

MAGYARORSZÁG ÉS A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Díjnyertes pályázatok
2020



*Jakab István, az Országgyűlés alelnöke,
dr. Varga Judit igazságügyi miniszter és
Bubbenheimer Felix, az Európai Bizottság Magyarországi Képviseletének
helyettes vezetője a pályázat díjazottjaival*

**MAGYARORSZÁG
ÉS A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG AZ
EURÓPAI UNIÓBAN**

**Díjnyertes pályázatok
2020**

Szerkesztette | *Tamás Csaba Gergely*



© Országgyűlés Hivatala, 2021

Kiadja az Országgyűlés Hivatala
Budapest, 2021

Felelős kiadó | *Such György*
Felelős szerkesztő | *Bárány Tibor*

Korrektor | *Thész Dóra*
Technikai szerkesztő | *Tóthné Dósa Anikó*
Borító | *Győri Design Bt.*
A díjkiosztó ünnepség fényképésze | *Pólya-Pető Dávid*

ISSN 1787-4777

TARTALOM

ELŐSZÓ[6]

DÍJNYERTES PÁLYÁZATOK 2020

I. HELYEZETT

HOLLÓ RICHÁRD |

Rugalmas szabályozás a klímavédelem szavatolására: a kísérleti jogalkotás termékei a tagállamok energiatörvényében[7]

II. HELYEZETT

MIHÓK GÁBOR |

Magyarország vagy egy másik EU-tagállam európai uniós tagságának tapasztalatai: Szlovákia – Kelet-Szlovákiai Régió...[38]

III. HELYEZETT

VEREBÉLYI VIKTÓRIA |

Szuverenitás és hatáskörök, avagy az alkotmányos identitás egyes kérdései az Európai Unióban[79]

KÜLÖNDÍJASOK

MIHÁLY LAURA DOMINIKÁ |

Az Európai Unió válasza az új globális kihívásokra, avagy a médiamegosztóplatform-szolgáltatások terrorista tartalmival szembeni fellépés jogi eszköztára[115]

ANTAL KINCSÓ KINGA ÉS NÉMETH DONÁT |

A közvetlen demokrácia eszköze az Európai Unióban – a polgári kezdeményezés tanulságai és jövője[151]

A DÍJAZOTTAK BEMUTATÁSA

ABSTRACTS OF THE AWARD-WINNING ESSAYS

ELŐSZÓ

A kötet a „Magyarország és a közép-európai térség az Európai Unióban, az Európai Unió a világban” címmel az Országgyűlés elnöke, az igazságügyi miniszter és az Európai Bizottság Magyarországi Képviseletének vezetője által magyarországi felsőoktatási intézmények, valamint a Magyarországgal szomszédos államok magyar nyelven is oktató felsőoktatási intézményeinek hallgatói részére 2020 decemberében meghirdetett pályázatra benyújtott díjnyertes tanulmányokat adja közre.

A pályázat kiírására első alkalommal 1995-ben került sor, azóta lényegében minden évben lehetőség nyílik a különböző uniós politikák, a közép-európai együttműködés vagy éppen az európai integráció dilemmái iránt érdeklődést mutató hallgatók számára pályaművek benyújtására. A pályázati kiírásnak megfelelően a pénzjutalommal és brüsszeli tanulmányúttal és/vagy vásárlási utalvánnyal is díjazott nyerteseket az Országgyűlés elnöke által felkért, szakemberekből álló bírálóbizottság választja ki.

HOLLÓ RICHÁRD

Rugalmas szabályozás a klímavédelem szavatolására: a kísérleti jogalkotás termékei a tagállamok energiájogában

1. Bevezető gondolatok
 - 1.1. A modern jog és a fejlődés viszonya
 - 1.2. A klímaváltozás, mint valóságigény
 - 1.3. A kísérleti jogalkotás fogalma, termékei
 - 1.4. Célmeghatározás
2. Innovációs ösztönzők megjelenése az Európai Unióban
3. Az Európai Unió energiapolitikájának aktuális jogi keretrendszere
 - 3.1. A CEP jogalkotási csomag általános célkitűzései
 - 3.2. A kísérleti jogalkotás lehetséges mezsgyéi a CEP fogalmainak tükrében
 - 3.2.1. A demonstrációs projekt
 - 3.2.2. Aktív felhasználó, helyi energiaközösség, független aggregátor
 - 3.3. Tervezet a szabályozói tesztkörnyezetek és kísérleti klauzulák alkalmazásáról
4. A kísérleti jogalkotás jelentős termékei a nemzetközi gyakorlatból
 - 4.1 Ofgem Regulatory Sandbox – a brit modell általános jellemzése
 - 4.1.1. Az eljárás általános jellemzése
 - 4.1.2. A szabályozási könnyítés mibenléte
 - 4.2. A holland szabályozói tesztkörnyezet háttere
 - 4.2.1. A Rendelet főbb rendelkezései
 - 4.3. A kísérleti jogalkotás eltérő árnyalatai
 - 4.4. A német kísérleti jogalkotás állása
 - 4.4.1. A SINTEG program
 - 4.4.2. A jövő perspektívája: szektorkapcsolás
5. A kísérleti jogalkotás további alkalmazási területei az energetikában
 - 5.1. Okos mérés, okos hálózat
 - 5.2. Elektromos járművek
 - 5.3. Villamosenergia-tárolás
6. Szintézis – a kísérleti jogalkotás perspektívája a magyar energiaszektorban
 - 6.1. Az MNB Innovációs Pénzügyi Tesztkörnyezete
 - 6.2. Egy kísérleti klauzula helye és funkciója az energetikában
 - 6.3. Az energetikai szabályozói tesztkörnyezet részletszabályai
 - 6.3.1. Az ügyfél
 - 6.3.2. A hatóság
 - 6.3.3. Az eljárás
 - 6.3.4. A szabályozási könnyítés határainak kijelölése a nemzetközi gyakorlatban
 - 6.3.5. Javaslat a szabályozási könnyítés meghatározására

- 7. Összegző gondolatok
 - 7.1. A javaslat összegzése
 - 7.2. Általános összegzés
- Irodalomjegyzék

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

1.1. A modern jog és a fejlődés viszonya

A modern jog valóságnak való megfeleltetésének problémájával *Max Weber* behatóan foglalkozott. Egyik tanulmányában kifejti, hogy a modern jog formális racionalizmusa – különösen a szerződési és kereskedelmi jog esetében – folyamatos konfliktusban áll a jogalanyok különféle, a jog által nehezen megragadható alapokon nyugvó igényeivel, amelyeknek előbb-utóbb kénytelen behódolni, amennyiben a gazdaság fejlődése ezt követeli meg.¹ Weber tanulmányának problémafelvetése nem kevésbé aktuális napjainkban sem. Az elmúlt 100 év technológiai innovációi révén az emberiség olyan ütemben fejlődött, mint soha azt megelőzően. Weber felismerte, hogy informálisan a gazdaság fejlődése jelöli ki a jogi szabályozás alakításának megszgyéjét, és ez a tény a XXI. században is elvitathatatlan. Korunkban a jogalkotónak soha nem látott kihívásokkal kell szembenéznie ahhoz, hogy a rendkívüli tempójú fejlődés élménye mellett a szabályozás az előrelépés szavatolója, ne pedig megfojtója legyen. Noha Weber főleg a magánjog kontextusában vizsgálta ezt a problémát, e dolgozatban számos példát mutatok arra nézve, hogy a Weber által valóságigényekként azonosított kihívások a közjog által erősen befolyásolt jogterületeken is meghatározóak.

1.2. A klímaváltozás mint valóságigény

A klímaváltozás korunk meghatározó globális problémaköre, amelynek kezelése kapcsán felmerülő valóságigény nagy nyomás alá helyezi azon szektorok szabályozási környezetét, amelyek meghatározóak a klímaváltozás okainak előidézésében, jelesül az energetikáét és a közlekedését.² E területek általános jellemzője az is, hogy a hozzájuk kapcsolódó joganyagot illetően hagyományosan elfogadott a szabályozási környezet viszonylagos rugalmatlansága, valamint az erős állami jelenlét. Az energiaszektort példaként véve: egyrészt az energiajog adja meg azt a szabályozási keretet, amely biztosítja, hogy a fogyasztók energiaellátása biztonságos és állandó legyen. Az energiához kapcsolódó fogyasztói igény olyan elemi szükségletté vált, amely megköveteli

¹ Max WEBER: *Gazdaság és Társadalom* 2/2., (Budapest, KJK, 1995.), 4., 8. o.

² <https://www.eea.europa.eu/themes/transport/intro>

az erős állami kontrollt, hogy e szükséglet minden ingadozás és bizonytalanság nélkül kielégíthető maradjon. Másrészt csak az energiajog tud keretet adni a szektor klímavédelmi szempontokat előtérbe helyező megújításának anélkül, hogy ez az igény konkurálna az ellátásbiztonsággal. Mivel az energetika hagyományosan olyan terület, ahol a szabályozási környezetet determinálja az ellátási láncot alkotó technológiai megoldások köre, a drasztikusan felgyorsult tempójú fejlődés hatványozott nyomást helyez a jogalkotóra, hogy a sokszor alapvető paradigmákkal szembemenő (lásd: villamosenergia-tárolás pl.) új technológiáknak teret tudjon adni. A hagyományosan merev szabályozásban gondolkodó modell egyidejűleg nem alkalmas a klímavédelmet is szavatoló innováció, és az ellátásbiztonság igényének párhuzamos kielégítésére.

1.3. A kísérleti jogalkotás fogalma, termékei

A vázolt, diszkrepanciák sújtotta helyzet az elmúlt években cselekvésre ösztönözte a tagállami jogalkotókat. A háttérben meghúzódó, valóságigények és a szabályozási környezet közötti konfliktus feloldása gyakorlatilag annak a kérdésnek a megválaszolásában keresendő, hogy milyen mértékben képes a jogalkotó rugalmasabbá tenni egy olyan szabályozási környezetet, amelynek elsődleges célja továbbra is az, hogy szavatolja az említett elemi igények kielégítését. A kísérleti jogalkotást mint gyűjtőfogalmat a holland gyakorlatot elemző szakirodalom nyomán alkalmazom, amely fogalom olyan megoldásokat tömörít, amelyek funkciója a jog „valósághoz való igazítása”³, leképezve a vázolt konfliktusra adott jogalkotói válaszokat. E fogalmi kör eddigi legjelentősebb elemei az ún. szabályozói tesztkörnyezetek (angol: *regulatory sandbox*, német: *Reallabor*), valamint az ezek jogalapját képező ún. kísérleti klauzulák. A szabályozói tesztkörnyezet egy olyan közigazgatási eljárásjogi modell, amelynek jellegadó sajátossága, hogy az eljárás ideje alatt felügyeletet ellátó hatóság a meglévő szabályozási környezettől ideiglenes derogációt biztosítva az engedélyes számára piacra lépést tesz lehetővé annak érdekében, hogy különféle innovatív megoldások rendes piaci körülmények között kipróbálásra kerülhessenek. A kísérleti klauzula pedig egy olyan, jellemzően törvényi szinten beiktatott rendelkezés, amely magát a felhatalmazást biztosítja a szabályozói tesztkörnyezetet működtető hatóság számára, hogy eseti jelleggel biztosítson meghatározott szabályozási könnyítést az innovatív megoldást kínáló ügyfélnek. Például, a német jog a „*Schaufenster intelligente Energie – Digitale Agenda für die Energiewende*” (a továbbiakban: SINTEG) program számára létrehozott szabályozói tesztkörnyezet keretében meghatá-

³ Imke LAMMERS, Lea DIESTELMEIER: „Experimenting with Law and Governance for Decentralized Electricity Systems: Adjusting Regulation to Reality?”, [*Sustainability (Switzerland)*], 9(2), 2017], <https://doi.org/10.3390/su9020212>

rozott feltételek fennállása esetén lehetővé teheti, hogy az ügyfél számára kedvezőbb feltételek alapján számított rendszerhasználati díjakat kelljen csak befizetni.⁴

1.4. Célmeghatározás

Dolgozatommal célom egyrészt, hogy a vázolt konfliktus feloldására született tagállami kísérleti jogalkotási megoldásokat bemutassam, rámutassak azok modellszintű különbségeire, valamint legfontosabb alkalmazási területeire azzal együtt, hogy ismertessem viszonyulásukat a hatályos uniós jogi keretekhez. Az elemzésben külön fókuszot kívánok helyezni arra, hogy az innovációt elősegítő funkción túl megvilágítsam a szabályozói tesztkörnyezetek, kísérleti klauzulák meghatározó szerepét a klímaváltozás kezelésében, jelesen, hogy az efféle jogintézmények jellemzően a megújuló forrásból való termeléshez, az energiahatékonysághoz, valamint az emissziócsökkentéshez köthető technológiai újumok esetén nyerne alkalmazást. Végezetül, dolgozatomban áttekintem Magyarország helyzetét és perspektíváját az egyes kísérleti jogalkotási megoldásokat illetően, rávilágítva egy potenciális, energetikai szabályozói tesztkörnyezet lehetőségére.

2. INNOVÁCIÓS ÖSZTÖNZŐK MEGJELENÉSE AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az energiaszektor nem az első olyan terület az Európai Unióban, amelyet a valóságigények jelentette nyomás késztetett nagy fokú felrészítésre. Részen a 2008-as gazdasági világválság, részen a digitalizáció jelentette nagymértékű technológiai változások okán a pénzügyi szektor volt az első olyan szegmens, ahol megjelentek a kísérleti jogalkotás fogalmi körébe vonható szabályozási megoldások.

Nagy-Britannia jogrendszere volt az első, ahol a szabályozói tesztkörnyezet modelljének alkalmazása felmerült. A brit pénzügyi piacfelügyeleti hatóság, a *Financial Conduct Authority* (a továbbiakban: FCA) már 2015-ben közzölt tanulmányt arra nézve, hogy egy efféle megoldás miért lenne ideális a pénzügyi piac modernizálására. Az FCA a felmerülő alapvető problémára is rávilágított, nevezetesen, hogy a szabályozó tesztkörnyezet határait hol érdemes meghúzni olyan szempontból, hogy az engedélyes a lehető legvalóságosabb piaci körülmények között tesztelhesse innovációját, de ne jusson túlzott, torzító hatású versenyelőnyhöz.⁵ Közösségi szinten pedig az Európai Unió 2018-ban indította útjára azt a cselekvési tervet, amelyben célul tűzte

⁴ Gesetz über die Elektrizität- und Gasversorgung (EnWG), § 119 (1) – (3)

⁵ FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY: „Regulatory Sandbox” (25 The North Colonnade Canary Wharf London E14 5HS, 2015), 3. o., 1.3.

ki, hogy a pénzügyi szektort a közös piac céljaival összhangban modernizálják, tegyék lehetővé a folyamatos fejlődésre való reakció képességét.⁶ Ugyan ez a dokumentum csak soft law szintjén rögzítette az EU célkitűzéseit, 2019-re már széles körben megszülettek azok a tagállami megoldások, amelyek kirajolták a modernizáció főbb modelljeit. A szektor felügyeletét ellátó független hatóságokat tömörítő ESA-nak (*European Supervisory Authorities*) körébe tartozó intézmények közös jelentése nyomán látjuk, hogy a közelmúltban 21 tagállam tette lehetővé jogában ún. innovációs központok (*innovation hub*), 5 tagállam pedig szabályozói tesztkörnyezetek (*regulatory sandbox*) működtetését.⁷ Meghatározó fejlemény, hogy a jelentés publikálása óta (2019 április) már összesen 17 uniós vagy EFTA tagállam vette tervbe, vagy kezdte meg saját szabályozói tesztkörnyezetének működtetését, s ezen államok egyike Magyarország.⁸ A Magyar Nemzeti Bank ugyanis 2019 elején indította útjára az első hazai szabályozói tesztkörnyezetet, az Innovációs Pénzügyi Tesztkörnyezetet (a továbbiakban: MNB IPT). A környezetet intézményesítő rendeletet a dolgozat későbbi részében mutatom be. A szabályozói tesztkörnyezet jogintézménye nem idegen tehát a magyar jogtól sem, mielőtt azonban az energiaszektorban megjelent megoldások bemutatására térek rá, szükséges röviden ismertetni a hatályos uniós jogi szabályozást, amely keretet ad e modelleknek.

