz mellett belső szakpolitikai feladatok előkészítésében és koordinálásában is szerepet vállalhat a kormányzati döntéshozatalban. A kormányzati központ intézményei feladataik jellegét illetően az alábbi táblázatban foglaltak szerint csoportosíthatóak.

INTÉZMÉNY	POLITIKAI FUNKCIÓ	SZAKPOLITIKAI FUNKCIÓ	KÖZIGAZGATÁSI FUNKCIÓ
Miniszterelnöki Kormányiroda ^[66]			<ul style="list-style-type: none"> • kormányzati igazgatás működtetése (KÁT, Kabinetek), munkaterv és törvényalkotási program előkészítése • kormánystatútum, minisztériumok és központi hivatalok működési szabályzatainak előkészítése • Kormányülések előkészítése • döntések végrehajtása, nyomonkövetése • döntéselőkészítés, kapcsolattartás • kormányzati személyügyek

[60] 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 18.§ értelmében.

[61] 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 20. (1) b pontja értelmében.

[62] 1497/2023. (XI. 16.) Korm. határozat értelmében.

[63] 1498/2023. (XI. 16.) Korm. határozat értelmében.

[64] 1044/2024. (III. 6.) Korm. határozat értelmében.

[65] A kormánystatútum szóhasználata szerinti saját kommentár.

[66] A kormánystatútum 3. §-a szerinti feladatában támogatja a miniszterelnököt a Kormány testületi feladatainak ellátásában.

Miniszterelnöki Kabinetiroda	<ul style="list-style-type: none"> • politikai koordináció • kormányzati kommunikáció 	<ul style="list-style-type: none"> • országmárka • e-közigazgatás, informatika • mozgóképszakma és audiovizuális politika • elektronikus hírközlés • szerencsejáték szabályozás • polgári hírszerzés • útdíjfizetési-szolgáltatások 	
Miniszterelnökség	<ul style="list-style-type: none"> • kormánybiztosok koordinálása • társadalmi és kapcsolatok koordinálása, társadalompolitika összehangolása • kormányzati stratégiák kidolgozásának támogatása • Beruházás Monitoring • Stratégiai Kabinet vezetése 	<ul style="list-style-type: none"> • rozsdáövezetek, kereskedelmi építmények • állampolgársági ügyek • Magyar Falu Program • aktív Magyarország • Budai Várnegyed • Hungaroring 	
Politikai Igazgató	<ul style="list-style-type: none"> • a miniszterelnök felkészítése, nemzetközi tevékenységének koordinálása • tanácsadók koordinálása 	<ul style="list-style-type: none"> • döntés-előkészítés nyomkövetése^[67] • Nemzeti Közszolgálati Egyetem fenntartói feladatai 	

2. táblázat: A jelenleg kormányzati központba tartozó feladat- és hatáskörök besorolása
(Forrás: a szerző saját szerkesztése)^[68]

[67] Jelen funkció politikai funkcióként is kategorizálható.

[68] Saját szerkesztés, Franczel, 2016, 71., 19. sz. táblázat tipológiája szerint. A felsorolásban egyes kapcsolódó területek egy pontként szerepelnek, a táblázatban nem került feltüntetésre a kormányzat tium vonatkozó részeinek minden pontja.

III. KONKLÚZIÓ, JÖVŐKÉP

A kormányzati központ hazai megjelenése, illetve utóbbi hat évben mutatott működése, keretrendszere több állítás megfogalmazására kínál lehetőséget.

Állítom, hogy az egyre inkább elnökieződő^[69] parlamenti rendszerek velejárója a kormányzati központok kialakulása, a koordináció iránt megnövekedett igény, ugyanakkor adott ponton túl a monokratikus kormányzást segítő „kormányzati koordinációs központ” erősíti az elnökieződés jelenségét, amely végül a kormányfő közvetlen közelébe kerülő területek számának növekedésében^[70] is megjelenik.

A hazai kontextus, miképp arra már rávilágítottam, nem egyedülálló, a kormányzati központok világszerte a végrehajtó hatalmi ág belső koordinációjának feladatát látják el, emellett belső erőforrásokkal gazdálkodnak, „totalizálják” a kormányzást,^[71] így a Dommet – Flinders szerzőpáros által is megfigyelt „whole-of-governance” megközelítésnek magyar példaként rögzíthetjük az idehaza működő kormányzati központot, amely a Kormány teljes feladat- és hatáskörének közel harmadáért felel.

Az V. Orbán-kormány kormányzati központjának különlegességét belső struktúrája mellett annak növekedése, pontosabban a növekedés iránya adja. A kormánystatútum rendelkezéseiből jól kiolvasható, hogy az igazgatási funkciók Miniszterelnöki Kormányirodába telepítésével, valamint a politikai-szakpolitikai funkciók Miniszterelnöki Kabinetiroda és Miniszterelnökség közti megosztásával a kormányfő sikerrel eliminálta a saját háttérapparátusának koncentrációjában rejlő politikai veszélyeket,^[72] előbbi intézménnyel egy, a személye körüli feladatokat hatékonyan kiszolgáló, utóbbi intézménnyel egyfajta kormányzati ügyvezető^[73] pozíciót teremtett. A napi kormányzati terhektől ekképp szabadulva, nagyobb mozgáster nyílt a kormányfő számára a stratégiai, külpolitikai kitekintésre, amely magával hozta a politikai igazgató intézményének megszületését.

A kormányzati koordináció és a kormányfő közvetlen támogatásának felértékelődése szükségszerűen belső kormányzati aszimmetriát teremtett, egyfajta belső politikai mag kialakulását hozta magával a peremen elhelyezkedő, tisztán szakpolitikai, ágazati minisztériumok mellett. A kormányfő e struktúrával való vélelmezett elégedettsége okán a kormányzati központ feladatai jelentősen nem változtak, mi több, az utóbbi hat évben bővültek és várhatóan tovább fognak bővülni, ami rácsfol az intézményi stabilitás lehetőségének korlátozottságára.^[74]

Álláspontom szerint az az állítás, miszerint nem a minisztériumoknak van

[69] Pogutke – Webb, 2005.

[70] Szalai, 2019, 9.

[71] Kis, 2022.

[72] Lásd a 12. lábjegyzet.

[73] Területeken átfelölő koordináció, Stratégiai Kabinet vezetése.

[74] Tóth, 2018, 9.

kormány, hanem a kormánynak minisztériumai,^[75] helytálló, ugyanakkor a kormányzat belső szerkezetének és dinamikájának változásai rávilágítanak a tényre, miszerint nem a kormánynak van miniszterelnöke, hanem a miniszterelnöknek van kormánya.

IRODALOM

- Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett (2020): *Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Bell, Stephen – Hindmoor, Andrea (2009): *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Crozier, Michel (1981): *A bürokrácia jelensége*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Cs. Kiss Lajos (2021a): Államértelmezések és globalizáció. In: Peres Zsuzsanna – Pál Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum*. Ludovika Kiadó, Budapest.
- Dommett, Katharine – Flinders, Matthew (2015): The Centre Strikes Back: Meta-Governance Delegation, and the Core Executive in the United Kingdom, 2010–14. In: *Public Administration*. Vol. 93/2015, No. 1.
- Franczel Richárd (2010): A kormányfői hatalom erősödése Magyarországon. In: *De iurisprudentia et iure publico*. IV. évf., 2010/3-4. sz.
- Franczel Richárd (2014): A miniszterelnökség szervezete 2010-2014 között. In: *Kodifikáció és közigazgatás*. 2014/1. sz.
- Franczel Richárd (2016): A miniszterelnöki háttérapparátus változása 2010-2016 között. In: *Kodifikáció és Közigazgatás*. 5. évf., 2016/2. sz.
- Kaiser Tamás – Bozsó Gábor (2016): Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai In: *Államtudományi Műhelytanulmányok*. 2016/22. sz. (Elérhető: https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/2016_evi-22_szam-az-allamkozponti-kormanyzas-koncepciojanak-es-merhetosegenek-fobb-aspektusai.original.pdf. Letöltés ideje: 2024.02.06.)
- Kaiser Tamás (2018): Az „összkormányzati kormányzat” (whole-of-government) koncepció megvalósulása a skandináv országokban. In: *Glossa Iuridica*. V. évf., 2018/3-4. sz.
- Kis Norbert (2022): A totális futballtól a totális kormányzásig. In: Erdős Csaba – Orbán Balázs – Smuk Péter (2022): *Gubernatio, Constitutio, Communitas. Ünnepi írások a 65 éves Stumpf István tiszteletére*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Körösenyi András (2001): Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából. In: *Századvég*. Új folyam, 2001 tavasz.
- Kukorelli István (szerk.) (2007): *Alkotmánytan I*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Lægreid, Per – Rykkja, Lise H. (2014): *Governance for complexity-how to organize for the handling of „wicked issues”?* Stein Rokkan Centre for Social Studies. (Elérhető: <http://bora.uib.no/handle/1956/9384>. Letöltés ideje: 2024.02.06.)
- Mandák Fanni (2014): A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország. In: *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*. 2. évf., 2014/2. sz.

[75] Sárközy, 2015, 4-7.

- Poguntke, Thomas – Webb, Paul (eds.) (2005): *The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford University Press, Oxford.
- Sárközy Tamás (2017): *Kormányzástan – Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Sárközy Tamás (2014): Mi és hogyan folytatódik a magyar kormányzásban? In: *Mozgó Világ*. 40. évf., 2014/9. sz.
- Sárközy Tamás (2015): Magyarország kormányzása 2010-2014. In: *Új Magyar Közigazgatás*. 8. évf., 2015/2. sz.
- Stumpf István (2006): Új államépítés. Alkotmányos és kormányzati kihívások. In: Gombár Csaba – Körösi András – Lengyel László – Stumpf István – Tölgyessy Péter (szerk.): *Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Stumpf István (2015): A kormány alkotmányos jogállása. In: *Új Magyar Közigazgatás*. 8. évf., 2015/2. sz.
- Stumpf István (2022): Identitás-forradalom, nemzeti, alkotmányos és európai identitás. In: *Jog-Állam-Politika*. 2022/1. különszám.
- Szalai András (2014): Kormánytípus Magyarországon, avagy a Sartori-modell felülvizsgálata. In: *Kodifikáció és közigazgatás*. 2014/1. sz.
- Szalai András (2019): A központi közigazgatás elmúlt nyolc éve és átalakítása a negyedik Orbán-kormány hivatalba lépése után. In: *Kodifikáció és közigazgatás*. 2019/1. sz.
- Térey Vilmos (2011): A kormányformát meghatározó szabályokról, a kormány működésének kereteiről az alkotmányozás kapcsán. In: *Pázmány Law Working Papers*. 2011/25. sz.
- Tóth László (2018): A IV. Orbán-kormány struktúrája a végrehajtó hatalom prezidenciaлизációjára és a kormányzati stabilitás tükrében. In: *Új magyar közigazgatás*. 11:4.

JOGFORRÁSOK

- 1044/2024. (III. 6.) Korm. határozat.
- 1147/2023. (IV. 24.) Korm. határozat.
- 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat.
- 143/2023. (IV.24.) Korm. rendelet.
- 1497/2023. (XI. 16.) Korm. határozat.
- 1498/2023. (XI. 16.) Korm. határozat.
- 172/2018. (IX.26.) Korm. rendelet 2. §.
- 195/2018. (X.17.) Korm. rendelet 1. §.
- 302/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet 1. §.
- 307/2022. VIII.11.) Korm. rendelet 15. §.
- 310/2023. (VII.14.) Korm. rendelet 18. §.
- 314/2023. (VII.17.) Korm. rendelet 23. § a).
- 340/2019. (XII.23.) Korm. rendelet 14. §.
- 341/2019. (XII.23.) Korm. rendelet 5. §, 7. § és 11. §.
- 391/2020 (XII.23.) Korm. rendelet 2. §.
- 423/2020. (IX.4.) Korm. rendelet 1. §.
- 437/2020. (IX.22.) Korm. rendelet 6. § b).
- 483/2021. (VIII.13.) Korm. rendelet 1. §.
- 531/2023. (XII.5.) Korm. rendelet 1. §.
- 531/2023. (XII.5.) Korm. rendelet 2. §.
- 556/2023. (XII.12.) Korm. rendelet 3. §.

- 579/2022. (XII.23.) Korm. rendelet.
- 59/2019. (III.25.) Korm. rendelet 3. § (2).
- 599/2023. (XII.22.) Korm. rendelet 16. és 18. §.
- 599/2023. (XII.22.) Korm. rendelet 42.§ a) pont.
- 674/2020. (XII.28.) Korm. rendelet 1. §.
- 698/2020. (XII.29.) Korm. rendelet 1. §.
- 83/2019. (IV. 18.) Korm. rendelet 3. § (2).
- 832/2021. (XII.30.) Korm. rendelet 1. és 12. §.
- 10/2014. (II. 24.) OGY határozat.
- 344/2020. (VIII.13.) Korm. rendelet 1. § (1-2).
- 536/2020. (XII.1.) Korm. rendelet 1-2. §.
- 565/2020. (XII.8.) Korm. rendelet 26. § (3) a) és 26. § (1-3).
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V.24.) Korm. rendelet.
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V.22.) Korm. rendelet.
- A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény.
- A külgazdasági és külügyi stratégiai kutatási és elemzési feladatokról szóló 366/2016. (XI.29.) Korm. rendelet.
- A politikai igazgató kinevezéséről szóló 18/2022. (V.25.) ME határozat.
- Magyarország Alaptörvénye.
- Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi V. törvény.

EGYÉB FORRÁSOK

- Gov.uk: Ministerial role – Parliamentary Secretary (Minister for Policy and Head of the Prime Minister’s Policy Unit). (Elérhető: <https://www.gov.uk/government/ministers/parliamentary-secretary-minister-for-policy-and-head-of-the-prime-ministers-policy-unit#announcements>. Letöltés ideje: 2024.02.21.).
- Magyar Közlöny (2018), 2018.05.22. (Elérhető: <https://njt.hu/jogszabaly/2018-94-20-22.0#PR>. Letöltés ideje: 2024.02.22.).
- Orbán Balázs –Facebook-bejegyzése, 2021. (Elérhető: <https://www.facebook.com/photo/?fbid=482318013263573&set=a.386873116141397>. Letöltés ideje: 2024.02.21.).
- Országgyűlési Napló, Szűcs Lajos (2018): *A miniszterek eskütétele*. 2018/4. sz. 2018.05.18. 2018. (Elérhető: <https://www.parlament.hu/documents/10181/1569934/ny180518/9dc3ee44-27df-ff43-f03b-5c962e391823>. Letöltés ideje: 2024.02.21.).
- Országgyűlési Napló 2022. május 24., 7. szám. (Elérhető: <https://www.parlament.hu/documents/10181/63065511/ny220524.pdf/28759354-7191-6c5b-d6ae-9ce54000c4b0?t=1653894662656>. Letöltés ideje: 2024.02.21.).
- T/14. számú iromány. (Elérhető: <https://www.parlament.hu/irom41/00014/00014.pdf>. Letöltés ideje: 2024.02.21.).

HAJDU GÁBOR

EU, SPS and Brexit: Comparing SPS Chapters in the CETA and the EU-UK TCA

ABSTRACT

The interpretation of sanitary and phytosanitary measures in an international trade law context has always been problematic. The SPS Agreement, operating within the World Trade Organization's treaty framework, sets some basic rules, but many trade agreements contain their own SPS chapters as well. Ever since the separation of the EU and the UK, SPS measures have been a hot topic between the two sides, both considering the matter to be of particular importance. The purpose of this article is to examine how advanced the EU-UK TCA's SPS chapter is, in comparison to both the SPS Agreement and the EU-Canada CETA agreement. During this process, we will also identify potential issues and, in the conclusion, we will attempt to answer how these issues could be resolved.

Keywords: international trade law ■ Brexit ■ SPS ■ EU-UK TCA ■ CETA

I. INTRODUCTION

Sanitary and phytosanitary concerns have long been a major aspect of trade negotiations. In past eras, trade networks often brought disease and vermin alongside them, and sometimes caused significant harm to either public health or the local ecosystems in the process. Therefore, it is unsurprising that protecting against such concerns would be one of the fulcrums of modern international trade-related legislation. The primary modern method of achieving this is via the so-called SPS measures, measures which relate to the protection of human, animal and plant health via regulating trade, principally in the sector of agriculture, but not exclusively.

The existence of these SPS measures in turn caused a problem. Every country has different standards, different demands and different perspectives on the necessary levels of protection. During the 20th Century, attempts were made to somewhat harmonize these measures. The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) itself contained a clause in Article XX (regarding General Exceptions) that made it possible for member states

to introduce restrictions on international trade, if they were necessary to protect human, animal or plant life or health. However, the GATT quickly proved insufficient in handling this rather sensitive topic, and thus, the SPS Agreement was born, a specialized agreement, part of the World Trade Organization's (WTO) treaty system that contained more specific rules compared to the GATT, notably also demanding a higher level of scientific proof as justification for introducing SPS measures. It became a useful general framework for handling such issues, though individual trade agreements between given countries sometimes included SPS chapters designed to provide a greater level of cooperation than the SPS Agreement.

Recently, the question of SPS measures in the context of the UK has become rather relevant for the EU once again, as the UK is preparing to introduce tighter SPS restrictions on both animal and plant products arriving in the UK, starting from the end of October 2023.^[1] Thus, it would be an appropriate moment to analyse the existing situation on SPS regulations between the two sides. One of the most convenient formats for such an analysis would be a comparative study.

Therefore, two trade agreements will be at the centre of this study. The first is the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), which was signed between the EU and Canada in 2016. The second is the EU-UK Trade and Cooperation Agreement (EU-UK TCA), which was signed between the EU and the United Kingdom as a trade-related addendum to the Brexit affair. These agreements have sometimes been compared to each other, and indeed, both contain explicit SPS chapters. However, on one hand, we have a country on a different continent that was never really part of the European community. On the other hand, we have the UK, which had been a member of the EU for decades and participated previously in its Single Market. Therefore, it would be common sense to assume that the level of cooperation on SPS measures would be deeper in the latter case, if only because of shared legal and economic history, and the UK carrying over much of the EU-level food regulations that would be qualified as SPS measures under international trade law. As for why the CETA was chosen for this study, the answer is that despite the aforementioned differences, Canada and the UK are both Atlantic countries with an Anglo-Saxon legal culture. The difference of course, as noted, is that the UK spent decades as part of the European project, and harmonized its legal system with the EU, whereas Canada naturally did not. This difference lends itself to the hypothesis the study presents below.

Thus, our hypothesis is this: given the closer economic, historical and legal ties between the UK and the EU compared to Canada and the EU, the EU-UK TCA's SPS chapter should include a deeper level of cooperation compared to the equivalent SPS chapter of the CETA. The testing of this hypothesis is a simple matter: as previously mentioned, we will use the comparative method, contrasting the respective SPS chapters with each other and evaluating the level of cooperation between the member states in each. The baseline is naturally the WTO SPS Agreement.

[1] ASD Group: Brexit: New obligations for exporters to the UK from the end of October 2023, 2023.

The structure is thus also a given. We will begin with a brief contextualization, providing a general view of the SPS Agreement to the reader, before proceeding to examine and contrast the CETA and EU-UK TCA SPS chapters. We have to note here that the purpose of this study is not the exact reproduction of the highly complex and manifold SPS regulations on the side of the EU, the UK or Canada. As the conclusion of this short study, we will determine whether the hypothesis held up, and whether any further negotiation on SPS matters between the EU and the UK is warranted, especially given recent events.

II. DEFINING THE BASELINE: THE WTO SPS AGREEMENT

Our objective in this chapter, as stated in the introduction is to provide a general context to the reader, a baseline against which we can evaluate both the CETA and the EU-UK TCA. It is not our purpose here to provide an in-depth analysis of the SPS Agreement's history and contents. It would not only be beyond the scope of this short study, but also widely covered by international scholarship in the past decades.^[2]

Therefore, to identify this baseline, it would be most useful to determine the key characteristics of the SPS Agreement and examine it from the perspective of being a framework for international coordination in the field. The first step here would be to identify what constitutes an SPS measure in the context of the study and the SPS Agreement itself. Annex A (Definitions) of the SPS Agreement provides a lengthy definition for the term. To sum it up, an SPS measure is a trade-affecting government measure (whether it is a law, a decree, or any other regulation or measure) that is applied with several possible justifications, principally to protect human, animal or plant life or health from various threats, including diseases, pests and contaminants.

Human health in the context of the SPS Agreement specifically refers to the concept of public health. There is more controversy regarding the interpretation of animal health, by contrast, with some (such as the European Commission) generally taking the stance that any alteration of an animal's normal functions could be considered potentially harmful, and therefore a threat to animal health, while other interpretations take a narrower view: absence of disease. Regardless, animal health as a concept necessarily includes all measures related to the health of livestock, domestic animals, aquatic animals and wild animals. In a similar fashion, plant health-related measures naturally cover both wild and commercial plants.^[3]

[2] See as examples: Epps, 2008; Gruszczynski, 2010; Henson – Loader, 1999, 355-369.; Alemanno, 2007, 225-290.

[3] Epps, 2008, 10-12.

Now that we have briefly established what sort of measures the SPS Agreement covers, we can move on to examining the key aspects of the treaty. In the author's opinion, these would be risk assessment, harmonization, equivalence, transparency, control, inspection and approval procedures, and regional adaptation. The SPS Agreement also covers some other topics, such as technical assistance, but these will not be our focus here. Instead, if necessary, we will mention these more miscellaneous aspects of SPS regulation in the following chapter as part of our comparison.

Risk assessment is a central part of the SPS Agreement and governs the general method member states should use to assess health-related risk, determine the appropriate level of protection and formulate SPS measures. Article 5 of the SPS Agreement (divided into eight paragraphs) concerns this topic, but we must also mention Article 2.2 here. This latter paragraph clarifies that SPS measures should only be applied to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health, are based on scientific principles and that they are not maintained without sufficient scientific evidence. This clause (part of the general obligations of member states) serves as the basis of Article 5, which expands upon this topic in greater detail, and thus the two should be read together.^[4] Let us note the key elements of this article. First, that SPS measures are to be based upon an assessment that also considers practices developed by relevant international organizations (5.1). Second, assessment must take into account available scientific evidence, as well as various other factors, such as the prevalence of specific diseases or pests (5.2). Third, economic factors should be also considered when conducting the assessment (5.3). Fourth, negative trade effects must be minimized when formulating SPS measures (5.4). Fifth, avoidance of discrimination and disguised restrictions on trade (5.5). Sixth, SPS measures are no more restrictive to trade than necessary to achieve their SPS goals (5.6). Seventh, rules for provisional SPS measures where scientific evidence is insufficient (5.7). Finally, rules for requests of explanations if another member state believes that the SPS measure is overly constraining its exports and is not based on relevant international standards (5.8). We should especially highlight the aspect of scientific evidence here. The SPS Agreement demands a higher level of scientific evidence as justification for implemented measures compared to Article XX of the GATT, or other WTO treaties in general. The rationale behind this is the assumption that this assures that the SPS measures are implemented based on an objective rationale independent of political interests. However, the efficacy of this is questioned by some scholars.^[5] Furthermore, significant debate arose in connection with what should be the required level of "scientific evidence", especially in relation to GMOs.^[6] It is also interesting to note that in case law, there has been a tendency for states to attempt to argue their way out of having their

[4] For a more in-depth examination of this relationship, see: Gruszczynski, 2010, 111-112.

[5] Gruszczynski, 2010, 143-145.

[6] For more on this topic, see: Peel, 2013; Hajdu, 2020, 86.; Gruszczynski, 2014; Gonzalez, 2007.

measures classified as SPS measures, due to the higher level of scientific justification necessary for them to be considered appropriate under the SPS Agreement's risk assessment system.^[7]

We discussed the risk assessment aspect of the SPS Agreement in relative brevity above, and so we must now turn to the second important characteristic of the Agreement: harmonization. This topic is largely covered by Article 3 of the Agreement. To summarize, the SPS Agreement induces its member states to base their SPS measures on international standards and guidelines (3.1). It explicitly states that SPS measures conforming to such standards and guidelines will be presumed to be consistent with both the SPS Agreement and the WTO Agreement (3.2). However, it does not rule out the imposition of a higher level of standards by member states, assuming there is sufficient scientific justification (3.3). Article 3.2 may be viewed as a sort of positive reinforcement or reward by the SPS Agreement towards member states who decide to follow international standards and guidelines, by essentially rendering their SPS measures unchallengeable under both the SPS Agreement and the GATT. By contrast, Article 3.3 does establish the option to apply a higher level of protection but demands an appropriate level of scientific justification, which, according to case law, is to be specifically obtained via the risk assessment process outlined in Article 5.^[8]

Equivalence could be considered another central characteristic of the SPS Agreement. Described in Article 4, it posits a basic requirement for member states to accept the SPS measures of other member states as equivalent to their own, even if they differ in nature or execution, provided the exporting member state demonstrates objectively that its measures achieve the importing member state's appropriate level of SPS protection. It also establishes the right of the importing member state to be provided reasonable access upon request, for purposes of inspection or testing. Interestingly, this Article also induces the member states to enter into negotiations regarding multilateral or bilateral agreements on recognition of equivalence. In the author's opinion, this Article essentially establishes a very basic form of equivalency that is neither automatic nor guarantees mutual recognition. This can be considered sensible given the SPS Agreement's nature as essentially a framework of coordination in this field.

Transparency should also not be disregarded. Article 7 of the Agreement, in conjunction with Annex B, provides some transparency rules regarding SPS measures. In essence, member states have to publish their SPS regulations promptly and allow a period of adaptation (except in urgent circumstances) between publication and entry into force. They also have to establish an enquiry point for answering all reasonable questions regarding their SPS measures. Finally, Annex B also outlines a notification procedure by which member states are to

[7] See Peel, 2013; Hajdu, 2020, 86.; Gruszczynski, 2014; Gonzalez, 2007.

[8] Gruszczynski, 2010, 105-106.

notify the other member states of their planned SPS measures if they differ from international guidelines (or if such guidelines do not exist) and may significantly affect trade with other member states.

The penultimate key element of the SPS Agreement we should briefly discuss is the control, inspection and approval procedures. Much like with transparency, the basic obligation of the member states is established by an article (Article 8), while an annex (Annex C) contains more specific rules. These rules essentially establish that member states should ensure, with respect to any procedure to check and ensure the fulfilment of SPS measures, that a) these procedures are undertaken and completed without undue delay, in a non-discriminatory fashion and b) the standard processing period of each procedure is published or that the anticipated processing period is communicated to the applicant upon request, among other rules concerning topics such as equitable procedural fees with like domestic or third party products or that whenever specifications of a product are changed subsequent to its control and inspection in light of the applicable regulations, the procedure for the modified product is limited to what is necessary to determine whether adequate confidence exists that the product still meets the regulations concerned.

Finally, we should also briefly discuss the question of regional adaptation. While this might not seem like as central of a characteristic as the others, we will see that both of our investigated trade agreements will contain additional rules on this matter. In the WTO SPS Agreement itself, three paragraphs within Article 6 discuss this matter. In essence, the Agreement induces its member states to ensure that their SPS measures are adapted to the SPS characteristics of the area the product originated from or is destined to (6.1). Member states are likewise induced to recognize the concept of pest- or disease-free areas, as well as areas of “low prevalence” (6.2). Finally, exporting member states claiming that areas within their borders are pest- or disease-free (or areas of “low prevalence”) must provide the necessary evidence for objectively demonstrating this claim to the importing member state. This includes an obligation to provide reasonable access to the importing member state for inspection or testing purposes (6.3). In the author’s opinion, this element of the WTO SPS Agreement essentially assists in a smoother running of trade between countries where there is no major risk of disease or pests.

Based on the above, we can now see what sort of baseline the SPS Agreement sets out: a risk assessment procedure based on scientific objectivity, a relatively basic harmonization system that nevertheless rewards adherence to international guidelines, a somewhat rudimentary system of equivalence, relatively well-detailed rules of transparency and control, inspection and approval procedures, as well as guidelines for regional adaptation. This is what we will evaluate both the CETA and the EU-UK TCA against, examining whether they provide more than the SPS Agreement in their SPS chapters.

III. TESTING THE HYPOTHESIS: CETA VS. EU-UK TCA

In this chapter, we will examine the SPS chapters of the CETA and the EU-UK TCA on a side-by-side basis. We will not deal with the history of the agreements, or the various other parts of the agreements, and instead focus solely on comparing the two SPS chapters and evaluating them regarding how much they add to cooperation compared to the baseline, the WTO SPS Agreement. As noted in the introduction, we will also not deal with the SPS Agreement's implementation into domestic regulation.^[9]

First of all, as referred to throughout the study, both the CETA and the EU-UK TCA contain SPS chapters. Chapter Five in the case of the CETA, and Chapter 3 in the case of the EU-UK TCA. If we glance at these chapters, we can already see that the EU-UK TCA appears to be lengthier, seemingly supporting our hypothesis. However, we will need to examine them in further detail before making such a conclusion. The first element that becomes obvious to the reader of both chapters is that both SPS chapters, as expected in the author's opinion, affirmatively affirm the adherence of the parties to the WTO SPS Agreement. These establish the author's view that these articles are to be read as additional supplements to the WTO SPS Agreement, building on its rules. Thus, our use of the WTO SPS Agreement as a baseline is immediately justified.

Next, we will move on to using the previously discussed key characteristics of the SPS Agreement to examine both agreements: risk assessment, harmonization, equivalence, transparency, control, inspection and approval procedures, and regional adaptation. Afterwards, we will examine more miscellaneous elements of the SPS chapters that don't necessarily build upon the characteristics we established in the previous chapter, but which nevertheless could be considered notable for testing our hypothesis.

The first characteristic is risk assessment. In both the CETA and the EU-UK TCA, there is not much direct elucidation on any sort of substantive addition to the risk assessment rules of the WTO SPS Agreement. In the EU-UK TCA's case, risk assessment appears in Article 73.1 (under General Principles), where the TCA notes that the parties should apply SPS measures based on "risk assessments in accordance with relevant provisions, including Article 5 of the SPS Agreement."^[10] The TCA has some further references to risk assessment, but these are not in strict connection with any substantive rules or additions to the WTO SPS Agreement's Article 5. In comparison, the CETA only very briefly refers to risk assessment in its SPS chapter with regard to the joint management committee for SPS measures (this will be discussed below), as well as in Article 5.10 regarding import checks. Therefore, it seems we can conclude that at least with regard to risk assessment rules, there was no real substantive change in either agreement compared to the WTO SPS Agreement, and we likewise cannot

[9] For the EU aspect of this, see: Alemanno, 2007; Downes, 2014.

[10] EU-UK TCA Article 73.1.

state that the TCA would have any marked advantage over the CETA here. In the author's opinion, this is perhaps unsurprising, as the WTO SPS Agreement, as we have seen, contains relatively detailed rules on risk assessment principles, and as such, further coordination in this field is perhaps not quite that much of a pressing "need". As an interesting sidenote, the Trans-Pacific Partnership Agreement, another recent trade agreement with SPS content (though involving neither the EU nor the UK), while also largely conforming to the SPS Agreement's risk assessment rules, also imposed a greater restriction on regulatory autonomy compared to the SPS Agreement,^[11] and thus the CETA and the EU-UK TCA as well.

Harmonization in the WTO SPS Agreement mainly referred to member states following international guidelines when formulating their SPS measures and being "rewarded" by the treaty for doing so.^[12] Therefore, regarding this characteristic, we should look into how said international guidelines and recommendations are potentially implemented in both SPS chapters. In the CETA's case, this aspect mainly crops up (if in a brief way) in relation to regional adaptation, and therefore we shall discuss it there. However, the EU-UK TCA has more concrete examples of such guidelines being integrated into the treaty. In Article 74 on official certification, the TCA mentions that should an importing party require official certification, then the model certification should be in line with the principles laid down in the international standards of the Codex,^[13] the IPPC^[14] and the OIE^[15]. Furthermore, several more TCA articles reference cooperation with regard to adhering to and developing international standards and guidelines. An example of this is Article 82, in which the EU and the UK agree to cooperate in multilateral international fora on the development of international standards, guidelines and recommendations, with respect to SPS measures. In addition, Articles 84 and 85 both deal with the question of cooperative implementation and development of international guidelines (with regard to animal welfare-related SPS measures and antimicrobial resistance-related SPS measures respectively). Therefore, we can state that with regard to the harmonization characteristic, the EU-UK TCA appears to be the more advanced and deeply cooperative agreement.

Our next characteristic to be used as a perspective for comparison is equivalence. In the CETA, this is directly addressed in Article 5.6. The basic principle here remains the same as with the WTO SPS Agreement, that is to say, the exporting party must objectively demonstrate achieving the importing party's appropriate level of SPS protection with its own measures. However, the Article also refers to two annexes (Annex 5-D and Annex 5-E), with the former outlining further principles and guidelines for determining, recognizing and main-

[11] Wagner, 2017, 454.

[12] Mayeda, 2004, 746-747.

[13] Codex Alimentarius Commission.

[14] International Plant Protection Convention.

[15] World Organisation for Animal Health.

taining equivalency, while the latter sets out the areas for which the importing party recognises that an SPS measure of the exporting party is equivalent to its own, as well as the areas for which the importing party recognises that the fulfilment of the specified special condition, combined with the exporting party's SPS measure, achieves the importing party's appropriate level of SPS protection. With regard to Annex 5-D, the CETA did not list such guidelines for determination and recognition of equivalence (as this was agreed by the parties to be negotiated at a later date), but guidelines for maintenance of equivalence were agreed on. This essentially posits that if one of the parties intends to adopt, modify, or repeal an SPS measure in an area for which it has made a recognition of equivalence, then it should also evaluate whether this change would affect the recognition of equivalence, and notify the other party of its intentions. Importing parties implementing such changes in areas where mutual recognition has been achieved should continue to accept the recognition of equivalence until it has communicated to the exporting party whether special conditions must be met and what these would be. The CETA then induces the parties to develop these conditions cooperatively. As for Annex 5-E, this annex contains an extensive list of SPS measures from both parties, classified in specific areas, and listing recognitions of equivalence in the given areas. For the purposes of this study, it is not necessary to describe these minute details at length.

As for the EU-UK TCA, we encounter a very different approach here to equivalence. While the CETA's SPS chapter directly references equivalence, as do the attached annexes, there is no such direct reference to the concept of equivalence in the EU-UK TCA. This is not to say, however, that such equivalence rules regarding SPS measures do not exist in the treaty. But the TCA's approach to the matter is different. Instead of singling out SPS measures and describing specific equivalence rules for them, it does the same with relation to organic products, specifically in Annex 14. Some of the laws mentioned under this annex could necessarily be also classified as SPS measures given their nature. The general structure here is that there are two sets of product lists (Appendix 14-A and 14-B) and two sets of regulations (Appendix 14-C and 14-D) within the agreement, with the EU recognizing the equivalence of UK regulations listed in 14-C to its own with regard to the products listed in 14-A, while the UK does the same with EU regulations listed in 14-D with regard to the products listed in 14-B. These products include unprocessed plant products, seeds, unprocessed animal products and others. Beyond this straightforward (and limited) recognition, the TCA has procedural rules for the maintenance of this recognition, much like with the CETA. Namely, there is automatic maintenance of equivalence in the case of modification, revocation or replacement of the listed regulations, but the other party is allowed to object, which in turn possesses its own procedural rules. As per Article 3.5 of Annex 14, if a party considers that the laws, regulations or administrative procedures or practices of the other party no longer meet the requirements for equivalence, that party shall issue a reasoned request to the other party to amend the relevant laws, regulations or administrative procedures

or practices, and shall provide the other party with an adequate period, which shall not be less than three months, for ensuring equivalence. If such is not accomplished, or if there are other issues, the TCA empowers the aggrieved party to suspend unilaterally the recognition of equivalence with regard to the measure at hand.^[16] Despite the apparently different approach here on the surface, the author is of the view that this is not necessarily all that different in practical outcomes from the approach taken by the CETA. In both cases, there is a limited list of recognized equivalence, and only rules for maintenance (and suspension) of these recognitions, but no specific, treaty-provided way to add further recognitions (beyond new negotiations of course), and most importantly, no automatic way of establishing new recognitions of equivalence.

Our next characteristic to use as a basis for comparison is general transparency. In the case of the CETA, this topic is primarily covered by Article 5.11, which contains rules regarding notification and information exchange. With regard to notification, the CETA mandates that parties shall notify each other without undue delay regarding three different scenarios: significant change to pest or disease status, finding of epidemiological importance with respect to an animal disease or significant food safety issue related to a product traded between the parties. With regard to information exchange, the parties are instructed to exchange information on issues such as a change to a party's SPS measure, any significant change to the structure or organisation of a party's competent authority, and other similar matters. The EU-UK TCA takes a somewhat similar approach, and in Article 80, mandates a similar requirement of notifying the other party without undue delay in case of a significant change to pest or disease status, the emergence of a new animal disease, a significant food safety issue identified by the party, etc. However, it also contains a separate transparency article in the form of Article 77. This Article ensures that both parties will promptly communicate to the other party any changes to its SPS measures and approval procedures, and enhance mutual understanding of its SPS measures and their application, among other commitments to information exchange. A somewhat related aspect to transparency in the case of both agreements is the option to hold technical consultations with respect to food safety, plant health, animal health, an SPS measure. In the CETA, this receives its own (short) article, Article 5.12, while in the case of the TCA, it is integrated into Article 80 as its second paragraph. In the author's opinion, with regard to this characteristic, there seems to be a general equivalency between the two agreements, though the TCA is somewhat more fleshed out and detailed, with its stronger separation of notification and information exchange.

We now turn to the question of control, inspection and approval procedures. Even beyond the scope of the topic in the WTO SPS Agreement, we will also endeavour to discuss here all elements of the SPS chapters that relate to SPS

[16] For detailed information on the domestic equivalence decision framework of both parties, see: Holger – Harle, 2020.

measure-based procedures to approve or inspect specific products, as well as the tools available to parties to inspect or monitor the implementation of their SPS measures. At first glance, this appears to be an area where both agreements are reasonably well-developed. In the case of the CETA, we have Articles 5.7, 5.8, 5.9 and 5.10 that could be connected to the topic. To be more specific, Article 5.7 establishes a system for jointly identifying a commodity as a priority. In such cases, the importing party has to undertake, without undue delay, the necessary process to establish specific SPS import requirements for the commodity that is identified as a priority. For this purpose, the exporting party has to provide all relevant information and give reasonable access for the purpose of inspection. Article 5.7 also contains rules for “authorised establishments” for the import of a commodity, which can be approved without prior inspection by the importing party if conditions are met. Article 5.8 establishes the possibility for parties to carry out audits and verifications of the other party’s competent authority, in order to ensure that the control programmes match the requirements of the CETA. Meanwhile, Article 5.9 covers rules regarding export certification, specifically with regard to live animals and animal products, where if equivalence has been recognized, the parties use a model health attestation that appears in Annex 5-I of the CETA. Finally, Article 5.10 concerns the topic of import checks and fees. In this case, Annex 5-J covers the more minute rules of such checks and fees, but the Article itself establishes that if the import checks reveal non-compliance with the relevant import requirements, the action taken by the importing party must be based on an assessment of the risk involved and are not be more trade-restrictive than required to achieve the party’s appropriate level of SPS protection (hence why we already mentioned Article 5.10 earlier). It also provides that importing parties are to notify importers of the reason for non-compliance and grant an opportunity to review the decision.

In the case of the EU-UK TCA, we encounter even more robust rules. Parts of Article 73, as well as Articles 75, 76 and 79, can all be tied to the present topic. To begin, Article 73.3 contains injunctions against undue delay in initiation and completions, as well as against unnecessary, scientifically and technically unjustified or unduly burdensome information requests in relation to SPS procedures or approval processes. These procedures and approvals are also to be applied without discrimination, are to be proportionate to the risk identified and not more trade restrictive than necessary. Furthermore, Article 73.4 bars parties from using these SPS procedures or information requests to delay market access. Likewise, Articles 73.5 and 73.6 deal with obligations to not impose administrative procedures or systems that hamper trade unnecessarily. To continue, Article 75 concerns import conditions and procedures, with a lengthy list of specific rules. We will highlight some of the most important ones. This Article notably mandates that the import conditions of the importing party should apply to the entire territory of the exporting party in a consistent manner. It also establishes an authorisation system, which allows importing parties to require authorisation for certain products, which is to be granted if the competent authority of the exporting party

objectively demonstrates the fulfilment of the authorisation conditions to the importing party. The Article also contains rules for cases where the exporting party requests to be examined only for a part of its territory for the authorisation, which in the author's opinion, is naturally a crucial feature when one of the parties is the EU. Control, inspection and approval procedures are also directly referred to here, mandating parties to initiate and complete such procedures without undue delay, while information requests are to be limited to what is necessary for the approval process to take into account information already available in the importing party. Another highlightable rule within this Article is the obligation for the parties to promptly take all necessary legislative and administrative measures to allow trade to take place without undue delay (assuming positive results on its assessment), as well as the establishment of a list of regulated pests for products, or other related objects, where a phytosanitary concern exists by the given importing party. Turning over to Article 76, we see something similar to the CETA's Article 5.7, as it concerns rules on approved establishments. This essentially allows importing parties to optionally maintain a list of approved establishments meeting their import requirements as a condition to specifically allow imports of animal products from these establishments. As for Article 79, here we find detailed rules on audits and verifications, similar in concept to CETA's Article 5.8. This specifically allows importing parties to carry out audits and verifications of the other parties' inspection and certification systems, as well as the results of the controls carried out by said systems. Notably, the parties have to discuss the objectives and scope of the audit or verification before its commencement, and the importing party also has to provide a plan for this at least 30 days prior to the commencement. In general, we can summarize that the EU-UK TCA is noticeably more detailed than the CETA from the perspective of this characteristic, though the latter is also relatively detailed, but not to the same extent.

The final characteristic we established regarding the WTO SPS Agreement was regional adaptation. Both trade agreements explicitly refer to this. In CETA, this would be Article 5.5, as well as some of the attached annexes. Here, the agreement outlines rules separately for animals, animal products and animal by-products as well as plants and plant products. These rules are associated with specific annexes, and principally concern recognizing zoning, regional conditions, as well as taking into account pest statutes of given areas when establishing SPS measures. As for the EU-UK TCA, Article 78 contains detailed rules for adaptation to regional conditions. Like the CETA, the parties are mandated to recognise the concept of zoning, disease-free areas, protected zones, pest-free areas, etc. This Article also mandates the establishment of close cooperation to maintain confidence in the procedures related to these zones and areas. In general, this Article refers strongly to the OIE standards. As for comparing the two Agreements on this front, we can say that there do not seem to be overly significant differences in the depth of cooperation. The EU-UK TCA article is technically more detailed, but we have to take into account that the CETA also has more specific rules related to these matters in the relevant annexes. Thus, we can roughly equate the two agreements here.

Beyond the characteristics we established in the previous chapter, there are some other miscellaneous aspects we can use to compare the two SPS chapters. To be specific, coordination committees and enhanced cooperation in particular areas. With regard to the former, Article 5.14 of the CETA refers to the so-called Joint Management Committee for Sanitary and Phytosanitary Measures, which is to meet annually and as required by its tasks. This Committee fulfils manifold functions, including monitoring the implementation of the CETA's SPS chapter, providing direction for the identification, prioritisation, management and resolution of issues, and preparing and maintaining a document that details the state of discussions between the parties on their work on recognition of the equivalence of specific SPS measures, among other tasks related to the SPS measures of the parties. This Committee is also notably empowered to establish working groups to resolve discussions of specific SPS issues. A similar committee is established in Article 87 of the EU-UK TCA, called the Trade Specialised Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures. This Committee has similar tasks to the CETA's committee, including discussing ongoing processes on the development of new SPS-related regulations, reviewing SPS measures by the parties of the agreement, and assisting in information exchange, among other tasks. In the author's opinion, both committees appear to be roughly on even footing with regard to their competencies.

Enhanced cooperation in particular areas is the last aspect we shall use to compare the two agreements. This aspect is entirely unique to the EU-UK TCA's SPS chapter, the CETA's chapter does not possess this. Articles 84, 85 and 86 of the TCA address this matter. The TCA specifies three areas of enhanced cooperation: animal welfare (Article 84), antimicrobial resistance (Article 85), and sustainable food systems (Article 86). With regard to animal welfare, the TCA's parties recognized animals as sentient beings and undertook to cooperate in developing the best possible animal welfare practices, exchange information with each other, and strengthen their mutual research in the area. For antimicrobial resistance, the TCA emphasizes the "fight against the development of antimicrobial resistance" and likewise establishes avenues of cooperation and information exchange between the TCA's parties. This Article (85) also emphasizes cooperation with relevant international organizations for further development of this field. Article 86 is considerably shorter in comparison, but still mandates that the parties will encourage their respective competent food safety, animal and plant health services to cooperate with each other for furthering sustainable food production methods and food systems. In the author's opinion, these articles are interesting, because they represent a further evolution, away from the simple generic SPS cooperation as we have seen in the CETA for example. Clearly, the parties considered these areas especially notable, and thus cooperation was reinforced by singling them out. An example we can cite in support of this notion is the EU's recent drive to develop further regulations regarding antimicrobial resistance.^[17]

[17] European Commission: European Health Union: EU steps up the fight against antimicrobial resistance, 2023.

IV. CONCLUSIONS

Our original hypothesis was that the EU-UK TCA would present a deeper cooperation between parties than the CETA did. Based on our previous chapter, it seems this hypothesis has been largely proved true at first glance. To summarize, we identified a rough equivalency between agreements regarding questions of risk assessment, equivalence, coordination committees, regional adaptation and transparency (though here, we identified the TCA as having a slight edge over the CETA). By comparison, we established that the TCA clearly realizes a deeper cooperation with regard to harmonization, control, inspection and approval procedures, and enhanced cooperation in particular areas. Therefore, we can state that our original hypothesis can be considered to have proven true.

However, it is another matter to consider whether this somewhat deeper level of cooperation can be considered significant compared to the CETA, or whether it represents a significant step forward compared to the baseline, the WTO SPS Agreement. In the author's opinion, the TCA largely doesn't show itself to be particularly revolutionary when it comes to SPS measures. The seeming failure to significantly further develop equivalence recognition mechanisms compared to both the WTO SPS Agreement and the CETA is particularly notable. This is because equivalence, in the author's opinion, is ultimately one of the most significant questions when it comes to the practical application of SPS measures. Of course, the fact that the TCA has more developed and robust rules of control, inspection and approval procedures is commendable and contributes to various practical benefits, but equivalence is perhaps still the most practically important element.

By contrast, we can highlight the concept of enhanced cooperation in particular areas as a significant positive development in the TCA compared to the CETA (and the WTO SPS Agreement). In the author's opinion, designating certain SPS-related areas as especially important for establishing cooperation can be significant in mitigating the potential negative outcomes of these threats. Especially in relation to antimicrobial resistance, cross-border cooperation can be considered particularly valuable, since this issue is difficult to resolve on a purely domestic basis.^[18]

In the author's opinion, it would be perhaps advisable for the EU and the UK to consider negotiating a supplementary treaty related specifically to SPS measures. While the currently established framework is largely suitable and does expedite the implementation of SPS measures and reduce their impediment to trade, further cooperation could be useful. In particular, the concept of enhanced cooperation for areas could be expanded to cover further important areas judged by the parties to be critically important, and existing rules here could be further deepened. Likewise, establishing a more automatized system of equivalence recognition when it comes to SPS measures might be considered advisable. Given the

[18] Regarding this topic, see: Christen, 2018.

evident tightening of regulations on the UK side that we already referenced in the introduction, the need for further evolving the SPS aspects of the treaty appears to be ever more significant. As the EU also increasingly develops legislation on SPS-adjacent matters, it is important to establish closer regulatory cooperation with important trading partners like the UK.

LITERATURE

- Alemanno, Alberto (2007): *Trade in Food: Regulatory and Judicial Approaches in the EC and the WTO*. Cameron May, London.
- Christen, Margarita (2018): *The Antimicrobial Resistance Regulatory Strategy: The Practicality of the Adoption of National Action Plans on AMR in the EU and US Regions*. GRIN Verlag, München-Ravensburg.
- Downes, Chris (2014): *The Impact of WTO SPS Law on EU Food Regulations*. Springer Science & Business Media, Berlin.
DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-04373-9>.
- Epps, Tracey (2008): *International Trade and Health Protection: A Critical Assessment of the WTO's SPS Agreement*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
DOI: <https://doi.org/10.4337/9781848443877>.
- Gonzalez, Carmen G. (2007): Genetically Modified Organisms and Justice: The International Environmental Justice Implications of Biotechnology. In: *Georgetown International Environmental Law Review*. Vol. 19/2007.
- Gruszczynski, Lukasz (2010): *Regulating health and environmental risks under WTO law: a critical analysis of the SPS agreement*. Oxford University Press, Oxford.
DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199578924.001.0001>.
- Gruszczynski, Lukasz (2014): *The SPS Agreement Within the Framework of WTO Law: The Rough Guide to the Agreement's Applicability*. SSRN.
DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1152749>.
- Hajdu Gábor (2020): GMOs and the SPS Agreement: Lessons of the EC-Biotech Dispute. In: *European Legal Studies and Research*. S. C. Universul Juridic S. R. L., Bucharest.
- Henson, Spencer – Loader, Ruper (1999): Impact of sanitary and phytosanitary standards on developing countries and the role of the SPS Agreement. In: *Agribusiness*. 1999/15/3.
DOI: [https://doi.org/10.1002/\(sici\)1520-6297\(199922\)15:3%3C355::aid-agr5%3E3.0.co;2-i](https://doi.org/10.1002/(sici)1520-6297(199922)15:3%3C355::aid-agr5%3E3.0.co;2-i).
- Mayeda, Graham (2004): Developing Disharmony? The Sps and Tbt Agreements and the Impact of Harmonization on Developing Countries. In: *Journal of International Economic Law*. 2004/7/4.
DOI: <https://doi.org/10.1093/jiel/7.4.737>.
- Peel, Jacqueline (2013): *A GMO by Any Other Name . . . Might Be an SPS Risk!: Implications of Expanding the Scope of the WTO Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement*. SSRN.
DOI: <https://doi.org/10.1093/ejil/chl033>.
- Wagner, Markus (2017): The Future of SPS Governance: SPS-Plus or SPS-Minus? In: *Journal of World Trade*. 2017/51/3.
DOI: <https://doi.org/10.54648/trad2017018>.

ONLINE SOURCES

- European Commission: European Health Union: EU steps up the fight against antimicrobial resistance. (Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3187. Downloaded on: 2 October 2023).
- ASD Group: Brexit: New obligations for exporters to the UK from the end of October 2023. (Available at: <https://www.asd-int.com/en/brexit-new-obligations-for-exporters-to-the-uk-from-the-end-of-october-2023/>. Downloaded on: 4 October 2023).
- Schelling, Holger – Harle, Katharine (2020): The Equivalence Decisions Framework of the EU and UK – Brexit and beyond. (Available at: <https://www.dentons.com/en/insights/articles/2020/december/28/the-equivalence-decisions-framework-of-the-eu-and-uk-brexit-and-beyond>. Downloaded on: 1 October 2023).

LEGAL SOURCES

- Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement).
- Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA).
- EU–UK Trade and Cooperation Agreement (TCA).
- International Plant Protection Convention.
- Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP).

GASZTONYI ZOLTÁN ANTAL

Jogi paradigmaváltás és annak kihívásai az orvostechikai eszközöket érintő közösségi szabályozásában – Föderalista szemlélet, vagy csupán növekvő jogi bürokrácia az EU-ban?

ABSTRACT

Bioethics is a field that deals with issues related to life and health, especially in the biological sciences, medicine, and biotechnology. The development and evolution of these areas are without doubt continuous and it accelerates as it falls to the ground of economic prosperity and aging or growing population. Similar to the formation of the European Union, the history of bioethics can also be traced back to the period after the Second World War. The Nuremberg Code (1947) and the first bioethical guidelines, such as the Declaration of Helsinki (1964), defined the ethics of human experimentation. Nowadays, the EU has what the treaties call shared competencies to provide a legal framework for the challenges generated by technological development. However, knowing the legal system of the EU and considering its dynamics, it is reasonable to ask to what extent it is able to actively and proactively regulate the most dynamic areas of bioethics, and to what extent the provisions above nation-states only generate extra bureaucracy for the actors in the field.

Keywords: bioethics ■ medical devices ■ MDR regulation
■ MDD regulation ■ clinical researches

I. BEVEZETÉS

Jelen tanulmány elsődlegesen az „Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/745 rendelete” elnevezésű, közvetlenül alkalmazandó európai uniós jogi normatíva által hozott változásokkal foglalkozik. E jogszabály a 2017-ben kihirdetett, 117 oldalas „Orvosi Eszköz Rendelet” (Medical Device Regulation, továbbiakban: MDR). Célja „a betegek és a felhasználók egészségének magas szintű védelméből kiindulva a belső piac zökkenőmentes működésének biztosítása az orvostechikai eszközök tekintetében, figyelembe véve az ezen ágazatban működő kis- és

középvállalkozásokat is”.^[1] A szabályozás elsődleges célja a magasabb szintű betegbiztonság garantálása a közösségi piacon, másodlagos célja pedig magának a piacnak a zavartalan működtetése. A magas szintű biztonságot és egészségvédelmet többek között oly módon biztosítja, hogy szigorú feltételeket szab az orvostechonikai eszközök forgalomba hozatalához kapcsolódó klinikai vizsgálatok területén. Egy ilyen új jogszabály megalkotása számos kihívást rejt magában. Az MDR esetében nem volt elég csupán a normatívákat a technológiai fejlesztésekkel és az orvostudomány területén történt változásokkal összehozni, de azokat az Európai Unió jogforrási hierarchiájának magasabb, központosított szintjére is kellett emelni. Mindemellett valamilyen szintű központi ellenőrzés is szükséges, hogy elkerülhető legyen a korábbi helyzet ismételt kialakulása.

Hogy ez az érvényesülő föderális jogitechnika pontosan mit jelent, milyen nehézségeket rejt magában, és valóban alkalmas-e a kívánt cél eléréséhez, ahhoz a tanulmányban át kell tekinteni az Európai Unió jogrendszerét és annak kialakulását is. Vizsgálni kell, hogy egy központosított és közvetlen szabályozás nem vezet-e csupán túlzott jogi bürokráciához a felettebb multidiszciplináris területen. Az MDR-szabályozás előtt az orvostechonikai eszközök világa az Európai Unióban csupán irányelvi szabályozás szintjén harmonizált terület volt. Az iránymutatást a Tanács 93/42/EGK irányelve (1993. június 14.) jelentette, melyet MDD hivatkozással szokás emlegetni (Medical Device Directive).

Az MDR másodlagos célja magának a releváns piacnak és a szereplőinek védelme, külön nevesítve a kis- és középvállalkozásokat. Hogy milyen kihívásokkal kell megbirkóznia a cél eléréséhez, ahhoz a piac általános ismeretére is szükség van. Az MDR elvi szinten is új hozzáállást tanúsít a piac szabályozására. Míg a korábbi MDD csupán az eszközöknek a piacra jutása kontrollálásán keresztül próbálta a betegek és felhasználók biztonságát garantálni, ezzel ellentétben az új MDR-szabályozás már nem csupán a piacra jutásra összpontosít, hanem az orvostechonikai eszközök teljes életciklusára kiterjeszti a szabályozást és ellenőrzést. Tehát a termékekkel szemben támasztott elvárásoknak való megfelelést folyamatosan, hosszú távú utánkövetésen keresztül kell ellenőrizni. Gyakorlatiasan fogalmazva és leegyszerűsítve mindez azt jelenti, hogy egy termék bevezetéséhez korábban elég volt egy gyártónak azt bizonyítania, hogy az eszköz biztonságos, és kevésbé volt szempont, hogy hosszú távon hogyan szolgálja a felhasználók egészségét. Mindez a technika rohamos fejlődésével és az üzleti haszonszerzés céljával párosulva számtalan új eszköz és eljárástípus megjelenéséhez vezetett. Ez egyrésztől jó, mert segítette a fejlődést, de ezzel együtt idővel kaotikus állapotot kezdett mutatni az európai piac. Ezt érzékelteti az MDD szabályozás hosszú időszakában kialakult általános nézet is, miszerint az orvostechonikai eszközöket illetően Európa az Amerikai Egyesült Államok kísérleti területe. Minden újítás először Európában került bevezetésre, és az amerikai piacra csak a már bevált és bizonyított eszközök kerülhettek be. Az egészségügyi

[1] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/745 Rendelete (2017. április 5.).

termékek világában az amerikai piacon való részvétel jelenti minden gyártó célját. Az orvostechológiai iparág európai kereskedelmi szövetségének (MedTech) a 2022-es évre vonatkozó megállapításai szerint az orvostechnikai termékek kb. 600 milliárd eurós méretű világpiacának 46,6%-át adja az Amerikai Egyesült Államok, melyet 26,4%-kal követi az Európai Unió.^[2] A piac növekedése a kezdetek óta dinamikus, melyet egyszerre táplál a fejlett államokban növekvő élet-tartam és a világ teljes népességének növekedése. A piaci állapotok és dinamika figyelembevétele nélkülözhetetlen az MDR hatásainak és kihívásainak jogszociológiai szempontból történő vizsgálatához. A következő rövid történeti áttekintését követően a III. fejezetben 6 pontba szedve, növekvő súlyú sorrendben fogjuk vizsgálni az MDR jogi szabályozás problémáit és az azok általa okozott piaci kihívásokat.