3. AZ EURÓPAI UNIÓ ENERGIAPOLITIKÁJÁNAK AKTUÁLIS JOGI KERETRENDSZERE

3.1. A CEP jogalkotási csomag általános célkitűzései

Az Európai Unió energiapolitikáját tartalommal megtöltő legfrissebb jogszabályok az ún. „Tiszta energia minden európainak” (*Clean Energy for all Europeans*, a továbbiakban: CEP) jogalkotási csomag keretében születtek meg.⁹ A több éven átívelő reform utolsó jogszabályát 2019. március 26-án fogadta el az Európai Parlament azzal, hogy a CEP legtöbb rendelkezése 2020. január

⁶ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, és a Régiók Bizottságának: Pénzügyi technológiai cselekvési terv: Egy versenyképesebb és innovatívabb európai pénzügyi ágazat felé, 2 – 3. o.

⁷https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/jc_2018_74_joint_report_on_regulatory_sandboxes_and_innovation_hubs.pdf, 7. o.

⁸ Radosztina PARENTI: „Regulatory Sandboxes and Innovation Hubs for FinTech, Study for the committee on Economic and Monetary Affairs”, (Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, 2020), 62 – 63. o.

⁹ https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans_en

elsejétől vált alkalmazandóvá. Mélyreható elemzést nélkülözve, a CEP releváns célkitűzéseit tekintem végig. A csomag ún. irányítási rendelete rögzíti, hogy az Unió a klímaváltozás kezelésére, valamint a Párizsi Egyezményben vállalt kötelezettségek teljesítésére vállalja, hogy 2030-ra az energiatermelés 27%-a (ezen belül a villamosenergia-termelés 50%-a) megújuló forrásból származzon, 2050-re pedig nulla nettó üvegházhatásúgáz-kibocsátás elérése a cél.¹⁰

A CEP egyik leplezetlen célkitűzése továbbá az energiaunió kiépítése a szektoron belül. Az irányítási rendelet második preambulumbekzdése értelmében ennek 5 kifejezett dimenzióban kell megjelennie: energiabiztonság, belső energiapiac, energiahatékonyság, dekarbonizáció, valamint kutatás, innováció és versenyképesség.¹¹ Világosan látszik, hogy a CEP komoly vállalkozásokat tett az Európai Unió emissziójának csökkentésére, és e célok elérésére expressis verbis hangsúlyozza is az innováció fontosságát mint a zöld energiaunió egyik zálogát. Ugyanakkor szükséges leszögezni, hogy a CEP nem tartalmaz olyan tartalmú rendelkezést, amely kifejezetten felhatalmazná a tagállamokat kísérleti jogalkotásra, meghatározná annak tartalmát. E tényből következik egyrészt, hogy szükséges azonosítani azon uniós jogi rendelkezéseket, amelyek bizonyos mezsgyéket kínálnak a kísérleti jogalkotás számára, másrészt figyelemmel kell lenni az uniós jogból eredő, általánosan érvényesülő korlátokra is.

3.2. A kísérleti jogalkotás lehetséges mezsgyéi a CEP fogalmainak tükrében

A CEP számos olyan, kifejezetten az energetikában megjelenő újszerű technológiai megoldások felváltatásának kedvező fogalmat bevezetett, amelyek alkalmazási mezsgyét jelölhetnek ki egy szabályozói tesztkörnyezet számára. Ezek közül a legfontosabb a már magyar jogban is implementálást nyert demonstrációs projekt fogalma.

3.2.1. A demonstrációs projekt

E fogalom alá olyan projektek tartoznak, amelyek egy technológiát a maga nemében elsőként mutatnak be az Unióban, és amelyekben jelentős, a szakterület mindenkor legfejlettebb helyzetét jóval meghaladó innováció testesül meg.¹² Szükséges hangsúlyozni, hogy a demonstrációs projekt nem azonosítható a szabályozói tesztkörnyezettel, ugyanakkor a nemzetközi gyakorlat

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2018/1999 rendelete (a továbbiakban: Irányítási rendelet), (10) preambulumbek., 29. cikk (2) bek

¹¹ Irányítási rendelet (2) preambulumbek.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/943 rendelete a villamos energia belső piacáról (a továbbiakban: CEP rendelet) 1. cikk, 24. pont

alapján látni fogjuk, hogy utóbbi a demonstrációs projektek megvalósításának egyik lehetséges modellje és keretrendszere lehet, olyannyira, hogy a szabályozói tesztkörnyezet egyes jegyeit magán hordozó szabályozás keretei közt e fogalom már a magyar jogban is megjelent.

A 2007. évi LXXXVI. törvény a villamosenergiáról (a továbbiakban: Vet.) ugyanis átvette az uniós fogalmat,¹³ amelynek a jelenleg hatályos megújuló forrásból termelt energiát zöld-prémium támogatással átvevő szabályozási rezsim, a KÁT-METÁR nyújt alkalmazási mezsgyét, lehetővé téve a korábban alkalmazott, fix átvételi árat alkalmazó kötelező átvételi rendszer (KÁT) használatát a demonstrációs projektek számára.¹⁴ A demonstrációs projekt korábban ismertetett uniós jogi fogalma alapján látjuk, hogy egy elég absztrakt, és tág fogalomról van szó, amelynek lényegében az a funkciója, hogy széles körű eszköztárat biztosítson a tagállamoknak az innovatív megoldások felfuttatására, gyakorlatilag annak a KÁT-METÁR rezsimben való megjelenése is ennek a szándéknak a lenyomata. Azzal, hogy a magyar jogban ezen uniós fogalom ily módon jelent meg, szükséges megjegyezni, hogy a demonstrációs projekt jelenleg Magyarországon csak a megújuló forrásból való energiatermelés dimenziójában értelmezett, míg egy szabályozói tesztkörnyezet jóval tágabb körben nyerhet alkalmazást, ugyanakkor e kettő alkalmazási metszete elképzelhető.

3.2.2. Aktív felhasználó, helyi energiaközösség, független aggregátor

Ezen fogalmak mindegyikét kifejezetten a CEP irányelve vezette be, s e jogforrási szintből következik, hogy ezek nemzeti jogokban való megjelentetése a tagállamokra hárul.¹⁵ Részletes bemutatást nélkülözve e fogalmak olyan piaci megoldások bevezetését implikálják, amelyek hangsúlyosan a CEP céljainak megvalósítását szolgálják, így a fogyasztók bevonását a termelésbe (aktív felhasználó), a hálózatok decentralizálását (független aggregátor) stb. A lényegyet tekintve tehát azt kell látnunk, hogy ezek a fogalmak ismét innovációt ösztönző szabályozásként is felfoghatóak, amelyek mind lehetséges alkalmazási területet nyújtanak egy szabályozói tesztkörnyezet számára. Hogy ezt hangsúlyozzuk, a tesztkörnyezet alkalmazását tekintve az élmezőnyben járó Hollandiában a tesztüzemek zömében ilyen, a hálózati decentralizációt favorizáló megoldásokkal kísérleteztek, amikor a független elosztórendszer-

¹³ Vet. 3. § 77. pont

¹⁴ HORTAY Olivér: „A kötelező átvételi rendszer átalakulása”, (E-CONOM Online tudományos folyóirat, 2017), 79 – 81. o, 299/2017 (X. 17.) Korm. rendelet a megújuló energiaforrásból termelt villamos energia kötelező átvételi és prémium típusú támogatásáról 10. § b) pont

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/944 irányelve a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról, 8., 11., 19. pontok

üzemeltetőkön (a továbbiakban: DSO) kívül is lehetővé tették bizonyos szereplők, így pl. lakóközösségek számára, hogy meghatározott hálózati üzemeltetési feladatokat ellássanak, erről a későbbiekben bővebben lesz szó.¹⁶

3.3. Tervezet a szabályozói tesztkörnyezetek és kísérleti klauzulák alkalmazásáról

Jelentős fejlemény a kísérleti jogalkotás fejlődése szempontjából, hogy 2020 novemberében az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) közölt egy tervezetet, amelyben összegzi a szabályozói tesztkörnyezetek és kísérleti klauzulák alkalmazásának eddigi tanulságait. A Tanács egyrészt rögzíti, hogy a kísérleti jogalkotás eszközei alkalmasak arra, hogy a jogszabályok végrehajtásával és betartatásával megbízott hatóságok eseti alapon bizonyos fokú rugalmasságot biztosítsanak az innovatív technológiák, termékek, szolgáltatások és megközelítések tesztelését illetően, másrészt felhívja a figyelmet, hogy e jogalkotási eszközök kizárólag a fogyasztók, a környezet védelmének, valamint a verseny tisztaságának, illetve a jogállamiság kritériumrendszerének szem előtt tartása mellett nyerhetnek alkalmazást.¹⁷

Összegezve e kérdéskört kijelenthető, hogy az energiaszektort jelenleg meghatározó uniós jogi keretrendszer ösztönzően áll a kísérleti jogalkotási eszközök alkalmazásához, s a Tanács igen friss értelmezése alapján azt is megállapíthatjuk, hogy e jogeszközöket az uniós joggal konformnak tekinti, ameddig azok a jelzett kritériumoknak megfelelnek, sőt kifejezetten ösztönzi a tagállamokat e megoldások alkalmazására.¹⁸ A következőkben így bemutatásra kerülhetnek a tagállamok, illetve a 2020. január 31. óta az EU tagjának nem tekinthető Nagy-Britannia által bevezetett legjelentősebb kísérleti jogalkotási megoldások. Nagy-Britannia szerepe megkerülhetetlen e téren, hisz Hollandia mellett elsőként hozott létre az energiaszektorban is működő szabályozói tesztkörnyezetet.

4. A KÍSÉRLETI JOGALKOTÁS JELENTŐS TERMÉKEI A NEMZETKÖZI GYAKORLATBÓL

Hollandia 2015-ben, Nagy-Britannia 2017-ben indította útjára a maga szabályozói tesztkörnyezetét az energiaszektorban.¹⁹ Ugyan a két megoldás na-

¹⁶ LAMMERS, DIESTELMEIER, 3. l.j.7. o.

¹⁷ A Tanács következtetései a szabályozói tesztkörnyezetekről és a kísérleti záradékokról mint a digitális kor gyökeres változtatást igénylő kihívásainak kezelését szolgáló innovációbarát, időtálló és reziliens szabályozási keret eszközeiről, 9., 12. pontok

¹⁸ A Tanács tervezete, 17. l.j, 7. pont

¹⁹ LAMMERS, DIESTELMEIER, 3. l.j., 1. o, <https://www.ofgem.gov.uk/about-us/how-we-engage/innovation-link>

gyon sok tekintetben hasonlít egymásra, és az elmúlt évek alatt felhalmozódott tapasztalat kiértékelése is azt hozta magával, hogy a két gyakorlat szemmel láthatóan közelít egymáshoz, több ponton is meghatározó különbségek fedezhetők fel, kiváltképp a tesztkörnyezetet rögzítő joganyag tekintetében.

4.1. Ofgem Regulatory Sandbox – a brit modell általános jellemzése

A brit szabályozói tesztkörnyezetet a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság, az *Ofgem* működteti, az *Innovation Link* nevezetű programjának keretében.²⁰ E hatóság adta információk közt találjuk azt a definíciót, amely eddig a legkompaktabb módon foglalja össze a jogintézmény lényegét. Eszerint a tesztkörnyezet (*Regulatory Sandbox*) olyan keretrendszer, amelyben az innovatív megoldással előállóknak lehetőségük nyílik tesztüzemben (*trial*) részt venni, amely során új terméküket, szolgáltatásukat, üzleti modelljüket úgy próbálhatják ki valós körülmények között, hogy néhány vonatkozó piaci szabály nem kerül alkalmazásra.²¹ A brit modell jellegadó sajátossága a rugalmasság. A direktebb, jogilag sokkal egzaktabb módon megfogalmazott holland megoldáshoz képest több aspektust illetően is nagy szerepet kap a hatóság mérlegelése. Az eljárás megindításához szükséges kérelem esetében így nem találunk egzakt felsorolást sem az eljárás alanyi, sem tárgyi feltételeit illetően. Konkretizálva, a kérelem feltételrendszerét taglaló útmutató kizárólag annyit rögzít, hogy a szabályozói tesztkörnyezet minden olyan ügyfél számára nyitva áll, akik piacra kívánnak lépni, vagy eleve már tevékenységet folytatnak valamely szabályozott energiapiacra. Példálkozó jelleggel ideveszi a hatóság a startupokat, új belépőket, és természetesen a már kiépült piaci szereplőket is, utóbbi némileg szembemegy a holland koncepcióval, amely kifejezetten az új, főként helyi szinten működő szereplők bevonását kívánja ösztönözni. A lényegyet tekintve arról van szó, hogy a kérelem megindításának nem előfeltétele bármilyen előzetesen kibocsátott piaci engedély megléte, noha a gyakorlat azt mutatja, hogy az esetek többségében vagy eleve engedéllyel rendelkező, vagy engedéllyessel együttműködő szereplő (kvázi projektársaság) kérelmezi a tesztkörnyezetbe való belépését.²² A kérelem tárgyi feltételeit illetően szintén a lehető legtágabb mezsgyét jelöli ki a hatóság. Az útmutató nem határoz meg konkrét feltételeket arra vonatkozóan, hogy milyen innovációt tart kívánatosnak, hanem kijelöli azokat a pilléreket, amelyek mentén mérlegeli a kérelem befogadhatóságát. Az ötös feltételrendszer elemei magában foglalják a tényleges nívum azonosíthatóságát, a fogyasztók előnyösebb helyzetbe hozatalát, valamint a kérelmezőnek

²⁰ Energy Regulatory Sandbox: Guidance for Innovators, Ofgem, 2020. July 20th (a továbbiakban: Sandbox Guidance Notes), https://www.ofgem.gov.uk/system/files/docs/2020/07/sandbox_guidance_notes.pdf, 11. o.

²¹ Sandbox Guidance Notes, 20. lj., 13.o

²² Uo. 14. o

az eljárás lezárására vonatkozó elképzelését: amennyiben pl. egy üzletszabályzati rendelkezéstől való derogáció a kérelem fő tárgya, milyen módosító rendelkezést tartana ideálisnak a szabályváltozás tartós fennmaradása érdekében.²³

4.1.1. Az eljárás általános jellemzése

A kérelem megadását követően az eljárás legfontosabb eleme a szereplők közötti diskurzus. A hatóság és az ügyfél attól függően, hogy utóbbi milyen típusú könnyítést kap, eltérő intenzitású párbeszédet folytat. Abban az esetben például, ha tényleges derogációt kap az engedélyes, a nem alkalmazott szabálytól függő gyakorisággal köteles beszámolnia tevékenységének állásáról, sőt, amennyiben üzletszabályzati rendelkezéstől való derogáció merül fel, az engedélyes nem csupán a hatósággal, hanem az üzletszabályzatot kibocsátó szervvel is köteles párbeszédet folytatni. A hatóság felügyeleti tevékenysége keretében jogosult a könnyítést felfüggeszteni, vagy akár meg is vonni az engedélyestől, amennyiben ez indokolt.²⁴ A brit szabályozói tesztkörnyezet meglehetősen rugalmas, akár az iparági üzletszabályzatok módosítására irányuló diskurzusra is nyitott modelljét az eljárás időbeli lehatárolásával kompenzálják. Az *Ofgem* legfeljebb kétéves időtartamra nyitja meg a tesztkörnyezetet azzal, hogy szűk körben, üzletszabályzatokban meghatározott esetekben ez hosszabb időtartam is lehet.²⁵

4.1.2. A szabályozási könnyítés mibenléte

Ahogy a Tanács korábban hivatkozott tervezetében is jelezte, a tesztkörnyezetek kötelesek tekintettel lenni az uniós jogból származó megannyi általános korlátra, így a megoldás modellszintű felvázolása érdekében szükséges összegezni a könnyítések mibenlétét, arra is tekintettel, hogy e jogintézmény még a brexit-tárgyalásokat megelőzően született. A hatóság a derogációt két fő dimenzióban értelmezi, ezek a különféle hatósági határozatokban foglalt engedélyekhez (*licences*), valamint a különféle iparági szabályzatokhoz (*codes*) kapcsolódó könnyítések csoportjai. A kapcsolódó útmutató ugyanakkor leszögezi, hogy egyrészt e rendelkezések halmazában is vannak olyan szabálycsoportok, amelyekről nem megengedhető az eltérés, tipikusan ilyenek pl. a fogyasztóvédelmi szabályok. Másrészt a hatóság azt is kijelenti, hogy a szektor különféle tevékenységcsoportjait – termelés- szállítás, rendszerüzemeltetés - meghatározó szabályok nagy arányban származnak az uniós, valamint nemzeti jogalkotástól, és hacsak a hatóság nem rendelkezik közvetlen felhatalmazással, nem megengedhető a törvényalkotástól való eltérés. Mindezt

²³ Uo. 24. – 27. o

²⁴ Uo. 45. o.

²⁵ Uo. 28. o.

összegezve az látszik, hogy a brit modell nem nyújt egzakt felsorolást, meghatározást arra nézve, hogy mely piaci szabályoktól engedélyezhet eltérést. Sokkal inkább magában az engedélyezési eljárásban derül ki, hogy a kérelmezőnek milyen szabályozási könnyítésre van szüksége a termékének, szolgáltatásának prezentálásához, szem előtt tartva a különféle jogterületek, valamint az alkotmányos követelmények támasztotta általános sztemderdeket.²⁶

Összegezve, a brit hatóság a tesztkörnyezetet a joganyagok, valamint az iparági szabályzatok által biztosított integritást szem előtt tartva az egyre nagyobb mennyiségben megjelenő innovatív megoldások jelentette megfelelési kockázat (*compliance-risk*) kezelésének ideális eszközeként látja, amely azontúl, hogy az innovatív megoldást kínáló segítésével jótékony hatást gyakorol a versenyre és a gazdaságra, s e technológiák alkalmazásával hozzásegíti az energiaszektor egy zöldebb fenntarthatóbb állapot eléréséhez, a jogalkotó számára is fontos inputokat ad a szabályozási környezet állapotát, rugalmasságát illetően.²⁷

4.2. A holland szabályozói tesztkörnyezet háttere

Ahogy a dolgozatban már több helyütt előkerült, a Hollandiában működő tesztkörnyezetet is az a visszatérő diszkrepancia hívta életre, amely a klímaváltozás kezelésében meghatározó megújuló energiaforrások, valamint a különféle innovatív, okos eszközöket alkalmazó hálózatok térnyerése, és a hatályos szabályozási környezet rugalmatlanságai közt feszül.²⁸ A nemzetközi gyakorlathoz mérten igen korán, már 2013-ban megjelent az igény arra nézve, hogy az energiajogi szabályozást oly módon vizsgálják felül, hogy egyrészt egy következetes és biztonságos keretrendszert biztosítsanak a befektetőknek, másrészt kellő teret biztosítsanak a fejlesztéseknek, különösképp a megújuló energiaforrásoknak. E reformigényre reagált is a holland kormány egy átfogó jogalkotási tervvel, amely a hatályos gáz- és villamosenergia törvény egyesítését kívánta kodifikálni. A zömmel helyi energiatermelésben, hálózati decentralizációban érdekelt felek lobbitevékenységének köszönhetően végül egy egyszerűbb, novelláris jellegű jogalkotási lépés született, s a hatályos holland villamosenergia törvény egy felhatalmazó rendelkezését kihasználva 2015-ben hatályba lépett a decentralizált, fenntartható villamosenergia-termelési kísérletekről szóló rendelet (a továbbiakban: Rendelet), amely 2018-ig intézményesítette a holland szabályozói tesztkörnyezetet.²⁹ A Ren-

²⁶ Uo. 54. o.

²⁷ Uo. 54. o.

²⁸ LAMMERS, DIESTELMAIER, 3. lj., 1. o

²⁹ Esther C. VAN DER WAAL, Alexandra M. DAS, Tineke VAN DER SCHOOR: „Participatory Experimentation with Energy Law: Digging in a ‘Regulatory Sandbox’ for Local

delet a villamosenergia törvény azon, kísérleti klauzulának tekinthető rendelkezését tölti meg tartalommal, miszerint rendeleti szinten (holland: *Algemene Maatregel van Bestuur*) eltérés biztosítható a törvény rendelkezéseitől, meghatározott kísérletek (*experimenten*) lefolytatása érdekében.³⁰

A Rendelet fő célja az volt, hogy egy átfogó, a klímaváltozás és a digitalizáció hatásait szem előtt tartó törvénymódosítást megelőzően a kísérletek lefolytatásával azonosíthatóvá váljanak a szabályozási környezet rugalmatlanságai, hiányosságai. Ezen a ponton körvonalazódik a brit és a holland megközelítés egyik lényeges különbsége. Míg előbbi esetben a brit hatóság rugalmas keretrendszer szerint csupán felvázolja a tesztkörnyezet lehetséges ügyfélfogalmát, addig a holland Rendelet pontosan meghatározta a kísérletek két fő csoportját, sőt egzakt módon megadja azokat a szabálycsoportokat, amelyek esetében lehetséges a derogáció.

4.2.1. A Rendelet főbb rendelkezései

A Rendelet a tesztkörnyezetet kizárólag olyan decentralizált, helyi hálózatok dimenziójában értelmezte, amelyek megújuló forrásból, vagy ún. kombinált hő- és villamos energiát termelő technológiát használva termelnek. A kísérletek méretüknél fogva tartozhattak a projekthálózatok közé, amelyek legfeljebb 500 felhasználó számára voltak elérhetőek. Ebben az esetben a hálózat már tulajdonosi szinten is decentralizált, azt a projektben részt vevő szereplő(k) tulajdonolták, és építették ki, valamint a nyilvános hálózatra kizárólag egyetlen csatlakozási ponttal rendelkezett. Ez a struktúra magával hozza a holland modell egyik legmerészebb vállalását, vagyis, hogy a kísérletet lefolytató szereplők egyes hálózati rendszerüzemeltetői feladatot is átvehettek a regionális DSO-tól, amelyet csak a teszteljárás végét követően ruháztak vissza.³¹ A másik csoport lényegesen nagyobb projektekre vonatkozott, akár 10000 érintett felhasználóval, és 5 megawattos maximális termelőképességgel, ezek voltak az ún. *nagyobb kísérletek*. Itt jóval szélesebb horizont jutott a meglévő szereplőkkel, így pl. a hálózati rendszerüzemeltetővel, vagy a termelőkkel való együttműködésnek. A nagyobb kísérletek esetében a felhasznált hálózati infrastruktúra is a DSO tulajdonában maradt.³² Ezek a nagyobb

Energy Initiatives in the Netherlands” (Energies, MDPI, Open Access Journal, vol. 13(2), 2020), 3. o.

³⁰ Elektriciteitswet 1998, Artikelen 7a, 1.

³¹ Besluit van 28 februari 2015, houdende het bij wege van experiment afwijken van de Elektriciteitswet 1998 voor decentrale opwekking van duurzame elektriciteit (a továbbiakban: Besluit experimenten decentrale duurzame elektriciteitsopwekking), § 1.,

ESTHER C. VAN DER WAAL, ALEXANDRA M. DAS, TINEKE VAN DER SCHOOR, 29. l.j., 9. o.

³² Besluit experimenten decentrale duurzame elektriciteitsopwekking, § 2.

projektek jellemzően a hálózatok kiegyensúlyozásában voltak érdekeltek fogyasztói magatartások meghonosításával illetve dinamikus díjrendszerekkel.³³ A brit modellhez hasonlóan az engedélyezést itt is az erre felhatalmazott hatóság végezte, ez Hollandiában a *Rijksdienst voor Ondernemend Nederland* (a továbbiakban: RVO), amely a holland gazdasági minisztérium égisze alatt működő szerv. Mivel a holland modell sokkal több szereplőt, valamint a hálózati infrastruktúrát szélesebb körben érintett, érthető módon a brit tesztkörnyezethez képest jelentősen hosszabb, maximum 10 éves időtartamra tette lehetővé a derogáció biztosítását.

A derogáció mibenlétét tekintve a holland modell jelentősen eltérő koncepciót követ az *Ofgem Regulatory Sandbox*-hoz képest. Mivel a Rendelet egy konkrét törvényi felhatalmazás nyomán született, nem volt alkotmányos akadálya annak, hogy a hatóság derogációt biztosítson meghatározott törvényi rendelkezésektől, s ezt nem mérlegelés útján, hanem kész törvényi felsorolás, egyfajta „menü” alapján tette. Így, ahogy az már említésre került a megújuló forrásból való termelés, illetve a különféle okos berendezések térnyerése érdekében az engedélyes feljogosítható volt egyes DSO-k, vagy termelők által végzett feladatkörök ellátására az erre vonatkozó engedély kiadása nélkül, szabadon állapíthatott meg hálózati díjakat, valamint díjszabási módszereket, amelyeket főszabály szerint az erre hatáskörrel rendelkező hatóság végezne, valamint mentesülhetett olyan többletkövetelmények alól, amelyek az energiapiac likviditását, stabilitását szolgálják.³⁴

4.3. A kísérleti jogalkotás eltérő árnyalatai

A két legkorábbi tesztkörnyezet megismerése révén láthatjuk, hogy célok tekintetében gyakorlatilag egyenlőség tehető a modellek közé: mind a Nagy-Britannia, mind Hollandia azt célozta meg ezekkel a megoldásokkal, hogy azonosítsa a meglévő szabályozási környezet kiterjedtségét a kor valóságigényeinek, rugalmatlanságait korigálja, és kellő információt szolgáltatson a jogalkotó felé egy decentralizált, zöld, rugalmas energiaszektor létrehozásához. Míg Nagy-Britannia ehhez egy a hatóságnak kiemelt szerepet adó, kevésbé egzakt, viszont annál rugalmasabb, a meglévő infrastruktúrát és piaci szerkezetet kevésbé érintő modellt alkotott, addig Hollandia egy, a meglévő infrastruktúrát unortodox eszközökkel megbontó helyi kooperációra alapozó eljárást hozott létre. Szükséges megjegyezni, hogy mind a brit, mind a holland modellt maguk a létrehozó államok is frissítik, finomhangolják, melynek eredményeképp az itt bemutatásra került *Regulatory Sandbox* már annak második, 2020-ban kibővített eszköztárral útjára indított inkarnációja.³⁵

³³ ESTHER C. VAN DER WAAL, ALEXANDRA M. DAS, TINEKE VAN DER SCHOOR, 29. lj. 4., 9. o

³⁴ Besluit experimenten decentrale duurzame elektriciteitsopwekking

³⁵<https://fsr.eui.eu/regulatory-sandboxes-in-the-energy-sector-the-what-the-who-and-the-how/>

Hollandiában a Rendelet 2015 és 2018 közötti alkalmazása révén nyert tapasztalatok alapján megszületett a második kísérleti rendelet, amely a korábban említett eredeti jogalkotási célnak megfelelően már nemcsak a villamosenergia, hanem a földgáztörvénytől való derogációt is lehetővé teszi, valamint a brit modellhez hasonlóan nem kizárólag helyi szereplőknek, hanem tradicionálisabb piaci szereplőknek (pl. DSO) is megadja a lehetőséget a tesztkörnyezetben való részvételre.³⁶ A második tesztkörnyezet megnyitása az új energiátörvény hatálybalépésével egyidőben várható, amely 2022 elejére tehető.³⁷ A holland rendelet meghatározó jelentőségét alátámasztja, hogy Európában a német energiajog egyre kiterjedtebben alkalmazza a kísérleti klauzulán alapuló koncepciót, valamint az osztrák szabályozás is ebbe az irányba kíván elmozdulni.³⁸ A nemzetközi kitekintés második részében előbbi, a német kísérleti jogalkotás állását ismertetem.