II. AZ ORVOSTECHNIKAI ESZKÖZÖK PIACI SZABÁLYOZÁSÁNAK HELYE AZ EURÓPAI UNIÓS JOGRENDENBEN.

1. Történeti áttekintés

Az Európai Unió mai jogforrási rendszere az 1950-es évektől kezdődően folyamatosan fejlődésen ment keresztül, mely a közösségi intézmények fokozatos erősödését és az európai országok jogharmonizáció-mélyítését és -bővítését tükrözi. A második világháborút követően az európai államok felismerték, hogy a hosszú távú béke csak a gazdasági együttműködésen keresztül szavatolható Európában. Robert Schuman francia miniszterelnök állt elő az Európai Szén- és Acélközösség tervével, mely elsődlegesen gazdasági együttműködést hozott a korábban hadban álló nemzetek között. A Schuman-terv lényege, hogy a hadviseléshez kritikus fontosságú szén és acél Európában közös ellenőrzés alatt és összehangolt gazdasági, ill. ipari együttműködésben kerüljön elosztásra és felhasználásra. A Schuman-terv végül hat európai ország – Franciaország, Németország, Olaszország, Belgium, Hollandia és Luxemburg – közötti megállapodássá fejlődött, és a Párizsi Szerződés keretében, 1951-ben megalakult az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK). Az ESZAK volt az első intézmény az európai integrációban, és fontos lépés volt az európai egységesítés irányába, előkészítve az Európai Gazdasági Közösség, majd pedig a mai formában létező Európai Unió megalakulását. Fontos rámutatni, hogy az európai integráció kvintesszenciája az európai háborúk elkerülése volt. A különböző területeken történő együttműködés csupán az eszköz ennek a célnak az eléréséhez, illetve fenntartásához.

[2] MedTech Europe: The European Medical Technology in Figures, 2023. MedTech Europe calculations based on the World Medical Device Factbook 2023 by Fitch Solutions. (Manufacturer prices, medical technology excluding IVD). Ld. MedTech Europe: European IVD Market Statistics Report 2022. 2022 IVD market size data is preliminary and is based on MedTech Europe Statistics Programmes.

Úgy vélem, az Európai Unió valamely szakterületének – mint jelen esetben az orvostechikai eszközök szabályozása – kritikus vizsgálata során mindig érdemes észben tartani, hogy a legfontosabb célját az Európai Unió tökéletesen megvalósítja napjainkban is.

2. Az Európai Unió Jogforrási hierarchiája

A történelmi áttekintésben említett ESZAK-szerződés, valamint az Európai Unió létrejöttéhez vezető fő szerződések jelentik az Európai Unió jogrendszerének alapjait, melyekre számos közösségi jogszabály épült hierarchikus rendszerben. A csúcson az elsődleges jog, azaz a szerződések találhatóak, valamint velük egy szinten az általános jogelvek (mint például a jogalkotás alapelvei). Alattuk az Európai Unió által kötött nemzetközi megállapodások helyezkednek el. Ez alatt pedig a másodlagos jog elemei következnek, továbbra is hierarchikus rendszerben. A másodlagos jogi aktusok listáját a tagállamok által 2007. december 13-án aláírt Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 288. cikke sorolja fel. Ezek: a rendelet, az irányelv, a határozat, az ajánlás és a vélemény. E normatívák két fő csoportba sorolhatóak. Különbséget teszünk aszerint, hogy a jogszabály egy „jogalkotási aktus”-e, vagy csak azok végrehajtásához kapcsolódó, a részleteket szabályozó jogi aktusról van-e szó. Amennyiben jogalkotási aktusról van szó, ez egyben azt is jelenti, hogy meghozatalára elsődleges jog szerinti szerződés felhatalmazása van az Európai Unió intézményrendszerének. A részleteket kidolgozását, pontosítását, illetve aktualizálását pedig a másodlagos jog alacsonyabb hierarchiájú jogi aktusain keresztül végzi el az Európai Unió, melyeket „felhatalmazáson alapuló jogi aktus”, ill. „végrehajtási jogi aktus” elnevezéssel szokás megkülönböztetni. Az Európai Unió a másodlagos jogi aktusok segítségével gyakorolja hatásköreit és látja el feladatait. Fontos azonban megjegyezni, hogy a másodlagos jog értelmezésekor mindig vizsgálni szükséges, hogy nem ütközik-e a hierarchia felsőbb elemeinek rendelkezéseivel. A másodlagos jog ugyanis csak akkor érvényes, ha összhangban van a hierarchiában felette álló jogszabályokkal.

3. Az Európai Unió hatáskörei és tevékenységi területei

A jogforrási hierarchia valójában az integráció mögötti politikai és gazdasági szándék technikai megvalósulása. Az uniós szerződések (elsődleges jogként) három alapelvet fektetnek le. Ezek a hatáskör-átruházás elve, az arányosság elve és a szubszidiaritás elve. Ezen elvek szerint az Európai Unió csak a szerződésben rögzített célok eléréséhez szükséges mértékben járhat el, ha adott célt az uniós szinten hatékonyabban lehet elérni, mint önmagában tagállami jogalkotással. Ezen elvek mentén a tagállamok az alapító Szerződésekben az alábbi hatásköröket határozták meg az Európai Unió számára:

- kizárólagos hatáskör, ahol csak az Unió jogosult arra, hogy jogszabályokat alkosson, például a vámjog területe;
- megosztott hatáskör, ahol a tagállamok és az Unió közösen alkothat jogszabályokat, de a tagállamok csak abban az esetben, ha az Európai Unió nem szabályozta az adott területet, ilyen például a mezőgazdaság és a népegészségügy területe;
- támogató hatáskör, ahol a szabályozás a tagállamok kezében marad, az Uniónak nincs joga korlátozni a tagállamok szabályozási mozgásterét, csak segítséget nyújthat, koordinálhatja azt, ilyen például a kultúra és a népegészségügy területe;
- különleges hatáskörrel rendelkezik az Európai Unió a közös kül- és biztonságpolitika területén, ahol jogalkotás nem zajlik, de például egy közös uniós főképviseelői tisztség lát el számos konkrét feladatot.

4. Az orvostechnikai eszközök szabályozásának elhelyezkedése az Európai Unió hatásköri és jogforrási rendszerében

Feltűnhetett, hogy a népegészségügy területe a megosztott hatáskörnél és a támogató hatáskörnél is példaként szerepel. Ez azért van, mert az EUMSZ 168. cikke alapján bizonyos kérdésekbe az Európai Uniónak nincs beleszólása, például az egészségügyi szolgáltatások és az orvosi ellátás megszervezésébe. Ez kizárólag tagállami kompetencia. Más esetekben az Uniónak kiegészítő, támogató szerepe lehet, mint például a kábítószerfogyasztás elleni megelőző, felvilágosító lépések. Továbbá vannak olyan területek, ahol a megosztott hatáskörként az elsődleges szó az Európai Unióé. Ilyen terület a gyógyszerek és a gyógyászati célú eszközök magas szintű minőségi és biztonsági előírásainak megállapítására vonatkozó terület is, melyben elsődlegesen az Európai Uniónak alkothat jogot és hozhat intézkedéseket.

Itt érdemes megjegyezni, hogy ez a többes hatáskörmegosztás önmagában kódolja a közösségi és a tagállami jogalkotás konfliktusának lehetőségét. Az orvosi ellátás biztonságos működtetéséhez kötődő kizárólagos tagállami hatáskör elég tág értelmezésre ad teret. Elképzelhetőnek tartom, hogy erre hivatkozva az MDR céljával vagy valamely rendelkezésével ellentétes tagállami jogalkotás történjen egy olyan esetben, amikor valamilyen lokális sajátosság miatt az MDR veszélyeztetné a tagállami betegellátást. Ettől eltekintve, a Lisszaboni szerződés alapján az orvostechnikai eszközök területén az uniós jogi aktusoknak közvetlennek és kötelezően alkalmazandónak kell lenniük, megelőzve a tagállami szabályokat. Ezt tovább erősíti az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdése is, mely kertelés nélkül kimondja, hogy a közös piac szabályozásakor az egészségügyre vonatkozó kérdésekben az Európai Unió intézményrendszere saját hatáskörben, önálló jogalkotási aktussal hoz intézkedéseket. Az ehhez megfelelő jogi aktus pedig a rendelet.

Bár az 1993-ban alkotott MDD irányelv és az 2017-ben hozott MDR-szabályozás is egyaránt a másodlagos jog szintjén helyezkedik el a jogforrási hierarchiá-

ban, a rendelet közvetlenül alkalmazandó, kötelező minden tagállamban és a nemzeti jogszabályok felett áll. Ez jogalanyok szempontjából a lényegi különbség, és nagyban hozzájárult az MDR bevezetéséből eredő problémák és nehézségek kialakulásához. Immár korántsem elegendő csupán a tagállami szabályok ismerete és betartása, ahogy látni fogjuk, bizonyos esetekben a központosított rendeleti szabályozás pont szélesítette az alkalmazandó jogszabályok körét és szintjét.

III. AZ MDR BEVEZETÉSÉVEL KAPCSOLATOS NEHÉZSÉGEK ÉS KIHÍVÁSOK

1. Rugalmatlanság

Az Európai Unió összetett jogrendszerében a rendeletek egyben rugalmatlanságot is jelentenek. Mint ismeretes, az orvostechnikai eszközök piaca rendkívül dinamikusan fejlődik, ahol a rugalmatlan jogalkotói módszer nem kecsgetet túl sok jóval. A tagállami szabályozáshoz szokott szereplők a megszokott információcsatornák helyett egy távolabbi jogalkotóval találták szemben magukat, a korábbihoz képest korlátozottabb visszajelzési képességgel. Az MDR mint jogalkotási aktus ráadásul számtalan végrehajtási jogi aktus, illetve további részletszabály megalkotására ad felhatalmazást a Bizottságnak. A szubszidiaritás elve szerint pedig vannak olyan részletszabályozási területek, ahol a rendelet a tagállamok szabályozási lehetőségeit is meghagyja. Nem is beszélve még a különböző munkacsoportokra és külső szervezetekre testált véleményező, segítő feladatokról, melyek mind az MDR megvalósulását segíteni hivatottak. Egy szövevényes, sokszintű és sokszereplős jogszabályi rendszer bármely változtatása jelentős kihívást jelent, ha meg akarjuk őrizni annak koherenciáját. Ez elég hátrányos egy olyan piacon, ahol bármelyik pillanatban napvilágot láthat egy teljesen új orvostechnikai vívmány. Különösen igaz ez a szoftvereket illetően, amelyek szintén orvostechnikai eszközöknek minősülnek. Az eddigi tapasztalatok alapján pedig látható, hogy a már ismert eszközök új besorolása is nehézséget jelent. Az eszközök besorolása rendkívül fontos, és az elsődlegesen tisztázandó kérdés minden termék esetében, mivel eltérő előírások vonatkoznak a különböző kockázati csoportokra. Az Európai Unió is gondolt az előforduló sűrű zónák területekre, ezért az MDR 103. cikkében rendelkezik az úgynevezett orvosi eszközökkel foglalkozó kordinációs csoportok felállításáról, melyek útmutatást fogalmaznak meg többek között az eszközbesorolási kérdéseket illetően. A munkacsoportok tevékenysége azonban időbe telik, tovább növelve ezzel a rugalmatlanságot és egyébként az összetettséget is. Mindez pedig a piac szereplőinek súlyos anyagi hátrányokat okozhat.

2. A villámstart és a késlekedett végrehajtás

A rugalmatlanság egyben lassúságot is jelent, és ahogy várható volt, ez az MDR életbe lépése kapcsán is tapasztalható. A 2017. április 5-én megjelent MDR-szabályozás 2017. május 26-án lépett életbe, a teljeskörű alkalmazásához azonban három év felkészülési időt biztosított a jogalkotó. Tehát 2020-ban kellett volna életbe lépniük az MDR-szabályoknak, azonban ekkor 2021. április 26-ra halasztották az alkalmazás dátumát. A halasztás oka hivatalosan a COVID-19 járvány volt, de érezhető volt, hogy ettől függetlenül is rosszul álltak az érintett szereplők a felkészülésben. Az MDR szerint a korábban kiadott CE megfelelőségi tanúsítványok, melyek az eszközök bevezetésének és értékesítésének feltételét jelentik, 2022. május 27-én vagy 2024. május 27-én veszítettek volna érvényüket (attól függően, hogy 2017 előtt vagy után szerezték azt). A keretrendszer megvalósulásának ütemtervében tapasztalható jelentős elmaradás miatt 2023 márciusában ismételten halasztó jellegű, átmeneti időszakra szóló rendeletet fogadtak el. A 2023/607 számú rendelet alapján 2027-ig és 2028-ig hosszabbították meg a korábban engedélyt szerző eszközök használhatóságát, persze számos megkötéssel és feltétel mellett. A feltételek értelmezése finoman szólva sem egyszerű, de a lényeg, hogy a jelenleg forgalomban lévő eszközök, amennyiben hathatósan tesznek az MDR-szabályoknak való megfelelésért, úgy egy ügyvezetett „legacy” státuszú eszközként továbbra is forgalomban maradhatnak. Az egyik ilyen feltétel, hogy a gyártóknak legalább szerződéssel kell rendelkezniük azokkal az ügyvezetett bejelentett szervezetekkel, akik az MDR tanúsítványok megszerzésében közreműködnek. Mindez a kezelhetetlen mennyiségű kérelemmel van összefüggésben, amelyet a több mint 35.000 európai gyártó termékeinek MDR-engedélyeztetése jelent.^[3] A 2023-as halasztó rendelet javaslata szerint 2022 októberéig a tanúsító szervezetek mindösszesen 1990 MDR tanúsítványt bocsátottak ki a beérkező 8120 kérelemből. Véleményem szerint elég ambíciózus becslés, hogy 2027-re minden, a korábbi irányelv alapján kiadott CE tanúsítványt sikerülni fog az MDR rendeleteknek is megfeleltetni. Tudni kell ugyanis, hogy az MDR-szabályozás a tanúsító szervezetek rendszerét és a velük szemben támasztott követelményeket is teljesen megreformálta, és jelen tanulmány megírásakor, 2023 decemberében mindösszesen 43 tanúsító szervezet volt megtalálható az Európai Unió adatbázisban.^[4] A 2023/607 számú halasztó jellegű rendeletet kezdeményező ajánlás szerint egyébként átlagosan 842 napig tartott az addigi tanúsító szervezetek kijelölése.^[5]

Az elnyúló végrehajtásnak egy eklatáns példája az EUDAMED adatbázis felállítására vonatkozó előírásokban is látható. Az MDR 34. cikkében célul tűzött vállalás

[3] MedTech Europe: The European Medical Technology Industry in figure, 2023.

[4] European Commission: Single Market Compliance Space (2023. december 26-i keresés).

[5] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2017/745 and (EU) 2017/746 as regards the transitional provisions for certain medical devices and in vitro diagnostic medical devices.

szerint az Európai Unió 2020. március 25-ig tervezte közzétenni az adatbázis teljes működéséről szóló tájékoztatását. Az MDR hatályba lépését szabályozó záró rendelkezései között pedig úgy rendelkezik a jogszabály a 123. cikk (2) bekezdésének d) pontjában, hogy „a 34. cikk (1) bekezdésében említett terv kidolgozásakor észszerűen előre nem látható körülmények miatt – az EUDAMED 2020. május 26-án nem teljes körűen működőképes”, ezért majd a célkitűzés nélküli időpontban kihirdetett közleményt követő hat hónap elteltével válik teljes körűen alkalmazandóvá.^[6] Jelen tanulmány megírásakor, 2023 decemberében egyébként a hat modul, plusz mellette egy publikus felületről álló EUDAMED adatbázis rendszeréből csupán 3 modul készült el, a többi pedig jelenleg is fejlesztés alatt áll. A jövőbeli esetleges további csúszások esélyének latolgatásakor azt is vegyük figyelembe, hogy eddig csupán a gyártókat, termékazonosítókat és a tanúsító szervezeteket regisztráló, statikusabb adatbázisok készültek el. A hátralévő piacfelügyeleti és klinikai vizsgálatokkal kapcsolatos, illetve utánkövetési adatbázisoknak dinamikusnak kell majd alkalmazkodniuk és együtt fejlődniük a paccal, ami egyértelműen nehezebb feladat.

3. Túlszabályozás

Az eddig áttekintett változtatások alapján nem meglepő, hogy számos kritika érte az MDR keretrendszert, amelyek jórészt a túlszabályozottságra hivatkoznak. A korábbi MDD irányelv mindössze 23 cikkből és 12 mellékletből állt, míg az új MDR jogszabály 123 cikkből és 17 mellékletből áll. Mindemellett számos további végrehajtási aktusra ad felhatalmazást, továbbá különböző szakértői testületek, bizottságok, laboratóriumok és munkacsoportok felállításáról rendelkezik, amelyek az évek során csak úgy ontották magukból az iránymutatásokat, módszertani dokumentumokat, szabványokat és javaslatokat. Az érintett területeket tekintve pedig az orvostechnikai eszközök új osztályozását vezeti be, új regisztrációs és adminisztratív elvárásokat támaszt a gyártókkal és a tanúsító szervezetekkel szemben, új központi adatbázisokat és regisztereket hoz létre, új szabályozást vezet be klinikai vizsgálatokra vonatkozóan, és kötelezővé teszi azokat a magasabb kockázatú eszközök esetében. Ehhez kapcsolódóan továbbá létrehozza a folyamatos nyomon követés szemléletét. Külön közösségi adatbázist hoz létre a súlyos és váratlan események regisztrálására, és minden gyártót kötelez különböző riportok készítésére az eszközök tapasztalatait illetően.

Mindez egyszerűen túl sok ahhoz, hogy zökkenőmentesen lehessen egyszerű életbe léptetni. Elsősorban nem jogtechnikai szempontból tartom soknak. Bár valóban rendkívül összetett a jogszabályi keretrendszer, de jogi szempontból azért nem lehetetlenül sok. Az érintett szereplők elkezdték a kijelölt feladatok végrehajtását, a jogi aktusok száma, azok módosításai és a különböző jogharmonizációs dokumentumok egymásra történő hivatkozásokkal egybefonott

[6] Ennél is látványosabb, bár kevésbé jelentős példa a 17. cikk (5) bekezdése, ahol már a bekezdésen belül is arról rendelkezik az MDR, hogy mi a teendő, ha nem teljesül a bekezdés elején kitűzött határidő.

rendszere szépen bővül. Sőt, a folyamat láthatóan öngerjesztővé vált. Egyfajta puha jogként intézményesülve, az MDR keretrendszer részévé váltak a szereplők külön kialakított gyakorlatai is. Ilyen például a tagállamok kompetens hatóságainak a határeset szerinti besorolású eszközökkel kapcsolatos konzultációs eljárása, amit 2021-ben alakítottak ki, és Helsinki Folyamatnak neveznek.

A túlszabályozást inkább a piaci realitás megközelítése szempontjából tartom érezhetőnek. Az MDR ugyanis nem sok engedményt tesz a piaci eszközök különböző csoportjaira nézve. Az összes létező orvostechikai eszközre vonatkozik, így az évtizedek óta ismert és használatban lévő, szakmai szempontból egyszerű és jól bevált eszközöket is újbóli engedélyeztetésre és az ezzel járó teljes procedúrára kötelezi. Akkor is meg kell ezt tenniük a gyártóknak, ha sohasem volt semmilyen probléma az eszközükkel. Azok a vállalkozások, akik hosszú ideje változatlan, bevált eszközt gyártanak, nem valószínű, hogy tapasztalattal és erőforrásokkal rendelkeznek az engedélyezési folyamat levezénylésére, különösképpen nem az adott esetben szükséges klinikai vizsgálat lefolytatására. A tanúsító szervezet vonatkozásában pontosan láttuk, hogy milyen hosszú és bonyolult az MDR-követelményeknek való megfelelés, a gyártói oldalon vélhetően ugyanez a helyzet. Mindez az ipari szóbeszéd alapján várhatóan 10-15%-kal fogja megnövelni az eszközök költségeit.

Túlszabályozottságnak tekinthető véleményem szerint maga az adatmennyiség is, amit az MDR alapján gyűjteni, nyomon követni és kezelni szükséges. Mindez az egészségügyi intézményekre is vonatkozik, akiknek adminisztrátniuk kell minden implantátumot, amit használtak. Elérhetővé kell tenniük minden kapcsolatos információt a beültetett implantátumokkal kapcsolatban a páciensek számára. Az MDR továbbá nem tesz különbséget az egészségügyi intézmény jellege vagy mérete szerint. Egészségügyi intézménynek számít minden „olyan szervezet, amelynek elsődleges célja a betegek gondozása vagy kezelése, vagy a közegészség előmozdítása”.^[7] Alapvető követelmény minden intézménnyel szemben az általa vásárolt, tárolt vagy felhasznált orvostechikai eszköz egyedi azonosítóinak rögzítése. Ezen túlmenően pedig minden, a gyártókra vonatkozó előírás vonatkozik az intézetekre is, amennyiben a gyártó által egyszer használatosnak szánt vagy titulált eszközt – vélhetően anyagi okokból – többször is használni szeretnének. Ezekben az esetekben a kórházak az újrahasznált eszköz gyártóinak számítanak az MDR 17. cikke alapján, és véleményem szerint kevésbé valószínű, hogy képesek megfelelni a gyártókkal szemben támasztott MDR-követelményeknek, továbbá kétséges az is, hogy a tanúsító szervezetek miként lesznek képesek ellátni a megnövekedett „kvázi” gyártókkal kapcsolatban felmerülő plusz feladataikat.^[8]

[7] MDR 2. cikk 36. pont.

[8] Itt azért szükséges megjegyezni, hogy amennyiben az egészségügyi intézetek gyártanak, abban az esetben az MDR nagymértékű mentességet enged az egyéb gyártókra vonatkozó követelményekhez képest. Ennek megfelelően a tanúsító szervezeteknek is kevesebb a tennivalójuk. Mindezt az MDR 5. és 17. cikkei, valamint a Bizottság 2020/1207 számú végrehajtási rendelete szabályozza.

4. Újrafeldolgozott és egészségügyi intézményen belül gyártott eszközök

Véleményem szerint az egyszer használatos eszközök újrafelhasználhatóvá tételével Pandóra szelencéjét nyitja ki az Európai Unió, ráadásul meglehetősen elnagyolt szabályok alkotásával teszi ezt az MDR 17. cikkében. Az MDR ezen passzusában egyszerre érezhetőek egyes, a jogalkotás alapvető követelményei szerinti hiányosságok, továbbá ezen túlmenően jogszociológiai szempontból is komoly kérdéseket vet fel a jogalkotói szándék. Bár érthető és becsülendő az egyszer használatos eszközök restertilizálásának valós gyakorlatával való szembenézés, de mindez mintha ellentétes lenne a magas minőségű és biztonságos betegellátásra vonatkozó generális uniós szándékkal.

Ellentmondásos továbbá, hogy a rendelet eltér a rá jellemző kötelező és közvetlenül hatályos jellegétől és a puhább irányelvekre jellemző módon a nemzeti jog hatáskörébe adja annak eldöntését, hogy megengedett-e egy tagállamban az újrafelhasznált eszközök használata. Viszont amennyiben a tagállamok megengedik, akkor be kell tartaniuk az MDR 17. cikkének részleteit kidolgozó 2017/2020 számú Bizottsági végrehajtási rendeletben előírtakat. Viszont, amennyiben az újrafelhasználást egészségügyi intézmények végzik, akkor az MDR 17. cikkének (2) bekezdése alapján a tagállamok dönthetnek úgy, hogy – bizonyos minimum követelmények teljesítése mellett – az MDR valamennyi szabályától eltérnek. Tehát, akár szinte a teljes MDR-követelményrendszer alól felmentést kaphatnak a gyártást vagy újrafeldolgozást végző egészségügyi intézmények. Ha végiggondoljuk, akkor így néz ki a jogforrási hierarchia rendszere:

- létezik tehát egy uniós elsődleges jog, a Lisszaboni Szerződés, amely magas szintű minőségi és biztonsági előírások megalkotásának jogát és feladatát adja az uniós szervezetek kezébe (1. szint),
- másodlagos jogként az uniós szervezetek, jogalkotási aktussal, az MDR-ral rendeleti keretet adnak az újrafelhasználás szabályainak (MDR), de csak akkor, ha ezzel párhuzamosan a nemzeti jog is megengedi az újrafelhasználást (2. szint)
 - amennyiben egészségügyi intézmény az újrafelhasználó fél, akkor a hierarchia legalacsonyabb szintjén álló nemzeti jog dönthet úgy, hogy nem alkalmazza rájuk az MDR előírásait (4. szint)
- végezetül, létezik egy végrehajtási jogi aktus is, a Bizottság 2020/1207 számú végrehajtási rendelete, amely megszabja a kötelező részletszabályokat, amennyiben a nemzeti jog megengedi az újrafelhasználást (3. szint)
- bár a szűkebb értelemben vett közösségi jogszabályi hierarchiába nem tartozik bele a másik tagállamok nemzeti joga, de az áruk szabad mozgására tekintettel érdemes a másik tagállamok újrafeldolgozást megengedő szabályait is ismerni (+1 szint)

Ahogy a fenti felsorolás érzékeltetni próbálja, a 2. szinten adott derogáció a 4. szintű tagállami jog számára bizonyos esetkörben lehetőséget ad a 2. és a

3. szinten található szabályoktól való eltérésre. Érzésem szerint ez a rendszer kifogásolható annak az alapvető jogalkotási követelménynek a szempontjából, miszerint egy szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű.^[9] Mindez gyakorlati problémákat is eredményez. Az MDR az „újrafeldolgozás” fogalmát csak úgy határozza meg, mint egy az újrafelhasználást lehetővé tevő eljárás. Bár felsorol példákat, de valós tartalommal csak a bizottsági végrehajtási rendelet tölti meg a fogalmat. Ez utóbbi rendelet 6. cikkének (1) bekezdése mondja ki ugyanis, hogy „az újrafeldolgozók nem változtathatják meg az egyszer használatos eszköz használati utasítás szerinti eredeti rendeltetését”. Enélkül a megkötés nélkül a kórházak akár új területeken is használhatnák az egyszer használatos eszközöket. A kórház dönthet akár úgy is, hogy egy, a használati utasítás alapján eredetileg a perifériás érrendszerben használatos katétert az első felhasználást követően másodszorra és azt követően törvényesen használhatnak az agyi erek katéterezésekor is. Minderre pedig komoly anyagi motivációja is lehet egy kórháznak, mivel sokszor nagyon hasonló eszközöket jelentősen magasabb áron értékesítenek a gyártók, amennyiben azokat újnak számító orvosi beavatkozásokhoz kínálják. A neurointervenciós eljárások pedig napjainkban ilyen új egészségügyi területnek számítanak. Több olyan példát lehetne hozni, amikor a gyártó teljesen megegyező orvostechnikai eszközöket csomagol eltérő márkánévvvel ellátott dobozba, és tesz mellé másfajta használati utasítást. Az MDR szándéka szerint az eredeti rendeltetéshez kötöttséget a tanúsító szervezetek ellenőriznék a 17. cikk (5) bekezdése alapján, viszont nem világos, ez miként valósulna meg, amennyiben a tagállam az MDR ugyanezen cikkének (3) bekezdése alapján úgy dönt, hogy nem alkalmazza ezt a szabályt az egészségügyi intézetekre.

Kétséges tehát, hogy hol van a határ az eredeti rendeltetésre vonatkozóan. Azt is figyelembe kell venni, hogy az egészségügyi intézetek sosem fognak a gyártóhoz mérhető ismeretekkel rendelkezni az eszközöket illetően. Ezért véleményem szerint a biztonságosság és minőség tekintetében még akkor is megkérdőjelezhető a kórházak újrahaznosító tevékenysége, ha nem tekintenek el az MDR-szabályok alkalmazásától. Tovább bonyolítja a helyzetet a gyártókkal fennálló folyamatos ellentét e területen. A neurointervenció példájánál maradva, egy ilyen katéter engedélyeztetésének költségei elérhetik akár az egymillió EUR összeget is. Erősen motivált tehát arra a gyártó, hogy a használati utasításban kellően szűken írja körül az indikációkat és felhasználási területeket. Könnyen belátható a gyártók és felhasználók kötött kialakuló ellentét, amit nem fog segíteni az sem, hogy az MDR csupán olyan szigorú feltételeket szab határként, mint a 17. cikk (7) bekezdése, miszerint „egyszer használatos eszköz csak oly módon dolgozható fel újra, amely a legfrissebb tudományos bizonyítékok szerint biztonságosnak tekinthető”. A tudományban az a szép, hogy folyamatos vita tárgyát képezik a megállapításai, így az MDR-szabályok érvényesülése is vitákkal övezett lehet.

[9] Ez a jogi alapelv deklarálva van egyébként a magyarországi jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben is.

Jogalkotói meggondolatlanságot érzek az MDR azon szabályaiban is, miszerint az egészségügyi intézetek házon belül gyártott vagy újrahasonított eszközök esetében az MDR-szabályok alóli mentesség egyik feltétele, hogy ezeket az eszközöket nem adhatják tovább más „jogi alanynak”.^[10] Ahogyan a fentebbi hierarchikus jogforrási felsorolásban „(+1)” pontként hivatkoztam rá, fontos lehet ezen a területen a nemzeti jognak is az ismerete, ugyanis tagállamonként eltérő lehet a jogalany fogalma. Lehetséges, hogy egy egészségügyi intézmény mint önálló jogalany számos telephellyel vagy tagkórházzal rendelkezik, ahol szintén betegellátás zajlik. Számukra elvileg átadható és általuk használható az újrafelhasznált eszköz. Viszont nem tiszta, hogy mindezt milyen méretekben tehetik az egészségügyi intézmények. Az MDR-szabályok alól való felmentések ugyanis a kórházak számára is csak akkor megengedettek, amíg nem ipari mennyiségben teszik mindezt. Németország legnagyobb egyetemi egészségügyi intézményei akár 30-40 klinikával, intézettel, tagkórházzal rendelkezhetnek. Az ilyen esetekre gondolva, jogi bizonytalanságot okoz az „ipari mennyiség” fogalom tisztázatlansága.

További érdekes elemzés tárgya lehetne az MDR 17. cikkének (3) bekezdése szerinti javaslat, miszerint az Unió ösztönzi a tagállamokat és intézményeket, hogy tájékoztassák a pácienseiket arról, hogy újrafelhasznált eszközökkel dolgoznak az intézetben. Az egyenlő bánásmóddhoz kapcsolódó alapvető emberi jog fényében úgy vélem, joggal vetődhet fel a laikusokkal a kérdés, hogy ugyanaz a színvonal biztosítható-e újrahasonított eszközökkel. Ugyanazt a színvonalat nyújtja-e egy nem elsődleges gyártóként működő intézet személyi és tárgyi adottságaival újrafeldolgozott eszköz? Mivel a gyártóknak nem kell a felhasználók számára tájékoztatást adniuk a gyártási technológiát illetően, véleményem szerint kizárt, hogy egy kórház teljes bizonyossággal megállapítsa egy eszköznek az újrahasoníthatósági ciklusát.

5. Klinikai vizsgálatok és vigilancia

Az MDR orvostechnikai eszközökkel kapcsolatos kutatások területén is a gyógyszerkutatásokhoz hasonló rendszert szeretne kialakítani, és úgy vélem, ez koncepció problémát rejt magában. Ennek a szemléletnek a része a vigilancia (állandó felügyelet) is, ami jelen kontextusban a „nem várt események állandó nyomkövetését” jelenti. A koncepció gondot az jelenti, hogy az MDR nem reflektál az gyógyszerek és eszközök alapvető különbségére, amit a felhasználói közrehatás mértéke jelent. Egy implantátum behelyezésekor például az operatóri technika nem hagyható figyelmen kívül. Annak utólagos eldöntése szinte lehetetlen, hogy egy későbbi probléma az eszközből fakad-e, vagy az operatóri technikájával vagy éppen valamilyen anatómiai nehézséggel kapcsolatos. A va-

[10] MDR 5. cikk (5) bekezdésének a) pontja.

lóság általában vegyes okokra vezethető vissza, és a realitás azt sugallja, hogy az eszközök használói nem motiváltak abban, hogy jelentsék, vagy a végére járjanak az ilyen eseteknek. Alapvetően az ő döntésük annak megítélése, hogy milyen következmény kapcsolható az eszközhöz, és mi az, ami magának a beavatkozásának a kockázatából fakad. Várhatóan az MDR-változtatásoknak az a része is homályos eredményre vezet, hogy milyen intézkedéseket kell tenniük a hatóságoknak vagy a gyártóknak a beérkező jelentések fényében. Mi van akkor, ha nem várt események vizsgálatakor egyértelmű statisztikai összefüggés mutatkozik majd a felhasználók személyéhez kötődően? Az MDR nem ad erre vonatkozóan segítséget.

A klinikai vizsgálatok szabályozásának kérdése jogi szempontból nem olyan problémás, mint a korábban vázoltak. Ezen a területen az MDR inkább csak követi és rögzíti a nemzetközi szakmai irányelvek alapján már kialakult gyakorlatot. A többszintű jogalkotás nehézségei némiképp ezen a területen is érezhetőek, különböző törvények, közösségi szabályok, nemzetközi ajánlások, tagállami és intézményi kódexek és ISO szabványok rögzítik a szabályokat. A jogi normatívák mellett nagyon erős és sokszintű szakmai szűrők is jelen vannak. Az etikai bizottságok és állami hatóságok mellett a publikációs folyóiratok is szűrőként hatnak, továbbá az olvasottsági és idézettségi adatok transzparens nyomonkövetése miatt mondhatjuk, hogy a teljes szakmai közösség is folyamatos kontrollt lát el ezen a területen. Ez a közösség pedig alapvetően nem jogásként – eltekintve a hatóságoktól, akiknél erősebb a jogászai szemlélet –, hanem orvosi etikai, illetve belső, lelkiismereti szabályok mentén tevékenykedik. Úgy vélem, ez alapvető különbség az MDR által szabályozott egyéb területekhez képest, szakmai alapokon, alulról építkezve alakult ki a szabályozási rendszer, többségében puha normatívákon keresztül realizálódva. Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy ez a terület minden szempontból tökéletesen működik. Sajnos itt is kialakultak kifogásolható gyakorlatot folytató folyóiratok, illetve „predátor” típusú publikációs visszaélések, melyekre nemrég az Magyar Tudományos Akadémia is felhívta a figyelmet.^[11] Mégis úgy vélem, a már több mint 75 éve kőbe véssett etikai alapelvek^[12] mentén kialakuló, alulról fejlődő és gyakorlatilag végtelenül decentralizált kontroll mellett működő terület ezen tulajdonságai az MDR szempontjából azt eredményezték, hogy az általa hozott szigorítások és központosított elemek nem okoznak túl nagy zavart.

[11] Javaslatok a kifogásolható gyakorlatot folytató folyóiratok cikkeinek kezelésére – az MTA ajánlásai az új típusú publikációs visszaélésekkel kapcsolatban c. elemzés.

[12] A második világháborút követően jutottunk el odáig, hogy az orvostudományi kísérleteket a jognak is szabályoznia kell. Amikor a győztes hatalmak felelősségre vonták a háború alatt kegyetlen emberkísérletet folytató német orvosokat, ők azzal próbálták meg védekezni, hogy nem szegték meg az érvényes jogszabályokat. Jobbólcseleti szempontból ez a pozitív joggal szembeállított természetjog kérdése. A nürnbergi orvosper vádlottjai sikertelenül védekeztek, és a bíróság az ítéletének indoklásában rögzítette az orvosi biológiai kutatások tízparancsolataként emlegetni szokott szabályrendszert. Mindez 1947-ben történt, és az elmúlt 75 évben kinevelődött orvosgenerációk oktatásának elemi része.

Tehát az MDR nem érintette a klinikai kutatások lényegét, de azért hozott némi változtatást, melyek egy központosított bürokrácia irányába viszik a területet. Ilyen változtatás, hogy a már említett összetett központi adatbázison, az EUDAMED adatbázison keresztül egységesített formanyomtatványokkal és eljárásrenddel lehet engedélyeztetni a klinikai kutatásokat. Ahogyan korábban már tárgyaltuk, az EUDAMED vonatkozó része azonban nem készült még el, és várhatóan 2027-ig nem is fog. További negatívum a szabályrendszerben, hogy lényegesen növelte a kutatást kezdeményező adminisztratív terheit, továbbá a kutatást végző személyekkel szemben támasztott szakmai követelményeket. Az idő majd eldönti, hogy mindez mennyiben járul majd a klinikai kutatások megbízhatóságának növekedéséhez vagy a jelenleg még meglévő európai innovációs lendület fékezéséhez.

Az MDR-szabályok paradigmatikus változtatása nem a klinikai vizsgálatok szűkebb értelemben vett szabályaiban érezhető, hanem a klinikai vizsgálatok szükségességének általános kiterjesztésében. Az MDR általánosságban megemelte a léctet az orvostechnikai eszközök számára, és nem csupán klinikai bizonyítékot kér a piacra lépéshez, hanem klinikai értékelést tesz szükségessé, ráadásul a termék teljes élettartamára vonatkozóan. Mindez azt jelenti, hogy átfogó, több forrásból származó értékelést kell végezni. Figyelembe kell venni adott esetben a szakmai híreket, cikkeket, egyéb publikációkat és új tudományos ismereteket is, nem elég csupán egy orvosi kutatást felmutatni. Ezeket az értékeléseket pedig meghatározott időközönként ismételt el kell végezni, és aktualizálni kell a külső, független információkkal is. Ez hatalmas változtatás a megelőző rendszerhez képest, és bizonytalan, hogy az ipar hogyan lesz képes mindennek megfelelni. Az új eszközök bevezetését eddig könnyítette az a lehetőség, hogy egy, már forgalomban lévő eszközhöz hasonlítva bizonyították egyenértékűségüket. Az MDR ezt is tovább nehezíti a 61. cikkben, mivel például a harmadik (legfelső) osztályba sorolt eszközök esetén (pl. implantátumok) az egyenértékűséget vagy klinikai kutatásban gyűjtött adatokkal kell alátámasztani, vagy pedig a meglévő eszköz műszaki dokumentációjához való teljes hozzáférést kell biztosítani, mégpedig szerződéssel alátámasztottan. Ha belegondolunk, mindez addicionális versenyelőnyt garantál egy-egy termékeket először kifejlesztő és piacra vezető cégnek. Kevésbé életszerű ugyanis, hogy már a piacon lévő termékek gyártói segítséget nyújtsanak jövőbeli vetélytársaik számára az új termékek bevezetéséhez. Az új eszközök gyártói így klinikai kutatás végzésére kötelesek, és a piacra vezetés költségei így akár az egymillió eurós összeget is elérhetik. Mindkét eset a magasabb piaci árak kialakulását, illetve fenntartását eredményezi, ugyanis a piac törvényszerűségei alapján az árcsökkenés és a piaci verseny a generikus termékek megjelenésével indul be. Elképzelhető azonban egy még ennél is kedvezőtlenebb forgatókönyv is. Könnyen lehet, hogy a gyártók az adatgyűjtés miatt drasztikusan megemelkedő költségek okán elállnak a szándékuktól és nem vezetnek piacra egyes termékeket, mert egyszerű-

en nem éri meg nekik.^[13] A monopolhelyzet pedig betegbiztonsági szempontból sem szerencsés. Komoly ellátási probléma is kialakulhat, ha kevés gyártó látja el a piacot, és azok valami oknál fogva nem képesek a termékeket szállítani. A megemelkedett költségek legnagyobb mértékben talán az orvosi szoftverek fejlesztőit tarthatják vissza. Az MDR alapján ugyanis az orvosi szoftverek szinte mindig a szigorúbb kockázati osztályba sorolódnak, így esetükben is érvényesek a szigorú klinikai adatgyűjtési előírások.

6. A szoftverek besorolása

Az eddigi problémákhoz képest a szoftverek területén tűnik a legbizonytalannabbnak az MDR. Gondok érződnek a jogszabály szövegezésében és logikájában is, továbbá a hatásuk ellentétes lehet a jogalkotói szándékkal. A tudományos és piaci folyamatok ismeretében pedig könnyen meglehet, az MDR nem lesz alkalmas hosszú távon a szoftverekkel kapcsolatos folyamatok megfelelő szabályozására. A tanulmány első felében érintettük a túlszabályozás és az új rendszer szerinti osztályba sorolási nehézségeket. Megítélésem szerint e kettő probléma együtt csúcsosodik ki a szoftvereket illetően. Embert próbáló feladat a döntési algoritmuson végighaladni, hogy melyik program melyik osztályba tartozik, vagy egyáltalán orvostechikai eszköznek számít-e. A piac szereplőinek körvonalazása alapján^[14] megállapítható, hogy az MDR általánosságban magasabb kockázati kategóriába sorolja a szoftvereket. A piacra vezetés szempontjából azonban korántsem mindegy, hogy melyik osztályba. Az MDR és az azt kiegészítő szakmai iránymutatásokban pedig sok ellentét van.

Az „orvosi eszköz” definíciójában a meghatározott orvosi célt szolgáló szoftverek orvostechikai eszköznek minősülnek. Az általános célú, életstílussal vagy jóléttel kapcsolatos célokat szolgáló szoftverek nem számítanak orvosi eszköznek, még akkor sem, ha orvosok használják őket. Az orvostechikai eszköz-szoftvereket két csoportba lehet osztani. Az első csoport a valamely fizikai eszközt szabályozó, irányító programok csoportja. Ezek osztályozása egyszerű, mivel követik az általuk működtetett eszköz sorsát. A másik csoportot a független szoftverek jelentik, amelyeket saját jogon kell besorolni.^[15] Meglátásom szerint komoly jogalkotói és szakmai hibát jelent, hogy ezzel szembe megy a részleteket kidolgozó szakmai koordinációs munkacsoport által kiadott iránymutatás. E dokumentum szerint ugyanis a szoftvereket önmagukban kell tekinteni, függetlenül attól, hogy függetlenek-e vagy egy fizikai eszközt irányítanak.^[16] Ez alapján

[13] Kearney – McDermott, 2023, 783-796.

[14] Ld. a Johner Institute cikkét: Johner Institute: MDR Classification Rule 11: The classification nightmare?, 2017.

[15] MDR VIII. melléklet II. fejezet 3.3 pont.

[16] MDCG 2019-11 Guidance on Qualification and Classification of Software in Regulation (EU) 2017/745 – MDR and Regulation (EU) 2017/746 – IVDR.

minden szoftvert, az eszköztől függetlenül, külön osztályozás alá kell vetni. Ezt az osztályozást a következő bekezdésben taglaljuk, de lehetséges, hogy így más osztályba tartozik a szoftver, mint az az orvosi eszköz, amelyet irányít. Az MDR és az azt kiegészítő iránymutatás között ezen ellentmondás feloldását a jogalkotó helyesebbnek látta példákon keresztül orvosolni a munkacsoporti iránymutatásban. Ahogy arra szakmai cikkek is rámutatnak, ez csak zavart okoz, illetve a jogalkotási alapelvek szerint sem elfogadható egy jogszabály hibájának a jogforrási hierarchia alacsonyabb szintjén történő korrekciója.^[17]

További jogalkotói hibákat láthatunk a saját jogú szoftverek besorolásában. A szoftverek alapesetben az I. osztályba, azaz alacsony rizikójú termékek közé tartoznak. Magasabb kockázatú osztályba akkor kerülnek, ha azok „diagnosztikai” vagy „terápiás célú” döntésekhez nyújtanak segítséget, illetve „fiziológiai folyamatokat” figyelnek.^[18] Az egyik probléma, hogy a „diagnosztikai” és a „terápiás célú” fogalmak túl tágak, szinte minden, ezen a területen készült programra rá lehet mondani. Másik probléma, hogy ezeket a fogalmakat nem definiálja sem az MDR, sem a koordinációs munkacsoportok iránymutatásai (bár utóbbiban olvasható egy-két példa). Jobb híján a bírói gyakorlat fogja kialakítani, hogy mi számít „fiziológiai folyamatnak”, de hétköznapi értelmezés szerint vélhetően a légzést, szívverést, vérkeringést, agyi funkciót, vérgázt, hőmérsékletet mérő szoftverek is ebbe a körbe esnek majd. Tehát tételezzük fel egy modern hőmérőt, amiben a szoftver képes adatokat tárolni, szűrni, esetleg trendek, tendenciák alapján következtetéseket levonni. Tételezzük fel továbbá, hogy az a jogértelmezés nyer, miszerint ennek a szoftvernek az osztályozása elválik a fizikai eszköztől, és saját jogon kerül besorolásra. Ebben az esetben ez a hőmérő olyan magas kockázati besorolásba kerül, hogy tanúsító szervezetre, illetve minőségbiztosítási rendszerre, esetleg klinikai vizsgálatokra is szükség van a piacra bocsájtáshoz.

Ezzel még mindig nincs vége a nehézségeknek. Az alacsony rizikójú osztály fölött a „közepes”, a „közepes/magas”, és a „magas” kockázati osztályok vannak. Ezek között pedig aszerint dől el az osztályozás, hogy a szoftver által adott javaslat milyen fontossággal bír, illetve, hogy az adott páciens állapota milyen súlyosságú.^[19] Borítékolhatóak a szakmai viták a fontosság és a beteg állapota körül, mivel minden eset más. Véleményem szerint az is elképzelhető, hogy ugyanazt a hőmérő programot eltérő osztályba sorolással lehet forgalomba hozni, amennyiben azt csak fiatal, krónikus betegségek nélküli páciensek hőmérsékletének mérésére szánják, és magasabb kockázatba sorolódik a szoftver, ha idős, gyenge állapotú embereknek a mérésére is szánják, vagy használják.

[17] Ld. Johner Institute: MDR Classification Rule 11: The classification nightmare?, 2017.

[18] MDR VIII. melléklet 11. szabály.

[19] MDCG 2019-11: Guidance on Qualification and Classification of Software in Regulation (EU) 2017/745 – MDR and Regulation (EU) 2017/746 – IVDR, 26. oldal – iránymutató táblázat.

IV. ÖSSZEFOGLALÁS

Az MDR által hozott változások célja a betegek biztonságának és a termékek minőségének javítása. Ezt szigorúbb szabályok bevezetésével kívánja elérni, és egy ilyen horderejű európai uniós szabályrendszer hatályba lépésekor nem meglepőek az átmeneti zavarok, itt azonban ennél komolyabb problémákat is megismerhettünk. A túlszabályozásból eredő felkészülési nehézségek miatt a szabályok életbe lépése többszörösen is halasztásra került, és ez a piaci realitások felülkerekedését igazolja a pozitív joggal szemben. E halasztások nélkül bizonyosan olyan eszközhányok alakultak volna ki a piacon, ami túlzás nélkül az egészségügyi ellátás összeomlásához is vezethetett volna némely tagállamban. Feltételezhető, hogy ilyen helyzet kialakulásának veszélyekor a tagállamok az elsődleges jog alapján az MDR mint másodlagos jog rendelkezéseivel szembemenő tagállami szabályozással kerültk volna el a veszélyt. A lejáró CE tanúsítványok miatt egyébként hazánkban is tapasztalható volt a piaci szereplők törekvése, hogy valamilyen helyi megoldást találjanak egy esetleges veszélyhelyzet elkerülésére.

A jelentős bizonytalanság ellentétes a zökkenőmentes piaci működésre vonatkozó deklarált céllal. Az új szabályrendszer a betegbiztonság céljából elvi szintű változtatásokat hozott az eszközök osztályozása vagy a klinikai vizsgálatok területén, viszont a problémás jogszabályi megoldásokból fakadóan a másodlagos céljaival ellentétes hatásokat érte el a piacon. A szektor kis- és középvállalkozásainak érdekeit megemelő költséges és adminisztratív terhek közvetlenül veszélyeztetik. Közvetetten és hosszú távon pedig az egész európai ipar verseny helyzetét és innovatív fejlődését korlátozhatják. Továbbá koncepciói problémák érezhetőek a szoftverek szabályozásában, ahol hiányosságok is mutatkoznak. Korunkban a mesterséges intelligencia térhódításra indult az egészségügyi eszközök világában is, és előbb-utóbb szükséges lesz a felelősségi viszonyok rendezése is, mely jelenleg nagy hiányosság az MDR keretrendszernek.

IRODALOM

- European Commission: Single Market Compliance Space - Growth - Regulatory Policy - SMCS. (Elérhető: <https://webgate.ec.europa.eu/single-market-compliance-space/#/notified-bodies/free-search?filter=notificationStatusId:1,notificationLegislationId:34,choice:3>). Letöltés ideje: 2023. december 26.).
- Johner Institute: MDR Classification Rule 11: The classification nightmare?, 2017. (Elérhető: <https://www.johner-institute.com/articles/regulatory-affairs/and-more/mdr-rule-11-software/>). Letöltés ideje: 2023.12.31.).
- Kearney, Breda – McDermott, Olivia (2023): The Challenges for Manufacturers of the Increased Clinical Evaluation in the European Medical Device Regulations: A Quantitative Study. In: *The Innov Regul Sci*. 57(4). DOI: 10.1007/s43441-023-00527-z PMID: PMC10276779 PMID: 37198369.
- Magyar Tudományos Akadémia: Javaslatok a kifogásolható gyakorlatot folytató folyóiratok cikkeinek kezelésére – az MTA ajánlásai az új típusú publikációs visszaélésekkel

kapcsolatban, 2023. (Elérhető: https://mta.hu/mta_hirei/javaslatok-a-kifogasolhato-gyakorlatot-folytato-folyoiratok-cikkeinek-kezelesere-az-mta-ajanlasi-az-uj-tipusu-publikacios-visszaelesekkel-kapcsolatban-113234. Letöltés ideje: 2023.12.31.).

- MedTech Europe - From diagnosis to cure: The European Medical Technology in Figures, 2023. (Elérhető: <https://www.medtecheurope.org/datahub/market/#sources>. Letöltés ideje: 2023.12.17.).
- MedTech Europe: European IVD Market Statistics Report 2022, 2023 (Elérhető: <https://www.medtecheurope.org/resource-library/european-ivd-market-statistics-report-2022/>. Letöltés ideje: 2023.12.17.).

JOGFORRÁSOK

- 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/745 Rendelete (2017. április 5.) az orvostechnikai eszközökről, a 2001/83/EK irányelv, a 178/2002/EK rendelet és az 1223/2009/EK rendelet módosításáról, valamint a 90/385/EGK és a 93/42/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.
- Medical Device Coordination Group Document 2019-11: Guidance on Qualification and Classification of Software in Regulation (EU) 2017/745 – MDR and Regulation (EU) 2017/746 – IVDR. (Elérhető: https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-09/md_mdcg_2019_11_guidance_qualification_classification_software_en_0.pdf).
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2017/745 and (EU) 2017/746 as regards the transitional provisions for certain medical devices and in vitro diagnostic medical devices.

KUKORELLI ISTVÁN^[1]

Bibó és a népi irodalom

Kik is voltak a népi írók? Rendkívül tarka a kép a róluk szóló irodalomban, eltérő indíttatású, világnézetű és felfogású szerzőket fogott össze ez a mozgalom. Gombos Gyula találóan állapította meg: „az egész népi mozgalmat nem irányította semmilyen intézmény, agytröszt vagy vezér. Az állapotokból és a gondolkozásból támadt magától.”^[2]

Legkedveltebb műfajuk az irodalmi szociográfia volt, a legfőbb céljuk pedig az, hogy azzal társadalmilag föltérképezzék az egész ország állapotát. Egyik fő lapjuk a Sárközi György által szerkesztett Válasz volt.

Salamon Konrád szerint az 1939–1943 közötti években a népi írók jelentős fórumának számított még a Szabad Szó, a Kelet Népe (amely később egyesült a Válasszal), a Magyar Út és a Magyar Élet. Még két lapalapítási kísérletről számol be, nevezetesen a Nemzetőr és a Tiszántúl című lapokról. E lapokban publikálók lényegében átfogják a népi írók teljes körét.^[3]

Pomogáts Béla irodalomtörténész a népi mozgalom költőit és prózaíróit két-két csoportra osztja, majd munkásságukat, főbb műveiket részletesen bemutatja.^[4]

- A néphagyomány örökösei. A népi mozgalom költői I. (Erdélyi József, Sinka István, Bakó József, Mátyás Ferenc);
- Népiség és nyugatosság. A népi mozgalom költői II. (Illyés Gyula, Jankovich Ferenc, Györy Dezső, Dudás Kálmán, Tóth Endre);
- Népiség és realizmus. A népi mozgalom prózaírói I. (Németh László, Kodolányi János, Tamási Áron, Féja Géza, Tatay Sándor, Bibó Lajos, Sásdi Sándor, Fekete István, Illés Sándor, Jócsik Lajos);
- Népiség és szocializmus. A népi mozgalom prózaírói II. (Veres Péter, Szabó Pál, Barsi Dénes, Morvay Gyula, Kamjén István, Csoór István, Kárász József, Darvas József, Erdei Ferenc).

A névsor majdnem teljesnek mondható, ám – valószínű az 1982-es „cenzúra” miatt – jogosan hiányolható belőle pl. Sárközi György, Kovács Imre, Szabó Zoltán, Áprily Lajos, Szabó Dezső, Szabó Lőrinc, Móricz Zsigmond, Bajcsy-Zsilinszky Endre, Zilahy Lajos, akik rendszeres szerzői voltak az idézett lapoknak.

[1] Részlet Kukorelli István és Szoboszlai-Kiss Katalin: „Aki a tízparancsolata szerint élt – Bibó emlékezete” című 2024-ben, a Méry Ratio Kiadónál megjelenő könyvéből.

[2] Gombos, 1990, 99.

[3] Salamon, 1989, 37-100.

[4] Pomogáts, 1982, 7-8.; 324-362.

A napi-hetilapok és folyóiratok mellett fontos volt a népi írók kiadói (és terjesztői) hálózatának a megteremtése, amely gazdaságilag sokkal nehezebb ügy volt, mint folyóiratot alapítani.

Gombos Gyula és Salamon Konrád egyaránt két kiadót emel ki, Püski Sándor Magyar Élet Könyvkiadóját (1934-től), továbbá a lapterjesztőből kiadóvá váló Turul kft-t.

„1939 és 1944 között, több, mint hetven könyv jelent meg a Magyar Életnél, számos ezek közül több kiadást is megért. A legtöbbet Veres Péter: az Alföld parasztsága, mely öt kiadásig jutott el...”

Ha számolunk, a fentiek alapján a népi kiadók kb. 250 könyvet adtak ki 1944-ig. Első pillantásra ez nem olyan sok. De ha folytatjuk a számolást, már fölkapathatjuk fejünket, hiszen ez óvatos becsléssel is legalább félmillió példányt jelent. S e szám még lényegesen növekszik is, ha hozzávesszük Németh László, Kodolányi János, Tamási Áron regényeit és színműveit s Illyés Gyula különböző műfajokban írt munkáit, melyek mind más – nem népi – kiadóknál jelentek meg. És a népi írók könyveit nem díszkötéses sorozatként szóta rá az ügynök a vevőre, hogy status szimbólumnak betegye az üveges könyvszekrénybe, olvasatlanul. Az ő könyveiket azért vették meg, hogy elolvassák, s nyomban...

A népi irodalom azonban nemcsak nyomtatott betűben terjedt, hatott élőszóval is. A 30-as évek utolsó harmadától majdnem külön mozgalom gyanánt szaporodtak az irodalmi estek szerte az országban. Ezeken maguk a népi írók olvastak föl, tartottak előadást vagy mások adtak elő műveikből. A népi folyóiratok és könyvkiadók, helyi kulturális szervezetek rendezték ezeket az esteket, de legtöbbet a Turul Szövetség népi szárnya.”^[5]

A folyóiratoktól és a kiadóktól térjünk vissza a művekhez, a népi irodalom máig ható – és sokszor hozzáférhetlenné tett – nagy alkotásaiig.

Sárközi György, aki az Athenaeum irodalmi igazgatója volt, tervszerűbbé szeretne volna tenni a mozgalmi munkát, az országot tíz részre osztotta és mind-egyikről szociográfia készült volna Magyarország Felfedezése címmel. Két kötet után^[6] a kezdeményezést leállították, a hivatalos Magyarország megijedt a „másik Magyarországtól”, mint annyiszor a történelemben. A legfontosabbnak ítélt könyvek szerzőit perbe fogták, elítélték, igaz, a végrehajtást felfüggesztették. Egyedül Kovács Imre, a Néma forradalom szerzője ült le később egy hónapot. Bereményi Géza Tanítványok c. filmje a művészet erejével mutatja be azt a világot, többek között Kovács Imre letartóztatását is.

Az első irodalmi szociográfiát Szabó Zoltán írta, címe: A tardi helyzet.^[7]

„Ezzel elkezdődött az ország szociográfiai föltérképezése. Néhány év leforgása alatt minden nagyobb tájnak, ha nem is teljes egészében, de valamelyik jellegzetes – társadalmilag és gazdaságilag kirívó – arcát rajzolta meg egy-egy jól

[5] Gombos, 1990, 116-124.