4.4. A német kísérleti jogalkotás állása

A német szakirodalom *Reallabor* néven ismeri a szabályozói tesztkörnyezetet, a szabályozás szintjén ugyanakkor ezzel az elnevezéssel az nem jelenik meg, viszont a német megoldás is a holland energiaszektorban alkalmazott módszeret vette át, amelynek kulcseleme a kísérleti klauzulák több jogszabályba történő bevezetése.³⁹ A kísérleti klauzula mint jogalkotási eszköz funkcióját és határait tekintve maga is folyamatosan fejlődik, a német gyakorlaton keresztül pedig további árnyalatait ismerhetjük meg azon kihívásoknak, amelyek egy tesztkörnyezet létrehozása során a jogalkotót terhelik.⁴⁰

4.4.1. A SINTEG program

Az energiaszektorban intézményesített tesztkörnyezetet illetően a korábban már említett EnWG 119. § nyújt példát a kísérleti klauzulára. E szakasz a SINTEG programban részt vevőknek adott lehetőséget a hatályos szabályozási rezsimhez képest könnyített feltételek szerinti működésre. A SINTEG program egy igen átfogó tesztkörnyezetet kíván biztosítani az energetikában, azon belül is főleg a megújuló forrásból való termelés, valamint a digitalizáció terén mutatkozó innovatív megoldások dimenziójában. Ennek elérésére az EnWG 119. § kísérleti klauzulája a következő koncepciót követi: a törvény felhatalmazást biztosít a szövetségi kormány (*Bundesregierung*) számára, hogy

³⁶ Besluit experimenten Elektriciteitswet 1998 en Gaswet

³⁷ <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/experimenten-elektriciteitswet-en-gaswet>

³⁸ <https://www.ffg.at/Energie.Frei.Raum>

³⁹ BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE (BMWi): „Freiräume für Innovation – Das Handbuch für Reallabore” (Öffentlichkeitsarbeit 11019 Berlin, 2018), 17. o.

rendeletben határozza meg a SINTEG programra vonatkozó, általánostól eltérő részletszabályokat. Ennek keretében a klauzula egyrészt általános célokat rögzít, pl. az eltérés kizárólag úgy biztosítható, ha az engedélyes tevékenysége ezáltal elősegíti a villamosenergia-ellátórendszer megbízhatóságát és/vagy biztonságát, másrészt egzakt módon felsorolja, hogy milyen szabálycsoportoktól lehetséges egyáltalán a derogáció. Így eltérő követelményeket tesz lehetővé a hálózati rendszerhasználati díjak meghatározását illetően, vagy a villamosenergia-tárolásra vonatkozó fizetési kötelezettségek megállapítása terén. Végezetül a klauzula általános időbeli és finanszírozási korlátokat is megfogalmaz, kijelölve a szabályozási környezet rugalmasabbá tételének határait, amelynek következtében az eltérő szabályozás csak akkor tekinthető konformnak, ha a könnyítés biztosította esetleges anyagi előny végül annál a hálózat üzemeltetőnél realizálódik, amelyhez a SINTEG résztvevője csatlakozik, valamint, ha a könnyítés legfeljebb 2022. június 30-ig hatályos.⁴¹

4.4.2. A jövő perspektívája: szektorkapcsolás

Németországban a kísérleti jogalkotás eszközei stratégiai fontosságúvá kezdenek válni a klímaváltozás kezelését illetően. Ezt alátámasztó tény, hogy ún. 7. Energiafejlesztési program (7. *Energieforschungsprogramm*) az *Energiewende* megvalósításának egyik elsődleges eszközét látja bennük, olyannyira, hogy a gazdasági minisztérium 2019 februárjában ötletpályázatot írt ki az *Energiewende* megvalósításának előmozdítására.⁴² E pályázat már kifejezetten olyan tesztkörnyezetek számára keresett jelentkezőket, amelyek különféle szektorok összekapcsolását (*Sektorkopplung*) is képesek kezelni, így pl. az energetikát és a közlekedést egyidőben érintő üzemanyagcellás technológiák esetében. Az ötletpályázat egyik nyertese pl. a *Westküste100* program, amely Schleswig-Holsteinben egy 30 MW kapacitású elektrolízis-rendszert megújuló forrásból (ti. szélenergiából) működtet, s így állít elő hidrogént az üzemanyagcellák számára.⁴³ A 7. Fejlesztési program az új tesztkörnyezetek keretezését szintén elsődlegesen kísérleti klauzulákon keresztül képzei el, nagyban építve a SINTEG programban összegyűjtött tapasztalatokra.⁴⁴

Összegezve a nemzetközi kitekintés tanulságait kijelenthető, hogy a kísérleti jogalkotás az energiaszektorban is kiemelt jelentőségű tényezővé vált. Azon túl, hogy pillanatnyilag az egyik legalkalmasabb eszköz arra, hogy az újszerű, fenntarthatóbb, zöldebb technológiáknak kellő teret biztosítsunk, a

⁴¹ EnWG § 119 (1) – (3)

⁴² <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2019/20191216-altmaier-erteilt-ersten-foerderbescheid-fuer-reallabor-energiewende.html>

⁴³ <https://www.westkueste100.de/en/>

⁴⁴ BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE (BMWi): „Innovation für die Energiewende - 7. Energieforschungsprogramm der Regierung” (Öffentlichkeitsarbeit 11019 Berlin, 2018), 18. o.

német gyakorlat már arra is tud példát mutatni, hogy a más szektorokban alkalmazott tesztkörnyezetek egymáson átívelő módon kerüljenek alkalmazásra. Láthattuk, hogy a tesztkörnyezetek kiváltképp érdekelték a hálózatok decentralizálását elősegítő megoldásokban, amelyek azon túl, hogy átszabják az iparág eddig ismert arculatát, több technológiai novum alkalmazását is implikálják. A megújuló forrásból való termelés dimenzióját, valamint az uniós jog kínálta fogalmi kereteket több helyütt érintettem, a következőkben pedig rávilágítok további olyan technológiai megoldásokra, amelyek a nemzetközi gyakorlat alapján kifejezett mezsgyét kínálnak a kísérleti jogalkotás számára.

5. A KÍSÉRLETI JOGALKOTÁS TOVÁBBI ALKALMAZÁSI TERÜLETEI AZ ENERGETIKÁBAN

5.1. Okosmérés, okoshálózat

Az okosmérők, illetve az okoshálózatok olyan berendezések, amelyek az Európai Unió aktuális energiapolitikai céljainak megvalósításához meghatározó és nélkülözhetetlen eszközök. Az uniós szabályozás szerint az okosmérők olyan elektronikus fogyasztásmérők, amelyek a hagyományos fogyasztásmérőkhöz képest több információt biztosítanak, s amelyek az elektronikus kommunikáció valamely formáján keresztül képesek az adatok továbbítására és fogadására.⁴⁵ Az okosmérők segítségével a fogyasztók nyomon tudják követni az aktuális fogyasztásukat, s akár meg is tudják változtatni azt az adatok tükrében, elősegítve pl. a korábban említett keresletoldali válasz érvényesülését. Az okosmérés előnyei elvitathatatlanok a biztosított lehetőségek fényében, ami a fogyasztók azonnali reakciójának képességén túl képessé teszi a termelőket is arra, hogy a fogyasztásokhoz igazított, hatékonyabb hálózatüzemeltetést tartsanak fent. Azonban e berendezések kapcsán jelentkező kockázatok közül elég, ha csak a jogilag is releváns, fokozott adattovábbítás miatt fellépő adatvédelmi kockázatokat említjük, melyek miatt pl. Hollandiában két jogszabálytervezet is elbukott az okosmérőkre vonatkozó szabályozással kapcsolatban.⁴⁶ Az okoshálózatok (*smart grid*) funkcióját tekintve hasonló megoldásokat takar a hálózatok dimenziójában. Az uniós meghatározás szerint „*költséghatékonyan integrálja a hálózatüzemeltetőket, a hálózat-hoz csatlakozó fogyasztókat és termelőket (tárolókat) magatartásukat, működésüket, a gazdaságilag hatékony, környezeti szempontból fenntartható rendszereket,*

⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2012/27/EU irányelve az energiahatékonyságról, 1. cikk 28. pont

⁴⁶ FODOR László: „Az okos mérés előírásai a villamosenergia-szektorban” (Iustum, Aequum, Salutare, 2016/12.), 219. o.

az alacsony veszteségű, magas minőségű és biztonságú ellátás érdekében.”⁴⁷ Mindezek fényében adódik is, hogy a kísérleti jogalkotást már alkalmazó országokban a tesztkörnyezetek egyik legfőbb alkalmazási mezsgyéje az okos mérőkre, illetve okos hálózatokra vonatkozik. A sokszor jogilag is kétnyes természetű berendezések kapcsán kiemelten fontos, hogy az újító technológiai, gazdasági modellek először valós körülmények között kipróbálásra kerülhessenek, tesztelve azok hatékonyságát, valamint viszonyulásukat a hatályos szabályozási környezethez. Ausztriában például a 2019. június 12-én indított *Energie.Frei.Raum* nevezetű, kísérleti klauzulák alkalmazását előkészítő innovációs program egyik legfőbb célkitűzése a villamosenergia-szektor okoshálózatainak fejlesztése és implementálása.⁴⁸ Az okosmérők bevezetése terén élen járó Olaszországban⁴⁹ szintén ezek a berendezések jelentik az olasz energetikai hatóság (ARERA) egyik legfőbb fókuszcsoportját az ott alkalmazást nyert tesztkörnyezetszerű gyakorlat számára.⁵⁰ Végezetül szükséges megjegyeznünk, hogy az okosmérők területén a magyar energiajog is ismer egy, a demonstrációs projektekhez hasonló mozaikszerű szabályozást. Mind a Vet., mind a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (a továbbiakban: Get.) lehetővé teszi, hogy az okosmérők bevezetése érdekében a Vet. szerinti hálózati engedélyesek, valamint a Get. szerinti rendszerüzemeltetők ún. mintaprojekteket folytathassanak.⁵¹ A mintaprojekt lebonyolításának különös szabályait az okosmérés bevezetésével kapcsolatos központi mintaprojekt megvalósításával összefüggő szabályokról szóló 26/2016 (II. 25.) Korm. rendelet tartalmazza. A rendelet szerint a hálózati engedélyes a mintaprojektet a Magyar Energetikai- és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: MEKH) felügyeletével folytatja, a hivatal számára a projektet bemutatja, majd annak lezárását követően a releváns eredményekről tájékoztatja.⁵² Ez ismét egy mozaikszerű ösztönző szabályozásként értékelhető, amennyiben a jogalkotó az okosmérők tekintetében is igyekszik a technológiának megfelelő szabályozási rezsimet biztosítani. Fontos azonban megjegyezni, hogy a demonstrációs projektekhez hasonlóan itt sem beszélhetünk szabályozói tesztkörnyezetről, csupán a szektor rugalmasságát fokozó jogalkotói lépésekről.

⁴⁷ Uo. 220. o.

⁴⁸ https://www.ffg.at/sites/default/files/downloads/Version%203_EESET-RL_formatiert_v15052019_neu1.pdf, 47. o.

ISGAN SMART GRID CASE STUDIES: Innovative Regulatory Approaches with Focus on Experimental Sandboxes (a továbbiakban: ISGAN Casebook), https://www.iea-isgan.org/wp-content/uploads/2019/05/ISGAN_Casebook-on-Regulatory-Sandbox-A2-1.pdf 20. o

⁴⁹ FODOR, 46. l.j., 217. o.

⁵⁰ ISGAN Casebook, 48. l.j., 29., 32., 34. o

⁵¹ Vet. 170. § 19. pont, Get. 132. § 48. pont

⁵² Az okos mérés bevezetésével kapcsolatos központi mintaprojekt megvalósításával összefüggő szabályokról szóló 26/2016 (II. 25.) Korm. rendelet, 13. § (1) bek., 15. §

5.2. Elektromos járművek

Szükséges megjegyezni, hogy az elektromos járművek és főként a hozzájuk kapcsolódó infrastruktúra területén is több ország előszeretettel nyúlt a szabályozói tesztkörnyezetekhez. Mind a Németországban, mind Olaszországban⁵³ fontos szerephez jutott a tesztkörnyezet az elektromos járművek utántöltésével kapcsolatos üzleti modellek tesztelése kapcsán. Itt megjegyezzük, hogy (nem közvetlenül, de projektek szintjén az elektromos járműveket meghatározóan érintve), Németországban a személyszállításról szóló törvény kísérleti klauzulája alapján az újszerű közlekedési eszközök, közlekedési minták (különösen: autonóm közlekedés, *car sharing*) tesztelésére is született már szabályozói tesztkörnyezet.⁵⁴ A KPMG tavalyi jelentésének fényében, amely szerint Magyarország igen előkelő, 25. helyen szerepel világviszonylatban az autonóm közlekedésre való felkészültség tekintetében, amely technológiai nívum magában hordozza az alternatív meghajtású járművek fokozatos terjedését, ez a terület kiemelt mezsgyéje lehetne egy magyar szabályozói tesztkörnyezetnek.⁵⁵

5.3. Villamosenergia-tárolás

Az energiaszektor egyik sokáig megdönthetetlen dogmája volt, hogy a villamos energia kapcsán egyáltalán nem vagy csak nagyon korlátozott mezsgyén beszélhetünk energiátárolásról. Az elmúlt évek innovációi azonban ezt a megállapítást is készülnék megdönteni, ugyanis napjainkban már számos olyan technológiai megoldást ismerünk, amelyek lehetővé teszik a villamos energia tárolását.⁵⁶ Ez a terület megújuló forrásból termelő erőművek, valamint az elektromos járművek terjedésével óriási jelentőségűvé válik, ahogy az országok energiamixében egyre nagyobb súlyt kap a villamos energia, mint szekunder energiahordozó. A villamosenergia-tárolás továbbá az utolsó eleme annak a képletnek, amely a lakossági napelemes termelés autonóm jellegének útjában áll, így e technológia mindenképpen komoly szabályozási kérdéseket fog felvetni a közeljövőben, amely ismét hangsúlyozza a kísérleti jogalkotás szükségességét a szabályozási környezet kellő válaszképességének megteremtése érdekében.⁵⁷ Következésképp nem meglepő, hogy azok az orszá-

⁵³ ISGAN Casebook, 48. ljj., 29. o

⁵⁴ Personenbeförderungsgesetz § 2 (7)

⁵⁵ <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2019/02/2019-autonomous-vehicles-readiness-index.html>

⁵⁶ <https://www.mvmpartner.hu/hu-HU/Szolgáltatások/Villamos-energia/Erdekes-segek/Villamosenergia-tarolasitechnologiak>.

⁵⁷ https://hvg.hu/tudomany/20160104_haztartasi_akkumulatorok_energiatarolas.

gok, amelyek már rendelkeznek gyakorlattal, e területen is számos testüzetmet végrehajtottak, így a tesztkörnyezetek portfóliójába tartozik a villamosenergia-tárolás Nagy-Britanniában és Olaszországban is.⁵⁸

6. SZINTÉZIS – A KÍSÉRLETI JOGALKOTÁS PERSPEKTÍVÁJA A MAGYAR ENERGIASZEKTORBAN

A nemzetközi gyakorlat ismerete egyrészt bizonyítja, hogy a kísérleti jogalkotás az Európai Unió egyik kiemelt eszköze a klímaváltozásra mint globális problémára adott válasznak. Másrészt bizonyíték arra, hogy a jogalkotás hagyományosan rugalmatlan, a fejlődés fokozott tempóját nehezen tartó folyamatát is fel lehet vértetni olyan eszközökkel, amelyek – a Tanács tervezetének szóhasználatát alkalmazva – jövőbiztosabbá, rezilienssé tehetik a szabályozási környezetet. Magyarország több szempontból is előkelő helyzetben van a kísérleti jogalkotás helyzetét illetően, akár a világon elsők között elindított pénzügyi szabályozói tesztkörnyezet (ld. MNB IPT), akár a közlekedési jog felkészültségét (ld. KPMG jelentés) illetően. A következőkben arra teszek kísérletet, hogy a már működő hazai tesztkörnyezet, a nemzetközi gyakorlat, valamint a magyar energiajogba már beszívárgott mozaikszerű szabályozások tanulságait szintetizálva felvázoljam egy energetikai szabályozói tesztkörnyezet kiépítésének lehetőségét.

6.1. Az MNB Innovációs Pénzügyi Tesztkörnyezete

Mint ahogy a dolgozat elején feldolgozott ESA jelentéséből is kiolvasható, az MNB az uniós cselekvési tervvel összhangban hozta létre az IPT-t,⁵⁹ amely modellszinten megfeleltethető a szabályozói tesztkörnyezetnek. Az IPT-t egy MNB-elnöki rendelet intézményesíti⁶⁰, és részletekbe menő elemzést nélkülözve a következő a szabályozás lényege: az MNB nagyobb mozgásteret, egyfajta „tesztpályát” biztosít FinTech innovátoroknak, akik e jogosultságot kérelemre, külön engedélyezési eljárás keretében, határozatban nyerik el, legfeljebb 12 hónapra, maximum 10 000 ügyfél vonatkozásában.⁶¹ A teljesség igénye nélkül az IPT felmentést ad például egyes pénzforgalmi szabályokban, vagy az adósságfék szabályok elemeiben meghatározott kötelezettségek alól. A bevezetőben meghatározott absztrakt modell sajátosságai tehát itt is megjelennek: az általános szabályozási környezethez képest ideiglenes könnyítés

⁵⁸ ISGAN Casebook, 48. lj., 29. o.

⁵⁹https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/jc_2018_74_joint_report_on_regulatory_sandboxes_and_innovation_hubs.pdf, 17. o.

⁶⁰ 47/2018. (XII. 17.) MNB rendelet egyes MNB rendeletek szerinti kötelezettségeknek való megfelelés eltérő szabályairól (a továbbiakban: IPT rendelet)

⁶¹ IPT rendelet, 60. lj., 2. § (1) bek.

biztosítása, amely időtartam alatt az innovatív megoldások valós piaci körülmények között kipróbálásra kerülhetnek, a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság felügyelete mellett. Hogy a szabályozást kissé absztraháljuk, koncepció szintjén inkább a korábban megismert holland konstrukció jellemzői ragadhatók meg. A jogalkotó egy többszintű rezsimet hozott létre, amennyiben az IPT rendelet különféle kvázi kísérleti (de a magyar jog szempontjából inkább felhatalmazó) klauzulák nyomán került elfogadásra, s magát a tesztkörnyezetet egy önálló jogszabály intézményesíti. Az engedély megszerzésének feltétele a jegybanktörvény szerinti engedélyezési eljárás lefolytatása, ahol az MNB vizsgálja, hogy a kérelmező által kínált termék vagy szolgáltatás megfelel-e az IPT rendeletben szereplő *innovatív megoldás* fogalmának⁶², valamint, hogy az nem ütközik a nevesített korlátokba, így pl. az uniós jogból származó követelményekbe.⁶³ Az engedély megadásának feltételrendszerét a hatóság mérlegelésre szorítása jellemzi, amennyiben magának a nívumnak a meglétét a hatóságnak kell azonosítania. A korábban említett derogáció határait itt is egyfajta „menü” jelöli ki, amennyiben az IPT rendelet felsorolja, hogy mely jogszabályok rendelkezésétől biztosíthat eltérést a hatóság.⁶⁴ Az MNB IPT mint eljárás háttérszabályozását nem a jelenleg hatályos közigazgatási eljárási rezsimumunk adja, a jogalkotó ugyanis kivette a 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) tárgyi hatálya alól a Magyar Nemzeti Banknak az MNB tv. 4. § (2) és (5) – (9) bekezdései szerinti eljárásait, az IPT rendelet pedig pontosan az MNB elnök e rendelkezések szerint meghatározott feladatkörének keretében került elfogadásra.⁶⁵

Összegezve, az MNB IPT intézményének ismertetése megkerülhetetlen annak okán, hogy szabályozási példát mutat arra vonatkozóan, miként kerülhet bevezetésre egy szabályozói tesztkörnyezet a magyar energiaszektorba. A jelenleg tetten érhető, korábban említett mozaikszerű szabályok helyett adott a lehetőség egy minden energetikai nívum felfuttatására kínált, külön jogszabályban intézményesített, közigazgatási eljárásként definiált tesztkörnyezet létrehozására. Ugyan eljárásjogilag az MNB IPT kikerült az Ákr. tárgyi hatálya alól, a kivett eljárások kapcsán megjegyzendő, hogy itt nem arról van szó, hogy ezen eljárások fogalmilag nem tartozhatnak az Ákr. hatálya alá, hanem azok dogmatikailag szintén hatósági ügynek minősülnek, azonban valamilyen különös garanciális oknál fogva a jogalkotó kiemelte őket az általános eljárási kódex hatálya alól. Az ilyen hatósági ügyek esetében az eljárási sza-

⁶² A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 48. § (1) bek. a) pont,

IPT rendelet, 60. lj., 1. § 1. pont

⁶³ IPT rendelet, 60. lj., 3. §

⁶⁴ IPT rendelet, 60. lj., 4. § (2) – (4) bekezdések

⁶⁵ Ákr. 8. § (1) bek. f) pont, az IPT rendelet preambuluma

bályok jellemzően egy ágazati kódexben lelhetők fel az anyagi jogi rendelkezésekkel együtt⁶⁶, alapvető jellemzőit tekintve azonban az IPT rendelet szerinti eljárás esetében is azonosítható a hatósági ügyek minden alapvető jellemzője, így a hatóság – ügyfél-kapcsolat, az ügyfélre nézve megállapított, egyedi, egyoldalú aktus, és a hatóság hatalmi pozíciója.⁶⁷ Ennek következtében az energiaszektorban nincs akadálya a szabályozói tesztkörnyezet általános háttérszabályaként az Ákr.-t alkalmazni, hiszen a kivett eljárások körében nem találunk olyan hatósági ügyet, amely a szabályozói tesztkörnyezetet potenciálisan üzemeltető hatóság, a MEKH eljárását érintené.

6.2. Egy kísérleti klauzula helye és funkciója az energetikában

A szabályozás alapvető kérdéseit illetően az is megkerülhetetlen, hogy a szektor joganyaga adta kereteket végig tekintsük. A korábbiakban felvázolt egyes ösztönző szabályozások, mint amilyen a demonstrációs projekt vagy a mintaprojekt csak a szektor egyes meghatározott dimenzióiban kerültek tényleges tartalommal való megtöltésre, ehhez képest egy szabályozói tesztkörnyezet új minőséget hordozna a hazai energiajog rugalmasságát illetően. Ennek következtében egy szabályozói tesztkörnyezet létrehozása szempontjából kulcsfontosságú, hogy a MEKH törvényi szinten kapjon jogalapot efféle tevékenység végzésére. Mivel mind a Vet. 159. §, mind a Get. 127. § taxatív meghatározza a MEKH hatáskörébe tartozó feladatköröket, ideális lehetőség e szakaszokba beépíteni egy-egy kísérleti klauzulát. Itt lefektetésre kerülhet, hogy a MEKH a törvény – ti. a Vet. és a Get. – céljaival összhangban szabályozói tesztkörnyezetet működtet, amelynek keretében a hatóság elősegíti és felügyeli az innovatív megoldást kínáló engedélyesek termékének, szolgáltatásának valós piaci körülmények melletti tesztüzemét, amely tesztüzem idejére az engedélyesnek kormányrendeletben meghatározott módon szabályozási könnyítés adható.⁶⁸ A többszintű szabályozási rezsिम kiépítése mind a tagállami megoldások, mind az MNB IPT fényében logikus lépés. Ennek alapján szükséges már törvényi szinten deklarálni a tényleges nóvum azonosíthatóságának követelményét, és azt, hogy a tesztkörnyezeti engedély megszerzésének feltétele a hatóság engedélyezési eljárásának lefolytatása. Az eljárás elnevezését illetően a pénzügyi szektor mintájára adódik a lehetőség az Innovációs Energetikai Tesztkörnyezet (IET), vagy a kísérleti jogalkotási jelleg hangsúlyozása érdekében a kísérleti szabályozási környezet (KSZK) alkalmazására. Az eljárás minden további részletszabálya külön jogszabályban kezelhető, és mivel az Ákr. 10. § (2) bekezdésének különös ügyfél minősítési

⁶⁶ FAZEKAS Marianna (szerk.): „Közigazgatási jog Általános rész III.” (ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017), 198. o

⁶⁷ FAZEKAS (szerk.), 56. l.j., 195. o.

⁶⁸ Az Elektricitétswet 1998, Artikelen 7a, 2 nyomán.

rendelkezése alapján meghatározott ügyfajtákban ágazati törvény vagy kormányrendelet meghatározhatja a maga speciális alanyi körét⁶⁹, kormányrendeleti szint mutatkozik alkalmas jogalkotási eszköznek erre a célra. Ehhez kapcsolódó megállapítás, hogy az MNB IPT-t intézményesítő MNB rendelet a kormányrendelettel azonos jogforrási szinten helyezkedik el, így egy másik szektorban létrehozandó, azonos funkciót ellátó jogintézményt sem lenne célszerű alacsonyabb jogforrási szinten (így miniszteri, vagy MEKH-rendeletben) statuálni.⁷⁰ Javaslatom szerint így az ágazati kódexekbe bevezetendő kísérleti klauzula keretében a Kormány részére szükséges megadni a felhatalmazást a tesztkörnyezeti eljárás részletszabályainak megállapítását illetően.

6.3. Az energetikai szabályozói tesztkörnyezet részletszabályai

A szabályozói tesztkörnyezetet részleteiben intézményesítő kormányrendelet keretében szükséges szabályozni mindazon határokat, melyek elősegítik mindazon általános korlátok megtartását, melyet a Tanács tervezetében hivatkozott. Így egyrészt kiemelten fontos pontosan meghatározni az eljárás lehetséges ügyfélkörét, a felekre háruló jogokat és kötelezettségeket, az eseti mérlegelés pilléreit adó tényezőket, valamint az eljárás időbeli lehatároltságát. Másrészt a rendelet feladata lenne a szabályozás legfontosabb elemének a könnyítéseknél határt szabni. Csak így biztosítható ugyanis a belső, és az uniós jogrenddel való konform működés.

6.3.1. Az ügyfél

Az ügyféli jogállást az Ákr.-rel összhangban a teszteljárás megindítására vonatkozó kérelem keletkeztetné, amelyre két pilléren nyugvó különös követelményeket célszerű előírni.⁷¹ Egyrészt szükséges meghatározni egy olyan fogalmat, amely alapján a hatóság el tudja dönteni, a kérelmező terméke vagy szolgáltatása hordoz-e olyan innovatív faktort, amely megalapozza az eljárásban való részvételi jogát. E fogalom keretezésében mindenképp fontos a kor technológiai szintjéhez képesti előremutató megoldás azonosíthatósága, a felhasználói, vagy hálózati előny lehetősége, továbbá, hogy a termék/szolgáltatás segítse elő a törvény céljainak megvalósulását.⁷² Másrészt az eljárás minél gördülékenyebbé tétele érdekében meg kell határozni azon szereplők körét, akiknél egyáltalán felmerülhet egy potenciális engedély megszerzése. Itt

⁶⁹ Miniszteri indokolás az Ákr. 10. § (2) bekezdéséhez

⁷⁰ A kérdéskör elméleti síkjáról lásd bővebben: SIMON István: „Pénzügyi Jog I.” (ELTE Eötvös Kiadó 2019), 243. o.

⁷¹ Miniszteri Indokolás az Ákr. 35. §-hoz

⁷² Különösen Vet. 1. § b), f), h) pontok, Get. 1. § c), f), i)

két főbb halmaz áll elő: akik már rendelkeznek valamilyen Vet. vagy Get. szerinti engedélyköteles tevékenység végzésére vonatkozó engedéllyel, illetve akik nem, tehát kvázi új piacra lépők. Mivel a Vet. és a Get. által engedélyköteles kategóriába sorolt tevékenységek gyakorlatilag kivétel nélkül magukban foglalják a korábban azonosított lehetséges alkalmazási területeket⁷³, önálló, kifejezetten a szabályozói tesztkörnyezetben való részvételt lehetővé tevő engedélyes minőség bevezetése helyett a MEKH célzott hatósági határozattal állapíthatná meg a kérelmező jogát a tesztüzemben való részvételre.

Azon esetekben, amikor olyan vállalkozás termékéről/szolgáltatásáról van szó, mely nem minősül a Vet. vagy a Get. szerinti engedélyesnek (tipikusan egy informatikai startup ilyen lehet pl.), a kormányrendelet lehetőséget biztosíthat kifejezetten teszt eljárás céljára létrehozott projekt társaság (kvázi inkubátor cég) útján történő kérelem benyújtására. Ez esetben a termék/szolgáltatás jogosultjának arra kell vállalkoznia, hogy egy olyan jogi személy (leginkább korlátozott felelősségű társaság vagy részvénytársaság) keretében kérelmezze az engedély megadását, amelyben legalább egy további tag a Vet. vagy Get. szerinti engedélyesnek minősül. Ez többek között azért is ideális megoldás lehet, mert azzal együtt adja meg a lehetőséget egy esetlegesen kelendő tőkeerővel nem rendelkező vállalkozás számára a részvételre, hogy közben a projekt társaság engedélyes tagjai nagyobb biztonsággal képesek a tesztüzemből fakadó polgári és közigazgatási jogi felelősséget vállalni, valamint a hatóság is könnyebben azonosítani tudja a kellő fedezet rendelkezésre állását. A magyar energiajog szempontjából fontos adalék, hogy a felhasználói jogok védelme érdekében a kérelmező szerepeltessen üzletszabályzatában az általa nyújtott, teszt eljárás tárgyát képező termékkel/szolgáltatással kapcsolatban a tesztüzemre vonatkozó tájékoztatást is.⁷⁴

6.3.2. A hatóság

A MEKH szerepe a tesztüzemben kulcsfontosságú, hiszen mint hatóság szavatolja az engedélyben, valamint a jogszabályokban foglaltak betartását, így különösen azt, hogy az engedélyes ne lépje túl a kapott szabályozási könnyítés határait, valamint, hogy betartsa a tesztüzem időbeli és térbeli restriktívóit, illetve beszámolásra vonatkozó előírásait. A hivatal ennek érdekében a tesztüzem időtartama alatt az Ákr. VI. Fejezete szerinti hatósági ellenőrzést végezhet, ha pl. az engedélyes beszámolója arra enged következtetni, hogy jogsértő magatartás következett vagy következhet be. Amennyiben a hatóság eljárása nyomán tényleges jogsértés kerül megállapításra, a MEKH első körben figyelmezteti az engedélyest a jogsértő magatartás befejezésére, második körben pedig a jogsértés súlyára való tekintettel bírságot szabhat ki, illetve

⁷³ Vet. 74. §, Get. 114. §

⁷⁴ Vet. 72. § (1), (2) bekezdések, Get. 113. § (1) bek.

szükség esetén megvonhatja a tesztüzemben való részvételre vonatkozó engedélyt. Az arányos jogkövetkezmény alkalmazására, valamint a bírság mértékére vonatkozóan irányadóak a Vet. és a Get. vonatkozó rendelkezései.⁷⁵ Fontos szempont lehet, hogy a hatóság különös gondot fordítson a Vet. által előírt együttműködésre más hatóságokkal, így különösen pl. a tesztkörnyezet implikálta fokozott fogyasztóvédelmi kockázat miatt a fogyasztóvédelmi hatósággal.⁷⁶ Ez utóbbi sztenderdeknek való megfelelést szolgálhatja annak megkövetelése, hogy az engedélyes tesztüzem alatti beszámolóját a fogyasztóvédelmi hatóságnak is küldje meg. A MEKH elnöke, éves országgyűlési beszámolójában⁷⁷ külön fejezetben összegezné a tesztüzemek révén felhalmozott tudásanyagot, amely elősegítheti a szabályozási környezet esetleges módosításait.