[6] A két kötet: Féja Géza: Viharsarok és Erdei Ferenc: Futóhomok c. könyve.

[7] Szabó Zoltán (1912-1984) portréjáról ld. Borbándi, 1936, 412-414. Az első kötet 1936-ban jelent meg a Cserépfalvi Kiadónál. A harmadik kiadást a Cifra nyomorúsággal együtt közli az Akadémia Kiadó, 1986.

megírt szociográfia. Egy egész sor író és tudós vett ebben részt: Illyés Gyula, Veres Péter, Féja Géza, Kodolányi János, Kiss Géza, s az éppen induló fiatalabbak közül Szabó Zoltán, Kovács Imre, Darvas József, Erdei Ferenc, néhány esetben nem is egy, hanem több könyvvel.”^[8]

Gombos Gyula értékítélete szerint „irodalmilag a legértékesebb munka Illyés Gyula Puszták népe volt és utána Szabó Zoltán könyve, a Cifra nyomorúság. Ezekben a megjelöltő erő volt a leghatékonyabb. A legnagyobb port viszont Féja Géza Viharsarokja és Kovács Imre Néma forradalomja verte föl. Ezekben inkább a fölháborodás retorikája uralkodott.”^[9]

Jó lenne közölni az említett alkotások teljes katalógusát, de a közel 250 tétel meghaladná e tanulmány kereteit. Az idézett írók és az irodalmi lexikonok egyébként már elvégezték ezt a feladatot. Különösképpen Borbándi Gyula nevére hívnánk fel a figyelmet, aki több munkájában is foglalkozott a népi írókkal, a népi irodalommal.^[10] És itt jutunk vissza Bibó Istvánhoz, aki Borbándi 1976-ban német nyelven kiadott könyvéhez közel száz oldalas észrevételt tett.^[11] 1978-as keltezésű „levelében” általánosan és egyes személyekre nézve is értékelte a magyar népi irodalmat.^[12]

Levelének elején elnézést kér Borbánditól, hogy több, mint egy éves késéssel tesz eleget ígéretének. Az 1978 júniusára keltezett levél valószínű, hogy hosszú ideig készült, ez vélelmezhető az eredeti gépiratos és Bibó jól ismert kézírásával sűrűn javított példányából is.^[13] A kézirat egészén érződik, hogy Bibónak sok mondanivalója van vagy lenne még a népi irodalomról. Levelét így zárja: „... ez a szöveg ma publikálásra sem itt, sem ott nem alkalmas, és nincs arra szánva. Ha jönak látod, mint irattári anyagot megőrizheted. Ne vedd rossz néven, ha helyenként erőlesen képviseltem saját álláspontomat abban a meggyőződésben, hogy egyben a népi mozgalom álláspontját is képviselem.”^[14]

Bibó magáénak érezte a magyar népi mozgalmat, s azt összevetve más népek hasonló mozgalmaival „e századbeliek közül messze a legérdekesebbnek és leggazdagabbnak tartotta”.^[15]

Elgondolkodtató az a megállapítása, hogy „egyenletes fejlődés esetén egy igen gazdag és eredményes politikai reformkor inspirálója lehetett volna”.^[16]

[8] Gombos, 1990, 99.

[9] Gombos, 1990, 100.

[10] Borbándi, 1997.

[11] Borbándi, 1976.

[12] Bibó, 2012, 323-419.

[13] SZTE Klebelsberg Könyvtár Társadalomelméleti Gyűjtemény, Bibó István különgyűjtemény. SZÍ j/TEGY 2184. Megjegyzések a népi mozgalom történetével foglalkozó bibliográfiához: [gépelt kézirat]/Bibó István. – [S.I.] : [s.n.], [19uu]. – 89 p.; 30cm. Társadalomelméleti Gyűjtemény SZ1 J/TEGY 2184. Bibó István (1911-1979) Gyűjtemény SZ1 J/TEGY 2184. Népi mozgalom. Harmadik út. (A továbbiakban: Bibó gépirat.)

[14] Huszár, 1995, 681.

[15] Bibó gépirat uo. 2.

[16] Bibó gépirat uo. 3.

A „volnában” már jelen van Bibó kritikai értékelő módszere is. Ez a megállapítása nagyon tetszetett Borbándinak, mert az első magyar nyelvű kiadás alcímében már megjelenik.^[17]

A levél – amely először 1986-ban jelent meg^[18] – műfaját nem könnyű meghatározni. Az első, 1986-os kiadásban Huszár Tiborék 141 lábjegyzettel próbálták segíteni az olvasót. Egy „sima levélhez” nem szokás ennyi „mankót” adni.^[19]

Véleményünk szerint a Gépirat egy sajátos „lektori vélemény”, amely tanulmányként, irodalmi levélként is értelmezhető, különösen annak első, általános része. De a Borbándi-könyv konkrét oldalszámaihoz fűzött észrevételekben is rengeteg általános megállapítás van, írókról, irányzatokról, történelmi tényekről. Bibó 147 – néhányszor többoldalas – észrevételt, „hozzászólást” tesz a könyvhöz. Társszerzőnek is tekinthetjük. Sokat, nagyon sokat tudott a népi írókról, közöttük élt, legtöbbjüket személyesen ismerte, olvasta műveiket. Csalóka az évszám, mert az írás már a szabadulása utáni években, nem sokkal a halála előtt (1978-ban) készült, így nagyobb történelmi rálátással ítélhette meg a szerzőket és esetleges saját korabeli tévedéseit is.

Azt, hogy már megjelenésükkor olvasta a műveket, aligha kell bizonyítani. Erdei Ferenc első írásairól a Társadalomtudomány 1940/4. számában írt cikket „Erdői Ferenc munkássága a magyar parasztság válságának irodalmában” címmel.^[20] Erdői Sándor írásában megerősíti ezt: „Eszmecsereik igazában a történelem vagy a szociológia egy-egy kérdésének taglalásában mélyültek el és váltak gyümölcsözővé. Ilyen értelmű tartós kapcsolatuknak egyik szép dokumentuma 1942-ből Bibó István írása Erdői Ferenc munkásságáról az addig megjelent négy könyv alapján; ez a Társadalomtudomány című folyóiratban közölt tanulmány mindmáig a legalaposabb és legtalálóbb jellemzését adja Erdői akkori parasztábrázolásának és társadalom-szemléletének.”^[21]

Bibó konkrét megjegyzéseiből is kiderül, hogy végig képen volt, az első szociográfia megjelenésétől kezdve együtt élt az eseményekkel és részt is vett a vitákban.

„...a népi mozgalom szociográfiai műveivel szemben, legfőképpen Féja Géza Viharsarokjával és Kovács Imre Néma forradalmával szemben, de a többiekkel szemben is állandóan szőnyegen volt az a vád, hogy ezek újságírói demagóg művek, lényegében nem tudományos szociográfiák. Ezt hangoztatta pl. Rézler Gyula is, akivel én egy 1940 körül írt cikkben vitába is szálltam.”^[22]

A Gépirat olvasatunkban két nagyon lényeges kérdést válaszol meg, és ez újdonság a népi irodalommal foglalkozó szerzők között:

- felrajzolja egy képzeletbeli jobb és bal skálán a népi írók hovatartozását, izmusokhoz való viszonyát. A tanulmányban szinte mindenki szerepel,

[17] Borbándi, 1983/1989.

[18] Bibó, 1986, 295-373.

[19] Lásd Bibó, 567-598.

[20] Lásd Bibó gépirat, 179.

[21] Erdői, 1983, 806-813.

[22] Bibó gépirat, 35.

akit a megelőző sorokban említettünk. Bibó kiváló portréfestő, ilyen tabló irodalomtörténészek tollából sem született;

- a másik kérdéskomplexum a népi mozgalomnak a zsidókérdéshez való viszonya.

„Arra több ízben utalás van a könyvben, hogy a népi mozgalmat bizonyos oldalról antiszemitizmussal vádolták, de a könyv erre röviden csak azt feleli, hogy a népi mozgalom ezt a vádat nem érdemelte meg, mert az egész hitleri, antiszemita ideológiától mindig távol tartotta magát. Ez így lényegileg igaz, de a dolog nem ennyire egyszerű.” Bibó máig meghatározó nagy tanulmányt írt a Válaszban, 1948-ban a Zsidókérdés Magyarországon 1944 után címmel.^[23]

Gépiratában megvédi a népi mozgalmat és annak résztvevőit az igaztalan vádaktól, ugyanakkor jelzi, hogy néhány esetben az ő (1978-as!) véleménye is változott. Jó példa erre barátja, Németh László 1940-ben megjelent, Kisebbségben című műve, amivel akkor teljes mértékben egyetértett. Az 1978-as meglátása szerint „hiba volt 1939-ben, vagyis a hitleri árnyék legteljesebb kiterjedésének idején minden olyan gondolatmenet, amelyik Magyarországon a német és zsidó asszimilációt analóg jellegű és analóg módon felróható jelenségként kezelte, még akkor is, ha egy ilyen állásfoglaláshoz az adott esetben még némi bátorság is volt szükséges.”^[24]

A magyar népi mozgalomról – talán éppen Bibó hatására – az egyik legjobb könyvet megalkotó Borbándi Gyula – akinek könyve a népi írók művének teljes katalógusát is tartalmazza – az előszóiban így köszöni meg Bibó őszinte, de kritikus segítségét: „Terjedelemben, alaposágban és a mondanivaló jelentőségében messze kiemelkedett az a hozzászólás, amelyet Bibó Istvántól, a magyar népi mozgalom legjelentősebb gondolkodói egyikétől kaptam.”^[25] Egyetérthetünk vele, Bibó István a magyar népi mozgalomnak is egyik legjelentősebb gondolkodója, erjesztő kovásza volt.

Biztosan szegényebbek lettünk azáltal, hogy Bibó a népi irodalomról tervezett „kismonográfiája” nem született meg.

IRODALOM

- Bibó István (1986): *Válogatott tanulmányok 1935-1979*. I-III. kötet (Válogatta és az utószót írta: Huszár Tibor.) Magvető Könyvkiadó, Budapest.
- Bibó István (2012): Levél Borbándi Gyulához. In: Dénes Iván Zoltán (szerk.): *Bibó István munkái. Centenárium sorozat 12*. Argumentum, Budapest.
- Borbándi Gyula (1976): *Der ungarische Populismus*. Aurora, Mainz.
- Borbándi Gyula (1989): *A magyar népi mozgalom. A harmadik reformnemzedék*. Püski Kiadó, New York, 1983, illetve Budapest, 1989.

[23] Válasz. 1948, VIII. évfolyam, 778.

[24] Bibó gépirat uo. 12.

[25] Borbándi, 1989, 10.

- Borbándi Gyula (1997): *Magyar politikai pályaképek 1938-1948*. Európa Kiadó, Budapest.
- Erdei Sándor (1983): Egy barátság történetéből. In: *Kortárs*. 1983/1. sz.
- Gombos Gyula (1990): *A harmadik út*. Püski Kiadó, Budapest.
- Huszár Tibor (1995): *Bibó István (1911-1979). Életút dokumentumokban*. 1956-os Intézet–Osiris–Századvég, Budapest.
- Kukorelli István – Szoboszlai-Kiss Katalin (2024): *Aki a tízparancsolata szerint élt. Bibó emlékezete*. Méry Ratio kiadó.
- Pomogáts Béla (1982): *Az újabb magyar irodalom 1945-1981*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Salamon Konrád (1989): *A harmadik út kísérlete*. Eötvös Kiadó, Budapest.



Szerényi Gábor grafikája

EGRESI KATALIN

Egresi Katalin: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása – A kulturális identitások politikai jelentősége

ABSTRACT

The concepts of culture and civilisation are multifaceted, and their meanings, definitions and components largely depend on the discipline attempting to define them. There is no doubt, however, that cultural fault lines are currently generating a significant proportion of conflicts between states. After the collapse of the bipolar world order, social science thinking focused on global capitalism and the multinational/transnational corporations and institutions that influence nation-state decision-making. Today, it is not only about cultural goods, ways of thinking, inherited or learned patterns of behaviour, but also about political action based on this community of cultural values, which ultimately influences the foreign policy-making of states.

Keywords: cultural identity ■ nation state ■ multiculturalism ■ civilisation

I. BEVEZETÉS

A bipoláris világrend összeomlását követő évtizedekben előtérbe kerültek azok az elemzések, amelyek a kulturális törésvonalak mentén kibontakozó politikai konfliktusok, illetve civilizációk közötti interakciók természetét kutatták és előrevetítettek egy olyan világrendet, amelynek legfontosabb jellemzője az eltérő identitású társadalmak/közösségek együttélésében fog testet ölteni. Nehéz azonban pontosan meghatározni, mit is értünk civilizáción, pláne, ha a kultúra, a kulturális identitás vagy a multikulturalizmus kifejezésekkel együtt próbáljuk értelmezni. Az sem mindegy, hogy melyik tudományterületen belül teszünk erre kísérletet, hiszen a politikai filozófia, a nemzetközi politika elmélete, a szociológia, a kulturális antropológia egyaránt feladatának érzi a kultúra fogalmának vagy a kulturális identitás meghatározásának, továbbá ezen identitások összehasonlítási szempontjai kidolgozásának a feladatát. A definícióalkotás nehézségét jól tükrözi az amerikai antro-

pológus szerzőpáros, Alfred L. Kroeber és Clyde Kluckhohn 1952-ben publikált a Kultúra. A fogalmak és definíciók kritikai áttekintése című könyve, amely az 1871 és 1950/1951 között megjelent antropológiai témájú, angol nyelvű szakirodalomban megjelent mintegy 300 meghatározást gyűjtötte össze. A szerzők 164 (!) csoportra és további alcsoportokra osztott osztályozási szempontrendszert dolgoztak ki.^[1] Ennek ellenére egyetértettek abban, hogy a kultúra intézmények, gondolkodásmódok és anyagi tényezők összessége, amelyek lehetővé teszik, hogy az egyén alkalmazkodjon a természeti és társadalmi környezethez: „A kultúra explicit vagy implicit viselkedésmintákból áll, amelyeket szimbólumok közvetítenek. Ezek a szimbólumok a különböző embercsoportok kiemelkedő teljesítményei, magukba foglalják a művészeti termékeket is. A kultúra lényege a tradicionális (történelem során leszűródött és kiválasztott) gondolatokból, ötletekből áll és főként a hozzájuk tapadó értékekből. A kultúra rendszereket egyrészt tekinthetjük a cselekvés termékeinek, másrészt a jövőbeli cselekedetek feltétel rendszerének.”^[2]

II. A KULTÚRA ÉS A CIVILIZÁCIÓ FOGALMAI

A kultúra fogalma a latin nyelvből, a „*colore*” igéből származik, amelynek jelentése művelni. A fogalom megtalálható Cato (Kr. e. 234-149) római történetíró és államférfi egyik művében, aki a föld megművelésének tevékenységére alkalmazta. Ebből származik a „*cultura agri*” kifejezés, amely a környezet megművelését és termékeny tételeit jelentette. Később Cicero (Kr. e. 106-43) a lélek művelésével szinonim fogalomként használta. A „*cultura animi*” már nem a környezet gondozására, hanem az ember művelődésére helyezte a hangsúlyt, amely a Tusculumi eszmecsere című művében olvasható.^[3] Az ókorban ez utóbbi vált meghatározóvá, tehát elsődlegesen az ember kiművelését, jellemének és képességeinek fejlesztését helyezték előtérbe, a kultúra a művelődés folyamatára utalt, amely egyre inkább a művelt ember és közössége életmódjára utalt, annak anyagi gazdagságára, erkölcsi kifinomultságára és szellemi fejlettségére. (Ebben a szellemben írt Márai Sándor is a kultúra és ember kapcsolatáról: „Az emberi lét legmélyebb tartalma a kultúra, amely nem képek, könyvek és zenedarabok összessége, hanem életforma.”^[4]). Az egyes tudományterületek meghatározásai azonban nem feltétlenül fedik egymást. A kulturális antropológia terepmunkára épített kutatási eredményei elsősorban az Európán kívüli közösségek életmódját vizsgálták, s az ebben a közegben található kulturális „javakat” sorolták fel.

[1] Boroch, 2006, 61.

[2] Egresi, 2020.

[3] Cicero, 2004; idézi: Jelenits, 2010. Ld. többek között: Korpics, 2015.

[4] Márai, 1997, 74.

A szociológia a kulturális antropológia empirikus és induktív kutatási eredményei mellett a kultúra fogalmában gondolkodásmódot látott, amelynek külső (látható) és belső (láthatatlan) jegyei egyaránt vannak. Nem az a fontos tehát, hogy mi minden tartozik a kultúra fogalmába, hanem az, hogy mit jelent az egyén, illetve a társadalom vonatkozásában. Miben különbözik a kultúra a társadalom más szegmenseitől (mint pl. gazdaság, jog, politika stb.)? Egyik legmeghatározóbb képviselője Geert Hofstede,^[5] aki eredeti végzettsége szerint szociálpszichológus volt, a kultúrát a gondolkodás kollektív programjának nevezte: „Minden ember rendelkezik olyan gondolkodási, érzelmi és potenciális cselekvési mintákkal, amelyeket élete során tanult meg. (...) A számítógépek programozási módjának analógiáját véve alapul, ezek a gondolkodási és cselekvési minták mentális programok, ... az elme szoftverei (...) Egy személy viselkedését csak részben határozzák meg mentális programjai: az ember alapvetően képes ezektől eltérni, és új, kreatív, destruktív vagy váratlan módon reagálni.”^[6] A mentális program egy része öröklött, más része tanult viselkedésmintákat tartalmaz. Hofstede elméletében a kultúra külső – látható – (alkotások, hősök, szokások, kollektív tevékenységi formák) és belső jegyekből, értékekből áll, amelyek alapján az adott közösség különbséget tesz jó és rossz, helyes és helytelen között. A külső megfigyelő számára az értékek közvetlenül nem érzékelhetők, egy részük még a kultúra hordozói számára sem tudatos. Az értékek fejezik ki legmélyebben, de egyúttal a legáltalánosabban az adott kultúra lényegét, míg a szimbólumok a „felszínesebb” megjelenési formák.

Clifford Geertz (1926-2006) szociológus nézőpontjában „... a kultúra a szimbólumokban megtestesülő jelentések történetileg közvetített mintáit jelenti, amelynek segítségével az emberek kommunikálnak egymással, állandósítják és fejlesztik az étellel kapcsolatos tudásukat és attitűdjeiket”.^[7] A kultúrában az emberi viselkedést generáló jelzésrendszert látunk, amelyhez jelentések kapcsolódnak. A jelentések mindig a társadalom által alkotott, de az egyének számára adott jelzésrendszerekből tevődnek össze. Ez a jelrendszer pókhálót képez: a pókháló maga a kultúra, az egyén pedig ebben a hálóban létezik és a dolgokhoz tartozó jelentéseket közvetíti a közösség többi tagja felé. Edward Burnett Tylor (1832–1917)

[5] Geert Hofstede (1928, Haarlem /Hollandia/ -), holland szociálpszichológus, a nemzeti és szervezeti kultúrák közötti kapcsolat szakértője. Első diplomáját 1953-ban szerezte meg a holland Delft-i Műszaki Egyetemen. 1967-ben summa cum laude minősítéssel doktorált a Groningeni Egyetem szociálpszichológia szakán. Az 1970-es években publikálta először az IBM alkalmazottainak vizsgálata alapján az általa kidolgozott dimenziós modellt. Fő műve, A kultúrák következményei először 1980-ban jelent meg. A következő – nagyközönség számára készült – mű, a „Cultures and organizations: Software of the Mind” (Kultúrák és szervezetek: az elme szoftvere) első kiadása 1991-ben jelent meg, ezt a változatot (amelyet számos további kiadás követett) tizenhét nyelven adták ki, többek között magyarul is. A könyv hazai megjelenésének alkalmából a szerző látogatást tett a Pécsi Tudományegyetemen és „teltházás” előadást tartott a Közgazdaságtudományi Kar hallgatóinak és oktatóinak. Hofstede a tilburgi egyetem professzor emeritusa, a maastrichti egyetem kutatója és számos egyetem díszdoktora. 2010-ban az MTA tiszteletbeli tagjává választotta.

[6] Hofstede, 1991, 4.

[7] Geertz, 1988, 16.

a kultúrát komplex egésznek nevezte, amely magában foglalja a tudást, a képességeket, a hiedelemvilágot, a művészetet és morált; mindazon szellemi értékeket, amelyeket az ember a társadalom tagjaként megszerez.^[8] Itt a művelődés folyamatainak eredményei felől kapunk egy meglehetősen tág meghatározást, amibe beletartozik az adott közösség zenéje, irodalma, festészete, szobrászata, vallási hiedelmei és népszokásai egyaránt. Louis Henry Morgan, (1818-1881) *Az ősi társadalom* című, 1877-ben megjelent munkájában az emberiség életmódjának változását írta le a kultúra fogalmával. Nézete szerint a társadalmi fejlődés során az erkölcsi és a szellemi képességek fokozatosan kifinomultabbak és fejlettebbek lettek.^[9] Az evolúció gondolatának lelkes híveként azt állította, hogy a kezdetleges emberi közösségek a vadság állapotában éltek, amelyet egy civilizáltabb állapot követett. Ebben a törvényszerűségben viszont kételkedett egyik német kortársa, Franz Boas (1848-1952). A fizikában és földrajzban egyaránt jártas tudós több expedícióban is részt vett a kanadai Baffin-szigeteken. Őt elsősorban az emberi viselkedés és nyelvhasználat érdekelt, amelyet a Csendes-óceán számos szigetén élő közösség életében tanulmányozott. Az angolszász kulturális antropológia képviselőinek álláspontjával szemben a társadalom (közösség) kultúráját az adott történelmi dimenzióban vizsgálta. Minden ember a saját kultúráján keresztül szemléli a világot, nincs alacsonyabb vagy magasabb rendű kultúra, fejlettebb vagy fejletlenebb közösség. Az egyes népcsoportok együttélése ugyan közrejátszik a kultúra formálásában, de mindig egy adott közösség teremti meg saját kulturális identitását. Az indián kultúra tanulmányozásának köszönhetően, az 1911-ben megjelent *The Mind of Primitive Man* című könyve az emberi viselkedésben és a nyelvhasználatban bekövetkezett változásokat vizsgálta. Boas hatalmas mennyiségű anyagot halmozott fel kutatásai során, amelyet ún. négy mezőben (tudományban) helyezett el: a fizikai antropológia, a nyelvészet, a régészet és a kulturális antropológia területein, majd ezeket az ismereteket igyekezett szintetizálni. (Tudományos munkásságának egyik eredményeként alapították meg az Egyesült Államok Columbia Egyetemén az Antropológiai Tanszéket.^[10])

[8] Tylor, 1975, 167-178.

[9] Morgan, 1961.

[10] Franz Boas munkásságának egyik érdekes eleme, hogy az 1930-as évek náci Németországában műveit elégették és érvénytelenítették tudományos fokozatát. Ezzel szemben az Egyesült Államokban nagy karriert befutó szerző komoly szerepet vállalt az Amerikai Antropológiai Társaság megalapításában. Életét és műveit ld. bővebben: Boas, 1975; ill. Boas, 1997, 135-145.

A kultúra fogalmával kapcsolatban meg kell említeni Hofstede pályatársát és vitapartnerét, Fons Trompenaars^[11] holland kutatót, aki a kultúrát azon mód-szerek/módok összességéként határozta meg, ahogyan emberek egy csoportja megoldja a közösség problémáit és dilemmáit. „A kultúra olyan viselkedést szabályozó, explicit és implicit mintákból áll, amelyeket az emberek szimbólumok használata útján sajátítanak el és közölnek egymással. A kulturális minták az emberek csoportjainak sajátos teljesítményét, valamint e teljesítmények tárgyiban való megtestesülését hozzák létre.”^[12] „A kultúra lényegi magja tradicionális, történetileg meghatározott és szelektált gondolatokból, illetve a hozzájuk rendelt értékekből áll. A kulturális rendszerek meghatározhatók úgy is, mint cselekvések termékei, de úgy is, mint a további cselekvések alapjai, jelei.”^[13]

A fent röviden említett meghatározási kísérletekhez hasonlóan, a civilizáció fogalma szintén változatos képet mutat. Léteznek olyan megközelítések, amelyek szerint nem érdemes a kultúra és a civilizáció fogalmait között különbséget tenni. A civilizáció etimológiája – a kultúra fogalmához hasonlóan – a latin városi polgár (civis) kifejezésből ered, városi életmódot, a városokra épülő államrendet, fejlett munkamegosztást, kialakult osztályszerkezetet, a vallás, majd a tudomány és a művészetek önálló társadalmi tényezővé fejlődését jelenti. A humanizmus és a reneszánsz utáni évszázadokban a civilizáció meghatározása számtalanszor felbukkant, hiszen Európa gazdasági, társadalmi és politikai változások egész sorát élte meg. A földrajzi felfedezések, majd a tőkés gazdaság megjelenése, a valóság racionális megismerésének vágya mind arra sarkallta az angol és francia gondolkodókat, hogy az európai civilizáció fejlettségének köszönhetően az egyre táguló világ számára követendő mintaként tekintsenek önmagukra: „...a nyugat öntudata fejeződik ki, a nyugati ember benne foglalja össze...a nyugat és az emberiség haladása felett érzett büszkeséget”.^[14] A híres francia történész, Fernand Braudel szerint a francia felvilágosodás alakjai, mindenekelőtt az enciklopédisták a civilizáció fogalmát a technikai, morális, társadalmi és intellektuális haladás megjelölésére használták, amely egyenlő volt a

[11] Fons Trompenaars (1953, Amszterdam –), holland kulturális elméleti szakértő, közgazdász és vezető tanácsadó. Szakmai karrierjét 1981-ben, a Royal Dutch Shell személyzeti osztályán kezdte. 1989-ben egyik pályatársával közösen megalapította és irányította a Nemzetközi Üzleti Tanulmányok Központot. Számos vállalat, többek között a Philips, a Heineken, a Motorola, a General Motors stb. vezető tanácsadója. 1991-ben elnyerte az amerikai Képzési és Fejlesztési Társaság (ASTD) egyik rangos díját, a Nemzetközi Szakmai Gyakorlati Terület Kutatási Díját. Ezt követően 1999-ben a Business magazin a legjobb öt vezető tanácsadói közé sorolta. Főbb művei: A kultúra hullámai, amelynek harmadik kiadását több mint 120 000 példányban értékesítették, és tizenhat nyelvre fordították le. Kultúrák közötti üzlet (2004), Kultúrák közötti menedzsment (2012). Jelenleg is számos pozícióban tevékenykedik: az amszterdami Vrije Universiteit kutatási és oktatási központja (SERVUS) társigazgatója, a leideni Webster Egyetem tanácsadó testületének tagja, a szingapúri Temaseki Műszaki Főiskola Transzkulturális Tanulmányok Központjának tanácsadója, a Nemzetközi Szervezeti Fejlesztési Társaság nemzetközi igazgatója és a Globális Vezetésfejlesztési Intézet (GILD) tagja.

[12] Vörös, 1994, 258.

[13] Vörös, 1994, 258.

[14] Vitányi, 2002, 720.

felvilágosodás egész eszmerendszerével.^[15] A német filozófiai gondolkodásban a civilizáció inkább a fejlődés külső formáit, a kultúra pedig a belső értékeket jelöli. Sőt, a civilizáció nem feltétlenül jár együtt a kultúrával, a kultúra pedig a civilizációval. A német értelmezés egyik ilyen típusú változatát képviseli Oswald Spengler, aki a kultúrák leszálló ágát, előregedett szakaszát nevezte civilizációknak. Thomas Mann számára a kultúra egyenlő az igazi szellemiséggel, míg a civilizáció a gépesítést jelentette. Az egyik német történész, Wilhelm Mommsen azt írta 1951-ben, hogy az ember feladata ma, hogy ne engedje, hogy a civilizáció lerombolja a kultúrát és a technika az embert.^[16]

III. CIVILIZÁCIÓELMÉLETEK A XX. SZÁZADBAN

A kultúra és a civilizáció fogalmi különbségei és jelentéstartalmi sokfélesége ellenére is, a XX. században több ízben láttak napvilágot a civilizációk természetére épülő történelemfilozófiai elméletek. Az elméletek közös pontja, hogy világtörténelemben és nem európai történelemben gondolkodtak, továbbá nem a (nemzet)állam állt az elemzés középpontjában, hanem a meghatározott vallási/kulturális identitással rendelkező társadalmak államnál jóval nagyobb földrajzi kiterjedésű egysége, amelyet civilizációnak nevezünk.

Ezek közül az első, nagyszabású vállalkozás Oswald Spengler (1880-1936) *A nyugat alkonya* (Der Untergang des Abendlandes) című, kétkötetes műve volt, amelynek első kötete 1918 nyarán, második kötete néhány évvel később, 1922-ben jelent meg.

Oswald Spengler, a szerző a matematika, a művészet és a tudomány iránt egyaránt érdeklődő filozófus volt, doktori értekezését a preszókratikus Hérakleitosz metafizikai nézeteiből írta. Nagy hatást gyakorolt rá Goethe és Nietzsche, amelyet a műve Előszavában maga is megemlített: „A módszert Goethétől vettem, Nietzschétől pedig a kérdésfeltevéseket.”^[17] Mindemellett *A nyugat alkonya* a XIX. század végi kultúrpeszimizmus hangulatát tükrözte. Spengler az európai civilizáció hanyatlását vetítette előre. Szerb Antal, Spengler egyik magyar méltatója *A világirodalom története* című művében így fogalmazott: „...a történelem egészét műalkotássá formálta, tökéletes szerkezetű épületté alakította az emberiség múltját, azt tette, ami csak a legnagyobb művészeknek adatik meg: értelmet vitt az értelmetlenségbe”.^[18] Az első világháború végén megjelent első kötetnek akkora sikere volt, hogy 1919-et Spengler-évnak nevezték. A népszerűség azonban nem a tudományos közösség felől érkezett, hanem a laikus olvasók felől. A mű ugyanis nem bizonyításokon, tudományos tételeken és érvelésen

[15] Braudel, 1977, 103.

[16] Braudel, 1997, 105.

[17] Spengler, 2001, 9-10.

[18] Szerb, 2021, 829-330.

alapuló szakmai munka volt, hanem sokkal inkább a szerző víziója az európai civilizáció jövőjéről.

Spengler az egyes társadalmakat élő szervezetnek tekintette, amelyek mind-egyikére jellemző egy fejlődő/fellendülő „életszakasz” (kultúra) és egy stagnáló, majd hanyatló „életszakasz” (civilizáció). A világtörténelem egészére nem lineárisan tekintett – ahogy több újkori gondolkodó, pl. Kant, Marx vagy Hegel –, hanem meghatározott életciklussal rendelkező kultúrák egymás mellett létezésében szemlélte. A kultúrák organizmusok, a világtörténelem pedig ezek önélet-rajza. Minden társadalom keresztülmegy az ifjúság, az érettség és a hanyatlás korszakain, de a különböző kultúrák nem alkotnak lineáris evolúciós sort, az „egyszerűtől” a „bonyolultig” terjedő fejlődési kapcsolatot. „Mint legmagasabb rendű élőlények fenséges összevisszaságban tenyésznek, mint virágok a mezőn.”^[19]

A német filozófus nyolc különböző társadalom szellemi és vallási alkotásait vizsgálta meg: az antik görög, a nyugati, az arab, az indiai, az egyiptomi, a babiloni és a kínai társadalmakét. Spengler víziójának alapegységei a zárt és körülbelül ezeréves belső időtartammal rendelkező kultúrák voltak. A történelem tehát nem egyenes irányú fejlődés, amely ezen végcél felé tart, hanem egy ciklikusan változó folyamat, amelyben az egyes társadalmakra a keletkezés-fejlődés-hanyatlás-pusztulás egymásra következő szakaszai jellemzőek.

Ebben a körforgásban nem minden társadalom jut el a teljes fejlettség állapotaiba. A teljes kifejlődés előtt elpusztult a perzsa, a hettita, illetve az orosz társadalmat csupán keletkezésében lévőnek tartotta. Valamennyi fejlett kultúra rendelkezik viszont a civilizáció életszakaszával. A civilizáció a kultúra elkerülhetetlen sorsa. A civilizáció az a külső és leginkább művi állapot, amelynek elérésére az emberiségnek egy magas fejlett fajtája képessé válhat. „A civilizáció a lezárulás, valahogy úgy, ahogyan a létrejövőt a létrejött, az életet a halál, a kibontakozást a megmerevedés követi. A civilizáció a visszavonhatatlan vég, amely belső szükségszerűségtől hajtva újból és újból beköszönt.”^[20]

Mi a jelentősége a ciklikus történelemfilozófiába ágyazott kultúra és civilizáció megkülönböztetésének? Spengler egy nép felemelkedő szakaszát kultúrájának nevezte, hanyatló időszakát civilizációnak. A kultúra jelentette nála a vitalitást és a kreativitást, az alkotó erők jelenlétét tükrözte a tudományban, a képzőművészetben és a vallásban egyaránt; a civilizáció a művivé válást, a kreativitás megtorpanását.

Néhány évvel később, Spengler művének olvasása nyomán látott hozzá Arnold Toynbee (1889-1975) hatkötetes, *The Study of History* című műve megírásának. A szerző több mint 20 civilizáció élettörténetét vizsgálta meg. Toynbee a civilizációk keletkezését és pusztulását egy kihívás-válasz sémában értelmezte. Ez azt jelentette, hogy minden egyes civilizáció, amely a nép, a nemzet, az állam és a társadalom alapegységénél területileg nagyobb és működésében összetet-

[19] Spengler, 1918, 50.

[20] Spengler, 1918, 67.

tebb kategória; a természeti és társadalmi közegből érkező kihívásokra adott sikeres válasz alapján születik meg. A civilizáció lényege a vallás és a kultúra együttes alkotásaiban öltött testet. Ugyanakkor a sikeres válaszok megfogalmazása minden korszakban egy ún. szellemi, teremtő kisebbség keze nyomát viseli magán.^[21] Amikor ez a kisebbség megszűnik alkotni vagy ereje csökken, a kihívásokra adott válaszok helytelenek lesznek, vagy nem születik semmilyen válasz, amely a civilizáció bukását idézi elő.

A civilizációk mozgását tehát elődjéhez képest Toynbee is ciklikus, körforgásszerű változások összességéként írta le. A fejlődési ív, amelyen az egyes civilizációk mozognak, alapvetően attól függ, hogy a természeti és a történeti tényezők együttese milyen kihívást (*challenge*) jelent az adott társadalom számára, s az milyen választ (*response*) ad erre a kihívásra. Ha a kihívás elég erős és a válasz jó, akkor a társadalom mozgásba lendül és fejlődik. Ha nem, akkor a társadalom stagnál, illetve ki sem alakul új civilizáció. A tetőpontra jutott civilizáció bomlása ugyancsak kihívások és válaszok formájában megy végbe. Míg azonban a fejlődés fázisában minden kihívás csak egyszeri lehet, amelyre a fejlődés érdekében jó választ kell adni, addig a hanyatlás korában addig ismétlődnek a megválaszolatlan vagy rosszul megválaszolt kihívások, amíg a civilizáció el nem pusztul.^[22]

A civilizációk fejlődésében végeredményben egy céltudatos és a miénknél magasabb rendű vállalkozás akaratát vélte felfedezni, s korunk még életben lévő öt nagy kultúrájának – a távol-keletinek, a hinduizmusnak, az iszlámnak, az ortodoxiának és a nyugati kereszténységnek – az egységesülésében, illetve a nyugati civilizáció köré szerveződő, egységes világgállamnak és a keresztény világvallásnak a kialakulásában bízott.

A kortárs civilizációkutatók közül Samuel Huntington (1927-2008) gyakorolta a legnagyobb hatást a társadalomtudományi gondolkodásra. A Harvard Egyetem politikatudományi professzora két könyvet szentelt ennek a témának. Az első, *A civilizációk összecsapása és a világrend alakulása* a hidegháború befejezése utáni években keletkezett. Ekkor jelent meg Francis Fukuyama *A történelem vége és az utolsó ember* című műve is, amelyben a japán származású amerikai filozófus a szovjet blokk összeomlását úgy értékelte, hogy „a tőkés gazdaság és a nyugati liberális demokratikus politikai rendszerek nem haladhatók meg, az egyetemes és egységes állam polgárai tökéletesen kielégítőnek találják az életüket”.^[23] Ezzel a nézőponttal szállt szembe Huntington, amikor felvázolta, milyen kulturális törésvonalak és civilizációs konfliktusok következhetnek be a nemzetközi politikai életben,

Huntington a jelen nagy civilizációinak megértésére törekedett. A civilizáció fogalma Huntington esetében az adott nép életmódjának egészét jelentette. Nagyon fontos eleme azonban a civilizáció átfogó kategóriájának, hogy egyfelől di-

[21] Toynbee, 1971, 125.

[22] Toynbee, 1971, 125-126.

[23] Fukuyama, 1992.

namikus képződmény, azaz meghatározott élettartammal rendelkező kulturális entitás egy nagyobb földrajzi térben, másfelől a mi és ők ellentétéként felfogott önazonosság meghatározása. A civilizáció államai (néhány kivételtől eltekintve) azonos kulturális identitással rendelkeznek, ezen identitás különbözteti meg őket a többi civilizációtól. Ugyanakkor a civilizáció nem politikai entitás, mivel nem cselekszik úgy, mint egy kormány. (Nem tart fenn törvényes rendet, nem szed adót, nem indít háborút, nem tárgyal szerződésekről, stb.)

Hogyan jönnek létre a civilizációk? Kialakulásakor az embereket rendszerint tetterekészség, dinamizmus, brutalitás, mobilitás és expanzionizmus jellemzi. „Vagyis ezek az emberek relatíve alul civilizáltak. A civilizáció fejlődése során nyugodtabbá, következetesebbé válik, s olyan technikák fejlődnek ki, melyek révén az emberek civilizáltabbá válnak. A civilizáción belüli versengés lanyhulásával egy egyetemes állam alakul ki, vagyis a civilizáció eléri a Civilizáció legmagasabb szintjét, s beköszönt az erkölcs, a művészetek, az irodalom, a filozófia, a technika valamint a katonai, gazdasági és politikai hatalom aranykora..., végül a Civilizáció a fejlődés alacsonyabb fokán álló civilizáció támadásainak kereszt-tüzében,... mint civilizáció eltűnik a színről.”^[24]

A nyugati-európai és észak-amerikai földrészeket felülő nyugati civilizációt két kategóriával írja körül: a westernizációval és modernizációval. Ezzel szemben a másik hét civilizáció valamelyik világvallás által meghatározott. Ezek az alábbiak: kínai, indiai, japán, iszlám, görögkeleti/ortodox, buddhista és latin-amerikai. Ha végigtekintünk ezen a listán, akkor látható, hogy a nyugatit kivéve mindegyik azonosítható valamely vallással vagy világvallás felekezetével. A szerző alaptézise, hogy az emberiség története civilizációkról szól. A civilizáció belső szerkezetét tekintve magállamokból, tagállamokból, illetve hasadó- és elszakadó államokból áll(hat), valójában államokon átnyúló entitás.

- a. A magállam testesíti meg a legteljesebb mértékben a civilizáció lényegét meghatározó kulturális, vallási, társadalmi, politikai és gazdasági jegyeket. A magállami pozícióban egy vagy több állam található.
- b. A tagállamok a civilizációs jegyek hordozói.
- c. A hasadó állam azt jelenti, hogy akár politikai, akár más okból egy adott állam nem oda tartozik, ahová a kulturális identitása predesztinálná. (Pl. Indiában a muszlim lakosság a hindu civilizáció részese, mivel az adott állam oda tartozik.) Hosszú távon a hasadó állam léte veszélyezteti a civilizáció egységét.
- d. Az elszakadó államban pedig az adott állam kisebbsége (kormányzó elit) révén tagja más identitású civilizációnak, vagy egész egyszerűen a nemzetközi nagyhatalmi politika döntése miatt tartozik eltérő civilizációhoz, holott az államon belül létező kultúra az állam helyét egy másik civilizációban jelölné ki (pl. Törökország EU-hoz való csatlakozása).

[24] Huntington, 2019, 556.

Huntington említést tesz az ún. magányos állam kategóriájáról, amely önállóan alkot egy civilizációt, de nem rendelkezik a magállamon kívül egyéb egységekkel. Ez a Japán civilizáció. Az iszlám civilizáció jelenleg nem rendelkezik egy magállammal, a tagállamok között versengés folyik a vezető pozícióért. Az afrikai kontinens több vallásnak ad otthont, de nem tartozik egyik civilizációhoz sem. Az afrikai civilizáció képlékenysége a történelmi tapasztalatokból adódik, hiszen minden alkalommal gyarmatosító törekvések színtere volt.

Tulajdonképpen a civilizációk szerepe a „mi” és „ők” tudatának elmélyítése. Egy évszázaddal korábban ez nemzetállami szinten jelentkezett, mára azonban a globalizációban felértékelődött a kulturális identitás jelentősége és az ezen alapuló politikai törésvonalak. A bipoláris világrend felbomlása után az egységesség egyes tényezőivel szemben (világgazdaság, transznacionális nemzetközi intézmények) a kulturális elkülönülés és a civilizációs öntudat ellenható folyamatai figyelhetők meg. A világ bizonyos értelemben két részre osztható. A lényegi különbség a „Nyugat” mint domináns civilizáció és az összes többi között van, vagyis a világ „egyre” és „sokra” tagozódik. A világpolitikai események legfontosabb szereplői a nemzetállamok maradnak, de viselkedésüket és konfliktusaikat egyre inkább kulturális és civilizációs tényezők alakítják. Huntington a jövőben várható folyamatok kutatása során arra hívja fel a figyelmet, hogy civilizációk viszonylatában találkozások és kölcsönhatások sokasága játszódik le. A hidegháború után az államok hasonló vagy velük azonos kultúrájú államokkal működnek együtt, esetleg szövetkeznek és gyakrabban kerülnek konfliktusba más kultúrájú országokkal. „Az államok általában egy másik állam szándékaira hivatkozva határozzák meg a veszélyforrásokat és ezeket a szándékokat, valamint azok értékelését erősen befolyásolják kulturális megfontolások... Veszélyesnek tartanak olyan államokat, amelyeknek más a kultúrájuk, e kultúrát nem értik, tehát úgy érzik, nem bízhatnak bennük.”^[25]

Az egyetemi professzor első könyvében a jövőben lehetséges konfliktust is felvázol, ami a nyugat és az iszlám világ között fog kibontakozni. Miért? A civilizációk Nyugathoz való viszonya alapján különbséget tett ún. agresszív civilizációk (iszlám, Kína), gyenge civilizációk (Latin-Amerika, Afrika), illetve ingázó civilizációk (India, Oroszország) között. A megkülönböztetés alapja, hogy az egyes civilizációk hogyan viszonyulnak a nyugati civilizáció egyetemességigényéhez. A nyugati civilizáció ugyanis az egyetlen olyan szereplője a történelemnek, amely minden gazdasági befolyását, katonai erejét és politikai eszköztárát bevetette a világpolitikában. A Nyugatot törekvései konfliktusba sodorják más civilizációkba tartozó országokkal, leginkább Kínával és az iszlám országokkal.

A nyugati civilizációs minták és a modernizáció közvetítési törekvéseire háromféle reakció született:

- elutasították mindkettőt (Japán, a második világháborúig),
- elfogadták mindkettőt (Törökország),

[25] Huntington, 2019, 37.

- elfogadták a modernizációt, ám a nyugati értékrendet (politikai és jogi értelemben) nem (Kína).

Ebből arra lehet következtetni, hogy a nyugati minták egy része egész egyszerűen elutasításra talál. A civilizációk ugyanakkor nem örök életűek, még ha időben hosszan léteznek is és ki vannak téve a hanyatlásnak és pusztulásnak, ahogy azt korábban Spengler vagy Toynbee megvilágították. Az életben maradás érdekében a civilizációknak, saját egyediségüket felismerve, erősíteni kell hagyományos értékeiket és identitásukat. Ez a nyugatira is igaz, s ehhez Huntington hozzáteszi, hogy tartózkodnia kellene a jövőben a más civilizációk belügyeibe való beavatkozástól. „A civilizációk történelmi tapasztalatai azonban azt sugallják, hogy bár sok minden lehetséges, semmi nem elkerülhetetlen. A civilizációk átalakulhatnak, megújulhatnak. A Nyugat számára az a legdöntőbb kérdés, hogy – a külső veszélyeket leszámítva – képes-e a belső pusztulás folyamatát megállítani és visszafordítani. Vajon meg tudja-e önmagát újítani, vagy pedig a belső rothadás egyszerűen felgyorsítja a végső pusztulást, és/vagy más gazdaságilag és demográfiai értelemben dinamikusabb civilizációk befolyása alá kerül?”^[26] Később, a Kik vagyunk mi? című művében az amerikai identitás értékeit elemezte, s kifejezetten kritikus hangot ütött meg a multikulturalizmus és globalizáció jelenségeivel szemben. Végeredményben amellet száll sfkra, hogy Amerikának meg kell őriznie és újra kell élesztenie az angol nyelven, a protestáns értékeken, az individualizmuson, a vallásos elkötelezettségen és a jog tiszteletén alapuló „magkultúráját”. Erre a legnagyobb veszélyt a kulturális identitások különbségének politikai ideológiává válása (USA esetében a hispanizálódás), az amerikai elit „elnemzetietlenedése” és az állampolgárság leértékelése jelentik.

IV. MULTIKULTURALIZMUS ÉS A KULTURÁLIS IDENTITÁS POLITIKAI JELENTŐSÉGE

A fenti fejezetben három, XX. században meghatározó civilizációelméletet láthattunk. A kulturális identitások azonban nem csupán a civilizációk természetének megértése szempontjából fontosak, hanem a II. világháborút követő és napjainkig tartó nemzetközi gazdasági és politikai folyamatok elemzésének részét képezhetik. Miért? A liberális értéken nyugvó európai demokratikus politikai rendszerek a 1960/70-es évek fordulójától kezdve szembesültek azzal a jelenséggel, hogy a transznacionális vállalatban dolgozó vendégmunkások — amelyek az 1980-as évek politikafilozófiai vitáiban főként ázsiai munkavállalók voltak – eltérő, sok esetben az európai individuális értékrenddel ellenkező kulturális identitással rendelkeznek, ám a nyugati államok jogrendszerébe kell betagozódnuk.

[26] Huntington, 2019, 523.

Jelenleg a kortárs politikafilozófia vitái már a bevándorlás következményeiről szólnak, s az amerikai politikafilozófiai tapasztalattal kiegészülve, a multikulturalizmus diskurzusában jelennek meg. Nézzük meg, milyen elméleti gyökerekkel rendelkezik a multikulturalizmus jelensége, és milyen kritikai észrevételek születtek ezzel kapcsolatban.

A kifejezésről szóló tudományos diskurzust megnehezíti, hogy a sokszínűség/sokféleség számos formában létezik a társadalomban, hiszen az identitásnak létezik többek között nemi, faji és szexuális változata, így a multikulturalizmus tágabb értelemben nem csupán a kulturális identításra vonatkozik, hanem a társadalomban élő, valamilyen szempont alapján kisebbségben lévő csoportokra. Ehhez azonban meg kell különböztetnünk a többségi társadalmat annak kisebbségben lévő tagjaitól és az ő csoportjaiktól.

A „másság”, az „elismerés”, valamint az „identitás” politikájaként megjelenő multikulturalizmus kiindulópontja, hogy a kulturális csoportokat el kell ismernie és be kell fogadnia a többségi társadalomnak. A multikulturalizmus egyik fontos gyökere a komunitárius-individuális vita, pontosabban annak a megvitatása, hogyan vélekedünk igazságosságról és közjóról.^[27] A liberalizmus egyénközpontú, individuumra alapozott értékrendjével szemben a komunitáriusok a csoporthoz tartozást és a csoportidentitást tartják központi értéknek.

A liberális felfogásával szembeni kritika középpontjában John Rawlsnak Az igazságosság elmélete című munkájában megfogalmazott nézete áll. A Michael Sandel, Alasdair MacIntyre, Charles Taylor vagy Michael Walzer nevével fémjelzett komunitárius nézőpont hívei azt hangsúlyozzák, hogy az emberek mindenhol különböző közösségek tagjai, amelyeknek konstitutív szerepük van az egyének identitásában, a (köz)jóra vonatkozó elképzeléseik kialakításában. Ebből következően, a közjóról vagy az igazságosságról szóló vitában nem célravezető a liberális társadalomfilozófia formalizmusa és különbségeket semlegesítő volta. Alasdair MacIntyre az *After Virtue* (Az erény után) című könyvében védelmébe vette a közös célok által összekötött, bensőséges kölcsönösségen alapuló helyi közösség arisztotelészi eszményét, ahol az emberek egyszerűen felveszik és betöltik a társadalmilag adott szerepeket. A kanadai Charles Taylor Atomizmus című esszéjében szintén az arisztotelészi zoon politikon nézetét védte, amikor arra a megállapításra jutott, hogy, „...az ember társadalmi állat, sőt politikai állat, mert egyedül nem önellátó, és fontos értelemben nem önellátó egy poliszon kívül”.^[28] Mindkét esetben az individuum etikailag semleges, univerzális és absztrakt fogalmával szállnak szembe, amely szerintük egy társadalmi kontextuson kívüli, kortól és helytől független kategória. Ezzel szemben a társadalmi valóság az, hogy az egyén különböző közösségekben él, s a többségi társadalom identitásával szemben könnyen kerülhet hátrányos helyzetbe, ami egyúttal a fennmaradását veszélyezteti.

[27] A vitát ld. bővebben többek között: Takács, 2007, 358-365.; ill. Bell, 2023.

[28] Bell, 2023.

Milyen közösségekről beszélhetünk? Az 1985-ben kiadott *Habits of the Heart* tanulmánykötetben amerikai politikafilozófusok és szociológusok elemzik az életmód-enklávéknak nevezett identitást konstituáló közösségek főbb típusait. Ezek az alábbiak:

- a. Helyi vagy földrajzi értelemben körülhatárolható közösségek. A helyi közösségek, legyen az falu vagy nagyváros, szinte mindig rendelkeznek valamiféle érzelmi többletmotívummal, hiszen olyan helyre utalnak, ahol az ember otthon érzi magát, ahol született és nevelkedett, és ahol a mindennapi tevékenységét folytatja.
- b. Emlékezet közösségei, vagyis közös történelemmel bíró emberek közösségei. Tipikus példái a nemzeti és/vagy nyelvi alapú etnokulturális csoportok. Michael Sandel amerikai politikafilozófus különös hangsúlyt fektet a nemzeti politikai közösségre, és olyan intézkedések mellett érvel, amelyek növelik az állampolgári elkötelezettséget és a közérzetet.^[29] Ez a közösségtípus kerül szembe a kulturális sokszínűséggel, a multikulturalizmus jelenségével.
- c. Pszichológiai közösségek, azaz a személyes interakciók közösségei, amelyeket a bizalom, az együttműködés és az altruizmus érzelmi irányítanak. Ez olyan személyek csoportjára utal, akik közös tevékenységben vesznek részt és a közös célokra való törekvés során megtapasztalják az összetartozás pszichológiai érzését. (Ilyen többek között a család, a kis létszámú munkahelyi vagy iskolai környezet.)

A komunitárius amerikai politikafilozófia képviselői azzal érvelnek, a nyugati liberális demokrácia számára ezekhez a közösségekhez kötődő kulturális identitások sokfélesége valódi kihívást jelent mind politikai, mind jogi értelemben. Ennek egyik első vetülete az 1990-es években zajlott vita volt, amely az „ázsiai értékek” fogalma mentén bontakozott ki, és ázsiai tisztviselők generálták, a nyugati típusú polgári és politikai szabadságjogok megkérdőjelezése céljából. Ahogy a szingapúri Lee Kuan Yew fogalmazott, az ázsiaiaknak „...aligha van kétségük afelől, hogy egy a közösségi értékeket előtérbe helyező társadalomnak megfelel az amerikai individualizmus”.^[30]

Mit is jelent ez az álláspont a jogok védelme és biztosítása szempontjából?

1. A kulturális tényezők befolyásolhatják a jogok rangsorolását. Azokban az esetekben, amikor jogok összeütközéséről van szó, el kell döntenie, hogy melyiket áldozzuk fel. Más szóval, az eltérő kulturális identitással rendelkező társadalmak számára a jogok sorrendje nem azonos.

Az Egyesült Államok polgárai például hajlandóbbak lehetnek egy szociális vagy gazdasági jog feláldozására, ha az egy polgári vagy politikai joggal ütközik:

[29] Bell, 2023.

[30] Bell, 2023.

ha sem az alkotmány, sem a demokratikusan megválasztott képviselők többsége nem támogatja az egészségügyi ellátáshoz való egyetemes hozzáférést, akkor az egészségügyi ellátáshoz való jog jövedelemtől függetlenül korlátozható. Ezzel szemben a kínaiak hajlandóbbak lehetnek feláldozni egy polgári vagy politikai szabadságjogot, ha az egy társadalmi vagy gazdasági joggal ütközik: széles körű támogatásra találhat a független munkaközösségek alapításához való jog korlátozása, ha az szükséges a gazdasági fejlődés feltételeinek biztosításához. A jogoknak tulajdonított különböző prioritások akkor is számíthatnak, amikor arról kell dönteni, hogy a szűkös forrásokat mire költsek. Például a konfucianus örökséggel rendelkező kelet-ázsiai társadalmak nagy hangsúlyt fektetnek az oktatás értékére, és ez magyarázatot adhat arra, hogy más, hasonló gazdasági fejlettségű társadalmakhoz képest milyen nagy összegeket költenek az oktatásra.^[31]

2. A kulturális tényezők befolyásolhatják a jogok megalapozottságát.

Az egyik ilyen, kommunitárius érv az, hogy a demokratikus jogok Szingapúrban azzal indokolhatók, hogy hozzájárulnak az olyan közösségekhez való kötıdés erősítéséhez, mint a család és a nemzet.^[32]

3. A kulturális tényezők erkölcsi alapot nyújthatnak eltérő politikai gyakorlatokhoz és intézményekhez.

A konfucianizmus által befolyásolt kelet-ázsiai társadalmakban például széles körben elterjedt az a nézet, hogy a gyermekeknek kötelességük gondoskodni az idős szülőkről, és ezt a kötelességet csak a legkivételesebb körülmények között hagyják el. A politikai gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a kelet-ázsiai kormányoknak kötelességük biztosítani azokat a társadalmi és gazdasági feltételeket, amelyek megkönnyítik e kötelesség teljesítését. A politikai viták középpontjában általában az a kérdés áll, hogy a gyermeki jámborsághoz való jog leginkább olyan törvények révén valósítható-e meg, amelyek kötelezővé teszik a gyermekek számára az idős szülők anyagi támogatását, mint az anyaországi Kínában, Japánban és Szingapúrban, vagy az államnak inkább olyan közvetett módszerekre kell támaszkodnia, mint az adókedvezmények és lakhatási támogatások, amelyek egyszerően megkönnyítik az idősek otthoni gondozását, mint Koreában és Hongkongban. De az az érv, hogy Kelet-Ázsiában sürgősen biztosítani kell ezt a feladatot, nem politikai vita kérdése.^[33]

Amennyiben a jogok rangsora, megalapozottsága és az adott jog alapján megvalósított politikai gyakorlat mögötti egyetlen minden esetben a kulturális identitás, felvethető egy további kérdés is. Mi történik azokban a közösségi tevékenységekben, amelyek mélyen sértik az emberi jogokat? A rabszolgaság, a nép-

[31] Bell, 2023.

[32] Bell, 2023.

[33] Bell, 2023.

írtás, a gyilkosság, a kínzás, a hosszan tartó önkényes fogva tartás, a szisztematikus faji megkülönböztetés stb. nem magyarázható meg a nyugati értékrendtől eltérő, azzal ellentétes kulturális identitással. A kommunárius nézeteket valló Michael Walzer ezt azzal küszöbölte ki, hogy egy minimális és egyetemes erkölcsi kódex minden társadalom számára mérce lehetne.^[34] Csakhogy léteznek olyan szürke zónák, pl. a büntetőjog, a családjog, a nők jogai, a szociális és gazdasági jogok, az őslakosok jogai stb. területén, ahol vékony határ húzódik a jogos és jogellenes magatartások között.

A multikulturalizmus mellett szóló normatív politikai filozófiák egyik legjelentősebb képviselője Charles Taylor. A kanadai származású filozófus 1992-ben publikálta a *Politics of Recognition* (Az elismerés politikája) című könyvét, amelyben a kulturális különbségeken alapuló egyenlőtlenségek leküzdésében látta a multikulturalizmus kihívására adott megfelelő választ. Ha több, különböző kulturális identitású csoport/közösség él egy társadalomban, akkor a többségi társadalom domináns kultúrája elnyomja/elnyomhatja a kisebbségi csoportokat. Ezt Taylor szerint a liberális társadalomfilozófia formális egyenlőségen nyugvó elmélete nem képes orvosolni. Művében elsősorban Rousseau, Herder és Hegel politikafilozófiájára támaszkodik és azt állítja, hogy identitásunkat soha nem másoktól elszigetelten határozzuk meg, hanem párbeszédben, interakcióban, amely számos esetben konfliktushoz vezet. Mivel identitásunk dialógusokban alakul ki, kommunikálunk másokkal, így függünk is mások elismerésétől. Az elismerés hiánya vagy téves felismerése súlyos sérüléseket okozhat: „Egy személy vagy egy embercsoport valódi kárt, valódi torzulást szenvedhet el, ha a körülötte lévő emberek vagy a társadalom egy beszűkítő, megalázó vagy megvetendő képet tükröz vissza róluk.”^[35] Az elismerésért folytatott küzdelemben Taylor megkülönbözteti az elismerés politikáját az általa hagyományosnak nevezett liberális egyenlő tisztelet politikájától. Az elismerés politikája azon ítéleteken alapul, hogy mi teszi lehetővé a jó életet, és ebben a kultúrák integritása fontos szerepet kap.

Az állam feladata biztosítani mindazon feltételeket, amely a társadalomban létező nem domináns kultúrák újratermelődését lehetővé teszik. A többségi társadalommal szemben kifejezetten hátrányos helyzetbe kerülhetnek akár etnikai, akár szexuális, akár kulturális kisebbségek tagjai. Bár az állampolgárok egyenlő méltóságának és jogainak elismerése, a diszkrimináció tilalmának elve szerves részét képezik a modern alkotmányfejlődésnek, a XX. századi polgárjogi, feminista és egyéb emancipációs törekvések következményeként a politika központi fogalmává az elismerés vált.

Egy demokratikus politikai rendszerben az elismerésnek két módja lehetséges: 1) a jogok egyenlővé tétele és minden polgár egyenlő méltóságának elismerése; illetve 2) a különbözőség politikája, amely szerint az elismerés megilleti minden személy és csoport identitását, amely megkülönbözteti a többi csoport-

[34] Bell, 2023.

[35] Bell, 2023.

tól vagy a többségi társadalomtól. Ez utóbbi magában foglalja a pozitív diszkriminációt, mindaddig, amíg az adott csoport a többségi társadalomhoz képest hátrányos helyzetben van. (Kanadában 1988 óta hatályban van az 1971-ben elfogadott Multikulturális törvény /Multicultural Act/). Taylor elméletének lényege, hogy a liberális társadalomfilozófia csupán a negatív diszkriminációtól védi meg a bármilyen szempontból kisebbségben lévő egyéneket és csoportokat, ezzel azonban nem tudja a hátrányos helyzetét megszüntetni. A kulturális identitás megőrzését biztosító politika viszont támogatja ezen identitások kifejezését és fennmaradását. (Pl. Kanadában nem elegendő azt lehetővé tenni, hogy bárki beszélhessen franciául, hanem a francia nyelv túlélését kell biztosítani, annak érdekében, hogy a távoli jövőben is legyenek francia ajkú kanadai állampolgárok.) Ennek az elvnek az érvényesülésében az állami hatóságoknak az autonómia különböző formáit kell biztosítani.

Taylor elismerési politikáját többek között Jürgen Habermas bírálta. Habermas szerint a demokratikus társadalom lényege, hogy nincs szubsztanciálisérték-konzensus. Amennyiben az értékek közösséget akarnánk megteremteni, annak következménye hosszú távon a szegregáció, illetve az egyenlőtlenség újratermelődése lenne. Habermas legfőbb érve, hogy a multikulturalizmus maga is előmozdítja a csoportok közötti egyenlőtlenség növekedését. Ráadásul a multikulturalizmus fogalma rendkívül összetett. „A multikulturális társadalom emancipációs mozgalmi nem alkotnak egységes jelenséget. Más követelésekkel élnek aszerint, hogy az endogén kisebbségek ébrednek-e tudatára identitásuknak vagy a bevándorlás révén keletkezett új kisebbségek; aszerint, hogy ezzel a feladattal olyan államok konfrontálódnak-e, melyek történelmük és politikai kultúrájuk alapján már bevándorlóországnak (Einwanderungsland) számítanak, vagy olyanok, melyek nemzeti önértelmezését az idegen kultúrák integrációjához utólag kell hozzáigazítani.”^[36] Minél mélyebbek az áthidalandó vallási, faji vagy etnikai különbségek, illetve történelmi és kulturális egyenlőtlenségek; annál fájdalmasabbak az önmeghatározás tendenciái, akár azért, mert „...az elismerésért küzdő kisebbség a tehetetlenség tapasztalatai elől regresszióba menekül, akár azért, mert csak a tömegek mozgósítása útján lehet felébreszteni a tudatot egy újonnan létrehozott identitás artikulációja érdekében”.^[37]

Habermas szerint az elismerés politikája egyúttal sérti a modern jog alapelveit, amelynek legfőbb tulajdonsága, hogy individuális és procedurálisan szabályozott. A kollektív célok és értékek figyelembe vétele azzal a veszéllyel jár, hogy felbomlasztja a jog struktúráját, holott a jogalkotás procedurális értelmezése önmagában elegendő arra, hogy a társadalomban megjelenő különböző értékek elismerést nyerjenek.

A multikulturalizmus másik nagy teoretikusa, a kanadai Will Kymlicka a Multikulturális állampolgárságban a liberális politikai filozófia egyéni központú önmegvalósításra és szabadságra alapozott értékét helyezi kulturális kontex-

[36] Habermas, 1997, 159.

[37] Habermas, 1997.

tusba. Azt állítja, hogy az egyén szabadságának egyik fontos feltétele, hogy megfelelő választási lehetőségekkel rendelkezzen. Ebben a lehetőségben a kultúrák egyéni választások külső és támogató környezeteként értelmezhetők, az egyén célkitűzései közötti választásban értelmes lehetőségeket és alternatívákat biztosítanak. Az ember kulturális tagsága fontos szerepet játszik az önazonosság megteremtésében, egyfajta horgonyként szolgál az egyén számára. Kymlicka szerint nem az individuum jelenti a problémát a modern társadalomban, hanem annak abszolutizálása. Nagyon mély kapcsolat van ugyanis egy személy önbecsülése és a közösség által számára biztosított megbecsülés és tisztelet között. Nem egyszerűen a bármely kultúrához való tartozás, hanem a saját kultúrához való tartozás az, aminek a feltételeit az államnak biztosítani kell a jog eszközeivel ahhoz, hogy a kulturális tagság értelmes választási kontextus és az önbecsülés alapja lehessen.^[38]

Kymlicka szerint a liberalizmus egyéni jogok védelmét biztosító gondolkodásmódját felül kell bírálni. Az állam feladata megteremteni a kulturális csoportok közötti egyenlőséget, a fennmaradásban érdekelt kultúrák egyenlő mértékben történő támogatásával és a túléléshez szükséges azonos feltételek kialakításával. Ez a jogalkotásban többszintű autonómia megvalósításával érhető el:

1. önkormányzati jogok biztosítása, azaz a központi kormányzati szervek és a regionális alegységek közötti hatáskör- és munkamegosztás, lehetséges formái többek között a regionális vagy föderális állam;
2. ún. polietnikus jogok biztosítása, azaz anyagi támogatás és jogi védelem a nem domináns kulturális identitásoknak (pl. iskolai tantervek átalakítása, multikulturális oktatáspolitikák kialakítása);
3. speciális képviselői jogok, mint pl. meghatározott számú hely biztosítása a törvényalkotásban és az állami intézményekben.

Elméletének heves vitát kiváltó pontja, hogy a kulturális megosztottság eredetének két különböző változatát különítette el. A társadalom nem domináns kultúrája megjelenhet egyfelől az adott államban élő 1) ún. őshonos kisebbségek és 2) bevándorlók csoportjaiban. A két típus közötti, egyébként normatív következményekkel járó különbség, hogy a bevándorlók önszántukból változtatnak államot, így az egyének kulturális beágyazottsághoz való joga csak az őshonos kultúrák esetében terheli az államot a kultúra fennmaradását biztosító politikák kötelezettségével. A bevándorlók tömegével szemben alkalmazandó célravezető politika az integráció és asszimiláció előmozdítása lehet. Ez utóbbi több kritikai megjegyzést vont maga után. Az indiai származású brit filozófus, Bhikhu Parekh *Rethinking Multiculturalism* (A multikulturalizmus újragondolása) című, 2000-ben kiadott művében elutasítja a kettős mérce alkalmazását, de vitatja a liberalizmus énközpontú gondolkodásmódját is. Parekh a brit gyarmatrendszer tapasztalataiból kiindulva a kulturális megosztottságot tekintette a je-

[38] Song, 2020.

len kor legnagyobb kihívásának, amely szerinte nem oldható meg a társadalom önképének és politikai intézményeinek újragondolása nélkül. A társadalomban uralkodó eszméknek, az intézményeknek és a közpolitikáknak meg kell jeleníteni a társadalom kulturális sokszínűségét. A közjó nem a többségi társadalom által megfogalmazott politikai cél, hanem a társadalom valamennyi komponense közötti dialógus eredményeként elálló egész, amely arányos mértékben tükrözi valamennyi kulturális identitás lényeges elemét.^[39] Ezzel szemben éppen a Habermas által felvázolt egyenlőtlenség és annak következményeként megjelölt szegregáció hozható fel érvként. A nagyobb csoportban/közösségben élő, saját kulturális identitással rendelkező és ahhoz mereven ragaszkodó egyének nem feltétlenül és nem mindenáron akarnak részesülni az állami szociál- és oktatáspolitikai nyújtotta lehetőségekkel. A nagyvárosokban külön kerületekben élő közösségek számos példát szolgáltatnak arra, hogy önként választják a befogadó társadalommal szembeni elkülönülést és szeparációt.

Erre a dilemmára világít rá Josep Raz 1994-ben közölt írásában. Raz különbséget tett a kulturális identitások eredete alapján azon csoportok között, akik földrajzilag elkülönülve élnek az állam területén belül (pl. skótok); míg mások egy földrajzi térben, azonos szolgáltatásokon osztoznak (pl. a 2014-es bevándorlási hullámmal érkező arab vagy afrikai közösségek, stb.) Ez utóbbi a növekvő népességvándorlás következményének tekinthető.

Ezek a típusok eltérő módon viszonyulnak a többségi társadalomhoz. A különböző kulturális identitások együttélése vezethet elkülönüléshez, amelyben párhuzamosan létező és egymással szemben álló kulturális egységek jönnek létre, mind etnikai, mind vallási alapon nyugvó oktatási, kulturális és gazdasági rendszerekben. Az együttélés vezethet differenciálódáshoz, amely új formákat és struktúrákat hoz létre a vallás és a kultúra társadalmi szférájában anélkül, hogy bárki is megkérdőjelezné a társadalmi differenciálódás létjogosultságát.^[40] Ennek megfelelően, a multikulturalizmus csak a differenciálódás folyamatában nem kerül ellentétbe az adott állam jogrendjével. Elkülönülés esetében elkülönült kultúrák, párhuzamos társadalmak jönnek létre, amelyek konfliktusok forrásai lehetnek a közösségek között.

Raz szerint végső soron a multikulturális állam „...különböző közösségekből áll és egyiknek sem a tulajdona. A különböző közösségek egymáshoz viszonyított mérete hatással lesz ugyan a források és a nyilvános terek elosztásával kapcsolatos viták eldöntésére, egyik közösségnek sem szabad azonban megengedni, hogy sajátjának tekintse az államot, vagy azt gondolja, hogy mások az ő türelmétől függenek.”^[41]

Az elkülönülés tapasztalatának egyik politikai megfogalmazója David Cameron brit miniszterelnök volt. A brit politikus egyik 2011-es beszédében kijelentette: „Az állami multikulturalizmus doktrínája alapján arra ösztönöztük a

[39] Parehk, 2000.

[40] Song, 2020.

[41] Raz, 1939, 175.

különböző kultúrákat, hogy külön életet éljenek, egymástól és a többségi társadalomtól elkülönülve. Nem sikerült olyan társadalmi jövőképet nyújtaniuk, amelyhez ők [a fiatal muszlimok] úgy érzik, hogy tartozni akarnak”.^[42] Cameron szerint a multikulturalizmus az elkülönülést és a megosztottságot jelenti, nem pedig az integrációt és az egységet. Érdemes megjegyezni továbbá, hogy még a 2014-es bevándorlási hullám előtt két szervezet is megfogalmazta a multikulturalizmusra épülő politikák sikertelenségét. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2008-ban a *White Paper on Intercultural Dialogue* című dokumentumban leszögezte, hogy a multikulturalizmus megbukott, helyét az interkulturálisnak kell felváltania. Az UNESCO 2009-ben közreadott, *World Report on Cultural Diversity* című jelentése egy poszt-multikulturális fordulat szükségessége mellett érvelt. Mindkét dokumentum egybehangzóan az interkulturális párbeszéd időszerűségét fogalmazta meg, a multikulturalizmusra épülő politikai gyakorlatok helyett.^[43]

A multikulturalizmus mellett szóló érvek után nézzünk meg néhány további kritikai megjegyzést. Az egyik ellenérv a kultúrák természetéből vezethető le. Ez alapján megállapítható, hogy a kultúrák nem különálló, egymástól elkülönülő, zárt egészek; a háborúk, az imperializmus, a kereskedelem és a migráció révén régóta kölcsönhatásban vannak egymással és befolyásolják egymást. A kultúra tehát nem a társadalom egyes csoportjainak statikus állapota, hanem egy dinamikusan változó életforma és identitás. A világ számos részén az emberek olyan kultúrákban élnek, amelyek már kozmopolita kultúrák, ezek egyfajta kulturális hibridként jellemezhetők. Jeremy Waldron, a New York-i Egyetem jogfilozófus professzora szerint: „Olyan világban élünk, amelyet a technológia és a kereskedelem, a gazdasági, vallási és politikai imperializmus és ezek utódai, a népvándorlás és a kulturális hatások szétszóródása alakított. Ebben a kontextusban, mondjuk, egy bennszülött kultúra hagyományos gyakorlatában való elmerülés lenyűgöző antropológiai kísérlet lehet, de mesterséges elszakadást jelent attól, ami valójában a világban történik”^[44] Ha egy kultúra megőrzésére vagy védelmére törekszünk, fennáll annak a veszélye, hogy a kultúra egy állítólagosan tiszta változatát részesítjük előnyben, és ezzel megnyomorítjuk annak képességét, hogy alkalmazkodjon a körülmények változásaihoz.

A másik ellenérv a társadalmi bizalommal és a gazdasági újraelosztás problémáival függ össze. Egyik képviselője, David Goodhart a brit társadalom kulturális identitásbeli különbségei tekintetében az idegenek által okozott „kellemtlenségekről” (*discomfort*) beszélt. Az idegenekkel nemcsak együtt kell élni, hanem osztozni kell velük a nyilvánosság, a jóléti állam erőforrásai, illetve a demokratikus döntéshozatal színterein. A kulturális különbségek aláássák a jóléti állam alapját képező szolidaritást, egyre kevésbé lehet ugyanis elvárni az embe-

[42] Raz, 1939, 175.

[43] UNESCO World Report, 2009; idézi: Lexikon.adatbank.ro: Társadalomismeret-multikulturalizmus.

[44] Song, 2020.

rektől, hogy olyan polgártársaikért vállaljanak közterheket, akik a sajátjukkal összeegyeztethetetlen értékeket vallanak.^[45] Végül a feminizmus felől érkező kritika is megfontolandó. A társadalom bármely szempontból kisebbségben lévő csoportjának nyújtott külső – állami – védelem néha belső korlátozások árán valósul meg. Az állam előmozdítja a jogalkotás révén ezeknek a csoportoknak a fennmaradását és esélyegyenlőségét, alkalmazhat pozitív diszkriminációt előmozdító kvótákat, ám ezzel együtt hozzájárulhat az adott közösség vezetői által hozott döntések/szabályok tovább éléséhez (például az őslakos közösségek önkormányzati jogainak tiszteletben tartása egyúttal szexuálisan diszkriminatív szabályok „elismerésével” jár együtt). A feminista érv tehát egy paradox helyzetre hívja fel a figyelmet. Az állami jogalkotás eszközével egy adott csoport kulturális identitásának fennmaradását elő lehet mozdítani, de olyan szabályok és szokások megőrzéséhez járulnak hozzá, amelyek a közösség egyes tagjainak – leginkább nőknek – az emancipációját gátolják.

V. ÖSSZEGZÉS

Bár a kultúra és a civilizáció fogalmi sokrétűek, jelentéstartalmát, meghatározását több tudományterület is megkísérelte. Az kétségtelen, hogy a nemzetközi térben kulturális törésvonalak idézik elő az államok közötti konfliktusok jelentős részét. A XIX. század során fejlődésnek indult (európai) nemzetállamot komoly kihívások érik. A társadalomtudomány a bipoláris világregnd összeomlása után elsősorban a globális kapitalizmusra és a nemzetállami döntéshozatal befolyásoló multinacionális/transznacionális vállalatokra, intézményekre fókuszált. Az azóta eltelt három évtized azonban rávilágított arra, hogy sokkal fontosabb szerepe van a kulturális identitásnak, mint korábban. Ma nem kizárólag kulturális javakat, gondolkodásmódokat, örökölt vagy tanult viselkedésmintákat látunk magunk előtt, hanem ezen a közösségi értékrenden alapuló politikai cselekvést, amely végső soron az államok külpolitikai döntéshozatalára is hatással bír.

IRODALOM

- Bell, Daniel (2023): Communitarianism. In: Zalta, Edward N. – Nodelman, Uri (eds.): *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Fall 2023 Edition.
- Boglár Lajos (szerk.) (1961): *Népek, nyelvek, kultúrák*. Gondolat, Budapest.
- Borocho, Robert (2006): A formal concept of culture in the classification of Alfred L. Kroeber and Clyde Kluckhohn. In: *ANALECTAR*. Vol. XXV./2006/2.

[45] Goodhart, 2004.

- Braudel, Fernand (1977): A civilizáció története: a múlt magyarázza a jelent. In: Glatz Ferenc (szerk.): *Történeleméleti és módszertani tanulmányok*. Kossuth Kiadó, Budapest.
 - Cicero, Marcus Tullius (2004): *Tusculumi eszmecsere*. (Ford. Vekerdi József) Allprint, Budapest.
 - Dudás Emese (2004): Kitekintés: Kultúraközi kutatások és nemzetközi menedzsment. In: Hunyadi György (szerk.): *Gazdaságpszichológia*. Osiris, Budapest.
 - Egresi Katalin (2020): *Ember-társadalom-jog*. Universitas–Győr Nonprofit Kft., Győr.
 - Ferguson, Niall (2010): *Civilizáció. Nyugat és a többiek*. Scolar, Budapest.
 - Fukuyama, Francis (2022): *A történelem vége és az utolsó ember*. Európa Könyvkiadó, Budapest.
 - Geertz, Clifford (1988): Sűrű leírás. Út a kultúra értelmező elméletéhez. In: Vári András (szerk.): *Misszionáriusok a csónakban*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
 - Habermas, Jürgen (1997): Harcok az elismerésért a demokratikus jogállamban. In: Feischmidt Margit (szerk.): *Multikulturalizmus*. Osiris Láthatatlan Kollégium, Budapest.
 - Hofstede, Geert (1991): *Cultures and organizations. Software of the Mind*. McGraw Hill, New York.
- DOI: <https://doi.org/10.1002/hrdq.3920040314>.
- Hofstede, Geert (2008): *Kultúrák és szervezetek*. VHE Kft, Pécs.
 - Huntington, Samuel: *A civilizációk összecsapása és az új világrend alakulása*. Európa Könyvkiadó, Budapest.
 - Jelenits István (2010): Kultúra és kereszténység – Kereszténység és kultúra. In: *Vigilia*. 75. évf., 2010/3. sz.
 - Karácsony András (1997): *Bevezetés a társadalomelméletbe*. Rejtjel, Budapest.
 - Korpics Márta (2015): *A kultúra fogalma, modellek és elméletek*. Janus Pannonius Egyetem TTK, Pécs. (Elérhető: https://janus.ttk.pte.hu/tamop/tananyagok/interkult_komm/2_a_kultra_fogalma_modellek_s_elmletek_a_kultrrl.html. Letöltés ideje: 2024.03.30.)
 - Lexikon.adatbank.ro: Társadalomismeret-multikulturalizmus. (Elérhető: <https://lexikon.adatbank.ro/mobil/tarsadalomismeret/szocikk.php?id=43>. Letöltés ideje: 2024.03.30)
 - Márai Sándor (1997): *Kassai őrjárat*. Helikon, Budapest.
 - Morgan, Lewis Henry (1961): *Az ősi társadalom*. Gondolat, Budapest.
 - Parekh, Bhikhu (2000): *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*. Palgrave, Houndmills–New York.
 - Raz, Joseph (1997): Multikulturalizmus – liberális szempontból. In: Feischmidt Margit (szerk.): *Multikulturalizmus*. Osiris Láthatatlan Kollégium, Budapest.
 - Song, Sarah (2020): Multiculturalism In: Zalta, Edward N. (ed.): *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Fall 2020 Edition (Elérhető: <https://plato.stanford.edu/archives/fall2020/entries/multiculturalism>. Letöltés ideje: 2022. 03.04.)
 - Spengler, Oswald (1995): *A Nyugat alkonya I-II*. Európa, Budapest.
 - Szerb Antal (2021): *A világirodalom története*. Magvető, Budapest.
 - Takács Péter (szerk.) (2007): *Államelmélet 1*. Szent István Társulat, Budapest.
 - Taylor, Charles (1997): Az elismerés politikája. In: Feischmidt Margit (szerk.): *Multikulturalizmus*. Osiris Láthatatlan Kollégium, Budapest.
 - The Guardian, Goodhart, David (2004): *Discomfort of Strangers*. 24 February 2004. (Elérhető: <https://www.theguardian.com/politics/2004/feb/24/race.eu>. Letöltés ideje: 2024. 03. 07.)
 - Toynbee, Arnold (1973): *Válogatott tanulmányok*. Társadalomtudományi Könyvtár–Gondolat, Budapest.

- Tylor, Edward Burnett (1975): A kultúra tudománya. In: Maróti Andor (szerk.): *Forrásmunkák a kultúra elméletéből. 1. Szöveggyűjtemény.* Tankönyvkiadó, Budapest..
- UNESCO World Report. Investing in Cultural Diversity and Intercultural Dialogue. UNESCO, Paris, 2009.
- Vitányi Iván (2002): A civilizáció és a kultúra paradigmái. In: *Magyar Tudomány.* 2002/6. sz.
- Vörös Miklós (1994): Határesetek. In: *Replika.* 1994/14-15. sz.
- White Paper on Intercultural Dialogue. „Living Together as Equals in Dignity”. Council of Europe, Strasbourg, 2008.



Szerényi Gábor grafikája

KESÉNYÉ BOHÁCSI BEÁTA

A mesterséges intelligencia begyűrűzése a mindennapokba

ABSTRACT

As we know, AI is evolving very rapidly and is being developed by professionals in all segments. If you think about it, there is no area where there has been no new developments, even if only at the experimental level. The aim of my research is to find out what society thinks about AI. Would I prefer to highlight its negative or positive impact? As we know, gunpowder was first used for fireworks. Will this be the fate of AI: a destructive weapon in the hands of robots against humanity? Or will the symbiosis of machines and humans lead to peace and peaceful centuries? Based on the opinions expressed, my aim is to find out which perspective people align with in 2023.

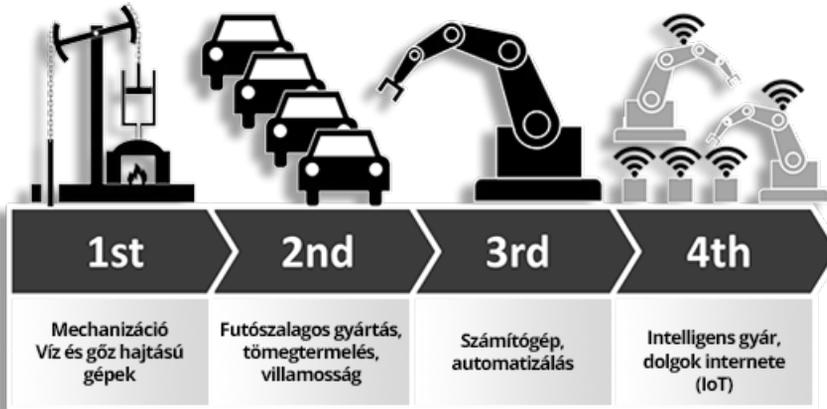
Keywords: artificial intelligence ■ survey ■ negative effects ■ robotics ■ vision

I. BEVEZETÉS

A mesterséges intelligencia vagy gondolkodó gép egymás szinonimái is lehetnek. Az embereket régóta foglalkoztatja ez a kérdés: valójában már az első gőzgép megjelenése óta félelem övezi a gépeket. Már az 1900-as évektől jelentek meg olyan irodalmi művek (Ld. Frank Baum: Óz, a nagy varázsló-sorozat, 1907), amelyekben érző és gondolkodó robotokat ábrázolnak. Mégis mi teszi őket gondolkodóvá, vagy mi képes ezt a látszatot kelteni? Az emberi és gépi fejlődés egyik közös kulcsfontosságú találmánya az MI, ami már a valóságban is lehetővé teszi, hogy egy gép gondolkodásra hasonlító cselekedeteket (pl. beszéd, fordítás, képszerkesztés stb.) hajtson végre. Mindez pedig megkönnyítheti a mindennapi tevékenységünket, segítve és támogatva feladatainkat akár a munka világában, akár a ház körüli tevékenységekben.

II. DIGITÁLIS FORRADALOM

A különböző ipari forradalmak az emberrel együtt fejlődnek, s az alkotók álmainak lassan nem is lehet határt szabni. Az első ábrán jól lehet látni, milyen fontos állomások vannak az egyes ipari forradalmaknál. Mik azok a kulcsfontosságú események, fejlesztések, melyek meghatározók az egyes állomásokon.



1. ábra: Az ipari forradalmak
(Forrás: <http://industry4.hu/hu/>)

A digitális forradalom alapja a mikrochipek, integrált áramkörök feltalálása volt, az 1950-es évektől kezdődően. Ezt követte ezen eszközök teljesítménynövekedése, valamint bevezetésük a termelés rugalmas automatizálásába. A későbbiekben pedig kiépült egy világméretű kommunikációs hálózat, az internet is.

A jelenleg utolsó, negyedik ipari forradalmat (másnéven második digitális forradalom) a kiber-, digitális és fizikai rendszerek összefonódására épül. Ez a változás még nem zárult le, nagy lehetőségeket rejt pl. a robotok és a mesterséges intelligencia dinamikus fejlődése. És nem utolsó sorban áttörést jelenthet a mobilitásban (tömegközlekedés, önvezető járművek) is.

Ellentétben az ipari forradalommal, a mesterséges intelligencia forradalma nem a fizikai képességekről szól majd Vardi szerint, hanem arról, hogy az emberi ész, és a mesterséges intelligencia és erő háborúját ki nyeri meg.^[1]

[1] Ld. Shell, 2018.

III. MESTERSÉGES INTELLIGENCIA

A robotikával és az automatizálással szorosan összefügg a mesterséges intelligencia (MI) és ennek köre (az angolban „artificial intelligence”, azaz AI). Az MI a számítógép-tudomány egyik ága. Részét képezi számítógépes programok fejlesztése, melyek olyan feladatok elvégzésére képesek, amelyek egyébként emberi erőforrást igényelnek.

Az Európai Parlament megfogalmazása szerint: „a mesterséges intelligencia (MI) a gépek emberhez hasonló képességeit jelenti, mint például az érvelés, a tanulás, a tervezés és a kreativitás. Lehetővé teszi a technika számára, hogy érzékelje környezetét, foglalkozzon azzal, amit észlel, problémákat oldjon meg, és konkrét cél elérése érdekében tervezze meg lépéseit. A számítógép nemcsak adatokat fogad (már előkészített vagy összegyűjtött adatokat érzékelőin, például kameráján keresztül), hanem fel is dolgozza azokat és reagál rájuk. Ezek a rendszerek képesek viselkedésük bizonyos fokú módosítására is, a korábbi lépéseik hatásainak elemzésével és önálló munkával.”

Az MI algoritmusok által tanulhat, megfigyelhet, problémákat oldhat meg, megérthet nyelveket és/vagy logikai alapú érveléseket. A legfőbb szempont, ami megkülönbözteti a többi programtól az MI-t, az az intelligencia. A szimpla programok egy előre meghatározott feladatsorozatot hajtanak végre. Ezzel szemben az MI-programok az emberi intelligencia bizonyos szintjét utánozhatják.^[2]

A mesterséges intelligenciával ellátott robotok hivatás képeznek az MI és a robotika között, hiszen az MI-algoritmusok ebben az esetben ahhoz szükségesek, hogy a robot komplex feladatokat láthasson el.^[3]

IV. ROBOTIZÁCIÓ/AUTOMATIZÁCIÓ HATÁSA A MUNKAERŐPIACRA – MESTERSÉGES INTELLIGENCIÁVAL TÁMOGATVA

Feltételezzük, hogy a technológia nem fogja teljes mértékben feleslegessé tenni az emberi munkát, ugyanakkor a munkaerőpiacra és a jövedelemegyenlőtlenségre gyakorolt hatása igen nagy. A robotika fejlődése egyre gyorsabb – szinte minden területen. A robot előnyei közé sorolható, hogy állandó, magas minőségű termékeket tud előállítani, nem fárad el, nem kell neki fűtés, világítás, munkaegészségügy és -védelem, társadalombiztosítás. Ráadásul a legújabb fejlesztésű robotok kezelése és programozása nagyon egyszerű, bárki számára elsajátítható feladat (néhány esetben nem is igényel programozási nyelvet, hanem egy egyszerű alkalmazáskezelő használatát kell elsajátítani, s villámgyorsan – akár pár perc alatt is – átprogramozhatóak).^[4]

[2] Keséné, 2020.

[3] Csepeli, 2020.

[4] Ford, 2018.

A szorosabb ember–robot együttműködéshez mindkét fél a saját erősségeivel járul hozzá: a robotok gyorsasága és precíziója kombinálva az emberi kreativitással és intelligenciával az eddigi leghatékonyabb termelést teszi lehetővé.^[5]

A következő állomás az úgynevezett okosgyár megvalósulása, amelynek egyik legfontosabb előfeltétele a mobil robotok elterjedése. A mobil robotok legnagyobb erőssége, hogy önállóan tudnak mozogni a különböző munkaállomások között, támogatva ezzel a humán–robot együttműködést, végső soron pedig a gyártási folyamatok rugalmasabbá tételét. Emellett a szerszámgépek automatizálása lehetővé teszi, hogy egyetlen vezérlőegység által irányítva a robotok összehangoltan dolgozhassanak.^[6]

V. MESTERSÉGES INTELLIGENCIA A MINDENNAPOKBAN

Bart Selman szerint a robotok és más rendszerek egyre jobban a hétköznapi élet részévé válnak, és az emberek elkezdnek megbízni bennük. A számítógépekben manifesztálódó mesterséges intelligencia alapvetően kezdi hallani és látni, amit az emberek csinálnak, de hiányzik belőle az érzelem és az intuitív kogníció.^[7]

Senkinek sem kell bemutatni azt a szituációt, melyben szó szerint sokkot váltott ki a sakkozók nemzetközi közösségében, amikor 1997-ben a Deep Blue program legyőzte Garri Kaszparov sakkvilágbajnokot.^[8] (Vagy amikor az IBM Watson nevű, kérdésekre válaszoló programja 2011-ben, a Jeopardy nevű kérdés-felelek versenyben a verseny két emberi szereplője (Brad Rutter és Ken Jennings) elől elnyerte az 1 millió dolláros sikerdíjat^[9]) Nos, ezek voltak az első olyan „szereplősei” az MI-nek, amit ország-világ láthatott. Néhány más területet ki is emelek, kicsit részletesebben beszéljek róla.

1. Oktatás

A mesterséges intelligencia lehetőségeinek vizsgálata átalakította többek között a számítástechnikával, a gazdasággal, a közlekedéssel, a munkaerőpiaccal és az oktatással kapcsolatos gondolkodást. Az utóbb említett terület egyik legfontosabb problémája a tanárok és a diákok attitűdje az oktatási célú MI alkalmazásának jövőjével kapcsolatban, hiszen nemcsak a diszruptív technológiák fejlesztése befolyásolja azok sikerét, hanem az is, ahogyan a döntéshozók és

[5] Jakab, 2020.

[6] Hajdú, 2020.

[7] Hajdú, 2020.

[8] Newborn, 2012.

[9] Ld. bővebben: Csepeli, 2022; Chandrasekar, 2014.

a felhasználók fogadják, illetve birtokba veszik ezeket az újításokat. Kiterjedhet: 1) az oktatásfejlesztés intézményes kérdéseire (milyen szabályozások vagy intézményi felkészültségek szükségesek ahhoz, hogy az MI-t implementálni lehessen az oktatási tevékenységekbe); 2) a tanítás és a tanulás hatékonyságának növelésére (a meglévő tanulmányok ezt – megfelelő szisztematikusan létrehozott adattömeg hiányában – főként egyéni és csoportszinten vizsgálják); valamint 3) a változóban lévő ember-számítógép kommunikáció pszichológiai következményeire.^[10]

Nagyon sok olyan, MI-alapú szoftver van már most is jelen a világhálón, melyek ingyenesen elérhetőek, s akár komplett esszéket, fogalmazásokat tudnak írni néhány kulcsszó megadásával (pl. ChatGPT, PULI GPT, Molin AI). Vagy olyan kép- és zenei szerkesztő programok, melyek pár kattintással kész remekműveket hoznak létre a felhasználóinak (pl. CutoutPro, Crayon, Bebeethoven.ai). Nem beszélve a szövegszintű fordító MI-kről (DeepL), melyeket beépítenek akár a Google, vagy más nagyobb cégek platformjukba. Ezek használata jelentős átalakítást igényel a jövő pedagógusaitól, mennyire is kell átformálni a követelményeket, számonkéréseket.

2. Művészetek

Már a művészetek világába is belekerült a mesterséges intelligencia. Erre az egyik legjobb példa egy 2021-es németországi zenei bemutató. Ez év október 9-én, többéves feszült várakozás után mutatták be Ludwig van Beethoven befejezetlenül maradt X. szimfóniáját Bonnban, a zeneszerző szülővárosában. A Matthias Röder körüli zenetudósok egy kutatócsoportot alapítottak azzal a céllal, hogy az MI kínálja új lehetőségeket kiaknázva kísérletet tegyenek a X. szimfónia lezárására. A tulajdonképpeni cél az volt, hogy a fennmaradt, töredékes vázlatokat digitalizálva az MI folytathatja és be is fejezheti a Beethoven által félbehagyott munkát.^[11]

Nemcsak a zeneművészet az, ahová beférkőzött az MI és szimbiózisban tudtak vele együtt dolgozni, de van magyar érdekltség is: idén Vámos Miklós legújabb könyvében (Szív és lélek) mesterséges intelligencia készítette az illusztrációkat, az Athenaeum Kiadó gondozásában.^[12] Vámos Miklós a következőket írja az utóiratában: “Ez a kiadvány más szempontból is izgalmas: Magyarországon még aligha készültek címlapok és könyvillusztrációk mesterséges intelligencia (MI) segítségével. Fölteszem, mire nyájas olvasóimhoz eljut, ők nálam már sokkal jobban fogják tudni, hogy mi fán terem az Artificial Intelligence, és mire jó.”^[13]

[10] Bokor, 2020.

[11] Mitnyán, 2023.

[12] Ld. a kiadó Facebook-oldalát.

[13] Forrás: a Líra könyvkiadó honlapja.

VI. KUTATÁS

1. Kutatási adatok, módszerei

A kutatásomat kérdőíves módszerrel készítettem el. Az online kérdőívben 16 kérdést tettem fel egy Google űrlap segítségével. A célkorosztály 18 éves korcsoporttól indult, s a legtöbb kitöltések a 36-55 éves korcsoportból érkeztek (64,6%). Maga az adatfelvétel 2023 októberében zajlott le. A nemek arányát tekintve a női kitöltők voltak többségben (67%). A kitöltők végzettségüket tekintve főiskolai (30%) vagy egyetemi (30%) végzettséggel rendelkeztek. A foglalkoztatottság tekintetében pedig elmondható, hogy 90%-uk aktív dolgozó, vagy vezetői beosztásban dolgozik.

A kérdőívben a feleletválasztós kérdések voltak túlsúlyban. Ez a módszer jelen esetben egy önkitöltős kérdőív volt, melyet anonim résztvevők körülbelül 3-4 perc alatt ki is tudtak tölteni. A témakör egyértelműen a mesterséges intelligencia köré épült

VII. A KUTATÁS EREDMÉNYEI

Első kérdésemben arra voltam kíváncsi, vajon az emberek mit értenek mesterséges intelligencia alatt. A válaszok 61,1%-ában azt kaptam, hogy ez egy mesterségesen létrehozott tudat. Az Európai Parlament mai álláspontja szerint a mesterséges intelligencia (MI) a gépek emberhez hasonló képességeit jelenti, mint például az érvelés, a tanulás, a tervezés és a kreativitás. Lehetővé teszi a technika számára, hogy érzékelje környezetét, foglalkozzon azzal, amit észlel, problémákat oldjon meg és konkrét cél elérése érdekében tervezze meg lépéseit. A számítógép nemcsak adatokat fogad (már előkészített vagy összegyűjtött adatokat érzékelőin, például kameráján keresztül), hanem fel is dolgozza azokat és reagál rájuk.^[14]

Második kérdésemben azt szerettem volna tudni, hogy felsorolt állítások közül melyekkel értenek egyet a kitöltők. A válaszadók túlnyomó többsége (95,6%) bejelölte, hogy lehet káros, vagy hasznos, attól függően, hogy ki hozza létre és mi célból. A legkevesebb szavazatot az a kijelentés kapta, amely szerint: segít megvédeni az egyén magánéletét (4,4%).

Harmadikként azt kérdeztem, hogy a válaszolók szerint a tudatos gondolkodás csak emberi tulajdonság-e. Kiderült, hogy a kitöltők 53%-a szerint igen, az.

S ez a kérdés szorosan kapcsolódik a 4. kérdéshez, amiben a lemásolhatóságra voltam kíváncsi: itt a válaszadók 69%-a mondta, hogy nem, a gépek nem fogják lemásolni az embert, az emberi tudatot.

[14] Forrás: az Európai Parlament honlapja.

Az 5. kérdésem híres személyekhez köthető: ha tőlük hallanak figyelmeztető felhívásokat az MI-vel kapcsolatban, mi jellemzi a reakciójukat. Itt a válaszadók 33%-a választotta azt, hogy megijeszti őket, de optimisták. 26,5%-ukat nem ijeszti meg, s csupán 14%-uk fél az ilyen hírektől.

A következő kérdésben afelől érdeklődtem, vajon a következő 10 évben az MI és az automatizálás mit fog eredményezni a munkaerő-piacon. A válaszadók 60%-a mondta azt, hogy kis mértékben fogja befolyásolni a foglalkoztatottságot, s csak 9%-uk szerint fog több munkahelyet teremteni, mint amennyit megsemmisít.

Az is szerepelt a kérdőívemben, hogy vajon mely területek lesznek azok, ahol a legtöbb változást fogjuk tapasztalni a közeljövőben. A válaszadók több mint 70%-a két olyan területet jelölt meg, ahol biztosan változás fog bekövetkezni: ezek az adminisztrációs/irodai munkák és a szállítás/logisztika területén vannak. A legkevesebb szavazat a jogra (16%) és az építőiparra (18%) érkezett.

Érdekelt még az is, hogy a mindennapi tevékenységekben hasznos lenne-e egy MI-vel rendelkező robot. Személy szerint én nagyon örülnék egy olyan robot-asszisztensnek, mint a Jetson családban Rosie (főz-mos-takarít), viszont a válaszadók között ez igencsak megoszlott. 32%-uk szerint hasznos lenne, 40%-uk szerint nem lenne hasznos, míg 28%-uk nem tudta pontosan megmondani.

Szó volt a művészetekről már a szakirodalmi feldolgozásban. A válaszadóim többsége szerint nem képes MI kreatív munka ellátására (43%) (pl. képzőművészet, irodalom). Mindössze 39%-a szerint viszont igen (a többiek nem tudtak erre a kérdésre válaszolni).

Ha már MI, akkor egy felsorolás szintjén megemlítettem pár, az interneten is elérhető MI-t. Ezek közül a legnépszerűbbek és ismertek a következők voltak: a DeepL (37% használja) és a ChatGPT (40% használja).

A vállalati MI kérdésköre is felmerült. Itt a válaszok 44%-a szerint ez egy összetett dolog, míg 26%-a nem is foglalkozott még ilyesmivel soha.

Majd legutolsó kérdésemben összességében, a technológiával, az MI-vel és a jövővel kapcsolatban kérdeztem a válaszadókat. 65,5%-uknak vegyes érzelmei vannak, 8%-uk inkább pesszimista, s 26,5%-uk optimista ezzel kapcsolatban.

VIII. ÖSSZEFOGLALÁS

Rövid kutatásomból is jól leszűrhető, hogy az emberek próbálnak együtt élni és fejlődni a technikai újításokkal. Az MI valóban be tud férkőzni a mindennapokba, az egyes területekre. Van, aki fél tőle, s van, aki üdvözölve várja a fejlődés következő szakaszát. Mindenesetre egy biztos: a változás elkerülhetetlen. Az élet része ma és lesz is. Ez viszi előre a fejlődést, az emberiséget. Az Európai Parlament is foglalkozik a kérdéssel, s biztatja is a lakosságot ezen eszközök használatára és bemutatja, milyen jövőbeli lehetőségeket hordoz magában.

Ryan McClead, szerint „...a mesterséges intelligenciával kapcsolatban olyan várakozások vannak, amelyek ma még lehetetlennek tűnnek, azonban másfél-két évtized távlatában már valósággá válhatnak. Addigra a mesterséges intelligenciára minden szakmában szükség lesz. A legtöbb iparág alapvetően más lesz 20 év múlva, mint napjainkban”.^[15]

IX. A TÉMA TOVÁBBI KUTATÁSI TERÜLETEI

Érdeemes lenne megvizsgálni akár területenként is a mesterséges intelligencia hatásait (pl. hadiipar, orvostudományok, vegyészet). Hiszen ezeken a területeken is óriási a fejlesztés. Akár a harci robotokra, az orvosi robotokra vagy a vegyi anyagok előállítására nézve is hatalmas a kísérletezés.

A speciális szükségletű emberek mindennapjait hogyan könnyítheti meg az MI és a robotika? A mesterséges intelligenciával támogatott kerekesszékek például úttörőek lehetnek a fejlesztésekben. Vagy a sebészeti robotok is óriási segítséget fognak jelenteni az olyan aprólékos műtétekhez, amelyekhez ezidáig óriási vágásokat kellett megejteni a beteg testén, hogy elérhetővé váljanak azok a kis testrészek, ahol a műtét szükségessé vált. Az MI megkérdezése és az egyes technikák összevetése, kiértékelése itt is egy fontos szempont lehet. S akár lépésről lépésre vezetni is tudja a beavatkozást.

Sőt mi több, akár a lakberendezés ágán belül is vizsgálhatjuk, miket tud ajánlani az egyes kívánságoknak megfelelően az MI. Programok állnak rendelkezésre, melyek az adott kívánalmaknak megfelelően olyan képet tudnak produkálni másodpercek alatt, ami minden belsőépítész álma is lehetne.

IRODALOM

- Bokor Tamás (2023): A mesterséges intelligencia alkalmazása az oktatásban–kihívások és következmények technológiaiainvariáns szempontból. In: *A mesterséges intelligencia és egyéb felforgató technológiák hatásainak átfogó vizsgálata*. Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Budapest.
- Chandrasekar, Raman (2014): Elementary? Question answering, IBM’s Watson, and the Jeopardy! challenge. In: *Resonance*. 19(3). DOI: <https://doi.org/10.1007/s12045-014-0029-7>.
- Csepeli György (2020). *Ember 2.0: A mesterséges intelligencia gazdasági és társadalmi hatásai*. Kossuth Kiadó, Budapest.
- Csepeli György (2022): A mesterséges intelligencia emberi arca. In: *Scientia et Securitas*. 3(2). DOI: <https://doi.org/10.1556/112.2022.00098>.

[15] Leduc-McNiven et al., 2018.

- Ford, Martin (2018): *Robotok kora*. HVG Kiadó Zrt., Budapest.
- Hajdú József (2020): A mesterséges intelligencia hatása a munkaerőpiacra, avagy elvezik-e a robotok az ember munkáját. In: *Infokommunikáció és Jog*. 2020(2).
- Jakab Nóra (2020): Robotika és a jog – A robotika munkajogot érintő kapcsolódásai, különös tekintettel a munkavállalói jogalanyiságra I. In: *Miskolci Jogi Szemle*. 15. évf, 2020/1. sz.
- Keséné Bohácsi Beáta (2020) *A digitális forradalom és személyzetfejlesztés*. Széchenyi István Egyetem Apáczai Csere János Kar, Győr.
- Leduc-McNiven, Kyle – Dion, Ryan T. – Mukhi, Shamir N. – McLeod, R. D. – Friesen, Marcia R. (2018): Machine learning and serious games: opportunities and requirements for detection of mild cognitive impairment. In: *Journal of Medical Artificial Intelligence*. Vol. 1/2018. DOI: <https://doi.org/10.21037/jmai.2018.07.02>.
- Newborn, Montly (2012): Kasparov versus Deep Blue: Computer chess comes of age. In: *Springer Science & Business Media*. DOI: <https://doi.org/10.3233/icg-1997-20105>.
- Mitnyán Lajos (2023). Az alkotás privilégiuma. In: *Közösségi Kapcsolódások*. 2023/kü-lönszám. DOI: <https://doi.org/10.14232/kapocs.2023.ksz.12-17>.
- Shell, Ellen Ruppel (2018): *The job: Work and its future in a time of radical change*. Currency.
- Az Atheneum Facebook-oldala. (Elérhető: https://www.facebook.com/athenaeumkiado/posts/6331757216861191?ref=embed_post- Letöltés ideje: 2023. október 20.).
- Lira.hu. (elérhető: https://www.lira.hu/hu/konyv/szepirodalom/gyerekirodalom/mesek/sziv-es-lelek-1?fbclid=IwAR18Pvot5XbPpvMe8JTQSDP7TekegNyiFp8PfbToX4ov-6K_9PXY1fq5X9k#bovebb_ismerteto. Letöltés ideje: 2023. október 20.).
- Európai Parlament: Mi az a mesterséges intelligencia, és mire használják? (Elérhető: https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/society/20200827STO85804/mi-az-a-mesterseges-intelligencia-es-mire-hasznaljak?at_campaign=20234-Digital&at_medium=Google_Ads&at_platform=Search&at_creation=DSA&at_goal=TR_G&at_audience=&at_topic=Artificial_Intelligence&gclid=Cj0KCQiAr8eqBhD3ARIsA1e-buMGU-su5Uk2Q-vu78fEaNmtdNUd9pbi9eGS-ISTF2Hg3JebttSgl8waAiieEALw_wcB. Letöltés ideje: 2023. október 20.).



Szerényi Gábor grafikája

CSÉFFAI ATTILA CSABA

Szakértők a bünvádi perrendtartásban

ABSTRACT

According to the rationale of Act XXXIII of 1896 on criminal procedure, the expert was considered neither a witness nor a judge, but rather occupies an independent position among the means of evidence, which was unquestionably accepted by the legal science of the time. In this study, the author attempts to uncover and resolve possible contradictions through an overview and interpretation of the rules concerning experts. The various chapters shed light on the operation of experts from different perspectives, answering questions such as who can be appointed as an expert (basis for employing experts), who can become an expert in the proceedings (becoming an expert), what procedural legitimacy is associated with experts (number of experts), what is the recognized method of counter-expertise (opposite expert), and finally, which customary law elements survived the enactment of the law (expert-witness). Simultaneously, the position and status of the expert in the trial become determinable, either confirming or refuting the legislative declaration.

Keywords: criminal procedure ■ expert evidence ■ the position of expert in lawsuit
■ theory of independent means of proof ■ opposite expert ■ expertwitness

I. BEVEZETÉS

A bünvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk (a továbbiakban: Bp.) indokolása szerint a szakértő se tanúnak, se a bírói hatáskör részének nem volt tekinthető, hanem a bizonyítás eszközei közt önálló helyet foglal el,^[1] melyet a kor jogtudománya kritika nélkül magáévá is tett.

Finkey Ferencz például kifejtette, hogy a szakértő egészen önálló és sajátos természetű bizonyító eszközt képez, amit viszont már azzal a közhelyszerű indokolással látott el, hogy a szakértői vélemény a bíróság tájékoztatására, felvilágítására, így a bírói meggyőződés keltésére szol-

[1] 1896. évi XXXIII. tc. indokolása: A szakértői szemlének, mint bizonyítéknak természete.

gálván; bizonyító erejét a bíróság szabadon mérlegeli.^[2] Közelebbi támpontot önálló bizonyítási eszköz jellegére azonban sem Finkey, sem pedig más szerző nem szolgáltatott, így maradt az általános tagadás, a tanú és a szakértők között kétségtelenül meglévő különbségek hangsúlyozásával és a bírói hatáskör részéről történő leválasztásával.

Edvi Illés Károly arra a zavarba ejtő körülményre hívta fel a figyelmet, hogy a bírói szemle és a szakértőkről szóló rendelkezések között szoros összefüggés áll fenn. Hangsúlyozta, hogy „a legtöbb esetben [...] bírói szemlével indul meg az eljárás, a [melynek keretében] (kiemelés tőlem) azután a szükséghez képest hívják segítségül oly dolog megítélésére a szakértőket, a melyeknek biztos felismerésére az e tekintetben laikus bíró tudása nem [volt] elegendő”.^[3] Mindezen okfejtés azonban inkább a bíró segédjének szerepét látszott alátámasztani, amit tovább erősített a tény, hogy a törvény XIV. fejezetében maga is egybefoglalta a bírói szemlét és a szakértői bizonyítást.

Jelen tanulmányban a szerző a szakértőkre vonatkozó szabályok áttekintése és értelmezése nyomán a fenti ellentmondások feltárására, esetleges feloldására tesz kísérletet. Az egyes fejezetek a szakértő működését különböző nézőpontból világítják meg, választ adva azokra a kérdésekre, hogy ki lehet (a szakértő alkalmazásának alapja), illetve ki válhat az eljárásban szakértővé (szakértőképesség), milyen perbeli legitimáció kapcsolódik a szakértőhöz (a szakértők száma), mi a szakértői ellenbizonyítás elismert módja (ellenőrző szakértő) és végül, mely szokásjogi elemek éltek túl a törvény hatálybalépését (szakértő-tanú). Ezzel egyidejűleg pedig meghatározhatóvá válik a szakértő perbeli helye és helyzete, megerősítve vagy megcáfolva a törvényhozói deklarációt.

II. A SZAKÉRTŐ ALKALMAZÁSÁNAK ALAPJA

Általánosságban az mondható el, hogy a bírónak joga volt az eljárás minden szakában hivatalból szakértőket alkalmazni, de nem volt joga minden esetben mellőzni azokat.^[4] A Bp. 225. §-a szerint „[h]a a bűnvádi ügyre nézve fontos tény-körülmények megállapítására vagy felderítésére személyes megfigyelés szükséges: bírói szemlét kell tartani. A mennyiben a szemlével megállapítandó tények felismeréséhez és megítéléséhez külön szakértelem szükséges: szakértők alkalmazandók”. A szakértő alkalmazásában a törvény tehát itt sem korlátozta egyébbel a bírót, mint annak kijelentésével, hogy a megállapítandó tény felismeréséhez külön szakértelem legyen szükséges,^[5] melynek fennforgása esetén azonban a szakértő kirendelése nem volt mellőzhető; elmulasztása a szemle bi-

[2] Finkey, 1903, 226.

[3] Balogh – Edvi – Vargha, 1909, 99.

[4] 1896. évi XXXIII. tc. indokolása: A szakértők alkalmazása.

[5] Balogh – Edvi – Vargha, 1909, 107.

zonyító erejének rovására esett.^[6] Noha a különleges szakértelem felmerülése elegendő okot szolgáltatott a bírói jogkör korlátozására, de ez egyben szükséges követelményt is jelentett. A Kúria egy nyomtatvány útján elkövetett bűncselekmény elbírálása kapcsán ugyanis kiemelte, hogy szakértők csak abban az esetben alkalmazandók, ha valaminek a felismeréséhez és megítéléséhez külön szakértelem szükséges, amely azonban a konkrét esetben már nem állott fenn,^[7] így a kérdést a bíróság önállóan jogosult volt eldönteni. Ezen felül természetesen a felek is kérhették a szakértő meghívását,^[8] de az eddigiekből következően a törvény általában a bíró belátására bízta annak eldöntését, hogy mikor forduljon a szakértőhöz,^[9] amely alól azonban néhány eset kivételt jelentett.

Kötelező volt a szakértő alkalmazása például a halottszemle és boncolás esetén, a gyermekölés, mérgezés, testi sértés vagy az elmezavar megállapítása során.^[10] A Bp. indokolása e körben helyesen kiemelte, hogy e szabályok nem jelentettek visszaesést a legális bizonyítékok tanához, hanem pusztán csak arra valók voltak, hogy „figyelmeztessék az eljáró közegeket, minő eljárást tart a törvény leghelyesebbnek és annyira fontosnak, hogy könnyelmű elmulasztásáért az eljáró közegek felelősségre is vonhatók, de távol áll attól, hogy a kérdéses esetekben pusztán a szakértői szemlét állítsa fel kizárólagos bizonyítékul, vagy hogy azt feltétlenül megfossza minden bizonyító erőtlől, ha esetleg nem felel mindenben az előirt kellékeknek”.^[11] Mindezt egyébként maga a Kúria is alátámasztotta, aki a testi sértés körében több alkalommal kimondani kényszerült, hogy a sértés milyensége nemcsak orvosi látellelletel, hanem egyéb hiteles adatok alapján is bizonyítható és minősíthető.^[12]

A szakértő kirendelése kapcsán kiemelendő, hogy a Bp. megfogalmazása lát-szólag teoretikusparadigma-semleges, hiszen a „Plósz-féle” Pp.-vel szemben a különleges szakértelem felmerülése mellett a bírói subjektum^[13] nem jelent meg kitételként. Ennek ellenére mégsem mondható, hogy a bűnvádi perrendtartásban a bíró subjektív nézőpontja hangsúlytalan lett volna, de az egyes, fontosnak

[6] Perjéssy, 1897, 192.

[7] Annak eldöntéséhez, hogy valamely sajtótermék kézirat jellegével bír, vagy a (magyar büntető-törvénykönyv a büntettekéről és vétségekről szóló 1878. évi V. törvénycikk) 63. §-ában meghatározott nyomtatvány, illetőleg az 1848: XVIII. tc. III. fejezetében tárgyalt időszaki lap fogalma alá vonható-e, a Bp. 225. §-ában feltételezett külön szakértelem nem kívántatik, hanem ezt a kérdést a lap előállítási módjának és rendeltetésének figyelembe vételével a bíróság önállóan eldöntheti. Lásd Kúria 5125/903. sz. (Döntvénytár, IV. kötet, 1905, 38-39.).

[8] Vámbéry, 1916, 140.

[9] Bursics, 1947, 92.

[10] Részletesen lásd a Bp. 240-253. §-okat.

[11] 1896. évi XXXIII. tc. indokolása: Testi sértések megállapítása.

[12] Lásd például: Kúria 6811. sz.; Kúria 11749. sz. (Döntvénytár, VII. kötet, 1884, 42-44.); Kúria 9168. sz. (Döntvénytár, V. kötet, 1883, 117-118.).

[13] Ti. „mellyel a bíróság nem rendelkezik” fordulat.

tartott esetek kiemelése,^[14] a szűkítő értelmezést támogató bírói gyakorlat^[15] és nem utolsó sorban a jogtudományak az erről a kérdésről alkotott véleménye^[16] annyira keskeny mederbe terelte a bírói diszkréciót, hogy az már-már felfogható volt a szakértői bizonyítás egy korai, emancipációs kísérletének is. Tény, hogy a büntető perrendtartásban a szakértő alkalmazásának ezen objektivizálódott változata a szakértőt és a bírót valamelyest távol tartotta egymástól, amely vég-ső soron beleillett abba a képbe, melyet a kor hazai eljárásjogászai a szakértő önálló bizonyítási eszköz voltáról elképzáltak.