6.3.3. Az eljárás

Az eljárás szakaszolásának szempontjából ismét alapul vehetjük a korábban feldolgozott nemzetközi gyakorlatot. Egy szabályozói tesztkörnyezeti eljárás tipikusan 4 szakaszra tagolódik, ezek a kérelmezési fázis, az engedélyezési fázis, a tesztelési fázis, s végül a kilépési fázis.⁷⁸ Ezt a négyszakaszos modellt alkalmazva az energetikai tesztkörnyezet esetében a kérelmezési fázisra vonatkozóan a kormányrendelet előírná mindazon, kérelemre vonatkozó speciális követelményeket, amelyek szükségesek a hatóság döntéséhez az engedély megadására vonatkozóan. A kérelmezőnek így be kellene mutatnia a tesztelni kívánt terméket vagy szolgáltatást, amely bemutatás kiterjed különösen az azonosítható nívumra, az igényelt szabályozási könnyítés megnevezésére, a szükséges fedezet rendelkezésre állásának igazolására, a tesztüzemi-klauzulával kiegészített üzletszabályzatra, valamint inkubátor cég esetén a projektársaságra vonatkozó speciális követelményeknek való megfelelésre. Egy ilyen részletességű kérelem birtokában a hatóság az engedélyezési fázisban dönt az engedély megadásáról, a kormányrendeleti szintből adódóan az általános törvényi határidőnek megfelelő 60 napon belül.⁷⁹

Az engedély megadása esetén kezdetét veszi a tesztelési fázis. Itt, mint a nemzetközi gyakorlat esetében részleteiben is láttuk, az ügyfél és a hatóság

⁷⁵ Vet. 96 – 97. §§, Get. 119. §.

⁷⁶ Vet. 162 - 163. §§

⁷⁷ Magyarország Alaptörvénye, 23. cikk (3) bek., 2013. évi XXII. törvény a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról 2. § (4) bek.

⁷⁸ DELOITTE LLP: A journey through the FCA regulatory sandbox - The benefits, challenges, and next steps, 2018, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/financial-services/deloitte-uk-fca-regulatory-sandbox-project-innovate-finance-journey.pdf> 2. – 7. o.

⁷⁹ Ákr. 50. § (2) bek. c) pont, (3) bek.

aktivizmusa is elsődleges, mindkét félnek törekednie kell arra, hogy fény derüljön az esetleges megfelelési kockázatokra, a szabályozási környezet rugalmatlanságaira, vagy adott esetben arra, hogy a termék/szolgáltatás miként tehető alkalmassá a teljes megfelelésre. Ennek elősegítésére a kormányrendelet előírhatja az ügyfél rendszeres tájékoztatási kötelezettségét a tesztüzem állását illetően, mint ahogy azt pl. a brit hatóság esetében is megfigyelhető. A tesztkörnyezet lehatárolása szempontjából szükséges főszabályként egy viszonylag rövid időtartamot meghatározni (javaslatom szerint ez maximum egy év), s felhatalmazni a hatóságot, hogy indokolt esetben engedélyezze az egyszeri meghosszabbítást, valamint maximalizálni a tesztüzemben érintett fogyasztók számát.

Végezetül a kilépési fázisban az ügyfél és a hatóság összegzi a teszteljárás tanulságait, melyet az előbbi egy összegző beszámolóban tudna prezentálni. E fázisban az ügyfélre nézve többféle kimenetellel szolgálhatna a szabályozói tesztkörnyezet. Amennyiben a teszteljárás alatt a hatóság és az ügyfél kooperációja nyomán sikerül az eljárás tárgyát megfeleltetni a hatályos szabályozási környezetnek, úgy engedélyes esetében a működési engedély módosítása nélkül piacon maradhat a termék/szolgáltatás, projektársaság esetében pedig a tagokon múlna a tesztelt produktum hasznosítása. Ha a tesztüzem nyomán kiderül, hogy módosított engedély megadására van szükség, az ügyfél záró beszámolójában kérelmezhetné ennek megadását a MEKH-től. Amennyiben ezek a lehetőségek nem állnak fent, az összegző beszámolóban az ügyfél javaslatot tehet a hatóságnak arra nézve, hogy milyen tartós szabályváltozás mellett tudná a terméket/szolgáltatást a szabályozásnak konform módon a piacon tartani.

6.3.4. A szabályozási könnyítés határainak kijelölése a nemzetközi gyakorlatban

Ha a nemzetközi modelleket vesszük alapul, a derogáció tárgyává tehető rendelkezések megállapítására két meghatározó megközelítést láthattunk: a taxatív meghatározáson alapuló, egyfajta „menü” megközelítést (ez a holland modell, és az erre alapító, érintett kontinentális jogi megoldások), és az inkább a kérelmező igényei alapján, a hatóság közreműködésével esetről esetre megállapított „à la carte” megközelítés (ez a brit modell). Ha az MNB IPT-t vesszük alapul, látható, hogy a magyar jog is inkább a holland megoldást követte, amennyiben taxatív meghatározta azokat a szabálycsoportokat, amelyekről biztosítható az ideiglenes eltérés. Szükséges azonban látnunk, hogy az IPT rendelet nem szakasz, bekezdésszámra pontos hivatkozását adja a derogáció tárgyává tehető rendelkezéseknek:⁸⁰ e jogalkotói megoldás azt a szándékot közvetíti, hogy a pontos jogszabályi kötelezettségek azonosítása a

⁸⁰ IPT Rendelet 4. §

kérelmezőre hárult, neki kell a kérelmében pontosan meghatározni, milyen rendelkezésektől igényli az ideiglenes derogációt. Ez amellett, hogy nagyobb mozgásteret biztosít a kérelmezőnek, összhangban van a szabályozói tesztkörnyezetnek a hatóság és ügyfél együttműködését kiemelten kezelő jellegével, így az energetikai tesztkörnyezet esetében is célszerű hasonló módszert alkalmazni.

6.3.5. Javaslat a szabályozási könnyítés meghatározására

A derogáció alá vonható rendelkezések legpragmatikusabb megoldását keresve az MNB IPT megoldásán túl az energiajogi szabályozás sajátosságait is alapul vettem. Az energiajog sajátos rendszertani elhelyezkedéséből adódóan – tekintve, hogy számos köz- és magánjogi diszciplína területein átvível⁸¹ - egy nagyon sűrű szabályozási hálóval rendelkező, összetett terület. E összetettséget Magyarországon igen nagyfokú kodifikációs dömping is fokozta, ugyanis jelenleg Magyarországon több mint 60 energiajogi tárgyú jogszabály van hatályban, amelyekből mintegy 40 2002 után lépett hatályba.⁸² E szétterjedtség okán az MNB IPT-hez képest is egy eltérő megközelítést adnék a derogáció határainak megállapításához, amennyiben azt inkább a törvényben meghatározott engedélyköteles tevékenységek határához kötném. Mivel javaslatom szerint a tesztkörnyezetben való részvételi jogosultság a MEKH hatósági eljárásban hozott határozatához lenne kötve, nem pedig önálló engedélyesi minőséghez, a MEKH-nek elsősorban azt kellene vizsgálnia, hogy a kérelemben igényelt derogáció nem jár-e a kérelmező (engedélyes, vagy a projektársaság engedélyes tagja) engedélyének túllépésével. Ez utóbbi esetben ugyanis az engedély módosítására vagy új engedély kiadására lenne szükség, ami alapjaiban feszítené szét a tesztkörnyezet kereteit, hiszen jelentős adminisztratív és költségbeli terhek hárulnának a felekre. A kérelmezőnek tehát precíz meghatározással kéne élnie arra vonatkozóan, hogy az általa végzett engedélyköteles tevékenységnek keretei között mely jogszabályi rendelkezéstől való eltérés szükséges számára.

A MEKH a korábban kifejtett engedélyezési eljárásában így két fő pillér mentén vizsgálódik. Vizsgálja egyrészt, hogy a részvételi jogosultság megadásával nem kerül-e sor a már említett engedélytúllépésre, továbbá vizsgálja általános határként mindazon sztenderdek érvényesülését, melyeket a dolgozat több pontján hivatkoztam, eredjenek azok az uniós jogból, vagy a nemzeti jogalkotás szabályaiból. Az energiaszektor túlszabályozottságánál, és nagyfokú módosítási tendenciáinál fogva ez az a metódus, ami a szabályozói

⁸¹ Az ún. „keresztbe fekvő szakjogágak” kérdésköréhez lásd: SÁRKÖZY Tamás: „A szocialista vállalatelmélet jogtudományi alapjaihoz” (KJK., Budapest, 1981) 2 – 10. o.

⁸² LOVAS András: „Az energiajog aktuális helyzete a jogrendszerben” (Magyar Jog, 2011/4.), 230 – 234. o.

tesztkörnyezet szükséges rugalmasságát biztosítani tudja. Ismét hangsúlyozandó, hogy megkerülhetetlen a MEKH aktivizmusa, együttműködése más hatóságokkal, hiszen a lehetséges kérelmek számos esetben fognak érinteni más jogterületekhez kapcsolódó kérdésköröket – lásd pl. az okos berendezések kapcsán említett adatvédelmi aggályokat.

7. ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK

7.1. A javaslat összegzése

A dolgozat záró részében egy olyan szabályozási javaslatot vázoltam fel, melyen keresztül Magyarország képes megőrizni előkelő helyzetét az uniós jogalkotásban felívelő, egyre nagyobb jelentőséget kapó kísérleti jogalkotás terén. A magyar jogszabályi környezet efféle módosításával alkalmassá tehető egyrészt egy fenntarthatóbb, zöldebb szektor kialakítására, ami a klímaváltozás, mint globális probléma kezelésén túl befektetési szempontból is meghatározó előnyöket hordozna, ehhez javaslatomban igyekeztem szintetizálni a már megjelent tagállami, valamint hazai megoldásokat, s ezeket a magyar energiajog tulajdonságaihoz mérten felhasználni. A kísérleti jogalkotás tagállami gyakorlatát megismerve az a következtetés is levonható, hogy a magyar szabályozás a legfrissebb megoldásoknak is képes lenne teret adni, hiszen a vázolt energetikai szabályozói tesztkörnyezet potenciálján túl a közlekedési jogunk is képes lenne mezsgyét kínálni a kísérleti jogalkotásnak. Ezt a tényt a hivatkozott KPMG jelentésnek többek között alapot adó jogszabályi környezet bizonyítja, lásd az autonóm járműveknek speciális jogállást biztosító rendelkezéseket, amelyek mezsgyét kínálnak egy újabb lehetséges kísérleti klauzula számára.⁸³ Innen már csak egy lépés a szektorokat összekapcsoló tesztkörnyezetek meghonosítása.

7.2. Általános összegzés

Az energiaszektort szabályozó joganyag egy valóságigények által többszörösen ostromolt terület. A jogalkotónak egyszerre kell megfelelnie az energiaéhes társadalmunk által támasztott elemi igényeknek, a piaci verseny fokozódásának, és mindemellett szavatolnia kell a klímaváltozásra, mint globális kihívásra adott válaszaink, és az újszerű technológiai megoldások érvényesülését. Dolgozatom magját e konfliktus feloldására tett kísérlet képezi. A kísérleti jogalkotás olyan eszközöket ad a szabályozó kezébe, amelyek egyrészt az elemi igényeinket nem veszélyeztetik, a piaci versenyt úgy képesek fo-

⁸³ Lásd pl. 5/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet a közúti járművek műszaki megvizsgálásáról, 2. § (3b) bek. a), b) pontok

kozni, hogy közben hatósági és ügyféli aktivizmussal világítanak rá a szabályozási környezet hiányosságaira, és mindemellett kifejezetten a klímavédelmet (is) elősegítő megoldásokat engednek a figyelem középpontjába. A szabályozói tesztkörnyezet minden résztvevő félre nagy felelősséget hárít, hiszen a jogszabályi környezet bármilyen formában való átmeneti megbontása magában hordozza a bizonytalanságot. Láthattuk azonban, hogy többrétegű garanciális szabályokkal, valamint az alá-fölé rendelt viszonyok helyett a kooperációt előnyben részesítő eljárásokkal a szabályozói tesztkörnyezet ténylegesen potens válaszlépés a jogalkotó kezében, amivel a kor kihívásaira válaszolhat. A kísérleti jogalkotást alkalmazó államok merész vállalásokat tettek az energijogban dogmaként élő sztenderdek leépítésére, olyannyira, hogy láthattuk, uniós szinten is azonosíthatóvá váltak az igények arra nézve, hogy a jogterület reformszerű szabályozási megoldásokkal kerüljön felfrissítésre. Magyarország a térség államaihoz képest helyzetelőnyben van egy energetikai szabályozói tesztkörnyezet bevezetését illetően, hiszen a pénzügyi szektorban előremutató módon, elsők között került létrehozásra egy efféle környezet. Az általam kínált javaslat emiatt is merít elsősorban az MNB IPT joganyagából, azzal szintetizálva a nemzetközi gyakorlatban megismert megoldásokat.

Dolgozatom zárásaként így reményemet fejezem ki arra vonatkozóan, hogy az energetikai szabályozói tesztkörnyezet hazai bevezetése azon túl, hogy egységes keretbe tudja fogni a magyar ágazati jogba már beszivárgott innovációs ösztönzőket, alkalmas eszköze lehet egy zöldebb, fenntarthatóbb energiaszektor kiépítésének. A mostanra felhalmozott tudásanyag birtokában pedig kijelenthető, hogy a szabályozói tesztkörnyezet, mint hatósági eljárásjogi koncepció, akár még általánosabban, szektorokon átívelő módon is az innováció és a klímavédelem szolgálatába állítható. A pénzügyi szektor és az energetika bemutatásán túl említést tettem a közlekedésbe is beszivárgott kísérleti klauzulákról, amely újabb, a klímaváltozás, és a fenntarthatóság által ostromolt területe életünknek, elég, ha az érintett autonóm közlekedés, vagy a *car sharing* jelentette szabályozási nehézségekre gondolunk. Mindezek alapján következtetésem, hogy a kísérleti jogalkotás körüli kérdés magja ténylegesen és legáltalánosabban valójában a jog rugalmasságának határait keresendő. Olyan szabályozói válaszlépésekről van szó, amely a weberi értelemben vett valóságigények kezelésére az évtizedes, évszázados munkával kialakított jogi sztenderdjeink koordináta-rendszerében keres megoldást, s minden újdonságával együtt kínál egy régi konfliktusra olyan megoldást, amely mérsékli a jogszabályi környezet állandó kitérttségét e valóságigényeknek.

IRODALOMJEGYZÉK

TANULMÁNYOK, TANKÖNYVEK

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE (BMWi): „Freiräume für Innovation – Das Handbuch für Reallabore” (Öffentlichkeitsarbeit 11019 Berlin, 2018)

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE (BMWi): „Innovation für die Energiewende - 7. Energieforschungsprogramm der Regierung” (Öffentlichkeitsarbeit 11019 Berlin, 2018)

FAZEKAS Marianna (szerk.): „Közigazgatási jog Általános rész III.” (ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017)

FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY: „Regulatory Sandbox” (25 The North Colonnade Canary Wharf London E14 5HS, 2015)

FODOR László: „Az okos mérés előírásai a villamosenergia-szektorban” (Iustum, Aequum, Salutare, 2016/12.)