III. SZAKÉRTŐKÉPESSÉG

A Bp. 225. §-ából az következett, hogy szakértő mindenki lehetett, „a kinek ismereti és különös tapasztalati a bíró tudásának és felismerő képességének kiegészítésre alkalmas volt”.^[17] Az alkalmazandó szakértőket rendszerint a bíróság, éspedig az a bíróság választotta meg, amelyik az ügyben eljár, amikor a szakértő alkalmazása felmerült; míg abban az esetben, mikor a terhelt(ek) az ellenőrző szakértő közreműködésével élt(ek), a szakértőt maga/maguk választhatta(k) meg.^[18] A Bp. a bíróság szakértőválasztási jogát annyiban mégis korlátozta, hogy elsősorban a rendes szakértők alkalmazását írta elő azzal a céllal, hogy a kellő ügyességgel, szakértelemmel, tapasztalattal és jellemmel rendelkező egyének közül aztán az egyes esetben a bíró nyugodtan választhasson.^[19] A Bp. 227. § (3)-(4) bekezdése korlátozó/megengedő szabálya szerint ugyanis a rendes szakértők csak akkor voltak mellőzhetők: ha ellenük aggodalom merült fel, ha akadályozva voltak, ha a késedelem veszéllyel járt, vagy ha köztők nem volt olyan, aki a kívánt külön szakértelemmel bírna. Ha szükségesnek mutatkozott azonban, akkor a rendes szakértőkön felül más szakértők, nevezetesen olyanok voltak alkalmazhatók, akik a kívánt külön szakértelemmel is rendelkeztek. A rendes szakértőket, mint a bíróság állandó szakértőit az igazságügyminiszter nevezte ki.^[20] A saját állandó szakértővel nem rendelkező járásbíróságok pedig – amennyiben a távolság és az eset megengedte – rendszerint a törvény-

[14] Részletesen lásd a Bp. 240-253. §-ait.

[15] Kúria 8957. sz. (Döntvénytár, VIII. kötet, 1884, 180-184.).

[16] Vö. 1896. évi XXXIII. tc. indokolása: A szakértők alkalmazása.

[17] Balogh – Edvi – Vargha, 1909, 101.

[18] Balogh – Edvi – Vargha, 1909, 111.

[19] 1896. évi XXXIII. tc. indokolása: A szakértők alkalmazása.

[20] Ha valamely törvényszéknél vagy járásbíróságnál a tudományok vagy ismeretek egyes szakmáiból gyakrabban kívántatik bűnügyi szakvélemény és a bíróság székhelyén ama szakmák valamelyikében kiváló képzettséggel és jártassággal bíró egyén lakik, ezt, beleegyezésével, az igazságügyminiszter az illető bíróság állandó szakértőjévé nevezheti ki (3700/1899. IM rendelet (büntető ügyviteli szabályok) 35. §).

szék állandó szakértőit alkalmazták.^[21] Noha kézenfekvőnek tűnne, hogy a rendes szakértők preferálásával szakvéleményük bizonyító ereje is felértékelődött, a helyzet azonban az, hogy a szabad bizonyítás talaján álló eljárásrendekben, mint amilyen a Bp. is volt, ez nem lett volna járható út. A más (külön) szakértők szakvéleményeinek bizonyító ereje így nem vált másodlagos vagy kevésbé fontos bizonyítékká pusztán azon az alapon, hogy azt a bírósági rendes szakértők körén kívüli személyek adták.^[22]

A Bp. – követve a német birodalmi perrendtartás felfogását – a szakértő közreműködési kötelezettségét az általános polgári kötelelességnél szűkebb körre szorította (szakértői kényszer elve). Eszerint az, akit szakértőül kirendeltek, nem tagadhatja meg közreműködését: ha a szemlénél szükséges szakmára rendes szakértő minőségben volt alkalmazva, vagy ha a szakmát keresetképpen gyakorolta.^[23] A törvény által felállított két csoport közül az első csoportba a rendes szakértők, akiknek közreműködési kötelezettségük bővebb indoklásra nem szorul, míg a második csoportba azok tartoztak, akik a szakmát keresetképpen gyakorolták. „Attól [ugyanis], ki keresetképpen gyakorol[t] bizonyos tudományos, művészeti vagy iparos foglalkozást, elvárhat[ta] az állam, hogy szolgálatait az igazságszolgáltatásnak is rendelkezésére bocsássa.”^[24] Az imént felsoroltakon kívül azonban joga volt a szakértői közreműködést bárkinek, minden indokolás nélkül megtagadni, azzal az egyetlen kötelelességgel, hogy mindezt a kirendelő hatóságnak bejelentsék.^[25] Az ellenőrző szakértő úgyszintén nem volt köteles a megbízást a féltől elfogadni.^[26] Ugyanakkor, ha „valaki a szakértőül való közreműködést akár kötelelességből, akár önként elvállalta, köteles [volt] a szükséges funkciókat a törvény szabályai szerint végezni”.^[27] Ehhez képest az engedetlen vagy makacs szakértővel szemben kényszerintézkedések voltak alkalmazhatók, melyek azonban lényegesen enyhébben alakultak, mint amelyek a tanúk esetében voltak alkalmazhatók. Az enyhébb intézkedést Perjéssy azzal a körülménnyel indokolta, hogy „a szakértő vonakodása, az igazságszolgáltatásra nem oly hátrányos, mint a tanué, mert a vonakodó, legtöbb esetben helyettesíthető”^[28] volt. A szakértőt elővezetni^[29] vagy letartoztatni^[30] nem lehetett, tekintettel arra, hogy „az ily kényszer folytán eljáró szakértő működésétől [már] nem sok eredmény [lett volna] várható”.^[31] Maradt tehát az okozott költségek megfizeté-

[21] 3700/1899. IM rendelet (büntető ügyviteli szabályok) 113. §.

[22] Vö. 1896. évi XXXIII. tc. indokolása: A szakértők alkalmazása.

[23] Bp. 231. § (1) bek.

[24] 1896. évi XXXIII. tc. indokolása: A szakértő kötelelessége a közreműködésre.

[25] Heller, 1947, 156-157.

[26] Bursics, 1947, 93.

[27] Finkey, 1903, 226.

[28] Perjéssy, 1897, 197.

[29] Heller, 1947, 157.

[30] Balogh – Edvi – Vargha, 1909, 128.

[31] 1896. évi XXXIII. tc. indokolása: A szakértők ellen alkalmazható rendbüntetés.

sében való marasztalás, valamint az elzárásra is átváltoztatható pénzbüntetés egyidejű alkalmazása.^[32] Fontos azonban rámutatni arra, hogy a rendőrhatalóság és az ügyészség ezen szankciókat önállóan nem alkalmazhatták, hanem avégett a bírósághoz kellett fordulniuk.^[33]

Természetesen a Bp.-ben is irányadó elvként érvényesülő követelmény volt, hogy a szakértő csak elfogulatlan egyén lehessen. Mint ahogy a törvény indokolása bölcsen megjegyezte: „[a] bíró a szakértők kinevezésénél főgondját arra [kell] fordítsa, hogy az ügyfelek a szakértők pártatlanságában és szakértelmében megbízzanak”,^[34] noha a bírónak ugyanakkor óvakodni kellett attól, hogy magára a szakértői tevékenységre befolyást gyakoroljon, mert a szakértői vélemény csak úgy felelhetett meg céljának, ha minden befolyástól mentes volt.^[35] A szakértői működést kizáró okokat a Bp. 229. §-a tartalmazza, melyek nagyrészt azonosak voltak a tanúságtételből kizáró okokkal,^[36] így nem véletlen, hogy néhány szerző a tanúkkal állította párhuzamba a szakértőket e tekintetben,^[37] noha a törvény részben, a tanúkra vonatkozó §-ok keretén kívül eső, külön kizáró okot is felvet, minthogy a szakértőkre nézve az elfogultságnak még a látszatát is ki kellett zárni.^[38] Ehhez képest azokra, akikre nézve kizárási ok fennforogott, még akkor sem voltak alkalmazhatók szakértőül, ha egyébiránt a felek abba beleegyeztek, amely az ellenőrző szakértő működésére már nem állott fenn,^[39] egyértelműen rávilágítva arra, hogy a védelem szakértőjének pártosságát kizáró okként kezelni nem volt szabad. Máskülönben meglehetősen szigorúnak volt mondható a törvény: a kizáró okok egyrészt a lelet és a vélemény semmisségét okozták, másrészt pedig az eljárás minden szakaszában figyelembe veendő volt. Az egyetlen kivételként talán a pénz-, közhitelepítési- és bélyeghamisítás (kivéve a magánosok által kibocsátott hitelpapírok) megállapításánál volt megemlíthető, ahol mindenkor a sértett fél adott nyilatkozatot és szakértői véleményt a hamisítás fenn- vagy fenn nem forgásáról.^[40] A rigorózus szabályokat – a könnyebbség kedvéért – a jogelmélet aztán néhány helyen felpuhította, de éppen csak annyira, hogy nem várt el *contra legem* jogalkalmazást a bírótól. Ilyen eset volt például az, amikor a szakértő a szemle alkalmával még nem állott kizáró ok alatt, de akkor, amikor a véleményét elő kellett volna terjeszteni, már igen, lelete továbbra is felhasználható maradt, noha véleménye nem volt figyelembe vehető bizonyíték-

[32] Bp. 232. §.

[33] Heller, 1947, 157.

[34] 1896. évi XXXIII. tc. indokolása: A szakértők alkalmazása.

[35] Perjéssy, 1897, 200.

[36] Balogh – Edvi – Vargha, 1909, 120.

[37] Heller Erik például a „[k]éptelenség szakértői közreműködésre” témakörét azzal vezette be, hogy a szakértőnél az elfogulatlanság ugyanolyan lényeges kérdés, mint a tanúnál (ld. Heller, 1947, 154.).

[38] Balogh – Edvi – Vargha, 1909, 121.

[39] Az ellenőrző szakértő működése ugyanis eleve egyoldalú beállítottságú (lásd Heller, 1947, 154-155.).

[40] Fayer, 1905, 340.

ként.^[41] Egy másik eset pedig akkor állt elő, amikor a két szakértő közül csak az egyik került kizáró ok hatálya alá. Ilyenkor a tartalmilag össze nem függő mozzanatra adott leletek, illetve vélemények nem hatottak ki egymásra, míg ha mindkét szakértő véleménye egyazon mozzanatra vonatkozott, úgy a kizáró ok alatt nem álló szakértő véleménye is semmisnek volt tekinthető, mert nem volt megállapítható, mennyire állott az előbbi a másiknak befolyása alatt. „A semmisség hatása annyiból áll[t], hogy a teljesített előkészítő eljárás során a szakértői szemlérelől felvett jegyzőkönyvet a főtárgyaláson felolvasni nem [volt] szabad, de az [nem volt] megtiltva, hogy az aggálytalan szakértőt a főtárgyaláson kihallgassák és a bíróság előtt tett nyilatkozatának értékét szabadon mérlegelhesék.”^[42] Ez utóbbi szabályban a modern eljárásjogban ismert ezüsttálca doktrína ismerhető fel,^[43] ráadásul úgy tűnik, hogy a lelet kizárásával a szakvélemény tanúvallomás alakjában nyert ismét bizonyító erőt, vagyis a szakértőt nemcsak – említetten – a bíró segédjének szerepétől, hanem a tanú pozíciójától sem sikerült következetesen távol tartani. Mindezt alátámasztja az a speciális kizáró ok is, amely szerint a halált megelőző betegségben gyógykezelő orvost nem lehetett szakértőként alkalmazni, ami Fayer László szerint némiképp analógiája volt azon határozmánynak, ami szerint a vizsgálóbíró is ki van zárva a per további folyamában való részvételből.^[44] Csakhogy a Bp. 241. § (2) bekezdése szerint az ilyen orvos mégsem volt teljes egészében kizárva az eljárásból, hiszen a vizsgálóbíró rendelkezése köteles volt megjelenni és a körlefolyásra nézve – lehetőleg a boncolás előtt – felvilágosításokat adni, nem kevesebbet elvárva tőle, minthogy tanúvallomást tegyen orvosszakmai megítélésű kérdésekben. A kizárási okok között kell megemlíteni azt a polgári perrendtartásban meglévő szabályt^[45] is, miszerint közszolgálatban álló egyén nem volt alkalmazható szakértőül, ha ezt feljebbvaló hatósága a közszolgálat érdekeibe ütközőnek nyilvánította.^[46] Ha ezt a fölöttes hatóság megtette, akkor a közszolgálatban álló egyénre éppoly kizáró ok állt fent, mint minden más szakértővel szemben meghatározott egyéb kizáró akadályok esetén, így a szakértő a közreműködést anélkül tagadhatta meg, hogy ehhez a bíró felmentésére szüksége lett volna.^[47]

A kizáró okok természetesen nem merítették ki mindazon körülményeket, melynél fogva a szakértő elfogulatlan eljárása elvárható lett volna. Az aggályossági okok felmerülése esetén a rendes szakértő mellőzendő volt,^[48] ahol általában a kizáró okok között eredetileg nem szereplő, de mégis megokolható körülmények jelentek meg. Az alkalmazandó két szakértő egymás közötti

[41] Vö. Heller, 1947, 154.

[42] 1896. évi XXXIII. tc. indokolása: Kizáró okok és a felek kifogásai.

[43] A témáról lásd részletesen: Gácsi, 2015, 5-29.

[44] Fayer, 1905, 333.

[45] „Plósz-féle” Pp. 355. § (4) bek.

[46] Bp. 231. § (4) bek.

[47] Balogh – Edvi – Vargha, 1909, 125-126.

[48] Bp. 227. § (4) bek.

rokonsági foka tipikus esete volt ennek, mert ahogy Perjéssy magyarázta: „az ilyeneknél feltételezhető könnyebb és önkéntelen befolyásolás”,^[49] melynek elkerülése miatt mellőzendő volt az együttes alkalmazásuk.^[50] Szemben azonban a kizárási okokkal, az aggályosságai okok érvényesíthetősége mind időben,^[51] mind tartalmában^[52] korlátozás alá estek, midőn a kifogás csak akkor volt figyelembe vehető, ha a szemle megkezdése előtt már elő volt terjesztve, nyomatékos volt és a szakértő mellőzése a késedelem veszélyével nem járt.^[53]

A befolyásmentes szakértői eljárást a bíróság értelemszerűen az eljárás teljes szakaszában hivatott volt biztosítani, ezért nagy óvatosságot igényelt a bíróság részéről például az, hogy mikor és mily terjedelemben engedte meg a szakértőnek az összes peranyag tanulmányozását.^[54] Ahogy a törvényi indoklás máig hatóan megjegyezte: „[n]em lehet teljesen elzárkózni [ugyanis] amaz aggodalom elől, hogy a szakértő az iratokból esetleg előre elfogult véleményt alkot magának, hogy az írásokból merített mellékes részletek befolyásolhatják ítélőtehetségét, sőt hogy észleleteinek hiányait egyes vallomások tartalmából igyekszik pótolni. Ezért a [törvény] a bíróság belátására bizza, mikor tartja szükségesnek az iratok közlését és mily terjedelemben.”^[55] Ahogy azt is, hogy a szakértőnek a bizonyító eljárás kiegészítésére tett indítványát mennyiben teljesítse akkor, amikor arra a meggyőződésre jutott, hogy a szakértői vélemény alaposágához nem szükséges, sőt esetleg a vélemény objektivitását csökkentené,^[56] megóvva ezzel a szakértőt attól, hogy a vizsgálóbíró szerepét átvegye.^[57]

A kizáró okok széles körére tekintettel a Bp. nem ismerte a klasszikus értelemben vett véleménymegtagadás jogát,^[58] kivételesen azonban a kirendelt szakértő is felmenthető volt, ha az illető vizsgálat teljesítésére vagy véleményadására kellően képesnek nem érezte magát, vagy ha más nyomós okot hozott fel.^[59] A szakértő felmentésének oka gyakran azonosnak mutatkozott azzal az okkal, amelynek alapján az ily szakértő a Bp. 227. § (4) bekezdése alapján mellőzhető volt, csakhogy még az utóbbi hivatalból volt vizsgálendő, addig előbbi a

[49] Perjéssy, 1897, 205.

[50] Lásd még az 1896. évi XXXIII. tc. indoklása: Halottszemle és bonczolás. Gyermekekölés megállapítása.

[51] Bp. 230. § (2) bek. első mondat.

[52] Bp. 230. § (2) bek. második mondat.

[53] 1896. évi XXXIII. tc. indoklása: Kizáró okok és a felek kifogásai.

[54] Balogh – Edvi – Vargha, 1909, 136.

[55] 1896. évi XXXIII. tc. indoklása: A szakértők joga, a bizonyító eljárás kiegészítése tekintetében.

[56] Balogh – Edvi – Vargha, 1909, 135.

[57] Finkey Ferencz megengedő álláspontot fogadott el, szerinte a szakértők felhívhatták a bíróság figyelmét például „oly fontos körülményre, melyek a vád által fel nem hozattak [voltak], s melyek a bukás tényálladákhöz tartoz[tak]” anélkül, hogy ezáltal szerepükből kibillentek volna (Finkey, 1903, 235.).

[58] A vélemény megtagadásának joga itt tulajdonképpen a Bp. 231. § (1) bekezdésében meghatározott szakértői körön kívüli személyeket illette meg, melyet inkább indoklás nélküli felmentési jogként lehetett értelmezni.

[59] Bp. 231. § (2) bek.

szakértő kérésére történt és fakultatív jelleggel bírt.^[60] A törvény tulajdonképpen ezzel a rendelkezéssel kívánt egyensúlyt teremteni a szakértői véleménynyilvánítás állampolgári kötelezettsége és a szakértő egyéni érdeke között. „Ha tehát a kirendelt szakértő kötelességének, az eset körülményeihez képest, csak nagy áldozatok árán [tudott volna megfelelni], vagy ha a szakértőt betegség, halálózás a családban stb. akadályoz[ta], s igénybevétele nem [volt] halaszthatatlanul sürgős, akkor a bíró a kirendeléstől kivételesen felmenthet[te].”^[61] Hangsúlyozni kell azonban, mint ahogy azt a törvény indokolása is kiemelte, sürgős eljárás szükségessége esetén a szakértői vizsgálat semmilyen szín alatt nem volt elhalasztható.

A fentiek alapján a szerző nem talált arra vonatkozó bizonyítékot, hogy a szakértő teljes mértékben meg tudott volna szabadulni a bírói, avagy a tanúi attitűdtől a Bp.-ben; épp ellenkezőleg. Míg ugyanis a szakértőképességet illetően a törvény szigorú előírásai a szakértőt a bíróhoz emelték, addig jó néhány esetben választott olyan perjogi megoldást a törvény, amely alig tett különbséget a tanú és szakértő között. Mindezt a továbbiak sem tudták igazán megcáfolni.

IV. A SZAKÉRTŐK SZÁMA

A Bp. 227. § (3) bekezdése a szakértők számáról úgy rendelkezett, hogy „a bíróság rendes szakértői közül kettőt, az ügy fontosságához képest esetleg többet [alkalmaz]. Csekélyebb fontosságú körülménynek megállapítására, vagy ha több szakértő nehezen volna található; egynek alkalmazása is elégséges” volt. Főszabályként tehát a több szakértő elve érvényesült a Bp.-ben, amely rendszerint két szakértőt jelentett. A szakértők számát egyébiránt a bíróság – a felek közbejötté nélkül – maga határozta meg, az eset és a szakértői vélemény várható jelentőségére figyelemmel, ami nagy körültekintéssel járt, mert a nagyon sok szakértő alkalmazása éppoly zavaró lehetett, mint nagyon kevésé.^[62] Két szakértőnél kevesebb szakértőt azonban csak csekély fontosságú körülmények megállapítása vagy a késedelem veszélye esetén alkalmazhatott a bíróság, az utóbbi esetben azonban tanácsos volt azt felülvéleménnyel pótolni.^[63] Ezt egyébként maga a törvény indokolása is kiemelte, miszerint azon „fontos esetekben, midőn a késedelemmel járó veszély miatt csak egy szakértőt alkalmazott a bíró: iparkodjék ennek véleményét egy másik szakértővel felülbíráltatni”.^[64] A főszabály alól egyetlen kivétel említhető meg, ha ugyanis a mérgezés gyanúja forogott fenn, a

[60] Balogh – Edvi – Vargha, 1909, 127.

[61] 1896. évi XXXIII. tc. indokolása: A szakértő kötelessége a közreműködésre.

[62] Vö. 1896. évi XXXIII. tc. indokolása: A szakértők alkalmazása.

[63] Perjéssy, 1897, 193.

[64] 1896. évi XXXIII. tc. indokolása: A szakértők alkalmazása.

vegyészi vizsgálatot rendszerint az országos bírósági vegyész teljesítette,^[65] aki azidőtájt dr. Felletár Emil gyógyszerész volt. Minden más esetben az egy szakértő alkalmazása rendkívül ritkának volt mondható és csupán azon kivételes esetekben kerülhetett rá sor, amikor az ügy lényegét nem érintő, jelentéktelennek tűnő mellékkörülmény feltárása esetén a szakértői vizsgálatra mégiscsak szükség volt.

A többes szakértés elve a hibás szakvélemény kijavítására irányuló eljárásokban is megmaradt, ahol a törvényi dichotómia, bár külön kezelte a ténybeli megállapításokban,^[66] illetve a véleményekben^[67] előforduló ellentmondásokat, lényegében azonban mindkét esetben mégiscsak ugyanaz az eljárás követhető. Eszerint, ha a kétségek ugyanazon szakértőkkel nem voltak eloszlathatóak, akkor más szakértőkkel kellett újabb szemlét tartani, illetve más szakértők véleménye volt beszerzendő, ami rendszerint a korábbi szakértői vizsgálatok teljes megisméltését, és nem a már eljárt szakértők véleményének felülvéleményezését jelentette,^[68] melynél fogva a korábban meghatározott szakértők száma ebben az esetben is irányadónak volt tekinthető. Főülvéleményezésnek egyébként csak orvostani vagy vegyészeti kérdésekben volt helye,^[69] melyre egészen eltérő eljárásrend vonatkozott. A törvény úgy szólt, hogy „[a] mennyiben [a hibás vélemény kiküszöbölése] orvostani, vagy vegyészeti kérdésekre nézve válnék szükségessé: ha a véleményt nem a törvényszéki orvos, illetőleg nem az országos bírósági vegyész adta, ennek felülvéleménye szerzendő be; ha pedig a bíróság kétségeit ez a vélemény sem oszlatta el, főülvélemény adása végett az igazságügyi orvosi tanács keresendő meg”,^[70] azaz orvosszakértői véleményt elsőfokon a törvényszéki orvos, másodfokon az igazságügyi orvosi tanács, míg a vegyész szakvéleményt elsőfokon az országos bírósági vegyész, másodfokon pedig szintén az igazságügyi orvosi tanács vizsgálta felül.^[71] Fontos azonban kiemelni, hogy a felülvéleményezés csak abban az esetben tarthatta meg kétfokú jellegét, ha az első szakvéleményt nem törvényszéki orvos, illetőleg az országos bírósági vegyész adta, amit azonban számos jogi előírás kerülendőnek tartott,^[72] jóllehet, az egyszakértős felülvéleményezés – már említettem – leginkább az alapszakvélemény hitelesítésére szolgáló intézmény szerepét töltötte be, függetlenül ezáltal magát a szakértők perbeli számától. Ehhez képest valódi felülvéleményező szervként a testületi formában működő Igazságügyi Orvosi Tanács^[73] járt el,

[65] Bp. 244. § (1) bek.

[66] Bp. 237. §.

[67] Bp. 238. § (1) bek.

[68] Balogh – Edvi – Vargha, 1909, 143.

[69] Bursics, 1947, 95.

[70] Bp. 238. § (2) bek.

[71] Balogh – Edvi – Vargha, 1909, 143.

[72] Lásd például a hullavizsgálat körül követendő eljárás esetében a 78.879/II. 1887. sz. BM. körrendelet 10. §-át; a bűnvádi ügyekben felmerülő vegyészeti kérdésekben a 4967/1893. IM rendeletet.

[73] Lásd az igazságügyi orvosi tanácsról szóló 1890. évi XI. törvénycikket.

amely, bár kétségtelenül a legmagasabb szakmai fórumot jelentette az alaptalan szakértői véleményekkel szemben, véleményének el- vagy el nem fogadása épp-úgy a bíróság szabad mérlegelése körébe esett,^[74] mint bármely más szakértői vélemény.^[75] A felülvélemény beszerzésének joga – egy kivételtől eltekintve^[76] – szabály szerint csak a bíróságot illette meg,^[77] amely csak akkor volt kérhető, ha „a bírósági szakértők között ellentétes nézetek nyilvánultak, vagy ha ezt a bíróság szükségesnek [vélte]”.^[78] Ha az igazságügyi orvosi tanács fölülvéleménye sem nyújtott teljes tájékoztatást, a bíróság megkeresésére köteles volt a tanács a kívánt felvilágosítást vagy pótvéleményt megadni.^[79]

A Bp.-ben a többes szakértő elvének következetes érvényesülése óhatatlanul is a társas bíraskodásra emlékeztethet minket. Az eljáró szakértők egyet nem értése a szakértői eljárás megalapozatlanságával járt, melynek egyenes következménye a vizsgálat megismétlése, illetve orvosi és vegyészeti szakkérdésben annak magasabb fórum által történő felülvizsgálata volt, melyben szintén felfedezhető bizonyos párhuzam a bírósági jogorvoslati rendszerrel. A szakértői bizonyítás ily módon történő megszervezése pedig a szakértő szerepét elkerülhetetlenül a bírósági szervezetrendszerbe illeszkedőnek láttatta.

V. ELLENŐRZŐ SZAKÉRTŐ

A kodifikáció során felismerést nyert az a tény, hogy „a terheltnek szakértő által teljesített védelme gyakran fontosabb, mint a jogi védelem”,^[80] így az olyan ügyben, melyben az eldöntendő kérdések felismeréséhez és megítéléséhez külön szakértelem volt szükséges; a terhelt, vagy ha több a terhelt, ezek együttesen, saját költségükön ellenőrző szakértő közreműködésével élhetnek. Az utóbbinak joga volt a terhelt vagy terhelték érdekeit szakértői közreműködésével elmozdítani s megoltalmazni. Nevezetesen, a szemlénél jelen lehetett, az esetleges hiányokra vagy mulasztásokra figyelmeztethetett és a szemle teljesítésére, valamint a véleményre nézve észrevételeit akár a jegyzőkönyvben, akár külön iratban előterjeszthette.^[81] A törvény ezzel az üdvös újítással vezette be az ellenőrző szakértő intézményét a honi eljárásban, amely „a szemle alaposságát, pár-

[74] Vargha – Angyal – Isaák, 1941, 211.

[75] Kúria 1348. sz. (Grill-féle új Döntvénytár, XIX. kötet, 1927, 327-329.).

[76] Bp. 238. § (4) „Sürgős szükség esetében a kir. ügyész is a főügyész útján megkeresheti az országos bírósági vegyészt vagy az igazságügyi orvosi tanácsot fölülvéleményezés iránt. Erről a terhelt vagy védője értesítendő, kinek jogában áll, három nap alatt az országos bírósági vegyészhez, illetőleg az igazságügyi orvosi tanácshoz észrevételeit és kérdőpontjait előterjeszteni.”

[77] Angyal, 1915, 341.

[78] Kúria 8940. sz. (Büntetőjogi Döntvénytár, I. kötet, 1901, 25-26.).

[79] Bp. 239. §.

[80] 1896. évi XXXIII. tc. indokolása: Az ellenőrző szakértő.

[81] Bp. 228. §.

atlanságát, s különösen a terhelt érdekét akar[ta] minél jobban biztosítani”,^[82] a kirendelt szakértő esetlegesen elfogult, egyoldalú vagy téves véleményével szemben, ahol a terhelt érdekeinek képviselőjéről ezidáig kellően gondoskodva nem volt.^[83] Az ellenőrző szakértő hivatása a szakértelmet igénylő ténymegállapításoknál a védelem szempontjainak érvényre juttatása, ügyelve arra, nehogy a védelem szempontjából lényeges valamely mozzanat figyelmen kívül maradjon, vagy valamilyen mozzanat helytelen felfogásából a terheltre nézve súlyosabb tényállás nyerjen megállapítást, mint amilyen a valóságnak megfelelt.^[84] Ehhez képest működése mindig járulékos – de sohasem másodlagos^[85] – jellegű volt, azaz amennyiben a vizsgálóbíró nem rendelt ki szakértőt, úgy a terhelt sem tartott igényt külön ellenőrző szakértőre, mert annak lett volna mit ellenőriznie,^[86] következésképpen kizártnak volt tekinthető, hogy a szemle tárgyára vonatkozóan teljes egészében véleményt dolgozzon ki, vagyis oly önálló funkciót végezessen, mint maguk a bírósági szakértők,^[87] vagy akár – szintén a fél megbízásából eljáró – magánszakértők. Itt érdemes megjegyezni, hogy a magánszakértői tevékenységre a jogirodalom még utalás szintjén sem tett említést, amiből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az ellenőrző szakértő intézménye beváltotta a hozzá fűzött reményeket, így nem alakultak ki olyan alternatív bizonyítási módok, mint amellyel a „Plósz-féle” Pp. joggyakorlata során találkozhatunk.

Ellenőrző szakértőül mindig csak egy szakértő volt alkalmazható, akkor is, ha a terheltek többen voltak.^[88] Heller Erik azonban éleslátással megjegyezte, hogy abban az esetben, ha a terheltek között érdekellentét volt, a törvény elmentés nyelvtani értelmének ellenére helyénvalónak látszik az érdekellentétben lévő részére külön-külön az ellenőrző szakértő engedélyezése.^[89] A terhelt szakértőjének közreműködése egyébiránt nem volt megtagadható, aki már az előzetes eljárásban teljesített szemlétől az eljárás alanyává válhatott, ellenkező esetben ugyanis „a főtárgyaláson teljesen ki [lett volna] szolgáltatva a bírósági szakértőnek, a kik gyakran a vád érdekével azonosított[ták] és így egyoldalúan teljesít[ették] feladatukat”.^[90] A Bp. indokolása szintén kiemelte, hogy „[k]étségen kívül illuszióssá [vált volna] a terheltnek [azon] joga, hogy a főtárgyalásra szakértőt idéztesse meg, ha e joggal az elővizsgálat alatt nem bír[t]”.^[91] Mindezt azonban annyira komolyan vette a bíróság, hogy a terhelt ebbéli jogai egyenesen

[82] Finkey, 1903, 228.

[83] Balogh – Edvi – Vargha, 1909, 117.

[84] Heller, 1947, 154.

[85] Egymással ellenkező két szakértői vélemény közül a bírói szakértőké nem volt szükségképpen döntőnek tekinthető (Fayer, 1905, 328.).

[86] Heller, 1947, 155.

[87] Fayer, 1905, 324.

[88] Balogh – Edvi – Vargha, 1909, 119.

[89] Heller, 1947, 155-156.

[90] Balogh – Edvi – Vargha, 1909, 118.

[91] 1896. évi XXXIII. tc. indokolása: Az ellenőrző szakértő.

kötelezettségekké váltak. Hiába élhetett az ellenőrző szakértő közreműködésével elvben a terhelte az eljárás bármely szakaszában,^[92] aki még idézés ellenére sem volt köteles megjelenni,^[93] az ellenőrzés funkciójából eredően ez a jog volta-képpen a szemle időpontjára korlátozódott, a bírósági szakértővel való egyidejű megjelenés mellett. A Kúria szerint ugyanis „ellenkeznek a törvény szándékával és az ügymenet érdekeivel, ha az ellenőrző szakértő a szemlétől távol tarthatná magát és a főtárgyaláson léphetne fel azzal az igényvel, hogy a szemle ismételtesse csupán avégből, hogy ő is tehesse észrevételeket; az ilyen ismétlés nélkül tett észrevételezés pedig értékkel ugy sem bírhatna”.^[94] Úgyszintén, ha a vádlott az eljárás korábbi szakaszában ellenőrző szakértő közreműködését nem kívánta, a fellebbviteli főtárgyaláson ellenőrző szakértő alkalmazását nem kívánhatta csupán azért, hogy ennek ellentétes véleménye alapján az igazságügyi orvosi tanács véleménye provokálható legyen.^[95] Bár ezzel a bíróság az eljárás zavartalan működését kívánta biztosítani, gyakorlatával azonban akaratlanul is a törvény intencióját változtatta meg és az ellenőrző szakértő intézményét a kirendelt szakértők szakvéleményeinek megalapozottsága helyett azok legitimitásával hozta kapcsolatba, hiszen az ellenőrző szakértőt olyan időpontban rendelte igénybe venni, amikor a bírósági szakértő munkájáról még nem volt véleményt alkotni. Minderre paradox módon a törvény indokolásában is találunk utalást, amely szerint, ha „a szakértők kirendelésében a bíróság lelkiismeretesen jár el, akkor a legtöbb esetben meg is fognak nyugodni a terheltek a bíróság szakértőiben”,^[96] míg abban az esetben, ha a szakértő pártatlanságába vetett hitüket a bíróság valamilyen oknál fogva nem tudta megőrizni, úgy a terheltek külső szaktekintélyhez fordulhattak, függetlenül a tényállás felderítésének mikénti alakulásától. A törvény egyébként azért, nehogy e joggal minden ok nélkül, könnyelműen vissza lehessen élni, annak költségeit a terheltre hárította.^[97] Ha a vádlott vagyonos volt, az ellenőrző szakértők alkalmazása nem is okozott neki különösebben semmiféle nehézséget; ellenben ezen védelmi eszköz nem volt alkalmazható szegénysorú terheltek és vádlottak érdekében. Abból a célból, hogy megszüntessék ezt a különbséget, amely a vagyonos és nem vagyonos terhelte és vádlott között a védelem terén fennforogott, a Budapesti Ügyvédi Kamara elhatározta, hogy ellenőrző szakértői lajstromot kíván összeállítani.^[98] Ennek tényleges működésre azonban a szerző nem talált bizonyítékot.

Fontos azonban kiemelni, hogy mindazok az indokok, melyek szükségessé tették a bíróság által kirendelt szakértők működése felett az ellenőrzést, egyedül a védelem oldalán álltak fenn, míg az ügyész és a magánfél érdekeit „a bíró

[92] Balogh – Edvi – Vargha, 1909, 119.

[93] Heller, 1947, 157.

[94] Kúria 5306. sz. (Grill-féle Döntvénytár, XIII. kötet, 1906, 156.).

[95] Vámbéry, 1916, 141.

[96] 1896. évi XXXIII. tc. indokolása: Az ellenőrző szakértő.

[97] Perjéssy, 1897, 194.

[98] Fayer, 1905, 325.

által kirendelt szakértő eléggé képvisel[te]”, abba megnyugodhattak – mondja a törvény indokolása.^[99] Ha ehhez hozzávesszük a keresztkérdezés fakultatív rendszerét, akkor egy igen érdekes kép rajzolódik ki előttünk. A Bp. 308. § (3) bekezdése szerint ugyanis a keresztkérdezés esetén a vád tanúhoz, illetőleg szakértőjéhez először a vádló, a védelem tanúhoz és szakértőjéhez pedig első sorban a vádlott, illetőleg képviselőik intézik a kérdéseket, és azután azokhoz a kérdezőnek ellenfele is tehetett fel kérdéseket. A védelem szakértője a Bp. 228. §-a alapján nyilván az ellenőrző szakértő volt, míg a vád szakértői kizárásos alapon csakis a bíróság által kirendelt szakértők lehettek, melyet az angolszász felfogást követve – minekután a Bp. indokolása is ezt tette^[100] – akár a vád tanúinak is hívhatnánk, mellyel a szakértő messzebb nem is kerülhetne az önálló bizonyítási eszköz voltától. Annyi azonban bizonyos, hogy az ellenőrző szakértő megjelenése polarizálta a szakértő perbeli helyét az eljárásban, melynek látványos következménye az lett, hogy a szakértők az őket alkalmazó felek szakmai érdeképviseelőivé, egyszersmind tanúivá váltak.

VI. SZAKÉRTŐ-TANÚ

A Bp. a szakértő-tanú fogalmát a korabeli polgári perrendtartással ellentétben nem ismerte, hanem a tanúi és szakértői minőséget is megkülönböztette ugyanazon egyénben,^[101] melynek egyedüli szépséghibáját az okozta, hogy a szakértőnek éppúgy esküvel kellett megerősítenie a nyilatkozatait, mint rendszerint a tanúnak a vallomását,^[102] annak tartalma azonban teljesen eltérő volt. A törvény indokolása sem kívánt általános iránymutatást adni a témában, csupán annyit rögzített, hogy „[a] szakértői vagy tanueskünek, esetleg mindkettőnek alkalmazása tárgyában csak az eset körülményei szerint lehet dönteni, de [a német jogtudomány eredményei] tájékozásul szolgálhatnak”.^[103] Eszerint, ha „a szakértő oly tényekről nyilatkozik, melyeket nem a hivatalos vizsgálat alkalmával észlelt: úgy nemcsak a tanu-, hanem a szakértői eskü is kiveendő tőle, viszont a szakértő-tanunak le kell tenni a szakértői esküt, midőn a leletet pótló nyilatkozatnál többet, azaz: még szorosán vett szakértői véleményt is kívánnak tőle”.^[104] Amennyiben minderre úgy tekintünk, mint egyfajta definícióra, akkor láthat-

[99] 1896. évi XXXIII. tc. indokolása: Az ellenőrző szakértő.

[100] Maga az eljárás, lényegére nézve megegyezett az angol kérdéses rendszerével, mivel a vád tanúhoz a vádló, a védelem tanúhoz a vádlott, illetve képviselőik intézték a kérdéseket (examination in chief) és valamint a kérdéses bevégeztével, úgy minden kérdésre adott felelet után a kérdező ellenfélnek is joga volt kérdéseket tenni (cross examination) (1896. évi XXXIII. tc. indokolása: A keresztkérdezés). Az indokolás a szakértőt – a törvény szövegével ellentétben – már nem (is) nevesítette.

[101] Finkey, 1903, 229.

[102] Balogh – Edvi – Vargha, 1909, 130-131.

[103] 1896. évi XXXIII. tc. indokolása: A szakértő esküje és a szakértő tanú.

[104] 1896. évi XXXIII. tc. indokolása: A szakértő esküje és a szakértő tanú.

juk, hogy a nyilatkozat tartalma – és nem pedig a „Plósz-féle” Pp.-beli észlelés időpontja – volt a döntő, így amikor a szakértő-tanú az általa észlelt tényekből a szaktudomány alapján következtetést vont le, szakértőnek volt tekinthető anélkül, hogy ezzel elveszítette volna tanú jellegét. A szakértő-tanú tanú jellegét már csak azért is megtartotta, mert mindig tanúként került be az eljárásba és csak később válhatott esetlegesen szakértővé is, így azok a garanciális szabályok, amelyek a szakértőt a felektől függetlenítette volna, itt fel sem merülhettek. Ehhez képest pedig a szakértő-tanú perbeli helye megingathatatlanul a tanúi pozíció maradt, még akkor is, ha az ügyben immár szakértői minőségben járt el.

VII. ÖSSZEGRZÉS

A bűnvádi perrendtartásról szóló törvény megalkotásakor népszerű volt a szakértő önálló bizonyítási eszköz jellegére történő hivatkozás, melyet a törvény – az indokolását túlmenően – sem rendszertanilag, sem pedig tételesen nem támasztott alá. Így aztán számos olyan helyzettel találkozhattunk, amikor a bíróság segédjéhez, máskor pedig a tanúhoz közel álló személy vált a szakértőből.

A Bp. annyiban igazodott a kor elvárásához, hogy látszólag koncepcionálisan semleges megfogalmazással élt a szakértő alkalmazásakor, obstruálva ezzel a bíró és a szakértő személye egyesülésének nagy részét.

A szakértőképességre vonatkozó szigorú szabályok azonban számos esetben a bírói rendszerből gyökereztek, a többes szakértő elve pedig egyenesen a társas bíraskodást idézte elénk, ami a szakértő szerepét elkerülhetetlenül a bírósági szervezetrendszerbe illeszkedőnek láttatta.

Ennek ellenpólusán jelent meg a kizárt szakértő alkalmazhatóságának kérdése, amit mind a törvény, mind a bírói gyakorlat tanúként jelenített meg az eljárásban, illetve a szakértő-tanú fogalmának bevezetése, ahol már eleve a tanúként eljáró személy válhatott később szakértővé, gyakorlatilag mindenféle garanciális elemtől mentesen. Az ellenőrző szakértő intézményének a bevezetése pedig a végletekig polarizálta a szakértő perbeli helyét azáltal, hogy a szakértőket a felek szakmai érdekképviselőivé, a vád és a védelem tanúivá tette.

Mindent egybevetve megállapítható, hogy az önálló bizonyítási eszköz teóriája a törvény hatálya alatt nem valósult meg, hangoztatása nem volt több, mint egy probléma érzékeltetése, vagy más, mint a korábbi joggyakorlat kritikai megfogalmazása, így az mindvégig a reflexió szintjén maradt, hol a vizsgálóbíró, hol pedig a tanú szerepét tagadva.

IRODALOM

- Angyal Pál (1915): *A magyar büntetőeljárásjog tankönyve*. Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat, Budapest.

- Balogh Jenő – Edvi Illés Károly – Vargha Ferencz (1909): *A bűnvádi perrendtartás magyarázata*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest.
- Bursics Zoltán (1947): *A magyar bűnvádi eljárási jog vázlatja*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest.
- Fayer László (1905): *A magyar bűnvádi perrendtartás vezérfonala*. Franklin Társulat, Budapest.
- Finkey Ferencz (1903): *A magyar büntetőeljárás tankönyve*. Politzer Zsigmond és Fia Kiadósa, Budapest.
- Gácsi Anett Erzsébet (2015): A jogellenesen megszerzett bizonyítékok értékelése az Amerikai Egyesült Államok büntetőeljárási jogában II.: a mérgezett fa gyümölcse doktrína és az ezüsttálca elve. In: *Acta Universitatis Szegediensis*. 2015/5. sz.
- Heller Erik (1947): *A magyar büntető törvénykezési jog tankönyve*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest.
- Perjéssy Mihály (1897): *A bűnvádi perrendtartás és magyarázata I.* Kirchner-féle nyomda, Versecz.
- Vámbéry Ruzstem (1916): *A bűnvádi perrendtartás tankönyve (3. kiadás)*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest.
- Vargha Ferenc – Angyal Pál – Isaák Gyula (1941): *Bűnvádi perrendtartás*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest.

JOGFORRÁSOK

- A birói és rendőri hullavizsgálat körül követendő eljárásról szóló 78.879/II. 1887. sz. BM. körrendelet.
- A bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk.
- A bűnvádi ügyekben felmerülő vegyészeti kérdésekben szakvélemény adása végett az országos művegyészeti intézetnek megkeresése és e megkeresések körül gyakran tapasztalt szabálytalanságok megszüntetéséről szóló 4967/1893. IM rendelet.
- A polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikk.
- Az igazságügyi orvosi tanácsról szóló 1890. évi XI. törvénycikk.
- Büntető ügyviteli szabályokról szóló 3700/1899. IM rendelet.

ÍTÉLETEK JEGYZÉKE

- Kúria 11749. sz.
- Kúria 1348. sz.
- Kúria 5125/903. sz.
- Kúria 5306. sz.
- Kúria 6811. sz.
- Kúria 8940. sz.
- Kúria 8957. sz.
- Kúria 9168. sz.

HÁMORI ANTAL

Kérelmező-ügyfél-e a fogyasztó?

ABSTRACT

There is a divergence of jurisprudence on the status of the consumer as an applicant and as a client. The issue is not only of procedural importance for administrative authorities, but also for constitutional law; among other things, the consumer's fundamental right to a fair administrative procedure, to a decision, to a statement of reasons and to a remedy are at stake or are being undermined. The problem is also relevant to the public prosecutor's office, which has adopted a number of positions on the law-breaking omissions of the public authority and, as a plaintiff, has also argued that the consumer (e.g. the passenger, the customer, the guest) can be a client applicant. There is also a legal dispute as to whether the provision of the act on general administrative procedure or of the so-called complaints act should be issued to the consumer if the authority takes the view that it has no jurisdiction in the „case” and that the consumer is not an applicant in the „case”, is not a customer, i.e. does the issuance of an order or the provision of an “information letter” constitutes the lawful act in this case?

Keywords: consumer ■ applicant ■ client ■ administrative procedure

I. BEVEZETÉS

A jogalkalmazói gyakorlatban is felvetődött kérdés, hogy a fogyasztó rendelkezik-e – az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) szerinti értelemben vett – ügyféli és kérelmezői minőséggel, jogállással. A kérdésnek nemcsak közigazgatási hatósági eljárásjogi, hanem alkotmányjogi jelentősége is van: a témában a fogyasztó tisztességes hatósági eljáráshoz, döntéshez, indokoláshoz és jogorvoslathoz való alapjoga is megjelenik.^[1] A közelmúltban több írásomban^[2] is szóltam arról, hogy a bírósági gyakorlat – élén a Kúriával –, valamint

[1] Ld. pl. Hámori, 2023a, 63-64.

[2] Ld. pl. Hámori, 2023a, 63-68.; Hámori, 2023b, 200-224.; Hámori, 2023c, 142-148.; Hámori, 2022a, 98-115.; Hámori, 2022b, 27-77.

a kommentár- és a jogi szakirodalom^[3] a fogyasztó említett státusza mellett teszi le a voksát.^[4] Ehhez képest különösen is érdekes a néhol kitapintható fogyasztóvédelmi hatósági – például Budapest Főváros Kormányhivatala (BFKH) szerinti – eltérés, amelyhez egy 2022. szeptember 29-i igazságügyi minisztériumi (IM) aktus is társult, és amelyről publikációkban is tudósítottam.^[5] Az alábbiakban a 2022. év végén és a 2023. évben, az ügyészség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV), a pénzügyminiszter (PM) és az alapvető jogok biztosa (AJB) körében végzett, legfőbb ügyészségi kutatási engedéllyel^[6] is párosuló vonatkozó kutatásom eredményeit ismertetem.^[7] A kutatás során – a Vasúti Igazgatási Szerv (VISZ) gyakorlata tekintetében – az „utas” vonatkozó (Ákr.-es) státusza, valamint a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) speciális szabályozása is látókörbe került.

II. BFKH-, IM-ITM-, ÉKM-KIM-ITM VISZ-, NMHH- ÉS ÜGYÉSZSÉGI AKTUSOK

Egy fogyasztóvédelmi tárgyú, felszolgálati díj alkalmazásával kapcsolatos ügyben, 2022. december 21. napján kelt beadványban foglaltak kapcsán – a fővárosi fogyasztóvédelmi hatósági állásponttal szemben, „[a] fogyasztóvédelmi hatóság mulasztásban megnyilvánuló törvénysértése(i)”-ről szólva – a Fővárosi Főügyészség is a fogyasztó kérelmező ügyféli minőségét valló álláspontot fogalmazott meg. Eszerint a fogyasztó „beadványának kérelemnek tekintendő részét a fogyasztóvédelmi hatóság elmulasztotta elbírálni, így a kérelem alapján közigazgatási hatósági eljárást nem folytatott le”, „nem biztosított ügyféli jogállást, nem vizsgálta hatáskörének kereteit, valamint a fogyasztói kérelmeknek az Fgytv. 46/A. §-ában előírt tartalmi elemeinek meglétét, a kérelemről nem hozott az Ákr. rendelkezéseinek megfelelő formájú és tartalmú döntést, továbbá nem biztosított jogorvoslati jogot az ügyfelek számára”, „a fogyasztóvédelmi hatóság 2021. október 27. napján kelt, BP/2200/07922-2/2021. számú levelében kifejtett álláspontja megalapozatlan és jogszabálysértő” [a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgytv.) 46/A. §-ának akkoriban hatályos szövege: „A fogyasztó fogyasztóvédelmi hatóság részére benyújtott kérelmének – az Ákr. 36. §-ában előírtakon túl – tartalmaznia kell a) a kérelemmel érintett vállalkozás nevét, valamint ha a fogyasztó rendelkezésére áll, székhelyének címét, b) a feltelezett jogsértéssel érintett üzlet címét vagy a kifogásolt magatartás elköve-

[3] Ld. pl. Barabás – Szegedi, 2018, 111., 113., 118-125.; Lapsányszky, 2020, 239-240.; Szollárné, 2021, 69-70. (64-74.).

[4] Vö. pl. Boros – Pollák, 2018, 184.; Székely, 2014, 117-133.

[5] Ld. pl. Hámori, 2023a, 67-68.; Hámori, 2022a, 113. A fogyasztóvédelmi jog jelentőségéhez ld. pl. Bencsik, 2013, 21-31.; Hajnal, 2013, 251.; Hámori, 2023d, 39-65.; Hámori, 2022c, 118-137.

[6] Ld. Legfőbb Ügyészség ABOIGA//10-144/2023. (2023. augusztus 30.; a továbbiakban: LÜ-eng.).

[7] Vö. Hámori, 2022a, 106-112.

tésének helyét, c) a beadvány tárgyának rövid leírását a rendelkezésre álló dokumentumokkal alátámasztva, ideértve különösen a vállalkozásnak a fogyasztó megkeresésére adott válaszlevelét, a szóbeli panaszról felvett jegyzőkönyvet, vagy postai úton benyújtott panasz esetében a feladás igazolását szolgáló dokumentumot.”]. A Főügyészség – a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 128. § (2) bekezdésére figyelemmel – „a feltárt törvénysértésekre” „jelzésben” hívta fel „Budapest Főváros Kormányhivatala főispánjának figyelmét”.^[8]

A főispánnak címzett főügyészségi jelzés – az említetteken túl – a következőket is tartalmazza: „Ismert, hogy a fogyasztói kérelmeket a fogyasztóvédelmi hatóság hatósági eljárás keretében, többek között az Ákr. rendelkezései szerint bírálja el és dönt a kérelemben foglaltakról. A hatósági eljárás az Ákr. 37. § (2) bekezdése értelmében a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő megérkezésének időpontjában megindul. Az eljárásban a kérelmező fogyasztó ügyféli jogállással és ebből fakadóan jogorvoslati joggal rendelkezik. Ismert az is, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság esetleges hatáskörének hiányát e hatósági eljárás keretében, végzés formájában meghozott döntéssel állapíthatja meg, amely végzés ellen a kérelmet előterjesztő fogyasztót, mint ügyfelet megilleti a bírósági felülvizsgálat joga.” „Hangsúlyozandó, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság a kérelemtől dönt.” „Az ún. fogyasztói kérelmek – egyik – megkülönböztető ismérve, hogy abban a fogyasztó kérelmező az ő egyéni jog- vagy érdeksérelme miatt, annak megszüntetése, orvoslása, szankcionálása céljából fordul a fogyasztóvédelmi hatósághoz. A fogyasztói kérelmet közigazgatási hatósági eljárás keretében lehet és kell elbírálni, vagyis elintézése közigazgatási eljárás hatálya alá tartozik.” „Rá kell mutatni arra is, hogy törvénysértő az a jogértelmezés, amely szerint az olyan fogyasztói kérelmeket, amelyeknél »nyilvánvaló«, hogy nem tartozik a fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörébe, hatósági eljáráson kívül, a Panasztv. rendelkezései szerint bírálják el és válaszolják meg. Az ilyen »nyilvánvaló« esetekben is megindul a hatósági eljárás, amely azt jelenti, hogy a fogyasztóvédelmi hatóságnak az Ákr. rendelkezései szerint kell eljárnia és döntést hoznia, a kérelmező fogyasztónak ügyféli jogállást és jogorvoslati jogot biztosítva.”^[9]

A Főügyészség ebben az aktusában azt is kimondta, hogy: „A fogyasztóvédelmi hatóság e mulasztásával megsértette [a fogyasztó] jogait és elzárta őt a bírósághoz fordulás lehetőségétől.” „A fogyasztóvédelmi hatóság álláspontja [a tekintetben is] megalapozatlan és jogszabálysértő”, hogy: „A fogyasztóvédelmi hatóság 2021. október 27. napján kelt, BP/2200/07922-2/2021. számú levelében (a továbbiakban: levél) kifejtett álláspontja szerint a Vállalkozás »valójában« nem számít fel szervizdíjat, ezért árfelszámítási gyakorlata fogyasztóvédelmi szempontból nem kifogásolható, árfeltüntetési hiányosság nem állapítható meg.” A Főügyészség a fogyasztóvédelmi hatósági levél hiányosságaira és önel- lentmondásosságára is részletesen rámutatott; arra is kitérve, hogy „a felszol-

[8] Ld. Fővárosi Főügyészség 2023. március 16. napján meghozott, TK.78/2023/8. számú állásfoglalás, 7-8.

[9] Ld. Fővárosi Főügyészség 2023. március 16. napján meghozott, TK.78/2023/7. számú jelzés, 5.

gálási díj helyes nevét” kell feltüntetni; „[...] a fogyasztóvédelmi hatóság [...] az irányadó anyagi jogi jogszabályokat nem értelmezte helyesen”, „megalapozatlanul és jogszabálysértő módon jutott arra az álláspontra, hogy [a] Vállalkozás fogyasztóvédelmi rendelkezést nem sértett meg”. A főügyészségi irat szerint a Főügyészség a fogyasztóvédelmi hatósághoz korábban már több alkalommal nyújtott be – aktustani vonatkozások tekintetében is megnyilvánuló jogszabálysértések (ld. kérelmek közérdekű bejelentéseknek minősítése, kérelmezők, ügyfelek kérelmezői, ügyféli státusztól, jogorvoslati lehetőségtől történő megfosztása) miatt – intézkedést, illetve jelzést, például a 2020. augusztus 6. napján meghozott, TK.960/2020/8. számú jelzést.^[10]

A Fővárosi Főügyészség e 2020. augusztus 6-i jelzésében kifejtette: „A fogyasztóvédelmi hatósághoz előterjesztett beadványok – tartalmuk szerint – több típusba sorolhatók, amely típusok alapjaiban meghatározzák a fogyasztóvédelmi hatóságok eljárási rendjét. Ezért alapvető fontosságú az adott beadvány tartalmának pontos meghatározása és jellegének megfelelő minősítése. Az Fgytv. 46/A. §-ában előírtaknak megfelelő beadványok, vagy másképpen az ún. fogyasztói kérelmek alapján hatósági eljárás indul, [...]. Az így megindult hatósági eljárásban a kérelmet előterjesztő fogyasztónak ügyféli jogállása van. A fogyasztói kérelemre indult eljárásban a hatóságnak a kérelemről, annak tárgyában kell döntenie, így arról, hogy a kérelmezőt valóban érte-e jog- vagy érdeksérelem, illetve miként lehet azt jogszerűen megszüntetni. A kérelemre indult eljárásban azok a jogilag releváns tények, amelyek alapján el lehet dönteni, hogy a kérelem teljesíthető-e, illetve a kérelmező egyéni jog- vagy érdeksérelelme megszüntethető-e. Jogsértés megállapítása esetén a vállalkozás kötelezhető a jogszerű magatartásra, a kérelmezőt ért jogsérelem orvoslására. Ennek során akár általános érvényű felhívás is tehető. A fogyasztói kérelemnek nem minősülő, de a fogyasztóvédelmi hatóság hatósági ellenőrzését kezdeményező beadványok alapján fogyasztóvédelmi hatósági ellenőrzés indulhat, amelynek sajátossága, hogy hivatalból indul (egyedüli kivétel, ha az ellenőrzött a saját ellenőrzését kéri). Maga a hatósági ellenőrzés nem hatósági ügy, hanem a hatóság sajátos eljárása, ügyféli jogállása az ellenőrzöttnek van. Ha az ellenőrzés során jogszabálysértés kerül megállapításra, akkor az ellenőrzést követően egy hivatalból megindított hatósági eljárás indul, amelynek során a hatóság közjogi tartalmú jogkövetkezményeket alkalmaz. [...]”^[11] „[...] A hatáskör hiányának tájékoztató levélben történő megállapítása sérti az Ákr. vonatkozó rendelkezéseit, továbbá a fogyasztó ügyfél jogorvoslati jogát.”^[12] „[...] Az Ákr. hivatkozott rendelkezései-

[10] Ld. Fővárosi Főügyészség 2023. március 16. napján meghozott, TK.78/2023/7. számú jelzés, 4., 6., 8. Az „ügyészi jelzés” „nem ügyészi intézkedés”: Legfőbb Ügyészség 2023. június 22. napján meghozott, T.KvFG. 4639/2023/5-1. számú, LÜ-eng. alapján 2023. október 16. napján kézhez kapott, anonimizált állásfoglalás, 4. A Fővárosi Főügyészség 2020. augusztus 6. napján meghozott, TK.960/2020/8. számú jelzését az LÜ-eng. alapján 2023. október 16. napján – anonimizált módon – kaptam kézhez.

[11] Ld. Fővárosi Főügyészség 2020. augusztus 6. napján meghozott, TK.960/2020/8. számú jelzés, 4.

[12] Ld. Fővárosi Főügyészség 2020. augusztus 6. napján meghozott, TK.960/2020/8. számú jelzés, 4-5.

ből következik, hogy ha a fogyasztóvédelmi hatóság a beadványt, mint kérelmet érdemben bírálja el, úgy határozatot kellett volna hoznia, amely határozat ellen a [...] által képviselt [...] fogyasztót, mint a hatósági eljárás ügyfelét – az akkor hatályos jogszabályok szerint – fellebbezési jog illette meg. Az érdemi tartalmú döntés tájékoztató levélbe foglalása sérti az Ákr. vonatkozó rendelkezéseit, továbbá a fogyasztó ügyfél jogorvoslati jogát.”^[13] „[...] a fogyasztóvédelmi hatóság [...] beadványainak tartalmát nem határozta meg kellő pontossággal, jellegüket nem minősítette egyértelműen, amely miatt az általa követett eljárási rend nem volt következetes, nem felelt meg az egyes eljárási rendekre irányadó törvényi rendelkezéseknek, így az Ákr., illetve a Panasztv. előírásainak. Ennek következtében a fogyasztót végső soron elzárta a jogorvoslat lehetőségétől.” [...]^[14]

A Fővárosi Főügyészség 2022. január 6. napján is jelzéssel élt a BFKH kormány megbízottjánál.^[15] A Főügyészség a jelzésben rögzítette: „A kialakult konzekvens jogértelmezés és joggyakorlat szerint, amennyiben a fogyasztó beadványa tartalma szerint kérelemnek minősül, úgy azt a kérelemre induló hatósági eljárások szabályai szerint szükséges elbírálni.”^[16] „A rendelkezésre álló iratok tartalmának vizsgálata alapján megállapítható volt, hogy [...] az őt ért egyéni jogséremlmek miatt (az árut hiányosan kapta meg, nem kapott magyar nyelvű használati utasítást, nem kapott jótállási jegyet, nem kapott számlát, a panaszát a vállalkozáshoz még előterjeszteni sem tudta, következkésképpen a vállalkozástól nem várható orvoslást), azok megszüntetése érdekében fordult a fogyasztóvédelmi hatóságához. Ezért beadványa – tartalma szerint – kérelemnek minősült, amit a fogyasztóvédelmi hatóságnak kérelemre induló közigazgatási hatósági eljárás keretében, annak szabályai szerint kellett volna elbírálni. Minderre tekintettel az ügyben a Panasztv. nem volt alkalmazható, a fogyasztóvédelmi hatóság nem a megfelelő eljárásrendben járt el. Emiatt a Panasztv.-re hivatkozás, az áttételről rendelkező döntés levél formája, továbbá annak e-mail mellékletként történt közlése hibás volt. A fogyasztóvédelmi hatóság akkor járt volna el helyesen, ha a beadványt kérelemnek minősíti és az ügyet – hatósági eljárás keretében – az Ákr. 17. §-a alapján, végzés formájában teszi át, továbbá a végzést [...]val, mint kérelmet előterjesztő ügyféllel az Ákr.-nek a hatósági döntések közlésére vonatkozó szabályai szerint közli.”^[17]

A Fővárosi Főügyészség 2022. március 16. napján kelt, T.K.4945/2021/15. számú, „mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés megszüntetése érdekében” meghozott felhívása^[18] szerint: „[...] a hatóság törvénysértő módon nem bírálta

[13] Ld. Fővárosi Főügyészség 2020. augusztus 6. napján meghozott, TK.960/2020/8. számú jelzés, 5.

[14] Ld. Fővárosi Főügyészség 2020. augusztus 6. napján meghozott, TK.960/2020/8. számú jelzés, 5-6.

[15] Ld. Fővárosi Főügyészség 2022. január 6. napján meghozott, TK.4852/2021/4. számú, LÜ-eng. alapján 2023. október 16. napján kézhez kapott, anonimizált jelzés.

[16] Ld. Fővárosi Főügyészség 2022. január 6. napján meghozott, TK.4852/2021/4. számú jelzés, 3.

[17] Ld. Fővárosi Főügyészség 2022. január 6. napján meghozott, TK.4852/2021/4. számú jelzés, 3.

[18] Ld. az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (Ütv.) 26. § (2)–(3) bekezdés.

el [...]nak a vasúti szolgáltatással kapcsolatos panaszát.”;^[19] a Főügyészség indítványozta, hogy a VISZ „a felhívás kézhez vételétől számított 30 napon belül [...] 2021. szeptember 29-én előterjesztett panasza alapján indítson az ügyben hatósági eljárást, a vonatkozó anyagi jogi és eljárásjogi jogszabályokkal összhangban álló hatósági döntéssel bírálja el a panaszt és a döntést közölje a panaszossal.”^[20] „A Vasúti Igazgatási Szervtől beszerzett iratok szerint [...] a 2021. augusztus 27-én a MÁV-START Zrt. elektronikus postafiókjába megküldött panaszában a 2021. augusztus 20-án közlekedő 19716 számú járat 21 perces késését, valamint a késés okáról szóló tájékoztatás elmaradását sérelmezte. Kifogásolta továbbá, hogy a 2021. augusztus 22-én közlekedő, 1973 számú járat 11 perccel késett, a mosdójának higiénijára elégtelen volt és hiányzott a vízszolgáltatás. A hibás szolgáltatás miatt kárpótlást kért. A MÁV-START Zrt. a panaszt a 2021. szeptember 23-án kelt 142/23788/2021/START számú elektronikus levélben megválaszolta. A MÁV-START Zrt. panaszeljárást lezáró dokumentumával szemben [...] 2021. szeptember 30-án panaszt nyújtott be a Vasúti Igazgatási Szervhez, amelyben sérelmezte, hogy a késés okáról az utazás során az utasok nem kaptak tájékoztatást, kifogásolta a mosdó állapotát és a vízszolgáltatás hiányát. Előadta, hogy kártérítés iránti igényére a MÁV-START Zrt.-től érdemi választ nem kapott. Kérte, hogy a Vasúti Igazgatási Szerv a vasúti társaságra szabjon ki utasjogi felügyeleti bírságot. A Vasúti Igazgatási Szerv (a továbbiakban hatóság) a 2021. október 1-jén kelt PIUF/106989-2/2021-ITM. számú leiratban arról tájékoztatta a panaszost, hogy a panasza alapján hatósági eljárás megindítása és annak keretében utasjogi bírság kiszabása nem volt indokolt, egyúttal – figyelemmel arra, hogy a panasz szolgáltatás minőségével kapcsolatos előadást tartalmazott – értesítette arról, hogy panaszát megküldte az ITM Közlekedési Szolgáltatási Főosztálynak. A leiratot postai kézbesítés útján [...] vette kézhez 2021. október 6-án. [...] a leirattal szemben kereseti kérelmet terjesztett elő, amelyet a Fővárosi Törvényszék 26.K.705.814/2021/2. számon lajstromozott. A bírósági ügy állásáról a Főügyészségnek nincs tudomása.”^[21]

A Fővárosi Főügyészség 2022. március 21. napján kelt, T.K.1107/2022/5. számú, „mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés megszüntetése érdekében” meghozott felhívása tartalmazza, hogy: „[...] a hatáskörébe tartozó kérelem alapján a Vasúti Igazgatási Szerv nem folytatott le hatósági eljárást és a tényállás feltárását követően [...] kérelme tárgyában nem hozott alakszerű közigazgatási döntést.”;^[22] a Főügyészség indítványozta, hogy a Vasúti Igazgatási Szerv „a felhívás kézhez vételétől számított 30 napon belül [...] 2022. január 28-án előter-

[19] Ld. Fővárosi Főügyészség 2022. március 16. napján kelt, T.K.4945/2021/15. számú, LÜ-eng. alapján 2023. október 16. napján kézhez kapott, anonimizált felhívás, 2.

[20] Ld. Fővárosi Főügyészség 2022. március 16. napján kelt, T.K.4945/2021/15. számú, LÜ-eng. alapján 2023. október 16. napján kézhez kapott, anonimizált felhívás, 3.

[21] Ld. Fővárosi Főügyészség 2022. március 16. napján kelt, T.K.4945/2021/15. számú, LÜ-eng. alapján 2023. október 16. napján kézhez kapott, anonimizált felhívás, 1-2.

[22] Ld. Fővárosi Főügyészség 2022. március 21. napján kelt, T.K.1107/2022/5. számú, LÜ-eng. alapján 2023. október 16. napján kézhez kapott, anonimizált felhívás, 3.

jesztett panaszja alapján indítson az ügyben hatósági eljárást, a vonatkozó anyagi jogi és eljárásjogi jogszabályokkal összhangban álló hatósági döntéssel bírálja el a panaszt és a döntést közölje a panaszossal.”^[23] „A Vasúti Igazgatási Szervtől beszerzett iratok szerint [...] a hatósághoz elektronikus úton 2022. január 28-án előterjesztett utasjogi panasz és közigazgatási hatósági eljárás kezdeményezése tárgyú beadványában az IC703 Csongrád megjelölésű Szeged-Budapest között 2021. december 13-án közlekedő vonat jelentős mértékű késését sérelmezte. Azt kérte a Vasúti Igazgatási Szervtől, hogy a szerződészegő, hibás és kárt okozó teljesítés miatt szabjon ki utasjogi felügyeleti bírságot a MÁV-Start Zrt.-re. A Vasúti Igazgatási Szerv a 2022. február 18-án kelt PIUF/13212-2/2022-ITM számú leiratban arról tájékoztatta a panaszost, hogy a MÁV-START Zrt.-vel szemben a vasúti társaság által nyújtott szolgáltatások minőségével kapcsolatos problémák okán nincs lehetőség utasjogi felügyeleti eljárást lefolytatni. A Vasúti Igazgatási Szerv PIUF/13212-2/2022-ITM ügyszámon követett eljárása sérti a hatóság hatáskörét és eljárásának rendjét megállapító jogszabályok rendelkezését.”^[24]

A Fővárosi Főügyészség 2022. május 10-én és 2022. május 12-én kelt keresetlevéllel keresetet indított az Innovációs és Technológiai Minisztérium (ITM) VISZ-ével szemben, „közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségének elmulasztása miatt”.^[25] A Főügyészség mindkét keresetlevélben indítványozta, hogy a „Fővárosi Törvényszék a Kp. 129. § (1) bekezdése alapján állapítsa meg a közigazgatási szerv mulasztását, mert a Vasúti Igazgatási Szerv a közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó jogszabályban meghatározott kötelezettségének – azaz a hatósági eljárás lefolytatásának és döntéshozatalnak – az irányadó elintézési határidőn belül nem tett eleget”.^[26]

A 2022. május 10-én és a 2022. május 12-én kelt keresetlevél indokolásának 1-2. pontjában foglaltak szerint a felperesi álláspont az Ákr., az alperesi álláspont a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény

[23] Ld. Fővárosi Főügyészség 2022. március 21. napján kelt, T.K.1107/2022/5. számú, LÜ-eng. alapján 2023. október 16. napján kézhez kapott, anonimizált felhívás, 3.

[24] Ld. Fővárosi Főügyészség 2022. március 21. napján kelt, T.K.1107/2022/5. számú, LÜ-eng. alapján 2023. október 16. napján kézhez kapott, anonimizált felhívás, 1.

[25] Ld. Fővárosi Főügyészség 2022. május 10. napján kelt, P.K.2471/2022/2. számú és 2022. május 12. napján kelt, P.K.2490/2022/2. számú, LÜ-eng. alapján 2023. október 16. napján kézhez kapott, anonimizált két keresetlevél, 1., 6-7., illetve 5-6.: Ütv. 26. § (1)–(4) bekezdés, Ákr. 114. § (2) bekezdés, Kp. 128. § (1) bekezdés b) pont, (2) bekezdés.

[26] Ld. Fővárosi Főügyészség 2022. május 10. napján kelt, P.K.2471/2022/2. számú keresetlevél, 1.; 2022. május 12. napján kelt, P.K.2490/2022/2. számú keresetlevél, 1.; vö. pl. Sztv. 17. § (1)–(2), (4), (5c), (6), (6a) bekezdés, 18. § (1)–(2), (4)–(7), (8) bekezdés („panasz”, „panaszos”, „panaszolt”), Panasztv. 1. § (2), (4) bekezdés, 2-3. § [vö. a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény (új Panasztv.)]; Az Európai Parlament és a Tanács 2007. október 23-i 1371/2007/EK rendelete a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről [vö. Az Európai Parlament és a Tanács 2021. április 29-i 1(EU) 2021/782 rendelete a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről].

(Panasztv.) rendelkezéseinek a körében jelenik meg, a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (Sztv.) szabályait eltérően értelmezve.^[27] A Főügyészség a 2022. május 10-én kelt keresetlevél indokolásának 2. pontjában az 1371/2007/EK rendelet bevezető rendelkezéseire, 1. cikkére, 27. cikkére, 30. cikkére, a közlekedési igazgatási feladatokkal összefüggő hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 382/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet (Korm. rendelet) 7. § (1)–(3) bekezdésére, az ITM SZMSZ-ének rendelkezéseire, a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (Vkt.) 69. § 10. pontjára, 76. § (2)–(3) bekezdésére, az Sztv. 17. § (1) bekezdésére, 18. § (1)–(2) bekezdésére, az Ákr. 7. § (1) bekezdésére, 15. § (1) bekezdésére, 80. § (1) bekezdésére, 114. § (1) bekezdésére is hivatkozva^[28] jeleníti meg álláspontját: „[...] az ismertetett törvényi rendelkezésekből következik, hogy az EU rendeletben lefektetett utasjogok megsértése miatti panasz vasúti társaság általi megválaszolását követően a panaszkezeléssel elégedetlen utas a Korm. rendeletben kijelölt hatósághoz, a Vasúti Igazgatási Szervhez fordulhat, amely az Sztv. 18. § (2) bekezdésében megállapított eljárásrenddel összhangban, egyedi közhatalmi aktussal elbírálja az utas panaszkezelést lezáró dokumentummal szemben benyújtott panaszát. Az ITM SZMSZ az egyedi közhatalmi aktus fogalmát külön nem határozza meg, azonban a közigazgatási jog fogalomrendszerében az ITM SZMSZ-ben alkalmazott meghatározás azonos az egyedi hatósági aktus, illetve az Ákr.-ben és a Kp.-ben használt egyedi döntés fogalmával. Az Alperes a PIUF/106989/2021-ITM számú ügyben egyedi közhatalmi (hatósági) aktust nem hozott. A panaszos panaszára a PIUF/106989-2/2021-ITM számú leiratban válaszolt, azonban abban nem utalt arra, hogy a panaszt a Panasztörvény rendelkezései alapján bírálja el.”^[29] „A PIUF/106989-2/2021-ITM számú leirat ezzel szemben arról szól, hogy a panaszos 2021. március 30-án érkezett megkeresését a vonat késése kérdésében az Alperes megalapozatlannak tartja, a mosdó állapotára vonatkozó előadás, valamint a kártérítésre irányuló igény tárgyában hatáskörének hiányát állapítja meg, végezetül pedig arra a következtetésre jutott, hogy a panasz alapján hatósági eljárás megindítása nem indokolt. Felperes itt utal arra, hogy Alperes panasz-elbírálási gyakorlata nem egységes. Ugyanennek a panaszosnak a MÁV-START Zrt. 2020. július 3-án kelt 140/17856/2020/START számú panaszkezelést lezáró dokumentumával szemben benyújtott, a jelen perbeli ügygel azonos tartalmú panaszát az alperes hatósági eljárás keretében a 2020. július 14-én kelt PIUF/62182-1/2020-ITM számú határozattal elutasította.”^[30]

A Főügyészség a 2022. május 12-én kelt keresetlevél indokolásának 2. pontjában a 2022. május 10-én kelt keresetlevél indokolásának 2. pontjában hivatko-

[27] Ld. Fővárosi Főügyészség 2022. május 10. napján kelt, P.K.2471/2022/2. számú keresetlevél, 2-5.; 2022. május 12. napján kelt, P.K.2490/2022/2. számú keresetlevél, 2-5.

[28] Ld. Fővárosi Főügyészség 2022. május 10. napján kelt, P.K.2471/2022/2. számú keresetlevél, 3-5.

[29] Ld. Fővárosi Főügyészség 2022. május 10. napján kelt, P.K.2471/2022/2. számú keresetlevél, 5. [a Panasztv. 1. § (2) bekezdését idézve].

[30] Ld. Fővárosi Főügyészség 2022. május 10. napján kelt, P.K.2471/2022/2. számú keresetlevél, 5.

zott rendelkezések mellett – a közigazgatási szerv (alperes) álláspontjára, iratában foglaltakra tekintettel – az Ákr. 17. §-át, 46. § (1) bekezdés a)-b) pontját is citálva^[31] a következő álláspontot fogalmazta meg: „A felhívott rendelkezésekből kitűnően a Vasúti Igazgatási Szerv az utas panasz alapján indult eljárásban hatósági jogkörrel rendelkezik. Az utasjogokkal kapcsolatos hatáskörét a Vkt. 69. §-ának rendelkezése alapján az Sztv. 17. § (1) bekezdése, hatósági eljárásának törvényi feltételeit pedig az Sztv. 18. §-ának (1)–(2) bekezdése állapítja meg. A Felperes megkeresésére Alperes a 2022. március 9-én kelt PIUF/13212-4/2022-ITM számú leiratban közölte, hogy a panaszos részéről a MÁV-START Zrt.-nél előterjesztett utasjogi panasz és a panaszkezelést lezáró dokumentum Alperesnél nem áll rendelkezésre. Felperes álláspontja szerint a panaszos közigazgatási hatósági eljárást kezdeményező beadványa alapján Alperesnek az Szt. 18. § (2) bekezdésének rendelkezése szerint kibocsátott hiánypótlási felhívást követően megállapított tényállás alapján – amennyiben annak feltételei fennállnak – a panaszt érdemi döntéssel el kellett volna bírálnia, ellenkező esetben a panasz Ákr. 17. §-a vagy 46. § (1) bekezdés a) pontja szerinti visszautasításának lett volna helye. A Felperes utal arra, hogy az Alperes a panaszos azonos tartalmú korábbi panaszbeadványa alapján a 2020. október 13-án kelt PIUF/92043-4/2020-ITM számú végzéssel a panaszt – az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányában – visszautasította. A 2021. november 3-án kelt PIUF/115698-1/2021-ITM számú végzéssel pedig Alperes a panaszban előadottakkal szemben hatáskörének hiányát állapította meg és az Ákr. 17. §-a alapján a panaszt visszautasította.”^[32]

A Fővárosi Főügyészség a 2023. január 26. napján kelt, T.K.77/2023/4. számú állásfoglalásában a Fővárosi Ítéltábla 1.Kpkf.750.916/2022., 1.Kpkf.750.919/2022. számú eljárására utalva a mulasztásban megnyilvánuló törvénysértésre alapított – törvényességi ellenőrzésre irányuló – kérelem elbírálását elhalasztotta;^[33] a Legfőbb Ügyészség a 2023. március 29. napján kelt, T.KvFG. 1850/2023/1-I. számú állásfoglalással a halasztással kapcsolatos megállapításokat mellőzte, azonban a kérelem elbírálása esetén sem látott alapot az ügyészi fellépésre: „[...] A kapcsolódó ügyekben a Fővárosi Törvényszéknek az ügyész kereseti kérelmét visszautasító 54.K.701.742/2022/4. számú és 54.K.701.787/2022/4. számú végzései elleni ügyészi fellebbezés alapján a Fővárosi Ítéltábla jár el 1.Kpkf.750.916/2022., illetve 1.Kpkf.750.919/2022. számon. Ekként a jogkérdésben való bírósági állásfoglalás és a jelen ügyben is érintett Vasúti Igazgatási Szerv jogalkalmazási gyakorlata felsőbb bíróság általi felülvizsgálata tehát biztosított. Tekintettel arra, hogy nincs egységes gyakorlat, azonban a Fővárosi Ítéltábla döntésétől, illetve az esetleges további felülvizsgálati eljárástól előre várhatóan egységesedik a joggyakorlat, ezért jelen

[31] Ld. Fővárosi Főügyészség 2022. május 12. napján kelt, P.K.2490/2022/2. számú keresetlevél, 4-5.

[32] Ld. Fővárosi Főügyészség 2022. május 12. napján kelt, P.K.2490/2022/2. számú keresetlevél, 5.

[33] Ld. Fővárosi Főügyészség 2023. január 26. napján kelt, T.K.77/2023/4. számú, LÜ-eng. alapján 2023. október 16. napján kézhez kapott, anonimizált állásfoglalás, 1-2.

ügyben diszkrecionális jogkörömnél fogva nem tartom célszerűnek a fellépést mindaddig, amíg a hasonló, a jogkérdést illetően pedig azonos tárgyú ügyekben mértékadó döntés meg nem születik.”^[34] A Fővárosi Főügyészség végül a 2023. szeptember 14. napján kelt, T.K.77/2023/12. számú felhívásában kimondta: „A vasúti személyszállítással kapcsolatos panasz elbírálásának ügyészi ellenőrzése során megállapítottam, hogy a Vasúti Igazgatási Szerv [...] a vasúti társaság panaszkezelést lezáró dokumentumával szemben – az Sztv. 18. § (1) bekezdésének rendelkezésével összhangban – benyújtott panaszát nem az Építési és Közlekedési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatában előírt módon, egyedi közhatalmi aktussal – közigazgatási döntéssel – bírálta el. A közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó jogszabályban rögzített kötelezettség elmulasztásával sérültek a hatósági eljárás rendjét meghatározó Ákr. hivatkozott rendelkezései, továbbá elenyészett [...] azon joga, hogy a panaszt elbíráló közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálatát kezdeményezze. A fentiekben ismertetett mulasztásban megnyilvánuló törvénytértés megszüntetése érdekében az Útv. 26. § (2) bekezdése alapján felhívással élek és indítványozom, hogy a felhívás kézhez vételétől számított 30 napon belül [...] 2022. december 2-án a Vasúti Igazgatási Szervhez érkezett panasza alapján indítson hatósági eljárást, a vonatkozó anyagi jogi és eljárásjogi jogszabályokkal összhangban álló hatósági döntéssel bírálja el a panaszt és a döntést közölje a panaszossal.”^[35]

A fentiek szerinti eljárásokban tehát a jogkérdés: a szóban forgó, Sztv. szerinti, „vasúti személyszállítás körében előterjesztett”^[36] „panasz” Ákr.-es, közigazgatási eljárás hatálya alá tartozó „panasz”-e vagy a Panasztv. szerinti panasz? Azt a Panasztv. szerinti „panasz”, a Panasztv. 1. § (2) bekezdése is tartalmazza, hogy a „panasz” „kérelem”. Az új Panasztv. – az 1. § (2) bekezdésében – is eként rendelkezik: „(2) A panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat.” A Vkt. 76. § (3) bekezdése is kérelemről és ügyfélről szól: „(3) Ha az ügyfél a kérelmet hiányosan nyújtotta be, a vasúti igazgatási szerv a kérelem beérkezésétől számított tizenöt napon belül hiánypótlásra hívja fel.”; a 69. § 10. pontja szerint: „A vasúti igazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozik: [...] 10. a személyszállítási szolgáltatásokról szóló törvényben meghatározottak szerint a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok panaszainak kezelése”. A véleményem szerint például az Sztv., a Vkt. és a Korm. rendelet citált rendelkezései alapján megállapítható és megállapítandó, hogy a szóban forgó Sztv. szerinti eljárás közigazgatási hatósági eljárás, az Sztv. szerinti, szóban forgó „panasz” az Sztv. szerinti, említett közigazgatási hatósági eljárás hatálya alá, azaz nem a Pa-

[34] Ld. Legfőbb Ügyészség 2023. március 29. napján kelt, T.KvFG. 1850/2023/1-I. számú, LÜ-eng. alapján 2023. október 16. napján kézhez kapott, anonimizált állásfoglalás, 1-3.

[35] Ld. Fővárosi Főügyészség 2023. szeptember 14. napján kelt, T.K.77/2023/12. számú, LÜ-eng. alapján 2023. október 16. napján kézhez kapott, anonimizált felhívás, (1-3).

[36] Legfőbb Ügyészség 2023. március 29. napján kelt, T.KvFG. 1850/2023/1-I. számú állásfoglalás, 2.

nasztv. hatálya alá tartozik [ld. pl. „utasjogi felügyeleti bírság” kiszabása – Sztv. 17. § (4) bekezdés c) [b]] pont]; az Sztv. szerinti, szóban forgó „utas” az Ákr. 10. § (1) bekezdése szerinti „ügyfél” (az „ügy” jogát, jogos érdekét közvetlenül érinti), „panasza” az Ákr. 35. § (1) bekezdése szerinti kérelem; mindezt az Sztv. 17. § (5c) bekezdése is alátámasztja: „(5c) Az utasjogi felügyeleti bírság több jogsértés együttes megvalósítása esetén minden jogsértés után kiszabható. Folyamatosan más-más érintett terhére elkövetett jogsértés esetében az utasjogi felügyeleti bírság esetenként külön-külön szabható ki.”

A téma kutatása során még két főügyészégi felhívás került a birtokomba: a Fővárosi Főügyészség 2022. augusztus 23-án a BFKH adataival szemben élt két felhívással;^[37] mindkét felhívásban indítványozta, hogy „a felhívás kézhez vételétől számított 30 napon belül [...] 2022. április 16-án előterjesztett panaszát a vonatkozó anyagi jogi és eljárásjogi jogszabályokkal összhangban álló hatósági döntéssel bírálja el és a döntést közölje a panaszossal”^[38] (a „panaszos” szó használata itt is helytálló, mert a speciális jogszabály, a 261/2004/EK rendelet az adott tárgyban ezt használja^[39]). A T.K.3578/2022/4. és a T.K.3674/2022/6. számú felhívás is tartalmazza: „[m]egállapítható volt, hogy a fogyasztói panasz Ákr. szerinti elbírálásának elmulasztásával sérültek a panaszos jogorvoslatához fűződő jogai”^[40] „[...] a Hatóság a kérelmet az Ákr. rendelkezései, de különösen a hatáskör és illetékesség vizsgálatáról rendelkező 17. §, valamint a jogorvoslati rendelkezést tartalmazó 112. § és a 114. § figyelmen kívül hagyásával, tájékoztató levéllel bírálta el. Ezen túlmenően a kérelmező kizárási kérelme vonatkozásában a tájékoztató levél jogszabályi hivatkozást, tájékoztatást nem tartalmazott.”^[41]

Megemlíteném még a Fővárosi Főügyészség 2023. május 8. napján meghozott állásfoglalásában^[42] azt a kérdést, hogy „egy üzletben egy lejárt fogyaszthatósági vagy minőségmegőrzési idejű élelmiszer észlelése érinti-e közvetlenül

[37] Ld. Ütv. 26. § (2)–(3) bekezdés.

[38] Ld. Fővárosi Főügyészség 2022. augusztus 23. napján meghozott, T.K.3578/2022/4. és T.K.3674/2022/6. számú, LÜ-eng. alapján 2023. október 16. napján kézhez kapott, anonimizált két felhívás, 4.

[39] Ld. AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2004. február 11-i 261/2004/EK RENDELETE visszautasított beszállás és légi járatok törlése vagy hosszú késése esetén az utasoknak nyújtandó kártalanítás és segítség közös szabályainak megállapításáról, és a 295/91/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről, 16. cikk (2) bekezdés: „(2) A 12. cikk sérelme nélkül minden utas az (1) bekezdés alapján kijelölt bármely szervnél vagy a tagállam által kijelölt bármely illetékes szervnél panaszt tehet e rendeletnek a tagállam területén található repülőtéren történt állítólagos megsértésével vagy a tagállam területen található repülőterre harmadik országból induló járatokkal kapcsolatban.”

[40] Ld. Fővárosi Főügyészség 2022. augusztus 23. napján meghozott, T.K.3578/2022/4. és T.K.3674/2022/6. számú felhívás, 4.

[41] Ld. Fővárosi Főügyészség 2022. augusztus 23. napján meghozott, T.K.3578/2022/4. és T.K.3674/2022/6. számú felhívás, 3.

[42] Ld. Fővárosi Főügyészség 2023. május 8. napján meghozott, TK.2185/2023/6. számú, LÜ-eng. alapján 2023. október 16. napján kézhez kapott, anonimizált állásfoglalás.

az észlelő személy valamely jogát vagy jogos érdekét”,^[43] nemlegesen válaszolta meg: „Nem vitás, hogy egy lejárt fogyaszthatósági vagy minőségmegőrzési idejű élelmiszer okozhat közvetlen jogsérelmet pl. elfogyasztása esetén. Azonban egy ilyen élelmiszer észlelése nem érinti (érintheti) közvetlenül az észlelő személy jogát vagy jogos érdekét, hanem csupán a jogsérelem távoli lehetősége vetődhet fel.”^[44] amely álláspontot a magam részéről nem osztok, mert véleményem szerint az „észlelő” fogyasztónak (vásárlónak) a megfelelő fogyaszthatósági, minőségmegőrzési idejű élelmiszerhez – különösen életének, egészségének védelme érdekében – joga van, e jogát, jogos érdekét közvetlenül érinti az, hogy „egy üzletben egy lejárt fogyaszthatósági vagy minőségmegőrzési idejű élelmiszer”-t „észlel”, az Ákr. 10. § (1) bekezdése szerinti közvetlen érintettséghez nem szükséges például megbetegedési, rosszulléti „jogsérelem” bekövetkezése vagy közeli „lehetősége”, a szerződés megkötése, az „élelmiszer” „elfogyasztása”, a szerződés az adott esetben éppen a jogsértő forgalmazás, a fogyaszthatósági, minőségmegőrzési idő lejártja miatt nem jön létre, az „észlelő” (konkrét) fogyasztónak az a joga sérül, hogy megfelelő fogyaszthatósági, minőségmegőrzési idejű élelmiszer kerüljön forgalomba, az „észleléssel” a közvetlenség fennáll; az Fgytv. hatálya nem szűkül le a szerződéses jogviszonyokra, az 1. § (1) bekezdése szerint e törvény hatálya – a (2) bekezdésben meghatározott eltéréssel – a vállalkozások azon tevékenységére terjed ki, amely a fogyasztókat érinti vagy érintheti, a 2. §-ban meghatározott „fogyasztó” fogalma sohasem korlátozódott a kontraktuális kapcsolatokra (ld. pl. „az áruval kapcsolatos kereskedelmi kommunikáció, ajánlat címzettje” szövegrész^[45]), az Fgytv. ezen rendelkezéseit és az Fgytv. 46/A. §-át egymással való összefüggésükben is értelmezni, alkalmazni kell.^[46] Az Fgytv. 46/A. §-a szerinti kérelemnek az Ákr. szerinti előterjesztésével^[47] a fogyasztóvédelmi hatósági eljárás a törvény erejénél fogva – kérelemre – megindul,^[48] amely – jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén (ld. közérdek, a jogsértések a fogyasztók széles körét érintik) – hivatalból folytatható^[49] (a konkrét esetben nem pusztán egyedi jogsérelem orvoslásáról, egyedi ügy eldöntéséről van szó – ld. „lejárt fogyaszthatósági vagy minőségmegőrzési

[43] Ld. Fővárosi Főügyészség 2023. május 8. napján meghozott, TK.2185/2023/6. számú állásfoglalás, 6.

[44] Ld. Fővárosi Főügyészség 2023. május 8. napján meghozott, TK.2185/2023/6. számú állásfoglalás, 6-7.

[45] Ld. Fgytv. 2. § q), illetve 2023. június 25. napjától 24. pont; a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény 2. § e) pont: „E törvény alkalmazásában: [...] e) kereskedelmi kommunikáció: a vállalkozás önálló foglalkozásával vagy gazdasági tevékenységével közvetlenül összefüggésben történő információközlés, függetlenül annak megjelenési módjától, eszköztől.”

[46] Ld. pl. Hámori, 2023a, 68.: „[...] az ügy a fogyasztó jogát, jogos érdekét közvetlenül érinti (különösen [azaz nemcsak] szerződéses jogviszony esetén) [...]”.

[47] Ld. pl. Ákr. 35. § (1)–(2) bekezdés, 37. § (1) bekezdés.

[48] Ld. Ákr. 37. § (2) bekezdés.

[49] Ld. Ákr. 3. § első mondat.

idejű élelmiszer” forgalmazása), ami nem érinti az „észlelő” fogyasztó kérelmét, a fogyasztóvédelmi hatósági eljárás kérelemre indulását, az „észlelő” fogyasztó kérelmezői és ügyféli minőségét, jogállását.^[50] Véleményem szerint tehát az „észleléssel” a közvetlen érintettség, az ügyféli jogállás fennáll.

További kutatási eredmény, hogy az ügyészségi gyakorlatban is megjelent az Mttv. szabályozásával kapcsolatos aktustani kérdések bizonyos köre.^[51] A Legfőbb Ügyészség 2023. március 31-én kelt állásfoglalásában – véleményem szerint alaposan, a Fővárosi Főügyészség 2023. február 7-én kelt állásfoglalását megváltoztatva, az ügyészi intézkedésre irányuló kérelmet jogszabálysértés hiánya miatt elutasítva – rámutatott: „Az Mttv. [Negyedik Rész] IV. fejezetében találhatóak az NMHH eljárására vonatkozó szabályok. Az Mttv. 144. § (1) bekezdése szerint az NMHH Médiatanácsa és az NMHH Hivatala (együtt Hatóság) az Ákr. szabályait az Mttv-ben foglalt eltérésekkel és kiegészítésekkel a hatósági ügyekben alkalmazza. Az Mttv. 145. §-a külön szabályokat határozott meg a bejelentőre, és a bejelentés alapján folytatott eljárásra. Bejelentő az az ügyfélnek nem minősülő személy, aki a hatósági eljárás hivatalbóli megindítására irányuló kezdeményezéssel él. Az Mttv. meghatározza a bejelentés alapján folytatott eljárást: a hatóság diszkrecionális jogkörben dönt, hogy az eljárást megindítja, vagy sem, melyről hivatalos levélben – indokolási kötelezettség nélkül – nyújt tájékoztatást. A hatósági eljárást megelőző eljárási szakasz, a bejelentés szabályait az Mttv. teljes körűen tartalmazza, amely az ismertetett, hivatalos levélben történő megfelelő tájékoztatással véget is ér. Tekintettel arra, hogy a bejelentésre vonatkozó szabályok ezt nem írják elő, a Hatóságnak a nem ügyféltől származó bejelentések esetén nincs áttételi kötelezettsége, következésképpen az NMHH-nak tehát [...] bejelentése áttételéről sem kellett rendelkeznie. [...] Az Mttv. [...] a hatáskör és illetékesség vizsgálata körében is eltér az Ákr. 17. §-ától. Az Mttv. 150. §-a úgy rendelkezik, hogy hatáskör vagy illetékesség hiányában a Hatóság a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság vizsgálata, illetve áttétel nélkül jogosult a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítani [visszautasítani], illetve az eljárást megszüntetni.”^[52]

III. A NAV ÉS A FELSZOLGÁLÁSI DÍJ

A NAV-nak a felszolgálati díjjal kapcsolatos álláspontjából kiemelem: a NAV – 2022. október 14. napján érkeztetett, kutatási kérdéseket tartalmazó beadvány

[50] Ld. pl. Hámori, 2023a, 63-68.

[51] Ld. Fővárosi Főügyészség 2023. február 7. napján meghozott, TK.416/2023/2. számú, Legfőbb Ügyészség 2023. március 31. napján meghozott, T.KvFG. 2323/2023/1-I. számú, LÜ-eng. alapján 2023. október 16. napján kézhez kapott, anonimizált állásfoglalások.

[52] Ld. Legfőbb Ügyészség 2023. március 31. napján meghozott, T.KvFG. 2323/2023/1-I. számú állásfoglalás, 2.

kapcsán kifejtett – álláspontja szerint is alaptalan például az, hogy ha az üzemeltető a bruttó eladási árat és a felszolgálati díjat egy összegben tünteti fel, akkor nincsen szó felszolgálati díjról (helytelen elnevezéssel „szervizdíjról”), miközben – ráadásul – a számlán (nyugtán) szerepel az, hogy felszámítottak felszolgálati díjat („szervizdíjat”), ami a NAV számára sem érdektelen. A NAV feladat- és hatásköre szempontjából még az is releváns, ha az alkalmazott felszolgálati díj a számlán (nyugtán) sem kerül külön feltüntetésre, ugyanis ilyenkor „a felszolgálati díjat terhelő társadalombiztosítási járulék összegének megállapítása ellehetetlenül, ami adózást érintő kérdés”, és ezzel a számlázási móddal szemben a NAV-nak is el kell járnia. „A felszolgálati díj alkalmazásának minősül, ha a felszolgálati díj az ártájékoztató eszközön nem kerül feltüntetésre, de a nyugtán, számlán elkülönítetten, előírászerűen szerepel.” „[...] ha – a GKM rendelet 1. § (2) bekezdés rendelkezésétől eltérően – a számlán (nyugtán) nem került külön feltüntetésre a felszolgálati díj összege, akkor – bár az Áfa tv. számlázásra vonatkozó szabályaival nem ellentétes, – a felszolgálati díjat terhelő társadalombiztosítási járulék összegének megállapítása ellehetetlenül, ami adózást érintő kérdés, ezért az állami adó és vámhatóság az ellenőrzése során ezt a számlázási módot kifogásolhatja. [...]”^[53]

IV. PM- ÉS AJB-HOZZÁÁLLÁS

A PM a NAV és az IM-BFKH közötti nézetkülönbségek, állásponteltérések, a jogsértő gyakorlat miatt nem látott okot arra, nem érzett készletet az iránt, hogy 2023. február 8. napján kelt, bőséges érvanyaggal, dokumentációval bíró beadványban foglaltak kapcsán – az abban foglaltak szerint – IM-megkeresés útján megpróbálja a mérleg nyelvét legalább a NAV által képviselt álláspont felé billenteni.^[54] Az AJB az AJB-95/2023. ügyszámú, 2023. április 20. napján kelt irata szerint – a tárgyalt problémakörben, a kifejtettek^[55] ellenére – sem a tisztességes hatósági eljáráshoz, döntéshez, indokoláshoz való alapjog, sem a jogorvoslathoz való alapjog^[56] tekintetében „nem észlelt” „alapvető jogokkal összefüggő vizszátságot”, ITM-es aktus utáni BFKH-válaszelmaradás^[57] sem okozott problémát neki (véleményem szerint az irat tartalmát, az ombudsmani álláspont alaptalan, súlyosan törvénytörő voltát tekintve érthető az, hogy az ombudsman által alá-

[53] Ld. NAV Központi Irányítás, 2022. december 9.; ügyszám: 2571670443, ÜTF-4600/2022. (Iktatószám: 6428781915); a felszolgálati díj mértékének megállapításáról, valamint a felszolgálati díj alkalmazásának és felhasználásának szabályairól szóló 71/2005. (IX. 27.) GKM rendelet.

[54] Ld. 2023. február 23., PM/1491/2023.; ezt követően, 2023. március 7. napján kelt beadvány kapcsán 2023. március 8., PM/1491/2023.

[55] Ld. pl. Hámori, 2022a, 98-118.

[56] Ld. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XXIV. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (7) bekezdés.

[57] Ld. pl. Hámori, 2023a, 66-67.

írt irat előadói nevet nem tartalmaz). Kérdés, vajon az ombudsman, ha megismeri az ügyészségi állásfoglalásokat, felülvizsgálja-e az álláspontját. A prognózisom szerint nem biztos, hogy a megfelelő ombudsmani felülvizsgálatra sor kerül, mivel a bírósági gyakorlat – élén a Kúria ítéleteivel – sem győzte meg őt.^[58]

V. ÖSSZEFOGLALÁS

A vonatkozó írásaimban^[59] kifejtettek szerint a felszolgálati díj szabályozása, annak értelmezése és alkalmazása tekintetében mind a vállalkozási, mind a hatósági gyakorlatban meglehetősen súlyos problémák, visszaélések, jogsértések tapasztalhatók, a fogyasztók (vendégek), a munkavállalók sérelmére egyaránt,^[60] és – a töretlennek mondható bírósági gyakorlat, kommentár- és jogirodalom ellenére (amelyet pl. a BFKH-IM és az ombudsman figyelmen kívül hagy) – hasonló a helyzet a fogyasztó kérelmezői és ügyféli jogállása tekintetében. A fentiek szerinti kutatás arra is rávilágított, hogy az utasjogok területén is jelentős „bizonytalanságok” vannak.

Véleményem szerint nagyrészt biztató az idézett ügyészségi aktusok sora és NAV-álláspont, szomorú és tarthatatlan – *contra legem* és *contra constitutionem* – fejlemény viszont a citált minisztériumi és ombudsmani „nemlátás”. Talán némi bizakodással remélhető, hogy például a Budapesti Gazdasági Egyetemen rendezett fogyasztóvédelmi konferenciák^[61] keretében is tetten érhető jogi, jogtudományi diskurzus,^[62] amelyben az ügyészség és a bíróság is jelentős szerepet vállalt és vállal (miként citáltam, az ügyfél ügyféli, a kérelmező kérelmezői státuszának érvényre juttatása érdekében jelenleg is folyamatban vannak közigazgatási bírósági eljárások, felperes ügyészséggel, alperes hatósággal), kimozdíthatja például a BFKH-t és az IM-et, valamint a VISZ-t a tárgyalt „holtpont”-ról. Az eddigiekben előadottakkal is ezt szeretném segíteni, hogy az ügyfél ügyféli, a kérelmező kérelmezői minősége, a jog, az igazság maradéktalanul érvényesül-

[58] Ld. még pl. Hámori, 2023a, 63-68.; Hámori, 2022b, 27-77.; Hámori, 2021, 73-79. (63-112.); Hámori, 2017, 33-40. (19-40.).

[59] Ld. pl. Hámori, 2023b; Hámori, 2023c; Hámori, 2022a; Hámori, 2018, 1-11.; Hámori, 2017, 62. lj.; Hámori, 2016a, 49-58.; Hámori, 2007, 304-316.

[60] Vö. pl. Fenyvesi, 2022, 78-91.; Kertész – Fenyvesi, 2020, 14. (10-14.).

[61] Ld. pl. Budapesti Gazdasági Egyetem Fogyasztóvédelmi Kutatócsoport: I. Fogyasztóvédelmi aktualitások című tudományos konferencia, Budapest, 2022. október 26.; Budapesti Gazdasági Egyetem és Magyar Jogász Egylet Fővárosi Szervezete Fogyasztóvédelmi Jogi Szakosztály: Kérelmező-e, illetve ügyfél-e a fogyasztó a fogyasztóvédelmi hatósági eljárásban? Három éve a világiárvány keresztútjában című tudományos konferencia, Budapest, 2022. november 30.; Budapesti Gazdasági Egyetem Fogyasztóvédelmi Kutatócsoport: II. Fogyasztóvédelmi aktualitások című tudományos konferencia, Budapest, 2023. március 22.; Budapesti Gazdasági Egyetem Fogyasztóvédelmi Kutatócsoport: III. Fogyasztóvédelmi aktualitások – a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról című tudományos konferencia, Budapest, 2023. október 25.

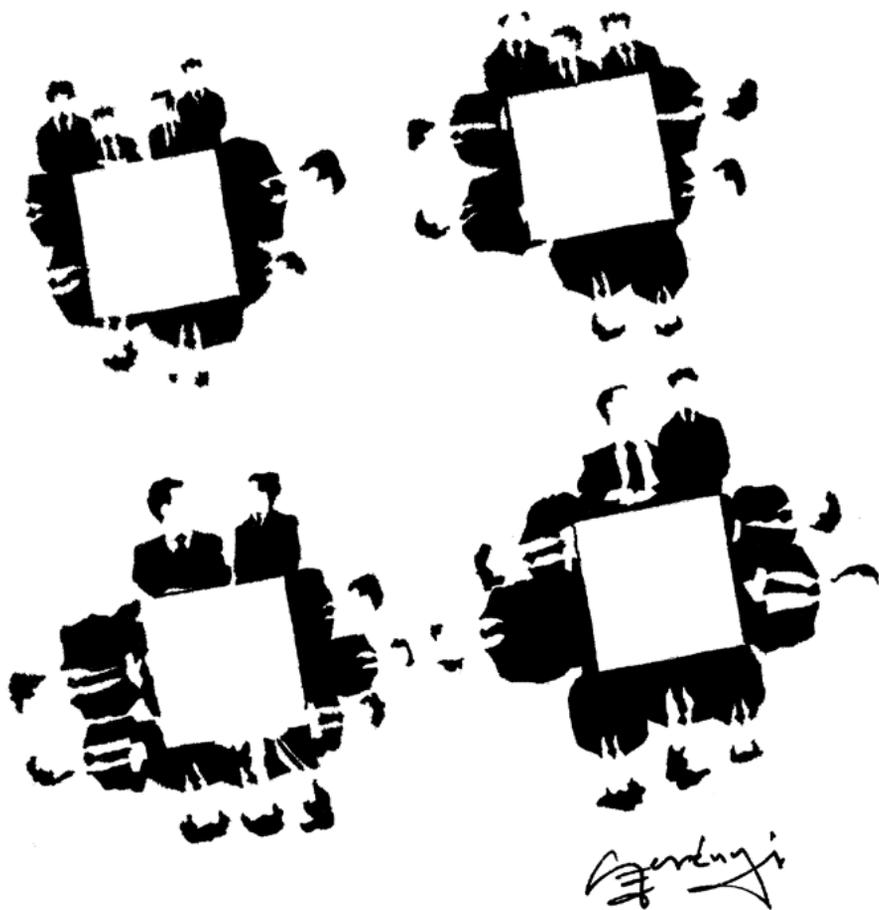
[62] Ld. pl. Hámori, 2023d, 39-65.; Veres, 2023a, 203-206.; Veres, 2023b, 121-124.

jön. Elvégre például az Fgytv. 46/A. §-a is egyértelműen tartalmazza a fogyasztói kérelmet, a jogszabályokat pedig be kell tartani és tartatni, főispánnak, miniszternek, ombudsmannak egyaránt, különben a jogállam kisebb-nagyobb mértékben, – miként a tárgyalta eseti körben alapjogsérelmeket is okozva – enyhén szólva nagyon dőcög, ami az álláspontom szerint nem tartható, nem engedhető meg, megváltoztatandó.

IRODALOM

- Barabás Gergely – Szegedi László (2018): Az ügyfél. In: Barabás Gergely, Baranyi Bertold – Fazekas Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*. Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest.
- Bencsik András (2013): A fogyasztók védelmének alkotmányi fundamentumairól. In: *Közjogi Szemle*. 2013/1. sz.
- Boros Anita – Pollák Kitti (2018): A hatóság döntései. In: Boros Anita – Darák Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Nemzeti Közszerkesztési Intézet, Budapest.
- Fenyvesi Éva (2022): Foglalkoztatással és borralalóval kapcsolatos vizsgálatok a vendéglátóiparban – fókuszcsoporthoz tartozók felmérése. In: Bánhegyi Mátyás – Fekete-Frojimovics Zsófia – Hámori Antal (szerk.): *Gazdaság és gasztronómia. Ünnepi kötet Lugasi Andrea tiszteletére*. Budapesti Gazdasági Egyetem, Budapest.
- Hajnal Zsolt (2013): *A fogyasztói jogok egységes európai szabályozásának lehetséges irányai. PhD értekezés*. Debreceni Egyetem, Debrecen.
- Hámori Antal (2007): Felszolgálati díj a magyar jogban. In: Majoros Pál (szerk.): *Stratégia 2007 és 2013 között (Budapesti Gazdasági Főiskola Tudományos Évkönyv 2006)*. Budapesti Gazdasági Főiskola, Budapest.
- Hámori Antal (2016a): A felszolgálati díj és a fogyasztók védelme. In: *Közjogi Szemle*. 2016/3. sz.
- Hámori Antal (2017): A felszolgálati díj szabályozásáról az alapvető jogok biztosának eljárása kapcsán. In: *Debreceni Jogi Műhely*. 2017/1-2. sz.
DOI: <https://doi.org/10.24169/djm/2017/1-2/3>.
- Hámori Antal (2018): A felszolgálati díj és a fogyasztók védelme az alapvető jogok biztosának eljárása kapcsán. In: *„Sport – Gazdaság – Turizmus” Kautz Gyula Emlékkonferencia 2017. június 8. tanulmánykötet*. Széchenyi István Egyetem, Győr.
- Hámori Antal (2021): Fogyasztóvédelmi aktualitások. Javaslatok jogszabályok módosítására. In: *Iustum Aequum Salutare*. 2021/1. sz.
- Hámori Antal (2022a): A felszolgálati díj-kutatás I. In: Szegedi Krisztina (szerk.): *Szemelvények a BGE kutatásaiból 2022*. Budapesti Gazdasági Egyetem, Budapest.
DOI: https://doi.org/10.29180/978-615-6342-49-2_11.
- Hámori Antal (2022a): A felszolgálati díj-kutatás II. In: Szegedi Krisztina (szerk.): *Szemelvények a BGE kutatásaiból 2022*. Budapesti Gazdasági Egyetem, Budapest.
DOI: https://doi.org/10.29180/978-615-6342-49-2_12.
- Hámori Antal (2022b): Kérelmező és/vagy bejelentő – ügyfél, harmadik személy, egyéb érdekelt? Újabb „csemege” a fogyasztóvédelmi hatóság legújabb gyakorlatából, békéltető testületi fűszerezéssel, avagy egy hibás teljesítés margójára. In: *Iustum Aequum Salutare*. 2022/2. sz.

- Hámori Antal (2022c): A fogyasztóvédelmi jog jelentősége. In: Bánhegyi Mátyás – Fekete-Frojimovics Zsófia – Hámori Antal (szerk.): *Gazdaság és gasztronómia. Ünnepi kötet Lugasi Andrea tiszteletére*. Budapesti Gazdasági Egyetem, Budapest.
- Hámori Antal (2023a): A fogyasztó ügyféli státusza. In: *Új Magyar Közigazgatás*. 2023/1. sz.
- Hámori Antal (2023b): A felszolgálati díj természete – a fogyasztó ügyféli, kérelmezői státusza. In: Varga János, Csiszárík-Kocsir Ágnes – Garai-Fodor Mónika (szerk.): *Vállalkozásfejlesztés a XXI. században 2023/1. kötet. Kihívások és lehetőségek a gazdaság eltérő szegmenseinél interdiszciplináris megközelítésben*. Óbudai Egyetem Keleti Károly Gazdasági Kar, Budapest.
- Hámori Antal (2023c): A felszolgálati díj- és az ügyfél-, kérelmező-kutatás legújabb eredményei. In: Szegedi Krisztina (szerk.): *Szemelvények a BGE kutatásaiból 2023*. Budapesti Gazdasági Egyetem, Budapest.
DOI: https://doi.org/10.29180/978-615-6342-76-8_17.
- Hámori Antal (2023d): Fogyasztóvédelmi oktatás a Budapesti Gazdasági Egyetemen. In: *Multidiszciplináris Kihívások Sokszínű Válaszok*. 2023/1. sz.
DOI: <https://doi.org/10.33565/mksv.2023.ksz.01.02>.
- Kertész Gábor – Fenyvesi Éva (2020): Rejtett gazdaság Magyarországon – feketemunka és borralaló a vendéglátóiparban. In: *Gazdaság és Jog*. 2020/5. sz.
- Lapsányszky András (2020): A hivatalbóli eljárás. In: Petrik Ferenc (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára. 4. kiadás, I. kötet. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Székely Zoltán (2014): Ügyfél-e a rendőr az intézkedésével szembeni panasz kivizsgálására irányuló eljárásban? In: Hack Péter – Koósné Mohácsi Barbara (szerk.): *Emberek őrzője. Tanulmányok Lőrincz József tiszteletére*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Szollárné Béleczy Martina (2021): Hogyan járunk el panasz vagy közérdekű bejelentés esetén. In: *Új Magyar Közigazgatás*. 2021/2. sz.
- Veres Zoltán (2023a): Fogyasztóvédelmi aktualitások – interdiszciplináris megközelítésben. Konferenciabeszámoló. In: *Iustum Aequum Salutare*. 2023/1. sz.
- Veres Zoltán (2023b): Beszámoló a Budapesti Gazdasági Egyetemen működő Fogyasztóvédelmi Kutatócsoport „II. Fogyasztóvédelmi aktualitások” című konferenciájáról. In: *Jogelméleti Szemle*. 2023/2. sz.
DOI: <https://doi.org/10.59558/jesz.2023.2.121>.



Szerényi Gábor grafikája

SZIGETI PÉTER

„Karácsony András: Döntés és hagyomány”

I. ÁTTEKINTÉS

A kismonográfia szerzője évtizedek óta eredményes kutatója és interpretátora azon társadalomelméleti és jogfilozófiai témáknak és szerzőgárdájuk szellemi teljesítményeinek, amelyen belül most egy specifikus problematikát emelt ki és analizált, éspedig a decizionizmust, a döntésselvőség, a döntés problematikáját.

Ezt a problémát helyezi el először a téma megközelítésének szellemi hagyományában, politikai és jogi kontextusában explicálva, majd a döntésemélet szakdiszciplínáját is érinti, igaz, csak röviden. Mert nem a döntésemélet szakirodalmában kíván mozogni, építkezni, hanem éppen azt a szeletet kívánja bemutatni a gondolkodástörténetnek, amelyet ez a szakirodalom elhanyagolt, háttérbe szorított. Ahogyan ezt az utilitarista hasznosság kritériumot „rational choice”-ig továbbvivő, az ökonómiai és szervezeti cselekvésre vonatkozó döntésemleletek is elhanyagolják. A költség/haszon racionalitás kritériuma szerinti ökonómiai megfontolások átvitele a politikai piacra, ami eredendően Anthony Downs-tól származik, az is több sebből is vérzik. Karácsony itt saját leleményeként teszi hozzá az ismert kritikákhoz a Polányi Mihály-féle hallgatólagos tudás jelentőségét („nem tudjuk, hogy tudjuk”), felmutatva egy valóban elhanyagolt mechanizmus döntéshozatalbeli relevanciáját (2019, 43-44.).

Ami a jogi döntésről adott bevezető nem túl részletes tablójában felidézett álláspontokat illeti (Jogi kontextus, 31-39.), a szerző konklúziója az, hogy a döntések levezethetőségének kétségbevonásaként – amit logikai-deduktív, sőt, csak szillogisztikus alakzatokként kezel – a döntés autonómiáját kell előtérbe állítani. A fejezet szereplőinek (Szabó József, Bibó, Hart, Dworkin) funkciója éppen az, hogy a döntés autonómiája felé orientáljanak. A döntéselemzés szükségességének konklúziójával nincs is probléma, de azzal igen, hogy a levezethetőség tagadásaként elgondolt levezethetlenségi tézise voltaképpen igencsak redukált és posztulált: mert hiányzik az, hogy nemcsak következtetésekből, hanem kidolgozott ténybeli, jogdogmatikai elemzésekből, induktív fogalomalkotásokból és ítéletekből is áll a jogalkalmazás logikája. A dedukció szükséges, de nem elégséges módszere az ítélkezésnek, mert sok minden megelőzi. Ha elhagyjuk az előzményeket, akkor áll elő a levezethetlenség generalizáló posztulálása. A jogalkalmazói döntés ugyanis „a tényből tényre, normából normára, tényből és normából jogkövetkezményre történő

következtetések sorozatából születik meg – egyfajta szövevényes láncszabályra emlékeztető „komplex” következtetési sémából”.^[1] Továbbá nemcsak szillogisztikus következtetéseket alkalmaz, bár utóbbinak éppen fontos igazoló szerep juthat egy ítélet konklúziójának kimondásában.^[2]

Könyve 2. és 3. fejezete két kitüntetett, az egész munkát megalapozó teljesítményt diszkutál, és pedig előbb a decizionizmus profétájának aposztrófált Carl Schmitt vonatkozó munkásságát, majd a szintén német szellemi talajon fogant, de a huszadik század második felétől datálódó és kibontakozó Niklas Luhmann szociológiai, funkcionális rendszerelméletében található problémafelállításokat és megoldásait. Társadalomelméletében ugyanis kitüntetetten foglalkozott a jog, a jogászai döntés természetével – értékeli Karácsony. Hogyan stabilizálja magát egy társadalom, jogi döntései által, szakadatlan változásai mellett/ellenére? A 4. fejezet – a Luhmann némiképp szellemi ellenlábasának is tekinthető – Jürgen Habermas deliberatív demokráciafelfogását és az abban kidolgozott konszenzuális döntéshozatalt elemzi. Utóbbi pedig éppen nem egy stabilizálásra kifutó, konzervatív ihletettséggű teória, bár a procedurális legitimitás javallata sem éppen telitalálat,^[3] ahogy erre még visszatérünk. Érdekessé és értékessé teszi a szerző témafeldolgozását az is, hogy munkája 5. fejezetében az angolszász liberalizmus egyik „világító fátylójának”, John Rawls-nak az igazságosságelméleti felfogását is beépíti tablójába, ahol a helyes döntés az igazságosság megvalósulása, mintegy a jól berendezett társadalom felé vivő norma. A további három fejezet elsődlegesen filozófiai, szociológiai és pszichológiai aspektusait bontja ki a döntéseknek: a mindennapi életbeli racionalitás kérdéseit, és pedig az életvilág (A. Schütz) és az interszubjektivitás (H. Garfinkel) fényében vizsgálva a döntések racionális és nem racionális kritériumait és funkcióit, nagy jelentőséget tulajdonítva a hagyományok közel sem egyszerű viszonyának – a döntésekéhez. A lélektani aspektust elemző figyelme az előre- és visszatekintő emlékezet fontos mechanizmusainak leírása után tárgyalja a totális emlékezet, a felejtés tilalma kérdését.

A záró, 9. fejezet pedig elsődlegesen etikai vonatkozásokkal – a szabadság-döntés-felelősség triásszal – foglalkozik, amelyben a döntéseknek az emberi felelősséggel való, nehéz számvetését vizsgálja.

[1] Szabó, 2014, 170.