HORTAY Olivér: „A kötelező átvételi rendszer átalakulása”, (E-CONOM Online tudományos folyóirat, 2017)

Imke LAMMERS, Lea DIESTELMEIER: „Experimenting with Law and Governance for Decentralized Electricity Systems: Adjusting Regulation to Reality?”, [Sustainability (Switzerland), 9(2), 2017],

<https://doi.org/10.3390/su9020212>

LOVAS András: „Az energijog aktuális helyzete a jogrendszerben” (Magyar Jog, 2011/4.)

Radostina PARENTI: „Regulatory Sandboxes and Innovation Hubs for Fin-Tech, Study for the committee on Economic and Monetary Affairs”, (Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, 2020)

SÁRKÖZY Tamás: „A szocialista vállalatelmélet jogtudományi alapjaihoz” (KJK., Budapest, 1981)

SIMON István: „Pénzügyi Jog I.” (ELTE Eötvös Kiadó 2019)

Esther C. VAN DER WAAL, Alexandra M. DAS, Tineke VAN DER SCHOOR: „Participatory Experimentation with Energy Law: Digging in a ‘Regulatory Sandbox’ for Local Energy Initiatives in the Netherlands” (Energies, MDPI, Open Access Journal, vol. 13(2), 2020)

Max WEBER: „Gazdaság és Társadalom 2/2.”, (Budapest, KJK, 1995.)

JOGFORRÁSOK

UNIÓS JOGFORRÁSOK, SOFT LAW DOKUMENTUMOK

Az Európai Parlament és a Tanács 2018/1999 rendelete az energiaunió és az éghajlat-politika irányításáról

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/943 rendelete a villamos energia belső piacáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2012/27/EU az energiahatékonyságról

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, és a Régiók Bizottságának: Pénzügyi technológiai cselekvési terv: Egy versenyképebb és innovatívabb európai pénzügyi ágazat felé

A Tanács következtetései a szabályozói tesztkörnyezetekről és a kísérleti záradékokról mint a digitális kor gyökeres változtatást igénylő kihívásainak kezelését szolgáló innovációbarát, időtálló és reziliens szabályozási keret eszközeiről

NEMZETI JOGFORRÁSOK

Magyarország Alaptörvénye

2007. évi LXXXVI. törvény a villamosenergiáról

2008. évi XL. törvény a földgázellátásról

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról

299/2017 (X. 17.) Korm. rendelet a megújuló energiaforrásból termelt villamos energia kötelező átvételi és prémium típusú támogatásáról

26/2016 (II. 25.) Korm. rendelet az okos mérés bevezetésével kapcsolatos központi mintaprojekt megvalósításával összefüggő szabályokról

47/2018. (XII. 17.) MNB rendelet egyes MNB rendeletek szerinti kötelezettségeknek való megfelelés eltérő szabályairól

5/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet a közúti járművek műszaki megvizsgálásáról

Gesetz über die Elektrizität- und Gasversorgung (EnWG)

Personenbeförderungsgesetz (PBefG)

Elektriciteitswet 1998

Besluit experimenten Elektriciteitswet 1998 en Gaswet

Besluit van 28 februari 2015, houdende het bij wege van experiment afwijken van de Elektriciteitswet 1998 voor decentrale opwekking van duurzame elektriciteit

INTERNETES DOKUMENTUMOK

<https://www.eea.europa.eu/themes/transport/intro>

https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/jc_2018_74_joint_report_on_regulatory_sandboxes_and_innovation_hubs.pdf

https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans_en

<https://www.ofgem.gov.uk/about-us/how-we-engage/innovation-link>

https://www.ofgem.gov.uk/system/files/docs/2020/07/sandbox_guidance_notes.pdf

<https://fsr.eui.eu/regulatory-sandboxes-in-the-energy-sector-the-what-the-who-and-the-how/>

<https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/experimenten-elektriciteitswet-en-gaswet>

<https://www.ffg.at/Energie.Frei.Raum>

<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2019/20191216-altmaier-erteilt-ersten-foerderbescheid-fuer-reallabor-energiewende.html>

<https://www.westkueste100.de/en/>

https://www.iea-isan.org/wp-content/uploads/2019/05/ISGAN_Case-book-on-Regulatory-Sandbox-A2-1.pdf

https://www.ffg.at/sites/default/files/downloads/Version%203_EESET-RL_formatiert_v15052019_neu1.pdf

<https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2019/02/2019-autonomous-vehicles-readiness-index.html>

<https://www.mvmpartner.hu/hu-HU/Szolgaltatasok/Villamos-energia/Erdekessegek/Villamosenergia-tarolasitechnologiak>

https://hvg.hu/tudomany/20160104_haztartasi_akkumulatorok_energia-tarolas

<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/financial-services/deloitte-uk-fca-regulatory-sandbox-project-innovate-finance-journey.pdf>

MIHÓK GÁBOR

Magyarország vagy egy másik EU-tagállam európai uniós tagságának tapasztalatai: Szlovákia – Kelet-Szlovákiai Régió

Bevezetés

1. A Szlovák Köztársaság regionális politikájának alakulása

1.1. A Szlovák Köztársaság regionális politikájának formálódása a rendszer-váltás időszakától napjainkig

1.2. A 2014-2020 közötti programidőszak eredményeinek ismertetése

1.3. A Szlovák Köztársaság régiói között fennálló egyenlőtlenségek

1.4. A szlovák regionális politika perspektívái

2. A NUTS II Kelet-szlovákiai régióban a strukturális alapokból nyújtott támogatások által megvalósított fejlesztések hatásai

2.1. A NUTS II Kelet-szlovákiai régió jellemzése

2.2. A Kassai Önkormányzati Kerület jellemzése

2.2.1. Néesség

2.2.2. Gazdasági sajátosságok

2.2.3. Közlekedési infrastruktúra

2.2.4. Oktatás

2.2.5. Idegenforgalom

2.3. A strukturális alapokból finanszírozott regionális projektek végrehajtásának állapota a Kassai Önkormányzati Kerületben

2.4. Sikeresen befejezett projektek a Kassai Önkormányzati Kerületben

2.4.1. A Kassai Önkormányzati Kerület útszakaszai - 8 (Adott községek Tőketerebes-Gálszécs közötti útvonalhoz való csatlakoztatása) elnevezésű projekt

2.4.2. A Kassai Önkormányzati Kerület Regionális Innovációs Központja elnevezésű projekt

2.5. Az Eperjesi Önkormányzati Kerület jellemzése

2.5.1. Néesség

2.5.2. Gazdasági sajátosságok

2.5.3. Közlekedési infrastruktúra

2.5.4. Oktatás

2.5.5. Idegenforgalom

2.6. A strukturális alapokból finanszírozott regionális projektek végrehajtásának állapota az Eperjesi Önkormányzati Kerületben

2.7. Sikeresen befejezett projektek az Eperjesi Önkormányzati Kerületben

2.7.1. A II. és III. osztályú útszakaszok korszerűsítése az Eperjesi Önkormányzati Kerületben, Eperjes város területén – 1. szakasz

2.7.2. Az Eperjesi Önkormányzati Kerület hivatalában dolgozó alkalmazottak célzott oktatása a gazdasági információs rendszerrel kapcsolatos munkavégzés terén

2.7.3. TEPO 2014-2015

2.8. A NUTS II Kelet-szlovákiai régióban a 2014-2020-as programidőszak operatív programjainak keretében megvalósuló fejlesztések lehetőségei, finanszírozásának forrásai

2.9. A 2014-2020 közötti programidőszakban a Kassai Önkormányzati Kerületben megvalósult projektek eredményeinek összegzése

2.10. A 2014-2020 közötti programidőszakban az Eperjesi Önkormányzati Kerületben megvalósult projektek eredményeinek összegzése

Összefoglalás

Irodalomjegyzék

BEVEZETÉS

Az Európai Unió regionális politikájának legfontosabb célkitűzése a regionális különbségek, illetve a tagállamok között fennálló különbségek csökkentése, amelyet regionális politikai stratégiák, eszközök és programok végrehajtása által igyekeznek elérni. A regionális politika végrehajtása keretében nagy pénzüsszegeket csoportosít a kívánt célok elérésére. Az uniós pénzüssforrások jelentős részét az Európai Unió a strukturális alapok és Kohéziós Alap révén bocsátja a tagállamok rendelkezésére.

A virágzó régiók létrehozása számos előnnyel bír, kezdve a régiók gazdasági növekedés adta előnyökből való részesülésével, a munkaerő-potenciál megőrzésén, esetleges növelésén át a népességsökkenéssel szemben folytatott sikeres küzdelemig.

Szlovákia a 2004-es évben csatlakozott az Európai Unióhoz, amelynek teljes jogú tagjaként immáron a harmadik programidőszakban tud megvalósítani fejlesztéseket EU-s forrásokból nyújtott támogatások felhasználása által. Az országban a rendszerváltás óta eltelt három évtizedet felölelő időszakban, napjainkig terjedően jelentős regionális különbségek tapasztalhatók. A régiók közötti nagymértékű eltérések háttérben egyebek mellett az eltérő demográfiai, történelmi és kulturális viszonyok, az eltérő közlekedési infrastruktúra, valamint a gazdasági fejlődés eltérő tempója áll. A népesség dinamikája tekintetében az ország északi és keleti régiói kedvezőbb helyzetben vannak a déli és nyugati régiókkal való összevetésben.

A vidéki területek tartós fejlődésének biztosítása szempontjából rendkívül fontos a megfelelő infrastrukturális ellátottság rendelkezésre állása, amely megteremti a feltételeket a más területekről, illetve külföldről érkező befektetések megvalósításához.

A strukturális alapokból származó pénzüssgi támogatások hatékony disztribúciójának érdekében a tagállamok területeit NUTS tervezési egységekre

osztották szét, amely esetében több szint különböztethető meg. A legjelentősebb szintet, amely a kohéziós politika kulcsszintje, a NUTS II régiók képviselik, ezek egy vagy akár több megyét foglalnak magukban, ily módon a megyék hatékonyabban tudják irányítani a strukturális alapokból származó támogatásokat a problémákkal küzdő területek fellendítése érdekében.

Pályázati munkámban a Szlovák Köztársaság regionális politikájának, valamint az állam területén található NUTS II régiók között fennálló különbségek elemzése után bővebben kerül jellemzésre a NUTS II Kelet-szlovákiai régió általános helyzete, továbbá ismertetésre kerül a strukturális alapokból finanszírozott projektek végrehajtásának állapota, végezetül értékelésre kerül a különböző operatív programok keretében felhasznált támogatások eredményessége.

1. A SZLOVÁK KÖZTÁRSASÁG REGIONÁLIS POLITIKÁJÁNAK ALAKULÁSA

1.1. A Szlovák Köztársaság regionális politikájának formálódása a rendszerváltás időszakától napjainkig

A rendszerváltást követő évben Csehszlovákia a föderatív államjogi forma egyenlőbb kialakításának módjait, lehetőségeit kereste. Ennek következtében a regionális politikát érintő döntések a föderáció tagállamainak hatáskörébe kerültek. Szlovákia területén létrejöttek a regionális fejlődést támogató intézmények, valamint elkészültek a regionális fejlesztéssel kapcsolatos kezdetleges dokumentumok. A legelső ilyen dokumentum az 1991-ben megjelent, „A regionális gazdaságpolitika alapelvei” („Zásady regionálnej hospodárskej politiky”) címmel került elfogadásra. Létrehozásának alapvető célja a kormányzati politika rendszerszintű korrigálása volt a régiók gazdasági és társadalmi helyzetét érintő folytonos hanyatlás meggátlása érdekében. Az ezt követő évben további dokumentumok kidolgozására került sor, amelyek az egyes kerületek és járások fejlődésére irányultak.¹

1993-ban jött létre Csehszlovákia felbomlásával az önálló Cseh Köztársaság és az önálló Szlovák Köztársaság. A szlovák regionális politika az önállósodást követő néhány évben a növekvő regionális egyenlőtlenségek csökkentése helyett csupán azok megfigyelésében és a nem rendszerszintű döntések meghozatalában merült ki. Az új államstruktúra formálódása idején még nem alakult ki a regionális politika egységes koncepciója, mivel nem volt teljesen tisztázott, hogy mely régiókban milyen nehézségek rejlenek, illetve tűnnek fel a következő néhány évben. A pénzügyi források állami költségvetésből való csoportosítása túlzott méreteket öltött, valamint nem volt kellőképpen

¹ MICHAELI E.–MATLOVIČ R.–IŠTOK R.: Regionálny rozvoj pre geografov. Prešovská univerzita v Prešove, (Prešov, 2010)

megfontolt. A közigazgatás megreformálása, decentralizációja emésztette fel a pénzügyi források jelentős részét, a hatékonyság növelését illetően viszont nem mutatkoztak különösebb változások.²

1995-től számos elemzés és tervdokumentum készült, köztük: „A régiófejlesztésről szóló törvény alaptervezete” („Návrh zásad zákona o regionálnom rozvoji”); „A Szlovák Köztársaság régióit jellemző társadalmi-gazdasági helyzet elemzése” („Analýza súčasného stavu sociálno-ekonomického rozvoja regiónov SR”) stb. E dokumentumokban megfogalmazott lépések gyakorlatba ültetésére nem került sor, mivel kizárólag a kormányzat tanácsadó testületei szintjén, nem pedig a kormányrendeletekről döntő kormányüléseken kerültek megvitatásra. Csekély mértékű volt a települések közötti, valamint a régiók közötti szubszidiaritás elve felé való orientálódás.³

A következő néhány évben az ország területén egyre fokozódtak a régiók közötti különbségek. A fő problémát a legelmaradottabb régiók esetében az egyre növekvő munkanélküliség jelentette. A közigazgatás reformja által elérendő prioritási cél az ország, beleértve a régiók gazdasági teljesítményének növelése volt decentralizált döntéshozatal alkalmazása által, főként a régiófejlesztést érintően.⁴

1996-ban megtörtént a közigazgatási területi egységek átszervezése 8 ún. regionális kerületből, azaz 8 megyéből álló rendszer létrehozásával, illetve a korábbi „nagy” járások területének felosztásával, amely által a járások száma 38-ról 79-re emelkedett. E tagolások eredményeképpen az érintett járásoktól elcsatolt, új járást képező, gazdaságilag gyengébb lábakon álló területek hanyatlása még intenzívebb lett. A foglalkoztatás mértéke tovább csökkent⁵.

1.2. A 2014-2020 közötti programidőszak eredményeinek ismertetése

A 2014-2020-as programidőszakra vonatkozóan 2020. január 31-ig az Európai Bizottság 13,7845 milliárd euró összegben hagyta jóvá a strukturális alapokból, a Kohéziós Alapból, valamint egyéb EU-s pénzügyi alapokból felhasználásra szánt támogatást Szlovákia számára 10 operatív program keretében megvalósuló fejlesztésekre (*SZK Pénzügy-minisztériuma*⁶, 2020). Ezt az összeget az év folyamán 15,137 milliárd euró összegre emelték, a szükséges önrész mértéke eléri a 3,987 milliárd eurót (Európai Bizottság, 2020). A 2014-es évtől a 2020-as év közepéig terjedő időszakban az EU-s források felhasználása

² BUČEK M.–REHÁK Š.–TVRDOŇ J.: Regionálna ekonomia a politika. (Wolters Kluwer, Bratislava, 2010)

³ Uo.