[2] Ahogy ezt Szabó Miklós megmutatta...”az argumentatív módszer sem hagyhatja figyelmen kívül – sőt, legerősebb érvként használja fel – a deduktív következtetési sémában rejlő meggyőző erőt, és az annak kiinduló pontjául szolgáló vitathatatlan adottságokat”. (Ld. Szabó, 2015, 212.).

[3] Felvetjük Luhmannal szemben, miért a stabilitás értékes, miért nem a reformer jogi változtatás, ami persze szolgálhatja akár a kalkulálhatóság értelmében vett stabilitást is. De még inkább, miért nem az adott fokon elérhető emberi-társadalmi szabadságfok előmozdítása /vagy gátlása/ a végső kritériuma, mércéje egy jogrendszer társadalmi hatásának?

II. ÉRTÉKELÉS: SPECIÁLIS ÉS GENERÁLIS SZEMPONTOK

Szerző nem könnyíti meg recenzens értékelését azzal, hogy maga mutassa ki kutatásának eredményeit, összefoglalva taglalja azok jelentőségét. Ugyanakkor ars poeticája érinti vállalásának specifikumát (12-13.). Azt, hogy nem a döntéseméleti diszciplínához csatlakozik, hanem annak kiegészítéseként azok a társadaloméleti megközelítéseket kapnak szerepet munkájában, melyek az uralkodó paradigmában éppen nem jelennek meg, ám a döntés problematikához mégis jelentős munícióval járulnak hozzá. Ezek a döntések társadalmi jelentőségét mutatják meg, és pedig két társadalmi részrendszerre – és nem szervezetre –, a jogra és a politikumra koncentrálnak. Ezekben érhető tetten, hogy a jog és a politika világát ne (csak?) racionálisan működő masinériaként jellemezzék, mint ezt a demokrácia és a jogállam /leegyszerűsítő – teszem hozzá/ felfogásainak esetében tesszik. Mert a döntéshozó alanyok /szerepek/ és azok szubjektuma, törekvései és intuíciói is konstitutívnak minősülnek egy társadalomban/életvilágban.

*

Szerzőnk többféle racionalitásfogalmat különböztet meg, nem tartja magától értetődőnek a fogalom jelentését, hiszen van korlátozott racionalitás, van haszonelvű utilitarista és hasznossági (költség/haszon mérlegelés) racionalitás, és Max Weber a célracionális, az értékrationális mellett valóban operált a racionalitás formális és materiális értelmével. „Már mindezek tanulságaként megfogalmazható, hogy korántsem beszélhetünk egységes racionalitásfogalomról, hanem tartalmi, funkcionális, illetve a racionalitást kifejező alany szempontjából konceptuális különbözőségekkel állunk szembe” (24.). Nos, nem egészen ez a helyzet, létezik egységes, filozófiai racionalitásfogalom, és pedig a „Bestimmungem” módszerével^[4] alkotva, ha ezen nem egy a sokféleséget és a sokféleség különböző megjelenési formáit kizáró fogalmat keresünk, hanem a sokféleség egységét, és pedig ellentettjére, az irracionálásra reflektáltan. Az irracionális ugyanis csak a kifejezett racionális tagadása. (A gyümölcs a nem gyümölcsre vonatkoztatva kap jelentést, de a körtében, almában, szilvában, szőlőben létezik). A racionalitás fogalmi-gondolati vonatkoztatása szükséges az irracionálásra, s így nem racionális, ami vagy fogalmilag nem levezetett és levezethető, mert nincs olyan gondolati alap, aminek következménye volna, ezért önkényes; továbbá és/vagy nincs empirikus, történeti-tapasztalati alapja egy tételnek, fogalom-

[4] Ahogy e módszert – s nem a racionalizmusra adott megoldásomat – Lukács „Az esztétikum sajátosságai” Bevezetésében kifejti: „amikor a definíciók módszerével szemben a meghatározások (Bestimmungem) módszeréből indulunk ki, akkor a dialektika valóságalapjainhoz, a tárgyak és vonatkozásaik intenzív és intenzív végtelenségéhez nyúlunk vissza. Minden olyan kísérlet, amely ezt a végtelenséget gondolatilag meg akarja ragadni, szükségszerűen fogyatékosokat árul el. A definíció a maga részlegességét mégis valami végérvényes igazságként rögzíti, és ezért a jelenségek alapvető jellegén erőszakot kell tennie. A meghatározás a jelenségeket eleve átmenetieknek, kiegészítésre szorulóknak tekinti, olyasvalamiknek, melyek lényegéhez tartozik, hogy továbbvigyék, továbbképezzék, konkretizálják őket. ... ha ezt a dialektikát helyesen viszik végig, akkor az illető meghatározás és szisztematikusság összefüggése egyre világosabbá és gazdagabbá válik;” (Ld. Lukács, 1965, 25.)

nak, állításnak. Ami meglapozott fogalom, levezethető és/vagy tapasztalatilag alátámasztott, az a racionális. Amikor a mindennapi érintkezésben meghatározott, társadalmilag jóváhagyott szabványokat követünk, akkor a szabvány közvetítette tapasztalati racionalitást fogadjuk el. Az életszituációk tipikájánál is hasonló a helyzet: az a racionális, ami tradicionális /amit Schütz-szel hozott be Karácsony/, ami lehet részleges cselekvési modell is, tehetjük hozzá, mert tartalmazhatja a hagyományhoz képesti viszonyítást (akár az újításig elmenően). Ugyanis a tradíciótól/hagyománytól való eltérés magyarázatot követel. Ez a viszonyítás pedig gondolati, fogalmiságon alapuló művelet, ergo racionális. Kortársainkkal megosztott saját világunk közvetít a tapasztalatilag lezárt, de ránk hagyományozott elővilág és az utóvilág között, a nyitott életvilágban (137). Mindez persze tartalmazhat emóciókat, indulatokat, hiedelmeket egyaránt, tehát nem igazolt várakozásokat, vágyakat, irracionális elemeket, ami arra figyelmeztet: döntéseinkben, cselekvésünkben lehet reflektív viszony a racionális és az irracionális között. Gyakran pedig az irracionálisban is ott van a racionalitás valaminő magva. Az indulatokat, szélsőséges érzelmi kitöréseket, vagy a mágikus erővel való érintkezésből levont döntéseket, vagy az égi jelekből való jósláson alapulóakat, vagy a mágikus tudat ellenőrizhetetlen működését – benne az irracionális jogtalálást (vö. Weber, 1995, 18. és 96-97.), vagy akár a politikai döntésekben gyakran szerepet játszó intuitív, érzületi döntéseket mégis tekinthetjük irracionálisnak. Akkor is, ha egy ott és akkor közösségben valamilyen manifeszt (szimbólikus identitást ad egy rítus, bár a rossz szellemeket elűző várakozása irracionális), látens funkciót (megfullad a vízprózában az ártatlan, de a vélelmezett bűnös elnyerte büntetését) vagy akár diszfunkciót töltsenek is be (például a vérbosszú áldozatlánca). A racionalitást különböző módon és mértékben tagadó irracionálisok, bármennyire is funkcionálnak, mindháromban jelen vannak. Akkor, ha a racionális az irracionális mértéke, és nem fordítva! – persze anakronizmusok nélkül. Ezt az értelmezésemet aligha osztják azok, akik kimondva vagy kimondatlanul, azonos értékű státuszba képzelik el a racionálisat az irracionálissal.

**

A Carl Schmitt-fejezethez az alábbi kommentárokat fűzzük. Elismerésünk azért, mert szerző kronológiai sorrendben, de szisztematikusan és értően megy végig a releváns műveken és az azokhoz kapcsolódó némi kommentárirodalmon. Ezzel érthetővé teszi Schmitt döntésproblematikára vonatkozó összpozícióját. Vitapontok mindazonáltal adódnak. Nem feltétlen számonkérően, de azért megjegyzem: kár, hogy nem reflektált Pethő Sándor „Norma és kivétel”^[5] (c., igen komoly és értékes monográfiájára, melynek II. és III. fejezete éppen a szóban forgó tárgykörre vonatkozik.

A politikai katolicizmus egyetlen universalitás igényt fenntartó kezelése Schmittnél az, hogy felülről kapott autoritásával az ... „egyház magát Krisztust

[5] Ld. Pethő, 1993, 256.

reprezentálja, és ezáltal túllép mindenféle partikuláris érdeken” (ld. Schmitt, 1923, 59.). Egyfelől ez az univerzális reprezentáció a kapitalizmus technicista, instrumentalista meghaladhatóságának téves konklúziója, másfelől, tudomásom szerint, a modern kereszténydemokrácia által nem osztott tantétel. A kérdésben a Karácsony által felidézett kritikák – F. Kója téves, Mannheim elnagyoltan vett, Agamben figyelemre méltó – nézetem szerint nem érintenek egy alapkérdést. A konzervatív, monarchikus állameszmény univerzalizmusa bizonyára tartható, ha a politika a földre lehozott teológia, amiben az univerzalizmus tételnek nem analogikus, metodológiai, hanem szubsztantív jelentése és jelentősége van. Így a bajok valóban a vallási és világnézeti szabadságból és toleranciából eredeztethetők, tehát a semleges államtól. A /világi/ állam semleges reprezentánsként pedig nem képes felelősségvállalásra, mert nincs olyan bizalmi, tekintélyi alapja, mint az egyháznak, Krisztus reprezentálásával – mondja Schmitt. Márpedig „Reprezentáns csak (másféle) reprezentánssal tud együttműködni” (idézi Karácsony, 59.). Ez Schmitt pozíciója.

Állam és egyház elválasztottságának modern kapitalista viszonyok közötti fő tételét mellőző, ki tudja, milyen együttműködésre gondol a keresztény Epimétheusz. Aligha tartható ez az elgondolás, ha figyelembe vesszük a szekularizációs folyamatot, a hatalom evilágivá válásához vezető népszuverenitás legitimációs forrását, amelynek képviseleti-többségi reprezentációját a Rerum novarum (1891) óta – a közjő előmozdítását szolgáló állam törvényes kötelezettségével – a római katolikus Pápa is elismeri, éppen az osztályok közötti harc kiegyenlítése, az osztálybéke megteremtése érdekében. Nem vonva kétségbe a politikai közösséget képviselő állami reprezentáns autentikusságát, miként – eltérően Schmittől – a modern, II. vh. utáni kereszténydemokrácia sem teszi. Elvált a politikai katolicizmustól, amely a katolikus vallásosságot még politikai-állami szintre helyezte.^[6]

A politika és a jog közötti határátmenetként felfogott „Ausnahmestand” kérdésében való egyetértésünk ellenére, Karácsony nem osztja azt a levezetést, mely szerint Schmitt „a kivételességre vonatkozó érvelést a jogállamiság mint normálforma általános megszüntetésére használja fel” – idézte, anélkül, hogy idézte volna azt is, amit még ugyanezen a mondatban hozzátettem: „első-sorban későbbi munkáiban” (Verfassungslehre, 1928; Legalität und Legitimität, 1932). Karácsony szerint Schmitt nem a jogállamiság elvi felszámolására törekedett, pusztán a jogállam nem jogi, politikai alapjaira világított rá. A jogállamot felszámoló, 1933-36 közötti politikai gyakorlatok szerinte Schmitt írásának el-

[6] Steck, 1963.

értései voltak, tkp. velem együtt.^[7] Hm, aligha (52.). Nehezen eldönthető vitánk szerint a schmitti gondolatközlést ne az ott és akkor helyzete hermeneutikája figyelembevételével tegyük, hanem, Karácsony felfogásában, *sub specie aeternitatis* igazságként fogjuk fel. (Továbbá alighanem az is az én értelmezésem mellett szól, hogy Schmitt saját decizionizmusa szellemi-egzisztenciálfilozófiai, tehát szituatív gondolkodói hátterével kísérte végig a weimari államot, majd felbomlását, konkrét történeti közegében vizsgálva, és nem valaminő elvont, szaktudományos-pozitivistá államelméletet alkotott).

A 3. „Döntés és kontingencia” Luhmann fejezetében (65-89.) egy impozáns életmű részéről van szó. Luhmann gondolatrendszerében nem áll elő a levezetlenség némiképp anonim és ezért is problematizálendő kezelése, mint ezt korábban szóvá tettem. Luhmann ugyanis megmondja, hogy vannak levezetett döntések: („Ha fennállnak bizonyos feltételek, akkor előre jelezhető bizonyos döntés megszületése” /66/). Ezzel a *Ha ...* akkor helyzettel szembeállítva értelemzi voltaképpen problémáját, azt, amikor a feltételek alapján nem határozható meg a döntés tartalma, mégis döntenek, s ilyenkor nő meg valójában a döntéshozó alany autonómiája. Ehhez képest a „Döntés a jog világában” rész (81-89.) nem igazán elemzi belülről a bírói-jogalkalmazói munkát, hanem a modernitásban funkcionális alrendszerre differenciálódott jogszolgáltatást a kód – a program és a normatív/kognitív elvárás különbözősége mentén mutatja be, jogszociológiai értelemben érthetően és jól (azonban ítélkezéseméleti, normatani, dogmatikai eszköztárat mellőzve). Ahol a jogalkotói programozás alapvetően alulinformált helyzetben, a komplexitás redukciójával megy végbe, de kognitív természetű, mert tanulás révén változtatható. (Miközben helyesen jellemzi azt is, hogy a jogváltoztatás eljárása döntően normatív természetű.) Míg a vele szembeállított programozott jog, a program nem megkérdőjelezhető premisszáival alkalmazandó, (tehát kötelező). Így a jogalkalmazói döntés területén a döntések racionalizálása és ezzel konzisztenciája/kiszámíthatósága magasabb fokú, mint a joghoz és a politikához egyaránt kötött „programozó” tevékenységében, miközben megtudhatjuk – ha szabad ezúttal egy kívülről behozott terminológiával élnünk –, hogy a programozott döntések esetében sincs egyetlen helyes döntés. Nos, annak, hogy ez a „korlátozott programozottság” – annak belső, jogászai, jogértelmezési-érvelési, decizionista/ítélkezéseméleti dilemmáival, problémavilágával

[7] Ugyanezen „elértők” körébe tartozna kitűnő frankfurti Franz Neumann is (Szuverenitás és jogállamiság), akinek érvelése nyomán megmutattuk, hogy teoretikusan fenntartható a jogállamiság érvényessége, ha a korlátozott szuverenítésra épülő jogfogalommal dolgozunk, ahol a jog nem pusztán voluntas, normatív formára emelt államakarat vagy minden normatív kötelékétől megszabadult döntés, hanem megfelel valaminő tartalmi értelemben vett jogi ratio követelményeinek, amely a szuverént is köti. Schmitt elméletével és az általa képviselt abszolút szuverenitással ugyanakkor ez összeegyeztethetetlen, nála a jog a kivételes állapotról döntő szuverént nem köti. Az ebben a kérdésben hegelianus Schmitt - a hatalom egysége princípiumával - kizárta a hatalommegosztást, miáltal elesik a jogállamiság lehetősége is. (Mindez szerepel a Karácsony felidézte Világosság cikkben (2003/7-8), és eredendően Szigeti-Takács írásában is (ld. Szigeti-Takács, 1998, 187-189.).

– hogyan fest, amely éppen a döntés autonómiáját adja, ennek a jog/elméleti/vizsgálata elmarad Luhmannál is, aki pedig a habermasi jogelmélet kritikájában éppen azt hiányolja – mutatta be Karácsony –, hogy „nem vizsgálja különösebben a jogi vita sajátosságait” (109). Elismerve, hogy a korlátozott programozottság leírás adekvát; elismerve, hogy – eltérően a bíró eseti ügyekben fennálló döntéshozatali kötelezettségétől – a törvényhozó dönthet úgy, hogy nem dönt, s ez valóban elkerülte Habermas figyelmét, – mégis rámutatnánk arra, hogy a jogelméleti szakirodalomban régóta ismert e probléma magyarázatának sokkal gazdagabb, mélyebb, ítélkezéseméleti elemzése. Úgy is, hogy kidolgozták az esetszabályt (W. Fikentscher), vagy ahogyan a dualisták könnyű és nehéz eset között differenciáltak (pl. Hart, Dworkin, és nyomukban Szabó, Pődör, Takács, Gyórfi stb.), s úgy is, hogy ahogyan magam – tertium datur – a könnyű és a nehéz eset közé beiktattam a normálformát. Megmutatva, hogy könnyű eseteknél a joggyakorlatban kimunkált és kínáló standard megoldásokat, érvelési és értelmezési kánonokat kell alkalmazni. Míg a nehéz eseteknél a bizonytalanságok közegében kell a bizonyosságokat keresni. A normálformánál pedig az ügydöntő szabály – a normatoni értelemben vett, tárgyi hatályú norma, magatartásminta – alkalmazása annak nemcsak szubszumpcióját, az egyedi-konkrét jogi tényeknek a különös/általános/ alá sorolását, hanem specifikáló, individualizáló alkalmazását is jelenti. Ítéldőerőét, ami döntésekben és döntések láncolatában fungál. Legmagasabb fokú autonómiája a bírónak a „Hard cases” eseteknél van, éspedig a dogmatikaijelentés-ütközéseknél vagy jogelvek, vagy egyenesen normakollíziók vagy a „normatív semmi” helyzetei miatt, tehát a joghézagoknál.^[8]

A konszenzus alapú döntést normaként tételező és kereső tanácskozó demokrácia Habermas fejezetét Karácsony arra futtatja ki, hogy a deliberáció nemcsak lassú, időigényes és ezáltal is problematikus, hanem olyan semleges döntésekhez vezet, amelyekből hiányzik a személyesség. Szembeállítva az intuitív elmélettel, ahol a döntés időben születik meg, és követői szerint mind a döntés, mind pedig a felelősség személyes jellegű. A deliberáció viszont éppen ezt a személyes jelleget iktatja ki (111-112.). Magunk kissé mesterkéltén tételezettnek látjuk ezt a szembeállítást és azt gondoljuk, hogy a habermasi megfontolások és megoldások eléggé jól illelnek a törvényhozó hatalomra, nem tagadva felfogásának indokolt hagyományhoz kötöttségét (viszont keveset mondanak a bírói-jogalkalmazói funkciókról). A jogalkotásban a személyesség kollektív akarat formában azonban jelen van, mint ahogy ad hominem nem is kívánatos és lehetséges a jelenléte. Jelen van, éppen, mert nemcsak eljárási, hanem szubsztantív megfontolásokat tartalmaz a tanácskozó demokrácia, azzal, hogy a különböző helyzetekből, kulturális beállítottságokból, meggyőződésekéből stb. jelentkező, eltérő igényeket a vita folyamatában kölcsönösen érvényesíthetik, tanulhatnak egymástól, egészen a konszenzusig (az egyhangúság feledhető, a többségi kon-

[8] Szigeti, 2021, 291-362.

szenzus a reális). Értelmezésében a szubsztantív elem tehát az empátián és tanulási képességen alapuló kollektív tudás, bölcsesség (és persze nem a tévedhetetlenség). Ennyiben feltételezi a procedurális legitimitás semlegesége ezen szubsztantív elem normativitását – anélkül, hogy egy testületi döntés (társas bírói; alkotmánybírósági; választási bizottsági, stb.) eredménye teljesen függetlenedne a vitában résztvevők tudásától, érvelésétől, tekintélyétől.^[9]

A felelősség személyes elemének semlegesítődéseként bírált konszenzuális döntésekben, így Habermasnál, Karácsony azt kifogásolja, hogy „a kollektívum egyetértésében eltűnik az egyéni pozíció és a hozzá kapcsolódó felelősség. Közös döntés – közös felelősség” (166.). Hogyan lehetne másképp? – ezzel adós marad (bár elvileg a képviselők visszahívhatósága szóba jöhetne). A megszületett (kihirdetett) törvény autoritása a törvényhozás funkciójához, a lejátszódott döntéshozatali folyamathoz (eljáráshoz), és nemcsak a szerep személyi szereplőiből következik, akiknek a deliberatív folyamatban elhangzó érvei, pozíciói személyesek. De nem a végeredmény, a határozat interszubjektív, az objektívált – az szükségképpen tárgyi.

Az imperatív elem semlegesíthetősége, a polgár autonómia törekvéseit kifejező civil társadalommal való „öntörvényhozói” kiváltása a kényszernek, a társadalmi, de nem a jogi normák esetében reális – mondjuk Habermassal szemben. A politikai, de hangsúlyozottan nem állami és nem gazdasági civil társadalom feltételezett szimmetrikus szociális kapcsolata, aminek a kommunikatív térben még a médiahatalomban is érvényesülniük kellene, nos, az interdependenciák, asszimetriák és egyenlőtlenségek modernitásában nagyon nem meggyőző Habermasnál. Karácsony helyesen mutat rá ennek idealizált valóságkénti kezelésére (103.).

Itt szükséges még egy szempontot, éspedig a habermasi társadalomkritika szempontját érintenünk. Azért is, mert az 1992-es mű átértékelte és eltért az 1981-es nagy opustól, annak társadalomkritikai, szellemi alapját módosítva. Az, hogy az eljárásbeli racionalitás és az ezen feltételekhez tartozó, némiképp rejtett tartalmi normativitás közötti inspiratív feszültség fennmarad-e, az attól is függ – mondja Karácsony kérdése – hogy a társadalomkritika lehetőségét a remény és a realitás között keresi-e Habermas, vagy – visszatérve a frankfurti hagyományhoz – a reményelv normatív hordozójaként tekint a szociális világra. Vannak német teoretikusok, akik ezt teszik, de majd fókuszálunk Habermas válszára is.

Így Rüdiger Dannemann, a marxizmus reneszánszához kapcsolódva keresi a szocializmus felé mutató törekvéseket, utakat, míg Axel Honneth norma-

[9] Takács Péter azt tekinti nehéz esetnek, „amelyek megítélésekor a jogban járatos szakemberek véleménye jó okok alapján különbözik, s e különbség a megoldásra is kihat” (Takács, 2000, 12.). Így van ez eltérő összetételű /három-, öt-, tizenöt fős/ testületek esetében. A kollektív döntési folyamat dinamikájára, majd eredményére /rendelkező részére/ persze rányomja a bélyegét a résztvevők személye, habitusa, intenciói.

tív, igazságossági igényekhez kapcsolódva teszi ezt.^[10] J. Habermas egyiket sem követi, bár interakcionista-kommunikatív fordulatában annyit még átvett Lukácstól – mutatja meg Dannemann – hogy a társadalmi munkának az életvilágbeli kontextusokból való kioldódását egyszerre vette számba mindkét aspektusában, nevezetesen eldologiasodásként és racionalizációként. Ezért nézzük meg – immáron saját jellemzésünként – a kritikai oldal átpozícionálását a vezető német filozófusnál. Amikor az 1992-es monográfiában (Tényszerűség és érvényesség) a kommunikációs előfeltevésekből és eljárásokból álló demokratikus akaratképzés elejti a polgári társadalom és a politikai állam hegeli-marxi-gramsci dualizmusát, áttérve a civil társadalom, a gazdaság és az adminisztráció hármis tagolására, akkor J. Habermas nemcsak a liberális modellt veti el, hanem végleg kilép a frankfurti paradigmából is. A frankfurti kritikai elmélet az összefolyamat, a totalitáselv érvényesítése révén kívánta meghaladni a hagyományos elméletek szaktudományos, parciális perspektíváit – amiről itt már nincs szó. Pedig sem a hatalmi pozíciók neutralizálása, sem az életvilág gyarmatosításának problematikája nem transzformálható a komplex társadalom tömegkommunikációs médiumainak tekintett médiahatalom jogi szabályozásával, demokratikus eljárásrendjével – az új javaslattal. Akkor sem, ha a jogi normák legitimitását a politikai törvényhozás demokratikus eljárásának ésszerűsége adja, mert egyfelől minden többség tévedhet, másfelől pedig tudhatjuk: „nem minden ésszerű, ami valóságos; s nem minden valóságos ésszerű is egyben”.

A deliberalizáció rousseau-i ihletettséggű normativizmusa egy olyan eljárási rendben született jogközösséget kellene, hogy konstituáljon Habermasnál, amely „a közösség mint szabad és egyenlő jogtársak önkéntes társulásához” vezet; voltaképpen a kanti államfogalomhoz (polgárok egyesülése a jog uralma alatt – tehetjük hozzá a helyes leíráshoz). A jogegyenlőség és a konstitutív politikai akaratképzés eljárásrendje a garanciája a demokratikus jogállamnak, amelyben a népszuverenitás és az emberi jogok, illetőleg utóbbiakon belül az egyéni és a kollektív szabadságjogok közötti feszültséggé transzformálódnak az elhanyagolt társadalmi érdekellentétek és különmemű értékrendek. Érték és értékrendek megszüntethetetlen harcát elfelejtve, eljelentéktelenítve, a kommunikációs partnerek szimmetrikus kapcsolatai jellemzik a habermasi demokratikus jogállam késői változatát. Elmarad vagy legalábbis háttérbe szorul ezzel a dualista Habermas korábban sokkal erőteljesebb, teljességre törekvő, kritikai attitűdje. És az is, hogy a materiális legalitás tartományában fennáll annak veszélye, hogy a kényszerítő erővel (impérium) rendelkező normatív, intézményi és szervezeti összetevőjű jogrendszer a komplex modernitás körülményei között is képes az életvilág gyarmatosítására, és nemcsak az egyének, hanem a tagolt társadalom vonatkozásában is.^[11] A gazdasági és állami-politikai rendszerintegráció imperatívuszait szolgáló „eljogiasítás” során a jog az interszubjektív privát és civil

[10] Dannemann, 2023, 11-37., illetve Honneth, 2015.

[11] Például: egy zöldmezős beruházó ipari tőke érdekei versus az élhető környezet védelme, ha az állam az első érdek mellé áll a törvényhozásban.

szféra autonómiáját sértő jogként is egzisztálhat. De nincs többé arról szó, hogy a deliberatív demokráciában a civil társadalom megvédhesse a saját életvilágát az agresszíven tolakodó, nyomuló rendszer-parancsnoklatokkal szemben, mert eltűnt, elhanyagolódott maga a probléma. A civil társadalom kommunikatív hatalmán, a kölcsönösségen, a tolerancián és szolidaritáson keresztül valóban megvédhető lenne az életvilág?, a gyarmatosítás kizárása? A profittermelő elpiacosítás (commodification; marschandisation) és a politikum üzemszerű, hatalmi-technokratikus, szakértői elbürokratizálódására figyelem nélkül? A szociális világ – nem pusztán értelmi, interszjektív, hanem – munkamegosztási, tulajdonosi, érdek- és hatalmi tagoltságát, tehát az objektíve fennálló érdekviszonyok asszimetriáit megszüntető, procedurális legitimitás aligha képzelhető el. A „birtokban lévő, „bíró” és a „have not” establishment csoportok, rétegek és osztályok egyenlőtlenségei tűnnek el a jogegyenlőség, az emberi jogok és a procedurális legitimitás homlokozata mögül.

A procedurális legitimitás be nem fejezett projektje a tőkeviszony és az államiság alapzatán szép, de aligha posszibilis elgondolás.

A bevezetőnkben említett további témákhoz és elemzésekhez öt kommentárt fűznénk.

1. A John Rawls-fejezet számomra eléggé életidegen elméletieskedései közepette is jó tájékoztatást kapunk Karácsonytól arról, hogy milyen kritikái vannak e szerző két alapművének (1971-es filozófiai; majd az 1993-as politikai liberalizmuselméleti munkájának). A bevezetőben utal arra, hogy a sokféle igazságosság-felfogás közül csak egyetlenre, a méltányosságiként felfogott igazságosság rawls-i koncepcióját vizsgálja (113.). Valóban ezt is teszi, de elvarratlan szálként nem derül ki, hogy voltaképpen ebben mi is a méltányossági? Nincs szó a *suum cuique tribuere* alapjelentéséről (mindenkinek adjuk meg a magáét, implicite: ne bántssuk a másét), nincs szó méltányosról mint – kiegyenlítő – helyreállító – procedurális – egyenlően osztó stb. igazságosságtartalmakról, ezért nem világos, hogy a rawls-i „jól berendezett társadalom” eszméje mitől, kinek méltányos? Tkp. miért tekinti és kezeli a „Theory of Justice”-t méltányossági igazságosságnak?

Precízen jellemzi Karácsony azt, hogy az eredeti helyzet, a tudatlanság fátylának helyzetében lévő alanyok Rawls-nál az igazságosság két elvét választják: ad 1) egyenlő jog a másokkal összeegyeztethető legkiterjedtebb szabadságra; ad 2) a társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségeknek úgy kell alakulniuk, hogy mindenki számára előnyösek és olyan pozíciókhoz és hivatalokhoz kötődjenek, amelyek mindenki számára nyitva állnak (120.). Nos, ha explicit formára hozzuk a második elvet, akkor az eredeti helyzet alanyai elfogadják, hogy ha saját helyzetük legalábbis nem rosszabbodik, akkor mindenféle egyenlőtlenség elfogadható, legitim.

Nézzük ezt meg „The proof of the pudding is in the eating” alapon! Így rámutathatunk arra, hogy éppen ez a helyzet érvényesül sok fejlett,

centrumkapitalizmusbeli országban! De sem az amerikai „Occupy Wall Street” (1% versus 99%), sem a francia sárgamellényesek milliói („Mouvement des Gilets jaunes”) számára ez nem készítette őket engedelmességre. Tömegek kollektíve, spontánul tiltakoztak. Hasonló az ellenvetésünk szociológiailag nézve: ezen igazságosságelmélet perspektívájában csak az abszolút szegénység növekedése igazságtalan, nem kívánatos, mert ott az alullévők is mehetnek még lejjebb, ellenben a relatív szegénység, a társadalmi csoportok, osztályok közötti távolság bárminő növekedésével, tényleg ne lenne semmi baja a jól berendezett társadalomnak? (Ez az általam idehozott kritika sem ismeretlen a rawls-i irodalomban. Persze – egy tisztán normatív „csőlátással” – nagyvonalúan el lehet tekinteni az igazságosságelméletek valóságos, társadalmi igazságtartalmától – de magam azért ezt nem tenném, ezért szóba hoztam).

2. Ami a munka igen rövid, éppen négy oldalas 7. fejezetét illeti, itt a politikai hagyomány világának tárgyalását arra használja fel a szerző, hogy a konzervatív látásmódot priorizálhassa, egyfelől a radikális, konstruktivistának nevezett társadalomkritikával szemben, másfelől az önmaga számára törvényalkotó egyén – tegyük hozzá, az életvezetésében az –, a liberális demokrácia alanyával szemben. Közel sem ellentmondásmentesen. Forradalomértelmezésében azt ígéri, hogy egyfelől^[12] a politikai gondolkodó Leninnél találhatunk eligazító megállapításokat – majd egyetlen ilyen eligazító forrást sem idéz! Ellenben azzal jellemzi Lenint, „hogy praktizálta azt, hogy miképp lehetséges mindenféle múltban gyökerező hagyomány eltörlése” (147). Bátran ugrik egy politikai gondolkodó feltételezett gondolataiból annak vélelmezett praktizálásába. Ezt igazolhatná (?) Sztálin híres, 1941-es rádió beszéde, amelyben a hagyományok eltörlésének lehetetlensége mutatkozik meg.^[13] Mintha ezzel azt bizonyíthatná, amit – tévesen – maga feltételez, ti. hogy a radikális társadalomkritikai gondolkodók minden hagyományt el akarnának törölni. (Mintha az Internacionálé szimbolikus jelentőségű dalszövegét emelné teoretikus szintre.) Mintha nem lennének saját hagyományaik,^[14] mintha a forradalmárok döntéseinek nem lenne reflexiója saját hagyományaik-

[12] A másfelől C. Schmitt képviseli, aki legalábbis 1933/34-ben az efféle helyzet igazolására törekedett: „A kivételes állapotban megjelenő szuverén döntése kizárólag önmagából fakad, semmiből sem levezethető.” Íme, a valóságot zárójelbe tevő döntésimádat tézise.

[13] Ez valóban aktualizálta az orosz nemzeti-hazafias hagyományt a fasiszta megszállással szemben.

[14] Néhányat felidézve: a munka megbecsülése; a munkásöntudat ethosa; az internacionalizmus; a humanista pacifizmus; a „Lobogóknak Petőfi”; a fényes szellők-, a résistance- vagy a ’68-asok nemzedékének hagyományai, stb... Érdekes módon, a következő fejezetben a szerző felfedezett egy ilyet: „A szabadságért lehet lelkesedni, forradalmak, felkelések gyakran zászlaira tűzték” (164.). Ezt nyugodtan tekinthetjük hagyománynak, azért is, mert a hagyomány nem definiált, evidenciaként kezelt fogalom e munkában. (Eltérően a szociológiai irodalom nem ritka törekvésétől, például René König vagy Mannheim Károly kidolgozott megoldásaitól)

hoz. Hogyne lenne, de akkor nem akarhatnak mindent eltörölni. Továbbá az Ő döntéseik is éppúgy hagyományok áramlását szabályozzák, mint a konzervatív- és liberális politikusokéi, csak éppen eltérő értékrendek jegyében szelektálva. Karácsony utolsó bekezdésében arról ír, hogy nem mindegy, hogy melyik hagyomány mellett kötelezi el magát és melyiket utasítja el a politikai döntéshozó. Igen, de ez nemcsak a konzervatív szemszögűekre nézve helyes tétel, amint Ő beállította.

Mégis fennmarad a kérdés, mi a valóságos különbség. Szerintünk abban áll, hogy míg az életet a kollektív hagyományokból gyökereztető konzervatívoknál a kitüntetett szubjektum a nemzet, addig a versenytársadalom liberalizmusában az egyéni szabadság, a szocialista gondolatkörben pedig a tőkés társadalmi viszonyokban gyökerező, emancipációra törekvő osztály, illetve az ehhez a perspektívához kötődő hagyományok. Szerzőnk habitusa szerint, tehát a valóság észlelésének, érzékelésének és gondolati feldolgozásának-értelmezésének beállítódása nyomán előálló cselekvési késztetése szerint „Jelenleg oly korban élünk, amikor újra politikai érték a nemzeti szuverenitás tradíciója”(149.). Habitualis kérdés.

3. Az egyéni emlékezet spontaneitás uralta világtól eltér a „La mémoire collective” (Halbwachs, 1950), amely sokkalta inkább egy emlékezetpolitika következtében alakul-módosul, amely döntések révén aktualizálja a jelenben élővé teendő múltat, vagy éppen törekszik a múlt bizonyos vonatkozásainak felejtésére. E szelekciós mechanizmusok leírása érthető és helytálló.
4. Igen értékesek a programozott döntések új világával, az MI felhasználásával kapcsolatos fejtegetései szerzőnknek (172-175.). Megmutatja, hogy az adatállományok (Big Data) digitális feldolgozása, az ekként rögzített adatok értelemezése és az ennek alapján történő döntéshozatal olyan transzformáció, amely a programozó döntései által meghatározott emberi, de távolodó felelősséggel. Az előállított szoftverek tanulóképessége – tegyük hozzá, ebben történt lényeges ugrás a robotizációhoz képest az MI-vel – ellenére sem tartható azonban az az illúzió, hogy minden feladatnak van végleges megoldása, nincsenek rejtélyek, mert minden számítási feladatként ragadható meg. Ehhez képest az emberi gondolkodás-döntés nem algoritmikus kérdés. Az MI nem fogja helyettesíteni, mert „a digitális gondolkodás kizárja azt a diskurzust, amely

szerint ugyanazon előfeltevésekből nagyon különböző döntésekhez juthatunk, ..." (173.).^[15]

5. Idézzük: „Régóta foglalkoztatja a jogelméleti gondolkodókat, hogy a bírónak van-e döntési autonómiája vagy csupán a „törvény szája” – miként erről Montesquieu-nél olvashatunk” (175.). Csakhogy a bíró „a törvény szavát kimondó száj” nem a mechanikus jogalkalmazás modellje, hanem a hatalommegosztásba illeszkedő polgári törvényesség 18. századi követelménye!^[16]

Ezzel a könyvvel gazdag és sokféle értékes törekvést felmutató hazai jogfilozófiai-jogelméleti teljesítmények körébe tartozó munkát olvashatunk. Karácsony elemzései nemcsak a téma irodalmát gazdagítják, hanem – éppen a döntésre vonatkozó pozíciók szellemi-gondolati előfeltevései átgondoltságának

[15] Szerző szkepszisével való egyetértésünkhöz azt tehetnénk hozzá, hogy a bizonytalansági, kontúrtalan problematikák logiját a fuzzy logika próbálja kiküszöbölni. Azonban éppen arra nem tud reagálni, amit Karácsony fentebb diskurzusként jelölt. Itt segíthet a dialektikus logikai kutatás a diskurzus kétirányúsága, a reflexiós kategóriák bevonása, stb. tárgyalásával: „A fuzzy halmazokkal éppen dialektikus elemeket magában rejtő problémái miatt érdemes foglalkozni. Olyan halmazokról van szó, amelyek alaptartományában – ellentétben a kétértékű halmazokkal, ahol egy elem vagy beletartozik egy tartományba vagy nem, értéke tehát 1 vagy 0 – bármely elem a 0 és 1 közé eső valós számok valamelyikével jellemezhető, beleértve a 0 és 1 határokat is. Mégis maga a fuzzy elnevezés is eléggé jellemzi azt a nem lényegtelen távolságot, amely elválasztja ... az éppen nem fuzzy dialektikától, hiszen az kétirányú meghatározottsága révén éles. ... A fuzzy kifejezés egyébként csak annak a jele, hogy e halmazok metateóriáját még mindig a dualisztikus, kétértékű felfogásban látják, ami végső soron aligha igazolható.” (Szigeti, 1991, 26-27.).

[16] Szegény Montesquieu, sokaknál áldozatául esett azon, más tudományágakban sem ismeretlen elvételnek, amikor egy jellegzetes toposzt, „a bíró a törvény nyelve”, elszakítva eredeti kontextusából (De l'esprit des lois, 1749, Tizenegyedik könyv, VI. fejezet), kiemelnek és a ma álláspontjáról önállósítanak, majd aztán visszavetítik az eredeti jelentés, kép szerzőjére. A társadalomtörténeti kontextusából kiemelt toposz azért megy át jelentésváltozáson, mert a mai jogalkalmazási problémák felőli fogalmi-logikai alakzatként értelmezik át. A polgári törvényesség és a klasszikus hatalommegosztástan követelményeinek hirdetőjéből így vált a mechanikus jogalkalmazás felfogás egyik „állatorvosi lovává”, idézve jellegzetes és híres képét: „az ország bírái csupán a törvény szavait kimondó szájak;” (Montesquieu, 2000, 257.); vagy „a bíró a törvény nyelve”, akinek nincs más dolga, mint kimondani a törvénynek megfelelő ítéletet. Csakhogy ezek a bírák a végrehajtó hatalmat a népképviselőten alapuló törvényhozással korlátozó hatalommegosztás részesei, akik ítéleteinek „annyira szilárdnak kell lenniük, hogy sohasem legyenek mások, mint pontos törvénytörzövek” és visszautalva korábbiakra: „Az önkényuralmi államokban egyáltalán nincs törvény; a bíró önmagának szabálya” – írja Montesquieu (Montesquieu, 2000, 144.), majd ezzel a gondolattal folytatja: „Ha az ítélet csupán a bíró magánvéleményét fejezné ki, az emberek úgy élnének a társadalomban, hogy nem ismernék pontosan azokat a kötelezettségeket, amelyeket a társadalommal szemben magukra vállaltak” (Montesquieu, 2000, 251). A tét és a nyomaték kedvéért tegyük hozzá: ha az kötelezhet, amit nem ismerhet, akkor lehetetlenre köteleznek. A lehetetlenre kötelezés tilalma pedig minden fejlett jogrendszer kimondott vagy ki nem mondott axiómája. A fő téma, gondolatmenet tehát nem a jogalkalmazás valóban elnagyolt (de mellékes) jellemzése, hanem az, hogy a törvény, a bíró és az emberek kapcsolata a polgári nemzetállamban a törvényességen alapul, nem csupán magánvélemény kifejtése, hanem olyan véleményé, amely szóra bírja a törvény jogesetire vonatkozó értelmét, szemben az abszolutizmus önkényével. Interpretációntak megerősíti Shklar monográfiája.

elemzése – más kutatásoknak is ötletadó mintául szolgálhatnak – a „Sociological imagination” (C. Wright Mills) értelmében. Mindezek erős jogelméleti és értéko-
rientációs kritikai fenntartásaink mellett értendők.

IRODALOM

- Dannemann, Rüdiger (2023): Lukács György eldologiasodás-elmélete és a szocializmus eszméje. In: *Eszmélet*. 2023/137. sz.
 - Halbwachs, Maurice (1950): *La mémoire collective*. Presses universitaires de France.
 - Honneth, Alex (1950): *Die Idee des Sozialismus. Versuch einer Aktualisierung*. Suhrkamp, Berlin.
- DOI: <https://doi.org/10.31857/s004287440007176-8>.
- Lukács György (1965): *Az esztétikum sajátossága*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
 - Montesquieu (2000): *A törvények szelleméről*. Osiris-Attraktor, Budapest.
 - Pethő Sándor (1993): *Norma és kivétel*. Doxa Könyvek. MTA Filozófiai Intézet, Budapest.
 - Schmitt, Carl (1923): *Römischer Katholizismus und politische Form*. Klett-Cotta.
 - Shklar, Judith N. (1994): *Montesquieu*. Atlantisz, Budapest.
 - Steck, Karl Gerhard (1963): *Kritik des politischen Katholizismus*. Frankfurt am Main.
 - Szabó Miklós (2014): *Logica Magna*. Prudentia Iuris, Miskolc.
 - Szabó Miklós (2015): *Rendszerez jogelmélet*. Prudentia Iuris, Miskolc.
 - Szigeti József (1991): *Racionalizmus és irracionizmus dialektikája*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
 - Szigeti Péter – Takács Péter (1998): A „Politikai teológia” álláspontja: a jogállam szuverenitásfogalom felőli kritikája – érvényességproblémák”. In: Szigeti Péter – Takács Péter (szerk.): *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág, Budapest.
 - Szigeti Péter (2021): *A jog létmódjai: normativitás – döntés – jogviszonyok és közhatalom. A jogi objektíváció társadalom- és jogelmélete*. Gondolat–SZE DF ÁJK, Budapest–Győr.
 - Takács Péter (2000): *Nehéz jogi esetek*. Napvilág, Budapest.
 - Weber, Max (1995): *Jogszociológia*. KJK, Budapest.

SZABÓ TAMÁS

**Recenzió Glavanits Judit-Papp Nikolett (szerk.):
A fogyasztóvédelem egyes aktuális kérdései:
A békés vitarendezés lehetőségei a 21. század
technológia-intenzív közegében című művéhez**

ABSTRACT

The six discussed studies in this volume provide an umbrella-like summary of the possibilities of consumer protection in Hungary in the 21st century. The studies in the volume comprehensively examine and bring together the aspects and phenomena that place consumer protection in the technology-intensive environment of the 21st century. Each author presents a perspective on the areas discussed, providing an overview of the different institutions, EU or national legislation and practices that characterise consumer protection. This portrayal of consumer protection is novel, innovative and niche. The authors of each study seek to address novel problems and outline possible institutional arrangements by presenting professional arguments for improving the jurisprudence of their subject. While diverse in scope, all the studies in this volume share a common focus on consumer financial protection. The volume progresses from exploring general consumer protection issues to examining the specific aspects of consumer protection related to financial products built on blockchain technology. The volume also includes a study on social media services. In conclusion, the volume reflects the careful expertise of both the authors and the editors. Which contributes to a deeper understanding of the landscape of financial consumer protection.

Keywords: financial consumer protection ■ financial technology
■ Arbitration Board ■ ADR ■ claim enforcement

I. BEVEZETÉS

Mégis miért fontos a vitarendezés ezen, mondhatni (egyelőre) háttérterületével foglalkozni? Az a környezet, amelybe a mű illeszkedik, nem vonultat fel számos olyan tanulmányt vagy monográfiát, amely a pénzügyi fogyasztóvédelemmel foglalkozik. Míg jelen kötet egyik nagy

erénye éppen az, hogy átfogóan vizsgálja a fogyasztóvédelmi aspektusokat a pénzügyi vitákkal, azok (alternatív) rendezésével összefüggésben. Jelen mű a 21. század technológiaintenzív közegét jelöli ki mint kontextust, amelyben az egyes kérdések tárgyalásra kerülnek. Mégis, a címlapon található esernyő egyfajta védelmező értelmezést sugall. Kiemelendő, hogy mindegyik (6) tanulmány a maga témájában nem áll meg Magyarország határainál, hanem a hipotéziseit és kutatási kérdéseit többnyire európai uniós, olykor nemzetközi viszonyokban értelmezi. Minekutána a kötet az Igazságügyi Minisztérium támogatásával valósult meg, fontos jelezni azt, hogy a fogyasztóvédelmi kérdések kifejezetten aktuálisak Magyarország Kormányának felfogásában is.

II. A MŰVEK ISMERTETÉSE

Elsőként Antal Orsolya jegyez tanulmányt a kötetben, A fogyasztói igényérvényesítés elősegítése hazánkban és az Európai Unióban címmel. A fogyasztóvédelem nem feltétlenül játszik meghatározó szerepet a mindennapok során, minden egyes társadalmi réteg, illetve minden egyes állampolgár életében. Ez valahol előny, hiszen a fogyasztói szerződéses, illetve a gazdasági élet hétköznapi (jog) ügyletei ezek alapján mind teljesebben mennek. Azonban az igényérvényesítés lehetséges útjai nem minden esetben épültek be a kollektív társadalmi tudatba. A Szerző vállalkozik arra, hogy bemutassa a fogyasztói igényérvényesítés eszközeit, lehetőségeit, illetve szerveit. Teszi mindezt a magyarországi eszközöket és az ország intézményes kereteit áttekintve, kitérve az Európai Unióban igénybe vehető lehetőségekre. Így tehát elmondható, hogy a Szerző célja az emberek (fogyasztói minőségükben való) tudatosítása, illetve a fogyasztói igényérvényesítési lehetőségek ismertetése. A Szerző kiindulópontja, hogy a fogyasztóvédelmi jog alapvetően egy uniós szinten harmonizált joganyagot jelent. Sarokpontként megjelölöm, amelyet a Szerző is állít, hogy az Európai Unió GDP-jének ötvennégy százalékát adják a fogyasztói kiadások, tehát a fogyasztói érdekek védelme kiemelt fontosságú. Magyarország területén, illetve joganyagában maradvá, a fogyasztói tájékoztatás többnyire a fogyasztóvédelemért felelős minisztérium patronálása alá tartozó Fogyasztóvédelmi Portálon valósul meg. Amennyiben valamely fogyasztóvédelmi normát megsértik, vagy visszásság valósul meg, úgy a fogyasztóvédelmi hatóságnál lehet eljárást kezdeményezni. Kiegészítő lehetőség, hogy a fogyasztó egyedi ügyében a Békéltető Testülethez („BT”) is fordulhat. Valamely eljáráskezdeményező aktus (kérelem, hatóság tudomása stb.) okán fogyasztóvédelmi szempontból vizsgálható az adott vállalkozás piaci magatartása. Azonban fontos különbség, hogy a fogyasztó egyedi ügyét – ha az a fogyasztói hatósághoz került – első körben az átteszi a BT-hez. Megjegyzem, Magyarországon a fogyasztóvédelem a fővárosi és megyei Kormányhivatalok működése által valósul meg elsődlegesen. A megyei, illetve fővárosi Kereskedelmi és Iparkamarák által működtetett független testület a BT, amely a fogyasztó

egyedi ügyét tudja megoldani abban az esetben, ha előzetesen a vállalkozással ezt nem sikerült rendeznie. Előnye az ingyenesség, illetve a költséghatékonyság, mint alternatív vitarendezés.

Unió relevanciájú az Európa Önökért portál, ahol nemcsak a fogyasztóvédelmi jogban lehet tájékozódni, hanem az uniós belüli munkavállalást, utazást, gazdasági tevékenységet vagy egyéb aspektusokat érintő programokról és intézményekről is többet lehet megtudni. Minekutána uniós szinten összehangolt a fogyasztóvédelem, az Európai Fogyasztói Központok Hálózata, amely Magyarországon szintén az Innovációs és Technológiai Minisztérium szervezésében^[1] működik, ez jelent támpontot fogyasztói ügyletek lebonyolításában. A panaszkezelés sikere a vállalkozás együttműködésén múlik, egyebekben – hatósági jogkör hiányában – az Európai Fogyasztói Központok Hálózata nem tud eredményt elérni. Hasonlóan a BT-hez, a határon átnyúló egyedi fogyasztói panaszok kezelésében az Európai Fogyasztói Központok Hálózata nem tud fordulni. Rendkívül hasznos az az áttekintő táblázat, amelyet a Szerző a kötet tizenhetedik oldalán helyezett el, amely összefoglalja a fogyasztói jogviták jogorvoslati lehetőségeit. Az informális vitarendezés keretében a fogyasztóvédelmi ügyben érintett személynek közvetlenül a vállalkozással is lehetséges megoldást keresni. Ha a fogyasztóvédelmi ügy az EU-n túlterjeszkedik, az Online Vitarendezési Platformon („OVP”) keresztül is intézhetik a felek vitás ügyeiket. Ezen a platformon közvetlenül meg is egyezhet a fogyasztó, illetve a vállalkozás, de lehetőség van együttesen is valamely vitarendezési testület segítségét kérni. Előnye a közvetlenség, illetve az egyszerű kommunikáció, így a fogyasztóvédelmi ügyek gyorsabb lebonyolítása. Amennyiben nem fogyasztóvédelmi, hanem pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos vitás ügyről van szó, az Európai Gazdasági Térségben a FIN-NET hálózat érhető el ezen ügyek rendezésére. A Szerző két európai eljárást említ meg, amelyek közül az első a kis értékű követelések (max. 5000 €) európai eljárása, illetve az európai fizetési meghagyás („EU FMH”). Az első eljárás kevéssé a magyar fogyasztókra optimalizált, ugyanis nem érhető el a portálon a formanyomtatvány magyar nyelven, illetve bizonyos polgári és kereskedelmi ügyekben nem vehető igénybe az eljárás. Megjegyzendő, hogy más országokban az FMH kibocsátására nem a közjegyző, hanem a bíróságok jogosultak.

A tanulmány állításai gazdagon alá vannak támasztva forrásokkal, melyek többsége elektronikus úton elérhető, a témából adódóan. A leíró részek nagy hangsúlyt kapnak ugyan, de egyfajta „feltérképező” jelleg miatt a bemutatásuk indokolt.

A kötetben szereplő második tanulmány szerzője Turcsán Tamara, aki A fogyasztói viták békés rendezése – jogszabályi környezet és fejlesztési lehetőségek címmel ismerteti a vonatkozó jogszabályi környezetet, jogesetekkel kiszínevezve. A tanulmány a Pénzügyi BT („PBT”) eljárásait és egyebekben a békéltetés mint alternatív vitarendezés szerepét mutatja be. Logikusnak tartom a szerkesz-

[1] Lásd még: COM(2016) 283 final 2016/0148 (COD).

tők tanulmány elhelyezésére vonatkozó elgondolását, hiszen a PBT-ről már az olvasónak tudomása van Antal Orsolya művéből, így az alapként funkcionál a szervezet mélyebb megismeréséhez. A BT a bírósági eljáráson kívüli alternatív vitarendezés terebélyesítésébe tartozik, és a Szerző az eljárásának részleteibe avatja be az olvasót. A BT eljárását kizárólag fogyasztónak minősülő személy kezdeményezheti, hogy az érintett vállalkozással közvetlenül megkísérelje a vitás ügy rendezését. A Szerző megjelöli azokat az irányelveket, rendeleteket, illetve hazai jogforrásokat, amelyek a BT működéséről szólnak. Általánosságban, a fogyasztói jogvitával összefüggésben hasznos gyakorlati tanács, hogy a BT eljárására vonatkozó kérelemben szükséges elemeket felsorolja a Szerző. Majd végigveszi az eljárás menetét, annak lebonyolítását, illetve azt sem felejtí ki, hogy milyen határozatok hozhatók a BT eljárásának lezárultával. Megjegyzem, hogy a Szerző kiemelte, hogy a BT határozata, illetve ajánlása nem érinti a fogyasztónak azt a jogát, hogy igényét bíróság előtt érvényesítse. Ugyanezt a metodikát alkalmazva, a PBT-re vonatkozó jogszabályokat is tárgyalja a Szerző. A PBT eljárása hasonlóképpen kérelemre indul. Itt is találunk egy-egy hasznos leírást arról, hogy a kérelemnek mit kell tartalmaznia a jogszabály szerint. Ugyanezen logikával a Szerző beavat az eljárás menetébe, az eljárás során hozható határozatoknak a minőségébe, illetve minden másba, amit előzetesen már tárgyalt. Míg az 1. és 2. fejezet inkább véleményem szerint a jogkereső állampolgárnak címezhető, addig a 3. fejezet értékelhető egy jogesetgyűjteményként. Meglátásom szerint azonban az 1. és 2. fejezet sokkalta fontosabb a témát tekintve, így a harmadik rész kissé terjedős e szempontból. A Szerző célja, hogy a jogesetek leírását – azaz a tényállás, a testület ajánlás és a bíróság(ok) döntése – felhasználja a PBT szükségességének és hasznos működésének alátámasztására. A 4. szerkezeti egységet tekintve Szerző összegezi a meglátásait és javaslatokat fogalmaz meg, többnyire a hazai jogalkotó részére, a pénzügyi békéltetést érintő jogszabályok vonatkozásában. Ezen javaslatokat áttekintve az értelmük – és a Szerző célja –, hogy az eljárást egyszerűsítse, időbeliségét csökkentse és költséghatékonyabbá tegye azt. Kiemelendő, hogy a Szerző erősen aláhúzza azon meglátását, hogy a PBT eljárást kötelezővé kellene tenni perindítás előtt a hárommillió forintot nem meghaladó pénzügyi fogyasztói jogvitákban. Ezen javaslat értelmében le lehetne venni az ügyterhet a bíróságokról az ilyen kis tárgyi súlyú fogyasztói jogviták tekintetében.

A kötet harmadik tanulmánya Glavanits Judit tollából származik, *A közvetítés és békéltetés képzési továbbképzési lehetőségek és fejlődési irányok* címmel. A Szerző az alternatív vitarendezés alapfogalmaival kezdi a dogmatikai megalapozást. A tanulmány kiemeli a békéltetést, aminek „alapvető funkciója abban áll hogy a felek az önkéntesség elve alapján felkérnek egy külső független személyt annak érdekében hogy elősegítse a békét és eredményes kommunikációt”. Ugyanis „a közvetítők vagy mediátorok feladata, hogy a közvetítés során pártatlanul lelkiismeretesen legjobb tudásuk szerint közreműködjenek a felek közötti vitát lezáró megállapodás létrehozásában.” Alapvetésként idézi a Szerző Ferenczy Andreát, aki összegyűjtötte azokat az okokat, amelyek az alternatív vitarendezési módo-

kat életre hívták. A fogyasztóvédelmi referens alkalmazásának célja a gazdasági társaságoknál, hogy azok üzletvitelre alkalmas legyen a fogyasztói panaszok csökkentésére, így jó gyakorlatok kialakítására, a jogviták előzetes, békés lezárására. A Fogyasztóvédelemről szóló törvény alapján részletezi a Szerző, hogy az általános ismeretek elsajátítása ötven órában történik, és ezen felül további 20-50 óra képzési időtartam szolgál az ismeretek elmélyítésére. A tanulmány és a kötet egyik nagy értéke a Szerző saját készítésű ábrája, amely részletesen bemutatja a békéltetőkre és a közvetítőkre vonatkozó szakmai-jogszabályi elvárásokat. E táblázat hatására olvasmányosabb, könnyebben érthető lett a tanulmány. A Szerző ábrázolja a mediátorok és BT-i tagok képzési követelményeit, képzésének rendszerét egyetemi szinten. Negatív felhangú, hogy a jogszabály által előírt elsajátítandó készségek jellemzően élettani kommunikációs fókuszúak, kevésbé jogi-jogalkalmazói készségekre fókuszálnak. A mediátorképzések az ország egész területén elérhetőek, több mint tizenhárom hazai egyetem nyújt ily (többnyire) szakirányú továbbképzéseket. A Szerző, kutatása alapján, két intézményt nevesít, ahol fogyasztóvédelmi menedzser és fogyasztóvédelmi szakjogász képzés érhető el. A Szerző, habár tudományos jelleggel mutatja be a fennálló jogszabályi környezetet, illetve társadalmi helyzetet, előszeretettel fogalmazza meg gondolatait vagy véleményét. Pozitívum, hogy ez egyáltalán nem csap át véleménycikké, így emeli a tanulmány színvonalát. A Szerző többször is kiemeli az aránytalanul kevés előírt gyakorlati óraszámot. Rövid jellemzést is olvashatunk a mediátori képzés gyakorlati részének megvalósítására (helyzetgyakorlatok) a 63/2009. IRM rendelet alapján. Érvelésének alátámasztására – miszerint az előírt hatvan óra lehetetlenül kevés a mediátori szakma elsajátítására – gazdag érvrendszert alakít ki, és javaslatokkal is szolgál a jogalkotónak. Javaslatai szerint vagy a mediátori képzés egyetemi alapszakká történő fejlesztésével, vagy jelentősen több gyakorlati idő biztosításával lehetne emelni a képzési minőséget.

Kelemen Roland *A közösségi média platformok tartalomszűrő tevékenységének árnyoldalairól* címmel értekezik, a kötet negyedik tanulmányaként. Habár elsőre nem illeszkedik e tanulmány a fentebb is említett ívbe, kétségtelenül fontos a téma. Nyilvánvaló, hogy életünket teljesen átszövi a közösségi média. Ebből adódóan a Szerzővel egyetértetek, hogy a fake news és a dezinformációs kampányok sikeressége a közösségimédia-platformok szűrési gyakorlatában és üzleti modelljében kellene, hogy kódolva legyen. A Szerző felveti a kérdést, hogy vajon a social media egyáltalán médiának nevezhető-e. Hiszen a közösségi média olyan médiumok összessége, amelyeket a felhasználók töltenek meg tartalommal. A Szerző kifejti a média kritériumrendszerét, majd aláhúzza, hogy ezek a közösségi médiák nem tekinthetők hagyományos értelemben vett médiaszolgáltatóknak. A Szerző rávilágít, hogy a közösségimédia-portálok egyfajta kapuőr szerepben járnak el. A napi hírek kapuőreivé válnak, mivel irányítják a közbeszédet, döntenek arról, hogy ki, mit láthat. Jelen kontextusban felvetül a véleménynyilvánítás és az információ szabadságának a korlátozottsága. Érdekes jelenség, hogy a közösségi média által alkalmazott szabályzatok vagy mechanizmusok alapvetően korlátozzák a szólásszabadságot. Azonban mint felhasználásimínimum-kri-

térium, minden felhasználó elfogadja ezeket a szabályzatokat. Éppen emiatt, a socialmedia-platformok üzleti modellje kedvez a fake news terjedésének, a hamis hírek terjesztésének, mivel csak az üzemeltetők tudják eltávolítani a hamis posztokat vagy felhasználókat. A Szerző következményként említi többek között a francia sárgamellényes tüntetést, illetve rengeteg adatot használ állításainak alátámasztására. Adatokkal alátámasztva taglalja, hogy a fake tartalmak esetében milyen eredményesség/elérés valósul meg. A Szerző szabályozásra vonatkozó javaslatai között található az EU, illetve az USA, mint nemzetközi entitások szabályozása, míg a másik az egyes közösségimédia-platformok saját önszabályozása. Utóbbi kapcsán ki kell emelni a Meta-nak az Ellenőrző Bizottságát, amely 2018 novembere óta működik. A Szerző meglátásai összhangban vannak a kötetnek azon vonásaival, amikor a fogyasztóvédelmi aspektusokat tárgyalja a közösségi média használatával kapcsolatban. Az orosz–ukrán háború hatására e platformok szerepének hangsúlyozása és felelősségük kiemelése valósult meg, a közügyekről való diskurzus részeként. Ennek eredményeképpen Magyarországon 2021 tavaszán indult el a Facebook tényellenőrző programja. Erre a Facebook partnerként az APF hírügynökséget vonta be. A digitális szolgáltatásokról szóló rendeletjavaslat meghatározza például a jogellenes tartalom fogalmát. A rendelet célja a biztonságos, kiszámítható és megbízható online környezet kialakítása. Erre ösztönöz a platformok általi tartalomfelülvizsgálati mechanizmus megindításával. Megjegyzi a Szerző azt az online óriásplatformokkal szembeni, plusz elvárást, jelesül a kockázatértékelést, amely kiterjed a posztokra, illetve a közösségi média tartalmaira. Összegzésként elmondhatjuk, hogy a közösségimédia-platformok jelentős szerepet játszanak életünkben. A szabályozottságuk, valamint az ott megjelenő posztok moderálása, kiváltképp fontos társadalmaink életében. Ezért védendő érték mind a társadalom maga – lásd terrorcselekmények –, mind az egyének jogai, illetve pszichéje.

Papp Nikolett is jegyez egy tanulmányt a műben, amely A blokkláncalapú termékek és az alternatív vitarendezés az Európai Unióban, valamint hazánkban címet viseli. Jelen és a következő tanulmány is kilép a fogyasztóvédelem térrénumáról és a pénzügyi technológia talajáról vizsgálja azok fogyasztóvédelemmel összefüggő szempontjait. A Szerző keresi a választ, hogy az alternatív vitarendezési módok megoldást nyújthatnak-e a blokkláncalapú pénzügyi termékek fogyasztói közötti jogvitákra. Mivel a blokklánc-technológia már az 1980-as években kihajtotta gyökerét, ezért napjainkban időszerű a jogi szabályozás lefektetése a témában. Így a Szerző taglalja a vonatkozó uniós intézmények eredményeit, illetve a már kiadott véleményeket, állásfoglalásokat, figyelemmel a 2024-ben várható kriptográfiai eszközöket/technológiákat szabályozó EU-rendeletrre. A Szerző álláspontja alapján kétségtelen, hogy az EU az egységes belső piac továbbfejlesztésének zálogát a blokklánc-technológiában látja. Az uniós szervek nem foglalkoztak eddig a blokklánc alapú pénzügyi eszközök felhasználói fogyasztói jogvitáival. Itt merül fel a kérdés, hogy alkalmas-e a hagyományos bírósági rendszer az ilyen jogvitás helyzetek kezelésére?

A Szerző kifejtését az ADR-irányelvre (a továbbiakban: irányelv) és az

ODR-rendeletre (a továbbiakban: rendelet) alapozza. Az irányelv az unióban honos kereskedő, illetve az unióban tartózkodási hellyel rendelkező fogyasztók közötti belföldi vagy határokon átnyúló jogviták, bírósági eljáráson kívüli, alternatív vitarendezési fórum közbenjárásra vonatkozik. Ekként kiterjed a kriptovalutákra, ugyanakkor a Szerző azt nem állapítja meg, hogy a kriptovalutákra mint befektetésekre miért vonatkozik az ADR irányelv. Fontos, hogy a blokklánc-technológián alapuló ügyletek kapcsán jelenleg inkább egyes szakemberek rendelkeznek releváns ismeretekkel (pl. informatikusok). Ezen technológiák jogi megítélése áttekinthető szabályozás hiányában nem egyértelmű. Ebből következik, hogy a vitarendezésért felelős személynek az elviekben megfelelő szakértelme általánosságban megkérdőjelezhető a Szerző szerint. A Szerző álláspontja szerint egyedi technológiai hátterük miatt a blokkláncalapú pénzügyi szolgáltatások új és szabályozatlan kérdéseket jelentenek. Az EU mint testüzem vagy inkubátorház kíván viselkedni a blokkláncal kapcsolatosan. Az ODR-rendelet célja egy európai online vitarendezési platform megvalósítása, és ennek megfelelően technikai jellegű szabályokat tartalmaz – quasi mint egy hazai végrehajtási rendelet. A rendelet szerinti platform elérhető az Európai Unió összes hivatalos nyelvén, az online kötött adásvételek és szolgáltatási szerződések vitarendezésének megkönnyítésére. Összefoglalva pedig, az irányelv és rendelet együttesen biztosítja az uniós fogyasztók lehetőségét, hogy alternatív vitarendezési testülethez fordulhassanak. Miután a Szerző megállapítja, hogy Európában jelenleg mintegy hétszázötven alternatív vitarendezési fórum működik, ezután koncentrálni a hazai vonatkozásokra.

A hazai vonatkozások tekintve kiemelendő a Blockchain Magyarország Egyesület munkája. Emellett az Innovációs és Technológiai Minisztérium, valamint a Nemzeti Adatgazdasági Tudásközpont felel a téma hazai szabályozásának előmozdításáért. A Szerző számba veszi azokat a jogszabályokat, amelyek vonatkoznak a blokklánc alapú termékek fogyasztói jogvitájára. Így a 73/2021. kormányrendelet kiegészítő szabályokat határoz meg a fogyasztók és vállalkozások közötti digitális tartalomszolgáltatására és digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződésekre. Alternatív vitarendezési módokat tekintve, az MKIK mellett működő Állandó Választottbíróság, illetve a közvetítői mediációs eljárás és a BT munkája testesítik meg az eszközöket a jogviták lezárására. A Szerző azért támogatja az alternatív vitarendezést, mert a hagyományos bíróságoknak általánosságban véve nincs meg a speciális szaktudása a blokklánc alapú technológia vonatkozásában. Mivel a Szerző kitér az alternatív vitarendezés, különösen a mediáció részleteinek tárgyalására, ezen ponttal tehát illeszkedik a mű a kötet ívéhez. Összességében a Szerző álláspontja az, hogy a hazai jogtudomány reflektál a digitális lét és a digitális korszak okozta kihívásokra, ám ez a jogalkotásban nem mutatkozik meg minden esetben. A Szerző műve ötös pontjában kijelenti, hogy a blokklánc alapú pénzügyi szolgáltatások piacát hosszú távon nem lehet teljes mértékben kezelni hatásos jogi reform nélkül. Habár megvannak az Európai Unióban az alternatív vitarendezés keretei a blokklánc alapú technológiák felhasználói számára, jogi szabályozás és az eljáró bírók/választottbírók/medi-

átorok szükséges szaktudásának hiányában keresendő az az eljárási nehézség, illetve probléma, mely ezen termékekből és az azokat kínáló szolgáltatásokból fakadnak. Összességében tehát az Európai Unió és a tagállamok együttes feladata, hogy a megfelelő, átlátható és hatékony szabályozást kialakítsák a blokklánc alapú pénzügyi termékek fogyasztóinak jogvitáiban.

Sebestyén Lili Dóra tanulmánya, a Segítség bajban vagyok, avagy fogyasztóvédelmi és vitarendezési lehetőségek a blokkláncok pénzügyi termékek felhasználása esetén a lezáró része a kötetnek. Egyértelműen kivehető a szerkesztők által elgondolt vonulat a tanulmányok sorrendje tekintetében. A Szerző először is, tanulmánya megalapozásaként, a technológiával összefüggésben értelmezendő pénzügyi tudatosság jelenlegi hazai szintjét tárja fel. Majd rögzíti a Bitcoin történetét és a kriptovaluták tulajdonságait. Példaként említi, hogy egy hazai fesztiválon elfogadták a Bitcoint mint fizetőeszközt 2021-ben. Felmerül a kérdés, hogy a fogyasztói jogok az ilyen újszerű és meg szabályozatlan területen hogyan érvényesülnek. A Magyar Nemzeti Bank (MNB) minden évben figyelmezteti a fogyasztókat a kriptovaluták veszélyeire, mely jogosságával a Szerző is egyetért. Az esetek illusztrálására különböző csalásokat vagy hackeléseket idéz.

Magyarországon elsődlegesen a fintech tevékenységek jogi szabályozása uniós normákkal valósl meg. Véleményem szerint a mű IV. fejezetében érdemes lenne kitérni a szabályozást és a fintech cégek létét megalapozó európai uniós jogszabályokra is.^[2] Az EU szabályozása a virtuális fizetőeszközökre továbbra sem terjed ki, valamint a legtöbb tagállam sem szabályozza ezt. A kriptovaluták vonatkozásában az adózással és pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos jogszabályok kerültek elfogadásra – ellentétben a hagyományos pénzügyi és befektetési szabályozásra vonatkozó, mára már kiterjedt hazai szabályrendszerrel. A Pmt-rendelet olyan alapfogalmakat határoz meg, mint például a virtuális fizetőeszköz vagy a letétkezelőpénztárca-szolgáltató. Mivel nincs hazai, konkrét kriptovaluta-felhasználó érdeksérelmével foglalkozó jogszabály, a Szerző sorra veszi a hagyományos pénzügyi fogyasztóvédelem eszközöket. Így tehát eljárásaiban való jellemzés olvasható a PBT vonatkozásában. Ezzel összefüggésben, mivel a kriptoeszközök lakossági felhasználói megfeleltethetőek a fogyasztók fogalmának, valamint a digitálispénztárca-szolgáltatók is a vállalkozás definíciójának; egyebekben pedig a kriptovalutákkal kapcsolatos szerződések döntően online valósulnak meg; valamint ezek határon átnyúló ügyleteknek minősülnek, ezen ügyekben megállapítja a Szerző, hogy bármely BT eljárhat a hatályos szabályozás szerint. A vállalkozásnak kötelező magát alávetnie ezen eljárásnak, továbbá szigorú együttműködési kötelezettség is terheli. Mindezt követően a Szerző részletezi a nevesebb kriptovaluta-tőzsdéket és az azokra vonatkozó irányadó jogot a fogyasztói ügyletek nézőpontjából. A fogyasztó nézőpontjából felmerülő kérdés, hogy a kriptovalutákban nyilvántartott betétek vagy vagyonok milyen biztosítás alá esnek, ha esnek egyáltalán. Praktikusan az Országos

[2] Gondolok itt különösen a PSD2 irányelvre.

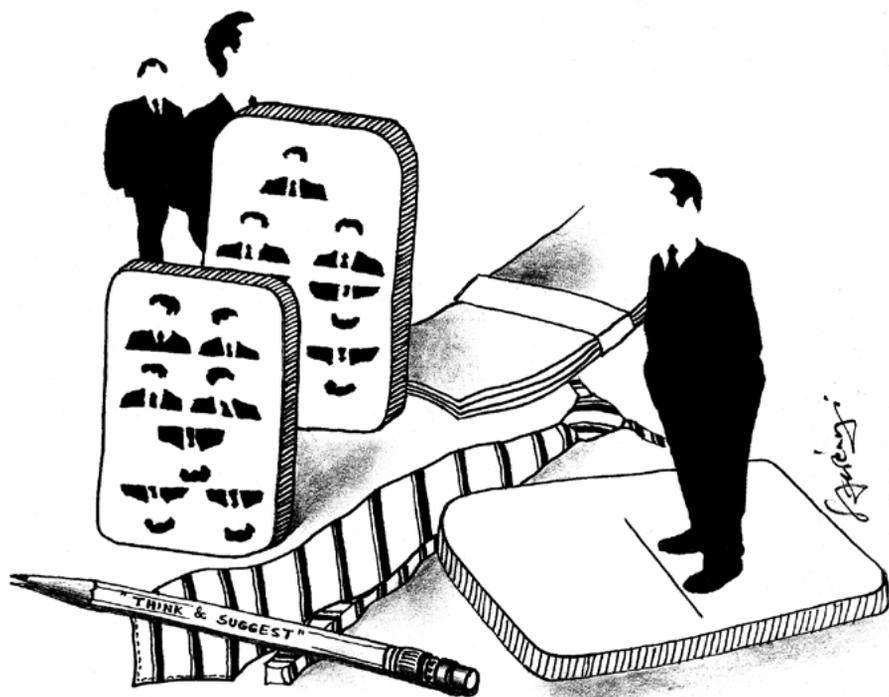
Betétbiztosítási Alap, illetve Befektetővédelmi Alap hatálya kiterjed erre a kérdésre. A Szerző esetekkel is tarkított levezetése után nemleges választ ad, mivel a betét jogi fogalma nem felel meg a kriptovalutákban lekötött összegnek. Mivel a kriptovaluták nem értékpapírok, a digitálispénztárca-szolgáltatókat nem kell a Befektetővédelmi Alap védelme alá helyezni, de Szerző azon álláspontra helyezkedik, hogy a kriptovaluták közel állnak az értékpapír magyar jogi fogalmához. A Szerző tanulmánya utolsó fejezetében kifejezi szakmai álláspontját a kriptovaluták mint befektetések kapcsán, és megállapítja, hogy az EU szabályozása eddig csak hatósági közlemények formájában öltött testet. A Szerző üdvözlözi az Európai Bizottság 2020. szeptemberi javaslatát, illetve a kriptoeszközök piacairól szóló rendelet tervezetét. Zárszóként, a fogyasztók érdekeinek védelme csakis jogalkotói beavatkozással valósulhat meg a legteljesebb módon.

III. ÖSSZEGZÉS

A fentiekben tárgyalt tanulmányok alapján kijelenthető, hogy a kötet – a borítóján látható esernyővel összhangban – átfogóan tárgyalja és gyűjti össze azon szempontokat, jelenségeket, amelyek a fogyasztóvédelmet helyezik a XXI. század technológiaintenzív közegébe. A szerkesztők munkájaként kirajzolódik egy ív a sorok között, amely alapján át lehet tekinteni a különböző szerveket, uniós vagy belső jogi aktusokat és mintázatokat, amelyek a fogyasztóvédelmi viszonyokat jellemzik e speciális tárgykörben. Álláspontom szerint a fogyasztóvédelem ezen aspektusból való megközelítése – e kontextusban való tárgyalása – újszerű és hiánypótló. Általánosságban véve a gondolatok forrásokkal kellően alátámasztottak. Üdvözlöm, hogy a Szerzők kifejezésre juttatják saját (szakmai) álláspontjaikat, így a kötet véleménygazdagnak nevezhető. A XXI. században értelmezett fogyasztóvédelem témakörében, a felmerülő problémákra való reagálás e kötet hatására aktívabb és "hétköznapiabb" lehet, mivel e kötet alkalmas arra, hogy fel lendítse a témába vágó tudományos diskurzust.

JOGFORRÁSOK JEGYZÉKE

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2366 irányelve (2015. november 25.) a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról és a 2002/65/EK, a 2009/110/EK és a 2013/36/EU irányelv és a 1093/2010/EU rendelet módosításáról, valamint a 2007/64/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.
- Javaslat az Európai Parlament és a Tanács 2006/2004/EK rendelet (2004. október 27.) a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésért korszerűsítésére. Brüsszel, 2016. (Elérhető: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/HU/1-2016-283-HU-F1-1.PDF>).



Szerényi Gábor grafikája

PÁLVÖLGYI BALÁZS

Az Országbírói Értekezlet története és öröksége – Képešsy Imre munkájáról

Hiánypótló Képešsy Imrének a Gondolat Kiadó gondozásában, 2023-ban megjelent kötete. A szerző az 1861. január 23-a és március 4-e között ülésező Országbírói Értekezlet munkáját és az ennek eredményeképpen megszületett, a magyar jogfejlődést hosszú távon meghatározó Ideiglenes Törvénykezési Szabályokat állította alapos vizsgálatának középpontjába, törekedve egy minél átfogóbb, részletes kép megrajzolására.

1861 elején nehéz kérdésekre kellett választ találni. Hogyan is egyeztethető össze a modernizáció programja az alkotmányos hagyományokkal, hogyan lehet megtalálni a közös érdekeket, kapcsolódási pontokat, melyek segítségével Magyarország működőképes jogszolgáltatással, az egész társadalom, de leginkább a politikai elit számára elfogadható módon lehet része a Habsburg-birodalomnak? Szűkebb értelemben pedig az alapkérdés: vissza lehet-e állítani a magyar törvényeket olyan módon, hogy az megfeleljen mind az alapvető alkotmányossági követelményeknek, és ne sértse a magánérdekeket.

A szerző nehéz feladatra vállalkozott, hiszen nem a már több kiváló szerző által vizsgált Ideiglenes Törvénykezési Szabályok részletes és teljes elemzését, hanem elsősorban az Értekezlet bemutatását, végül Erdélyre, Horvátországra gyakorolt hatásának feltárását tűzte ki célul. Ez pedig több megközelítésmód egyidejű használatát követelte meg. A történelmi kontextus lényeges elemeinek bemutatása a történettudományban hagyományosnak mondható, eseménytörténeti-narratív módszerre alapul, míg az Értekezlet eredményeiről, a kiemelten vizsgált javaslatokról szóló részben ebből kilépve, a szubjektív teleologikus módszer alkalmazását látta leginkább megfelelőnek. Végül pedig, minthogy célként az Értekezlet munkálatainak Erdélyre és Horvátországra gyakorolt hatásainak elemzését is kitűzte, az összehasonlító módszer bizonyult alkalmazhatónak.

A történelmi kapcsolódások bemutatását Képešsy logikus módon 1848 tavaszánál, a reformkort lezáró forradalom időszakánál kezdi. Rávilágít viszont arra is, hogy a polgári átalakulás alapköveit jelentő reformokat az országgyűlés tagjai alkotmányos keretek között kívánták végrehajtani, olyannyira, hogy ők maguk nem is tekintették forradalomnak az áprilisi törvények szentesítéséhez vezető lépéseket. Ugyanígy helyet kapott a munkában a császári kormányzat útkereséseinek, az 1849-et követő, a birodalom irányítását érintő törekvések ábrázolása és annak a folyamatnak a bemutatása, ahogy az osztrák jog bevezetése zajlott.

Értekes a köztörténeti narratívába ágyazottan megjelenő alkotmány- és jogtörténeti dimenzió, mely jobban érthetővé, megragadhatóvá teszi nem csupán az 1848-49-es dilemmákat, a kiegyezéshez vezető út egyik mérföldköveként megvalósult Értekezlet működését, hanem a korszak meghatározó szereplőinek gondolkodását is. A szerző ugyanezzel a módszerrel tekint végig azokon a történelmi előzményeken, melyek lehetővé tették az Országbírói Értekezlet összehívását. A tágabb, köztörténeti összefüggések elbeszéléséhez a tanácskozás, illetve a korabeli közélet kulcsszereplőinek álláspontjait kirajzoló történet tárul, feltárva a belső ellentmondásokkal is terhelt, sajátos dinamikát, melyet a neoabszolutizmus belső cezurái is jeleztek.

A kötet gerince természetesen az Országbírói Értekezlet működését, lefolyását bemutató és elemző rész, melyben a szerző logikusan és a tágabb, nem jogtörténeti közönség számára is követhető módon vezeti végig az olvasót. Ismét köztörténeti tényekkel és alkotmánytörténeti szempontokat megjelenítve rajzolta meg az Értekezlet közvetlen előzményeit, az Októberi Diplomát, kitérve az uralkodó (valószínűsíthető) motivációira, az országbíró, Apponyi György szándékaira, arra, hogy hogyan módosította az eredeti szándékokat és célokat a vármegyei mozgalm megjelenése, illetve, hogy hogyan is alakult ki az Értekezlet tárgyköre. A szerző álláspontja szerint az uralkodó 1860-ban a bírósági szervezettel kapcsolatos kérdések megvitatását és korlátozott körű jogszabályi módosításokat tartott kívánatosnak, 1861 januárjában az országbíró már kiterjesztette a tanácskozást minden, törvénykezéssel összefüggő kérdés megvitatására.

A szerző részletesen és pontosan mutatta be az Értekezlet résztvevőinek körén kívül a megbeszélés tárgyait, az alapelveket és azt a feszültséget, melyet a törvényesség és a magánérdekek védelme elvének és kívánalmának visszatérő összeütközése jelentett. Külön részben kapott helyet az Értekezleten tárgyalt legérzékenyebb tárgykör, a polgári anyagi jog, ezen belül a törvényes öröklés szabályai körüli vita. A feladat összetettségét jól jelezte, hogy a munka kiindulópontja a magyar törvények visszaállításának célja volt azzal, hogy azoknak visszaható erő nem lehetett tulajdonítani, ugyanakkor, ha az ősiség eltörlése hézagokat hagyott volna a hazai jogrendszerben, akkor ezeket be kellett foltozni, de úgy, hogy ez nem lehetett törvényalkotás, illetve mindezt úgy kellett elvégezni, hogy ne veszélyeztesse a jogszolgáltatás működését, vagyis ne legyen szükséges a moratórium, azaz a perek felfüggesztése, ami voltaképpen a magánérdekek megóvásának követelményét takarta. Külön alfejezetben kaptak helyet az Értekezlet tárgyalásainak az árvaügyre, a törvénykezési szervezetre, a polgári eljárásra és a telekkönyvre, a bányajogra, a váltó-, csőd- és kereskedelmi jogi tárgyú törvényekkel, a sajtójoggal, az úrbéri viszonyokkal és a büntetőjoggal kapcsolatos javaslatai.

Az Értekezlet tárgyalásainak elemzését követő részben Képesy Imre az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok sorsát mutatta be. Ehelyütt sem szorítkozott arra, hogy ezt csak a hazai politikai folyamatok, vagy szűkebben, a törvényhozás erőterében tegye meg, hanem indokolt módon az uralkodó, illetve a birodalmi minisztertanács tekintetében is részletes vizsgálattal végezte el. Az Ideiglenes Tör-

vénykezési Szabályok jogforrási jellegének kérdése külön részt ért, melyben helyet kaptak az egymástól igen eltérő kortárs és XIX. század végi, XX. és XXI. századi felfogások és álláspontok. Maga a szerző is értékelte a számos kiváló jogász, jogtörténész által érintetteket. Ő a Szabályokban a hazai jog valós forrását látja, mely azonban semmilyen tekintetben nem lehet klasszikus jogforrásnak nevezni.

Az Értekezlet és az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok Erdélyre és Horvát-Szlavónországra gyakorolt hatásának kevésbé vizsgált kérdéseinek vizsgálata külön fejezet tárgyát képezte. A fejezetben ismét hasznosan érvényesült a szerző azon törekvése, hogy a jogi és intézményi kérdések sorsának alakulását az általános történelmi kontextusba ágyazottan mutassa be. A módszernek köszönhetően világosan kirajzolódnak azok a különbségek, melyek például a helyi közvélemény osztrákjog-értékelését jellemezték, illetve azok a nagyobb, alkotmányos és politikai kérdések is, melyek hatással bírtak az erdélyi „törvénykezési értekezlet” működésére, melyek magyarázatot adnak arra, miért került sor Erdélyben az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok használatának megtiltására, illetve a horvát báni konferencia, a Sabor és a horvát törvénykezési bizottság következtetéseire, végül arra, hogy miért járt be eltérő pályát Horvátország.

A kötet zárófejezetében Képpessy Imre az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok felülvizsgálatára irányuló törekvéseket ismerteti. A provizórium időszakának ismételt útkeresése során a törvénykezési kérdésekről szóló viták, álláspontok, valamint a váltójog tárgyában 1863-ban összehívott újabb Országbírói Értekezlet munkája, majd pedig a további javaslatok és reformtervezetek bemutatása, végül pedig az utókor Értekezlet 50. évfordulója okán megfogalmazott értékelése képezi a fejezet anyagát.

A szerző mind a tárgyalások történetét, mind a tárgyalt kérdéseket részletesen bemutató munkáját alapos gondossággal megválasztott forrásokra építette. A levéltári források mellett az Értekezlet nyomtatásban megjelent jegyzőkönyve, illetve sajtóanyagok és természetesen a jogszabályok képezik a primer források széles körét, melyet teljességre törekvő szakirodalmi kör egészít ki. Tiszteletet érdemel az az alaposág, mellyel a szerző a magyar (nyelvű) forrásokon kívül a német, horvát és szlovák forrásokat és szakirodalmat is felhasználta munkájában. A feldolgozott dokumentumok széles, már önmagában tekintélyt parancsoló köre biztos alapot jelentett az Országbírói Értekezlet hiánypótló bemutatásához. A kötet értékét növeli, hogy a szerző következetesen törekedett arra, hogy az egyes vitás kérdésekkel kapcsolatos álláspontok kialakulásának folyamatában a résztvevők egymástól eltérő álláspontjait is bemutassa, szinte kézzelfogható közelségbe hozva ezzel nem pusztán a tárgyalások eseményeit, hanem az Értekezlet írásos eredményeit is. Az eltérő személyes álláspontok, vélemények megjelenítése, a motivációk, gondolkodásbeli különbségek ábrázolása többrétegűvé teszi a munkát, a politikai és jogi kérdések mellett választ kaphatunk a személyes döntéseknek az Értekezlet munkájában játszott szerepéről is. Képpessy Imre kötetét nagy haszonnal forgathatják a (jog)történészekon kívül azok is, akik a kiegyezést megelőző időszak kérdéseit, dilemmáit, ezek hátterét kívánják tanulmányozni.



Szerényi Gábor grafikája

- CSÉFFAI ATTILA CSABA

kamarai jogtanácsos, a Cs.A.Cs Könyvvizsgáló és Informatikai Szolgáltató Zrt. igazgatója,

PhD-hallgató, Marton Géza Állam- és Jogtudományok Doktori Iskola

A Széchenyi István Egyetem Műszaki Tudományi Karán, 2002-ben informatikus mérnöki diplomát, majd jogi karán, 2011-ben jogász diplomát szerzett. Jelenleg a Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományok Doktori Iskola abszolvált doktoranduszhallgatója. 2009 és 2017 között igazságügyi szakértő, ahol részt vett a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara Etikai Bizottságának munkájában, később ügyvédjelöltként, majd kamarai jogtanácsosként ügyvédi tevékenységet lát el. Kutatási területe a szakértői bizonyítás a bírósági eljárásban. Több tudományos cikket jegyez és számos tanulmánykötet társszerzője, mindemellett rendszeresen tart előadást jogtudományi témájú konferenciákon.

cseffai.attila.csaba@gmail.com

- EGRESI KATALIN

habilitált egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

Bölcsészettudományi (filozófia és történelem) és jogi diplomával rendelkezik. Társadalom- és jogfilozófiát, politikai filozófiát, államelméletet és a nemzetközi politika elméletét oktatja. Kutatási témái: modern politikai filozófia és államelméletek. Angol és olasz nyelven publikál. Több olaszországi egyetemen vett részt tudományos kutatásokban, többek között a római „La Sapienza” Egyetemen, a fiesolei Európai Egyetemi Intézetben és a Firenzei Egyetem Jogi Karán. Erasmus-ösztöndíjjal vendégtanár volt a LUM-on. A jogi kar angol nyelvű folyóiratának főszerkesztője.

egresi.katalin@ga.sze.hu

- GASZTONYI ZOLTÁN ANTAL

Doktorandusz, Széchenyi István Egyetem, Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola

Az ELTE nemzetközi tanulmányok szak és a jogász szak párhuzamos végzését követően, 2012-ben szerzett diplomát. Ezt követően budapesti ügyvédi irodában és kereskedelemmel foglalkozó nemzetközi vállalatnál dolgozott, majd orvostechnikai eszközök forgalmazásával foglalkozó vállalkozásba kezdett. Fő profiljuk új típusú egészségügyi eljárások bevezetése Magyarországon és az azokhoz kapcsolódó orvostechnikai eszközök forgalmazása. A Széchenyi István Egyetem Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskolájának PhD-hallgatójaként elsődlegesen egészségügyi gazdasági területen folytat kutatásokat.

zoltan.gasztonyi@gmail.com

- HAJDU GÁBOR

egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar 2022-ben szerezte meg PhD-diplomáját, 2023-tól kezdve a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának adjunktusa a Nemzetközi Magánjogi Tanszéken. 2021 óta a HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének tudományos segédmunkatársa. Fő kutatási területei a nemzetközi magánjog, a nemzetközi beruházásvédelmi jog és a nemzetközi kereskedelmi jog. Angolul és magyarul publikál tanulmányokat ezekben a témákban.

Hajdu.Gabor2@tk.hu

- HÁMORI ANTAL OESSH

egyetemi docens, Budapesti Gazdasági Egyetem

a Fogyasztóvédelmi Kutatócsoport vezetője, PhD, Lic. Iur. Can.

az MTA ÁJB köztestületi tagja

Az MJE FSZ Fogyasztóvédelmi Szakosztályának elnöke, több mint négyszáz tudományos mű (köztük tizennégy szakkönyv, mintegy három tucat szakkönyvfejezet) szerzője. A Jog-Állam-Politika hasábjain is több tanulmánya jelent meg. Száznegyvennél is több konferencia előadója, tudományos kitüntetések díjazottja. Fő kutatási területe az életvédelmi jog és a fogyasztóvédelmi jog.

hamori.antal@uni-bge.hu

- KELEMEN ROLAND

egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

tudományos munkatárs, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Hadtudományi és Honvédtisztviselői Kar

2015-ben szerzett jogász diplomát. 2015-től a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának oktatója, 2017-től a Nemzeti Közszerződési Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztviselői Karának tudományos munkatársa. A disszertációját 2022-ben védte meg summa cum laude minősítéssel. Kutatási tevékenysége felöleli a katonai igazságszolgáltatás történetét, a kivételes hatalom elméleti és történeti rendszereit, a sajtószabályozás első világháborús történetét, a kibertér biztonságának védelmi jogi kérdéseit. Publikációi közül kiemelendő a katonai igazságszolgáltatás hazai történetét feldolgozó magyar és angol nyelvű monográfiája, valamint jogforrásválogatásai a kivételes hatalom, a sajtójog és katonai büntetőjog területéről, valamint a kivételes hatalom elméleti és történeti, továbbá a kibertér és nemzeti biztonság kapcsolatát feldolgozó monográfiái. Kibertéri kutatásaival összefüggésben elnyert Fulbright ösztöndíjat (2021-2022), emellett más témájú kutatásai révén a Pallas Athéné Geopolitikai Alapítvány PhD-ösztöndíját, valamint három ízben a Nemzet Fiatal Tehetségeiért Ösztöndíjat, illetve 2023-ban Új Nemzeti Kiválósági Program posztdoktori ösztöndíját.

kelemen.roland@ga.sze.hu

- KESÉNÉ BOHÁCSI BEÁTA

doktorandusz, Széchenyi István Egyetem Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola

könyvtári asszisztens, Széchenyi István Egyetem, Egyetemi Könyvtár és Levéltár
Jelenleg a Széchenyi István Egyetem Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola elsőéves PhD hallgatója. Mellette az Egyetemi Könyvtár és Levéltárban dolgozik mint könyvtári asszisztens. Kutatási témája a tudásmegosztás: a jövő eszközei mesterséges intelligenciával. Felsőfokú tanulmányai alatt mindig is érdeklődést tanúsított a digitális világ és ennek rejtelsei iránt. Emellett munkája során is dolgozik olyan eszközökkel, melyek MI-t használnak (honlapszerkesztés és marketing anyagok elkészítése során). Háromgyermekes anyukaként erősen foglalkoztatja, hogy vajon milyen világ fogja körülvenni a következő generációkat. kesene.bea@sze.hu

- KOSZTRIHÁN DÁVID

doktorandusz, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

Az NKE KDI doktorandusza, államtudományi osztatlan mester-, valamint igazgatásszervező szakon végzett hallgatója. Karrierjét 2019-ben kezdte meg a Magyar Közigazgatási Ösztöndíjprogram ösztöndíjasaként a Miniszterelnöki Kormányirodán, később a Miniszterelnökség kormánytisztviselőjeként, majd több, mint 3 évig osztályvezetőjeként látott el feladatokat, jelenleg az MCC Közéleti Programokért felelős igazgatója. A Hungary Foundation, a Common Sense Society, valamint a The Fund for American Studies alapítványok öregdiákja. Kutatását kormányzástani területen végzi. davidkosztrihan@gmail.com

- KUKORELLI ISTVÁN

professzor emeritus, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

A SZE Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének alapító oktatója, alkotmányjogász, 1999-2008 között alkotmánybíró. Kutatási területek: választójog, parlamenti jog, népszavazás, alapjogok, közjogtörténet, összehasonlító alkotmányjog, alkotmánybírárság, alkotmányosság. kukorelli.istvan@ajk.elte.hu

- MÓRÉ SÁNDOR

egyetemi docens, tanszékvezető-helyettes Közjogi Intézet, Közigazgatási és Infokommunikációs Tanszék

a Továbbképzési Központ vezetője

Egyetemi végzettségét a kolozsvári Babeş-Bolyai Tudományegyetem Jogtudományi Karán szerezte, majd az ELTE ÁJK-n honosította román nyelven szerzett diplomáját. 2004-től közel hét évig a Rendőrtiszti Főiskola Alkotmányjogi és Közigazgatási Jogi Tanszékén oktatott, majd 2011-től a KRE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszékén. 2012-ben itt védte meg doktori értekezését, illetve 2020-ban itt

is habilitált. Jelenleg a Továbbképzési Központ vezetője és a Közigazgatási és Infokommunikációs Tanszék tanszékvezető-helyettese. Kutatási területeihez tartozik a nemzeti kisebbségek, a helyi önkormányzatok és a civil társadalom.

more.sandor@kre.hu

- PÁLVÖLGYI BALÁZS

egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Jogtörténeti Tanszék

A Széchenyi István Egyetem docense. Jogász (1997), történész (2005), PhD-fokozatát 2007-ben szerezte. Fő kutatási területe a dualizmus korának igazgatástörténete és az 1867–1939 közötti magyar migrációs politika.

palv@sze.hu

- SZABÓ TAMÁS

főiskolai docens, Milton Friedman Egyetem, Nemzetközi és Politikatudományi Tanszék

Politológus, diplomáit az ELTE-n, valamint a Budapesti Közgazdasági és Államigazgatási Egyetemen szerezte. Doktori értekezését a Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskolájában védte. Dolgozott minisztériumban, központi közigazgatási szervnél, húsz éves felsőoktatási gyakorlattal rendelkezik. Tagja a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének keretében működő Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok Irányító Bizottságának, valamint a Homo Oecologicus Alapítvány kuratóriumi elnöke.

szabo.tamas@uni-milton.hu

- SZERÉNYI GÁBOR

grafikus

Első rajzait a Nagy László képszerkesztette Élet és Irodalom közölte 1977-től. Az évtizedek során több mint száz lapban – köztük a Magyar Nemzetben, az Országútban, a Jog–Állam–Politikában – jelentek meg rajzai, írásai. A rendszerváltás után szerkesztő-riporterként dolgozott a Magyar Televízióknak, emellett számos lapnak írt és készített illusztrációkat külsősként. Évek óta a budapesti Mai Belváros tárcaírója, írásaiban szűkebb páttriája emlékeit igyekszik megjeleníteni. Alapító tagja a Kortárs Karikaturisták és Szatirikusok (KOKSZ) Műhelyének, amely egyben a Magyar Képző- és Iparművészek Szövetségének szatirikus szakosztálya. Csoportos kiállítások mellett eddig 39 egyéni tárlata volt, egyebek között a szentendrei Vajda Lajos Pincestudióban (2000), a Godot Galériában Orosz Istvánnal (1999), a franciaországi Fernand Léger Kulturális Központban (2014), a svédországi Lund Egyetemén (2016), a Duna Palotában (2021). 1976 óta 89 csoportos tárlaton mutatta be munkáit, pl. Vigadó Galéria, Petőfi Irodalmi Múzeum, Római Magyar Akadémia, Bécsi Collegium Hungari-

cum, Vaszary Képtár, Kovásznai Kádár László Képtár, Múcsarnok, REÖK Palota, MANK Galéria. Gazdag pályája során számos díjjal tüntették ki, úgy mint Az év legjobb sajtókarikatúrája – Kétfilléres díj, 2015. Magyar Érdemrend Lovagkeresztje – 2018. Pro-Civibus díj, a Belváros-Lipótváros Önkormányzatától, 2021. Országos Petőfi Társaság díja – Petőfi a képzőművészetben pályázaton – 2022. Munkácsy Mihály-díj – 2024.
szerenyi.gabor@gmail.com

- SZIGETI PÉTER

professor emeritus, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi kar

Professzor; az állam- és jogtudományok akadémiai doktora /DSc./; a politikatudomány kandidátusa /CSc./. Klasszikus egyetemi és akadémiai pályája 1978-tól datálódik, a jogelmélet, a jogfilozófia, a politika- és államelmélet mellett alkotmányjoggal és kapitalizmuskutatással is behatóan foglalkozott. 2006–2010 között a parlament által választott Országos Választási Bizottság elnöke volt.
szigp51@gmail.com

- SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER

egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Rendészettudományi Kar Tanársegédként dolgozik a Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Karán. Jogi egyetemi végzettségét a PPKE Jog- és Államtudományi Karán szerezte 2004-ben. 2004-től 2007-ig, majd 2009-től tanársegéd a Rendőrtisztviselői Főiskolán, ezt követően a jogutód intézményben. 2007 és 2009 között jogi szakreferens volt az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumban. Kutatási területeihez tartozik az államszervezet, a közigazgatási eljárás, a jogalkotás és a rendészettudomány.

szigyp@gmail.com

- SZOBOSZLAI-KISS KATALIN

habilitált egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

Filozófus, klasszika-filológus, a Jog–Állam–Politika folyóirat vezető szerkesztője, habilitált egyetemi docens. Az antik filozófia története mellett további kutatási témái a modern embert érintő etikai kihívások okozta dilemmák értelmezése, ezen belül elsősorban a humánreprodukciós eljárások és az embrióetika kérdései. Az elmúlt időszakban a 20. századi magyar politikátörténettel, elsősorban Bibó István örökségével is foglalkozott, számos publikációja jelent meg e tárgykörben, társszerzőként Kukorelli Istvánnal. Társadalmi vitát váltott ki 2020-as nyílt levele, amelyet Veres András győri megyéspüspökhöz írt, aki több nyilatkozatában elutasítóan nyilatkozott a lombik eljárásról. A vitát követően Lovász László Gáborral közösen írt tanulmányában a lombik eljárás vallás-és erkölcsi problémájának elemzésével foglalkozott, melynek eredményeként a félreértések tisztázására kerültek, e gyógyászati eljárás erős társadalmi támogatottsága továbbra is tapasztalható. Több mint húsz éve oktat filozófiát, etikát és latin

nyelvet joghallgatók számára. Számos publikációja és több önálló kötete van. 2023-ban harmadik önálló kötete jelent meg Miről beszélek, amikor a görögökről beszélek. Tanulmányok az athéni demokráciáról, filozófiáról, boldogságról címmel a Gondolat kiadónál.
szoboszl@sze.hu

• ZÁDORI JÁNOS

intézetvezető főorvos, Szegedi Tudományegyetem Reprodukciós Medicina Intézet

Meddőséget kezelő orvos, orvos szakközgazdász és menedzser, számos nemzetközi publikáció szerzője. Közel harminc éve a humánreprodukciós gyógyászatban dolgozik. A korábban Kaáli Intézet – ma Szegedi Tudományegyetem Reprodukciós Medicina Intézet – meddőségi centrum intézetvezető főorvosa. PhD-fokozatot 2004-ben szerzett, témája az ikerterhesség kockázata a mesterséges megtermékenyítés során. Oktatási tevékenységet folytat a Szegedi Tudományegyetem Szent-Györgyi Albert Orvostudományi Karán és a Természettudományi és Informatikai Kar Biológiai Intézetében, magyar és angol nyelven vezeti szemináriumait. Számos nemzetközi publikációja mellett magyar nyelvű tankönyvek társszerzője is: A meddőség korszerű diagnosztikája és kezelése, Medicina Könykiadó Zrt. Budapest, 2018. Tudományos műveinek hivatkozottsága: 538, kumulált impakt faktor szám: 58.153, h-index: 11. Számos hazai és nemzetközi tudományos tagsággal rendelkezik: Magyar In-Vitro Fertilizációs Társaság (1999-) alapító és elnökségi tagja volt; a Magyar Asszisztált Reprodukciós Társaság (MART) tagja, az International Association of Private Assisted Reproductive Technology Clinics and Laboratories (A PART) (1999-) alapító tagja; az European Society of Human Reproduction and Embriology (ESHRE) tagja (2001-); megválasztott tagja az ESHRE Committee of National Representatives (CNR) munkacsoportnak (2023-2026). Tudományos elismerései: Best Poster Presentation; Second World Conference of A PART 2000; Visiting Research Associate at the Department of Obstetrics and Gynecology of the Albert Einstein College of Medicine, New York, US; (2001-); Asszisztált reprodukciót követően létrejött terhességek kimenetele (pályamunka); a Magyar Tudományos Akadémia Szegedi Akadémiai Bizottsága I. Díj 2001.
zadori.janos@med.u-szeged.hu

Affiliációhoz (Kötelező elem!)

Lapunk hasábjain külön rovatban mutatjuk be az aktuális szám szerzőit. Ehhez mindenkitől szeretnénk kérni egy rövid, legfeljebb 600 karakterből álló bemutatkozást. A bemutatkozást összefüggő mondatokban kérnénk, ami elsősorban az alábbiakat foglalja magában:

- Jelenlegi munkahely és beosztás (esetleg: aktuálisan mivel foglalkozik)
- Egyetemi fokozat vagy legmagasabb végzettség
- Eddigi karrier, életpálya rövid ismertetése
- Múltbéli, kiemelkedő sikerek, elismerések
- Fő kutatási területek
- E-mail cím

Szerzőinkhez (A publikálás feltételei)

1. A Jog-Állam-Politika című referált folyóirat magyar, angol és német nyelven beküldött kéziratokat – tanulmányokat és könyv-recenziókat – fogad el.
2. A kézirat terjedelme tanulmányok esetén általában nem haladhatja meg az 50000 karaktert, recenziók esetén a 20000 karaktert.
3. A szöveget A/4-es méretben kinyomtatva kérjük leadni, és egyúttal Microsoft Word formátumban, e-mailben is kérjük mellékelni, a szerző nevének feltüntetésével (a cím előtt, ne lábjegyzetben!).
4. Tanulmányok esetén kérünk a szerzőktől elektronikus formában egy kb. 15 soros magyar és angol nyelvű összefoglalót (Abstract), az 5-6 legfontosabb kulcsszó feltüntetésével.
5. Kiemelésként szövegben és lábjegyzetben is *dólt betű* alkalmazható; kizárólag az irodalomjegyzékben szereplő művek és idegen kifejezések kiemeléséhez. Ritkítás, aláhúzás, vastag betű, kapitális stb. használatát kérjük mellőzni.
6. A hivatkozásokat felső indexben, az írásjel után tüntessük fel, pl.: "XY szerint"^{1,2} A sorrend minden esetben: idézőjel-pont-lábjegyzetjelölő, vagy pont-idézőjel-lábjegyzetjelölő, az idézés szabályainak megfelelően (részmondat esetén idézőjel a sor végén, utána az írásjel, egész mondat esetén előbb az írásjel következik). A feloldást lábjegyzetben, az oldal alján kérjük feltüntetni, több hivatkozás esetén pontosvesszővel:
 - a) Szerző(k) vezetékneve (gondolatjellel elválasztva, azaz szóköz nagykötőjel szóköz egymás után írásával), évszám, hivatkozott oldal(ak), tehát:
Kiss, 2010; Nagy, 2020, 20. illetve Kiss – Nagy – Kovács, 2020, 20-30., 40.
 - b) Újságcikk esetén: Újság neve, szerző(k) vezetékneve, dátum VAGY lapszám, tehát:
Magyar Nemzet, Kiss, 2023.01.11. illetve Népszava, Nagy, 2023/104. sz.
 - c) Online hivatkozásnál: Weboldal: Téma (legfeljebb egysorosra rövidítve), az évszám (ha van):
Hvg.hu: Ez egy cikk a ..., 2011. (linket itt ne helyezzük el, csak a tartalomjegyzékben).
7. Kiadványunkban kérjük mellőzni az i.m. (op. cit.), u.o., ibid. stb. rövidítéseket (elfogadjuk: ld., vö.).
8. Kiadványunkban kérjük mellőzni a titulusok (Dr., Prof., CSc. stb.) feltüntetését mind a törzsszövegben, mind a lábjegyzetben, mind pedig az irodalomjegyzékben. Kivétel, ha adott mű címe tartalmazza.
9. Az irodalomjegyzék csak a ténylegesen hivatkozott publikációkat tartalmazza. Rendezzük ABC-sorrendbe!

10. Az irodalomjegyzék mindig a kötelező utolsó fejezet (esetleg bővíthet online forrásokkal, jogforrásokkal, ítéletek jegyzékével). Ezek kötelező elnevezése: Irodalom; Jogforrások; Ítéletek jegyzéke (ezeket egységesen szeretnénk a kiadványunkban szerepeltetni).

11. Az irodalomjegyzéket a tanulmány végén számozás nélkül közöljük, pont felsorolási jellel ellátva.

Törekedjünk a teljes hivatkozásjegyzék feltüntetésére, amire lábjegyzetben szerepel.

a) Könyveknél: Szerző(k) teljes neve (szerk. ha van) (évszám): *Dólt cím*. Kiadó, helyiség. Például:

- Kiss Péter–Nagy Tamás (2020): *A monográfiánk*. Universitas, Győr.
- Smith, Joe–Doe, John (2010): *A handbook*. ABC Publishing, London.

b) Tanulmánykötetben, gyűjteményes kötetben megjelent szövegek esetében, fentieket betartva:

- Smith, John (ed.) (2000): A Chapter. In: Doe, John (ed.): *A Book*. ABC Publishing, London.

Tehát: a név után (évszám) és kettőspont, majd cím van. Utána In kettőspont szerkesztő(k) kettőspont, majd a kötet címe *dólt betűvel*, ponttal lezárva. Végül előbb a kiadó, és csak utána a kiadás helye.

c) Folyóiratban megjelent tanulmány esetében (figyelem! a címek után PONT szerepel):

- Kiss Péter (2011): Egy cikk. In: *Folyóirat*. 2017/12. sz.

d) Online hivatkozás esetében a webcím (url) és a megtekintés idejének feltüntetésével:

- Hvg.hu: Hitelek. (Elérhető: www.webcim.hu. Letöltés ideje: 2020. február 2.). A webcímet és a letöltés idejét az URL után pont választja el!

e) Újságcikkek esetén (Figyelem! az újság neve után vessző, a cím és a lapszám után pont szerepel! Ha a lapszám vagy a dátum nem ismert, az elhagyható. A tételt pont zárja.)

- Győri Hírlap, Kiss Péter – Nagy Ádám (2023): *Cikk címe*. 2023/155. sz., 2023.09.09.

Ha nincs szerző, csak a folyóirat neve ismert:

- Dunántúli Hírlap (2023): *Cikk címe*. 2023/111. sz., 2023.11.11.

f) Idézett jogszabályok esetén:

- A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény.

g) Ha az idézett mű rendelkezik DOI-számmal (azonosítóval), azt is kérjük feltüntetni az adott tétel végén, új sorban, ponttal a végén:

- Kiss Péter (2011): Egy tanulmány. In: *Folyóirat*. 2017/12. sz.
DOI: <http://doi.org/doiizam>.

12. A Jogforrásokat kérjük külön listában, az Irodalom (azaz a források jegyzéke) után feltüntetni.

13. Kérjük, segítsék munkánkat a címek, alcímek tekintetében az alábbiak szigorú betartásával:

A fejezet- és alcímek stílusa Cím formátumban kerüljön beállításra, az alcímeknél a listaszintet változtassuk, és lehetőség szerint lássuk el őket automatikus felsorolással az alábbiak szerint:

I. FEJEZETCÍMEK (Behúzás, római számozás, nagybetűs, Times New Roman, 12pt, szám után szóköz)

1) Alfejezetek címei (Nincs behúzás, arab számozás, nem nagybetűs)

a) Alfejezeten belül (Listaszint szerinti behúzás, arab betűs felsorolás, nem nagybetűs)

i) Alfejezeten belül (Listaszint szerinti behúzás, kis római betűs felsorolás, nem nagybetűs)

Kérjük, hogy a *dólt*, **félkövér**, stb. kiemeléseket mellőzzük! Angol címek esetében az angol helyesírás szerint a szavakat (a kivételektől eltekintve, pl. névelők, prepozíciók) kezdjük nagybetűvel.

14. A (fekete-fehér) táblázatokat és ábrákat megfelelően formázva, a forrást feltüntetve, képaláírással ellátva kérjük feltüntetni. A szövegbe építve és külön fájlként is kérjük elküldeni. A hivatkozásra vonatkozó kikötéseket (név, évszám, oldalszám) itt is kérjük betartani. Példa képaláíráásra:

1. ábra: Az ábra tartalma (Forrás: Kiss-Nagy, 2010, 40.)

15. A szerkesztőségbe beérkezett – formailag megfelelő – kéziratokat a szerkesztőség előzetes szűrése után két opponensnek küldjük ki. Az opponensek a szerzők nevének feltüntetése nélkül kapják meg a kéziratokat. A közlés feltétele a két opponens támogató véleménye. Az opponensek által javítandónak értékelt kéziratokat átdolgozásra visszajuttatjuk a szerzőkhöz. A két opponens egybehangzó elutasítása esetén a kéziratot nem publikáljuk. Az opponensi vélemények be nem érkezése esetén a szerkesztőség saját hatáskörben dönt a publikálásról.

16. A szerkesztőség a beérkezett kéziratokért honoráriumot nem fizet.

17. Kérjük szerzőinket, hogy elektronikus úton adják meg, hogy milyen módon (foglalkozás, munkahely, beosztás) szeretnének szerepelni folyóiratunkban. Kérjük, a kapcsolattartás elősegítése érdekében közöljék elérhetőségeiket (telefonszám/mobilszám, e-mail cím).

Köszönjük, hogy megfelelően előkészített kézirat beküldésével segítik munkánkat.

A szerkesztőség

TÁMOGATÓINK



UNIVERSITAS-GYŐR
NONPROFIT Kft.

Universitas-Győr Alapítvány



Deák Ferenc Állam-
és Jogtudományi Kar

Batthyány Lajos Jogász Szakkollégium



- ◆ A meddőség betegség, kezelése költséges és bonyolult. A gyógyászati technikák közül az egyik leghatékonyabb a lombikeljárás, ismertebb nevén IVF (in vitro fertilizáció), alkalmazásáról az Egészségügyi Törvény rendelkezik. Az IVF során a testen kívül, lombikban, azaz mesterséges körülmények között a két leendő szülő ivarsejtjeit egyesítik. A beavatkozást hosszú kivizsgálási szakasz előzi meg, amely a szülőpár mindkét tagjára kiterjed. A petesejtek testen belüli érlelése, majd kivétele ismereteket és tapasztalatot igénylő, invazív beavatkozás. Follikulus stimuláló hormon adásával érik el a stimuláció során, hogy egy ciklus során ne egy, hanem több petesejt fejlődjön. A megérett sejtet ultrahang-vezérelt, hüvely felől végzett, célzott punkció során emelik ki a szervezetből. A spermiumok és a petesejtek egy erre a célra fejlesztett, egyszer használatos edényrendszerben találkoznak. A folyamat során magasan képzett biológus, embriológus végzi el a szükséges lépéseket, melyet az ivarsejtek mennyiségi és minőségi tulajdonságai határoznak meg. | Szoboszlai-Kiss Katalin – Zádori János
- ◆ Vitathatatlan, hogy az elmúlt évtized a világot olyan feladatok elé állította, amelyekkel korábban – legalábbis ilyen jelleggel és ennyire kiterjedt mértékben – valószínűleg soha nem kellett szembesülnie. A globális biztonságpolitikai környezetet rendkívüli kihívások érik, egyebek mellett az orosz–ukrán konfliktus, az Európát jelentős mértékben érintő migrációs nyomás, a COVID-19 által okozott világjárvány, vagy aktuálisan az azeri–örmény és az arab–izraeli konfliktusok újabb fellángolása folytán. Nem lehet kérdéses, hogy ebben a biztonságpolitikai mezőben Magyarországnak is új válaszokat kell keresnie a kihívásokra. | Móré Sándor – Szilvássy György Péter
- ◆ A hazai szakirodalom konszenzussal tekint a kormányfői hatalom konstans növekedésére, a miniszterelnök mozgásterének jogi és politikai dimenzióban történő, egyre szélesebb kiterjedésére. Arra, hogy a közélet mérlege idehaza és külföldön egyaránt az elnökiezés és a perszonalizáció irányába billen – amely megállapítás hasonlóképp konszenzuálisnak mondható –, megítélésem szerint érdemes egyfajta politikai immunválaszként tekinteni, amely a történelmi államok teljesítőképességének kimerülését, a társadalmi túlkövetelés állapotát jelzi számunkra. Kukorelli István szerint a miniszterelnöki hivatal feladata komplex, hiszen a kormányfői munkaszerveként, annak irányítása alatt, miniszteri vezetés mellett társadalmi-gazdasági stratégiaalkotásban, döntés-előkészítésben és végrehajtásban, stratégiai irányításban, kormányzati érdekvédelemben és természetesen kormányzati igazgatási feladatokban is szerepet kell, hogy vállaljon. Lényeges kérdés ugyanakkor ennek a szerepvállalásnak a kiterjedése, mélysége. | Kosztrihán Dávid
- ◆ Jelenkorunk biztonsági gondolkodásának egyik kiemelt fókuszpontja a kibertér és a hozzá kapcsolódó rendszerek, ugyanis napjaink állama, gazdasága és társadalmi óriási mértékben hálózatosodott és összekapcsolt a digitális környezetnek is köszönhetően, ami pedig rendkívüli módon kitetté teszi ezeket a rendszereket az ártó szándékú aktoroknak, legyenek azok állami vagy nem állami szereplők. A kibertér jelentette geopolitikai lehetőségeket a hibriditás révén a hadviselési stratégiák szintjére emelő orosz, kínai, észak-koreai és iráni állam sajátos autoriter és totaliter rezsimei a belső kibertér totális kontrollján alapuló környezetét felhasználva próbálják főként az euroatlanti térség jogállamainak hálózati és kognitív biztonságát aláásni saját érdekeik érvényre juttatása érdekében. Minderre a biztonsági kockázatra és veszélyre viszont e térség államainak olyan megoldásokat kell találniuk, amelyek önzatonosak, vagyis a jogállami standardokat nem veszélyeztetik, sőt valójában azokat megerősítve kell válaszokat kidolgozniuk és megvalósítani. | Kelemen Roland