⁴ SLOBODA, D.: Slovensko a regionálne rozdiely. Konzervatívny inštitút, (Bratislava, 2006)

⁵ 2. lj.

⁶ Ministerstvo financií SR

nálásának mértéke elérte az 5,20 milliárd eurót, amely csupán a kohéziós allokáció 33,9%-át tette ki (SZK Beruházási, Regionális fejlesztési és Informatikai Minisztériuma⁷, 2020). Az EU-s források lassú tempójú felhasználásának hátterében gyakorta a bonyolult adminisztratív rendszer áll. Továbbá előfordulhat, hogy nincs megfelelő összehangoltság a miniszteri tárcák között az EU-s források megszerzésére irányuló törekvésben. A következő problémát a források nem korrekt módon történő felhasználása jelentheti, amely szankciókat vonhat maga után, az EU akár korlátozhatja is a források nyújtását. Mindezek a kedvezőtlen tényezők valószínűleg a jelen programidőszakban is hatással lehetnek a források lassú tempóban történő felhasználására, akárcsak a súlyos társadalmi-gazdasági károkat okozó koronavírus világjárvány.⁸ A szlovák kormány az év első harmadában a koronavírus okozta válságra való tekintettel, határozattal 1,205 milliárd euró összegben jóváhagyta a strukturális alapokból nyújtandó támogatások átcsoportosítását a járványhelyzettel szembeni küzdelemre. Mindemellett a strukturális alapokból támogatásra jogosult, leszerződött projektek száma 12 649, amelyből a 2020-as év első felében 28,6%-ost sikerült befejezni. A Zsolnai (Žilinský kraj), a Kassai (Košický kraj) és az Eperjesi Regionális Kerületben a legmagasabb a leszerződött projektek száma és a felhasználható pénzügyi eszközök összege. Ebben az időszakban az országban megvalósult projektek a legnagyobb számban a Vidékfejlesztés OP (1711) és az Életkörnyezet Minősége OP (720) keretében valósultak meg.⁹

1.3. A Szlovák Köztársaság régiói között fennálló egyenlőtlenségek

A Szlovák Köztársaság jelenlegi, Európai Unió által elfogadott területi statisztikai rendszerében, azaz a NUTS-rendszerben a kerületek, azaz a megyék mint közigazgatási egységek képezik a NUTS 3 egységeket (8 megye), ezek aggregálásával jött létre a négy NUTS 2 szintű tervezési-statisztikai régió. Az ország területi statisztikai rendszerének felépítését a következő oldalon lévő táblázat tartalmazza, amelyben fel van tüntetve a NUTS régiók átlagos népességszáma, valamint az átlagos területméretek.

⁷ Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR

⁸ Agentúra SITA, SITA ügynökség, 2006.

⁹ SZK Beruházási, Regionális fejlesztési és Informatikai Minisztériuma, 2020.

Régiók	Számuk	Területek a Szlovák Köztársaságban	Átlagos népesség-szám (ezer fő)	Átlagos terület-méret (km ²)
NUTS 1	1	SZK	5450	49035
NUTS 2	4	Pozsonyi kerület, Nyugat-, Közép- és Kelet-Szlovákia	1362,5	12258,75
NUTS 3	8	Pozsonyi, Nagyszombati, Trenčsényi, Nyitrai, Zsolnai, Besztercebányai, Eperjesi és Kassai kerület	681,25	6129,375
NUTS 4 (LAU 1)	79	járások	68,98	620,69
NUTS 5 (LAU 2)	2890	községek	1,89	16,97

1. táblázat: **Szlovákia NUTS-rendszerének felépítése a 2018-as évben**

Forrás: Szlovák Köztársaság Statisztikai Hivatala (Štatistický úrad SR), Wikipédia, 2020.02.23, saját feldolgozás

A következő táblázat tartalmazza egyebek mellett a lakosság számának megoszlását, az egy főre jutó GDP alakulását, valamint az ország GDP-jéhez való hozzájárulás mértékét az egyes NUTS II régiókban.

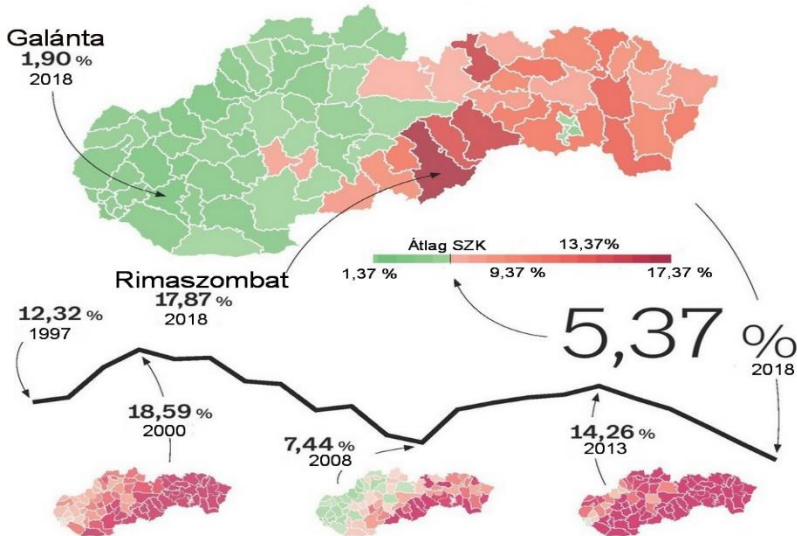
NUTS II Régiók	Terület nagysága (km ²)	Lakosság száma (ezer fő)	Népsűrűség (fő/km ²)	Egy főre jutó GDP (euró/fő)				Hozzájárulás az ország GDP-hez (%)
				Abszolút			EU28=100	
				2018	2018	1997	2007	2017
Szlovákia	49035	5450	111,08	4535	11684	15602	74	100,0
Pozsonyi régió	2053	660	319,21	9740	27720	36704	124	28
Nyugat-Szlovákia	14993	1826	121,89	4268	11330	14429	47	31,1
Közép-Szlovákia	16256	1339	82,4	3752	9240	12439	41	19,6
Kelet-Szlovákia	15733	1625	103,28	3453	7995	11128	37	21,3

2. táblázat: A SZK NUTS II régióinak válogatott gazdasági mutatói

Forrás: Szlovák Köztársaság Statisztikai Hivatala, 2020. 02. 23; Eurostat, Wikipédia, 2020.02.23, saját feldolgozás

A 90-es évek közepéhez képest a 2007-es évre átlagban véve az ország, illetve a NUTS II régiók teljesítményét, elmondható, hogy körülbelül megháromszorozódott az egy főre jutó GDP. A 2017-es évre a GDP nagysága pedig csaknem a négyszeresére emelkedett az 1997-es évi GDP mértékéhez képest. A NUTS II Pozsonyi régió (NUTS II Bratislavský región) kiemelkedő teljesítményt nyújt az ország GDP-jéhez való hozzájárulás tekintetében (28%), ha csupán az ott élő lakosság számát vesszük alapul, amely más NUTS II régiók lakosságának csupán felét, harmadát képezi. Az EU 28 tagállamának átlag GDP-jével való összevetésben is egyedüli kivételt jelentve a Pozsonyi régió nyújtott kimagasló teljesítményt a 2017-es évben, a többi régió számottevő mértékben maradt alul.

A munkanélküliség egy olyan makroökonómiai mutató, amely szinte a szlovák állam megalakulásától számított, napjainkig terjedő teljes időszakban problematikus volt. A következő ábra jól szemlélteti, hogyan változott a munkanélküliség mértéke az utóbbi bő két évtizedben az ország területén.



1. Ábra: A munkanélküliség mértékének alakulása 1997-2018 között

Forrás: Sme napilap¹ (2020)

Az 1997-es évben 12,32% körül mozgott a munkanélküliség az országban, amely tovább emelkedett az ezredfordulóra elérve a 18,59%-os szintet. A 2008-as gazdasági világválságig jelentős javulás volt tapasztalható a foglalkoztatottság terén, főként az ország nyugati régióiban, ami nagyban volt

¹ Denník Sme

köszönhető az idegen tőke beáramlásnak a szlovákiai autóiparba. A déli, keleti régiókban élők sajnos nem tapasztaltak a foglalkoztatottság terén hasonló mértékű javulást. A munkanélküliség mértéke országosan 7,44%-ra csökkent, majd a gazdasági világválság hatására újra jelentős emelkedésnek indult, 2013-ra elérte a 14,26%-ot. Napjainkra 5,37%-os szintre süllyedt, viszont a Közép-szlovákiai (Stredné Slovensko) és Kelet-szlovákiai (Východné Slovensko) NUTS II régiókban továbbra is meghaladja a 10%-ot, sőt a Rimaszombati járásban (Okres Rimavská Sobota) eléri a 17,87%-ot.

A következő táblázat a bérek megoszlására vonatkozó adatokat tartalmazza a 2009-es évben és az egy évtized elteltével későbbi évben.

NUTS II Régiók	Férfiak				Nők				Összesen			
	2009		2018		2009		2018		2009		2018	
	Euró	%	Euró	%	Euró	%	Euró	%	Euró	%	Euró	%
Szlovákia	941,7	100,0	1306	100,0	658,67	100,0	1020	100,0	803,3	100,0	1171	100,0
Pozsonyi régió	1389,7	147,6	1733	132,7	940,53	142,8	1309	128,3	1178,2	146,7	1532	130,8
Nyugat-Szlovákia	815,4	86,6	1204	92,2	584,91	88,8	935	91,7	703,1	87,5	1078	92,1
Közép-Szlovákia	804,8	85,5	1177	90,1	584,96	88,8	931	91,3	692,9	86,3	1058	90,4
Kelet-Szlovákia	818,8	86,9	1116	85,4	585,83	88,9	914	89,6	704,7	87,7	1022	87,3

3. táblázat: **Havi átlagos nominálbérek megoszlása Szlovákiában a 2009-es, 2018-as évben**

Forrás: Szlovák Köztársaság Statisztikai Hivatala, 2020. 02. 23

A 2009-es évhez képest a 2018-as évre jelentős mértékű volt az átlagos nominálbérek növekedése. A legmagasabb munkabérral rendelkező foglalkoztatottak a Pozsonyi NUTS II régióban (NUTS II Bratislavský región) végeznek munkatevékenységet, ebben 2009 óta nem történt változás, viszont némileg csökkent a bérekben jelentkező különbség a Pozsonyi NUTS II régió és a többi régió között. Csaknem 10%-kal csökkent egy évtized elteltével a férfiak és nők keresete közötti különbség, viszont az erősebbik nem képviselői még így is bő 20%-kal magasabb keresettel rendelkeznek. Összességében elmondható, hogy bár jelentős növekedés történt a béreket illetően a Kelet-szlovákiai régióban is, viszont növekedett a bérkülönbség a többi NUTS II régióban foglalkoztatottak javára.

A kerületek, azaz megyék gazdasági helyzetét tekintve megjegyezhető, hogy a Pozsonyi kerület (Bratislavský kraj) a legdinamikusabban növekvő régió, versenyképes, nemcsak szlovákiai, de európai szinten is. Magas innovációs potenciállal rendelkezik és mivel határ menti terület, jelentős mértékben adottak a feltételek a határon átnyúló együttműködésre. A vállalkozói tevékenység szintén nagyon jelentős. A Nagyszombati kerület (Trnavský kraj) országos szinten a második helyen áll a versenyképesség és a fejlődés dinamizmusa szempontjából. Többségében vidéki terület, amely fejlett iparral rendelkezik. A Pozsonyi kerülethez hasonlóan ez a kerület is jelentős mértékű határon átnyúló együttműködésre alkalmas földrajzi adottságainál fogva. Az utóbbi évtizedekben nagyszámú befektető, főként autógyártó helyi leányvállalatainak igényeit igyekeznek kielégíteni. A Pozsonyi kerülettel együttesen az EU regionális fejlesztési tevékenységének központjában áll, ami viszont más megyékről sajnos nem mondható el. A Trenčéni kerület (Trenčiansky kraj) szintén a Nyugat-szlovákiai NUTS 2 régió részét képezi. Jelentős, gyorsan növekvő, versenyképes ipari régió, amely a külföldi befektetők számára vonzó lehet. Földrajzilag Csehországhoz fekszik közel, így az ottani határon átnyúló együttműködésre alkalmas. A Nyitrai kerület (Nitriansky kraj) többségében vidéki jellegű, lassan fejlődő régió, viszonylag kedvező elhelyezkedéssel. Közepes mértékű lehetőségek adóttak az innovációra. A Zsolnai kerület (Žilinský kraj) gyorsan növekvő, versenyképes terület. A területén működő gépipari ágazat magas innovációs potenciállal rendelkezik. A Besztercebányai kerület (Banskobystrický kraj) egy vidéki, lassan fejlődő, inkább stagnáló terület, csekély mértékű lehetőségek adóttak az innovációra. Hasonlóak mondhatók el az Eperjesi kerületről (Prešovský kraj) is. A Kassai kerület szintén lassan fejlődő, sőt stagnáló terület, viszont közepes mértékű felkészültséggel rendelkezik az innovációra. Földrajzi elhelyezkedésénél fogva adóttak a lehetőségek a Magyarországgal és Ukrajnával való határon átnyúló együttműködésre.¹

¹ SZK Kormányhivatala, Úrad vlády SR, 2012.

1.4. A szlovák regionális politika perspektívái

A szlovák állam az ENSZ Agenda 2030 stratégiai dokumentumával összhangban a következő programidőszakra elfogadta a „Szlovákia 2030” („Slovensko 2030”) stratégiai dokumentumot, amely a közigazgatás minden szintjén alkalmas a hosszú távú integrált stratégiai irányítás és tervezés bevezetésére. Mind horizontálisan (ágazatok fölötti szinten), mind vertikálisan (közigazgatási szintek között) megvalósulhat az integrált irányítás, együttműködés a régiófejlesztés belső potenciáljainak hatékony kihasználása érdekében. Ez a dokumentum tartalmazza tehát a következő időszakra vonatkozóan a regionális politika újonnan megfogalmazott vízióját és stratégiáját, amelyek a következő négy alapelvre épülnek:

- fenntarthatóság, vagyis az elérhető források és azok felhasználásának egyensúlya,
- az életminőség javítása a gazdasági növekedést megelőző szempont,
- szinergián alapuló hatékonyság,
- a politikai célok és elérésükhöz szükséges eszközök integrálása.²

2. A NUTS II Kelet-szlovákiai régióban a strukturális alapokból nyújtott támogatások által megvalósított fejlesztések hatásai

2.1. A NUTS II Kelet-szlovákiai régió jellemzése

A Kelet-szlovákiai régió három szomszédos országgal határos, déli részén Magyarországgal, keleti részén Ukrajnával, míg északi részén Lengyelországgal. Területe 15 729 km², lakossága a 2012-es évben meghaladta az 1,6 millió főt. Közigazgatásilag a Kassai Önkormányzati Kerületből (Košický samosprávny kraj) és az Eperjesi Önkormányzati Kerületből (Prešovský samosprávny kraj) tevődik össze. Szlovákia területének mintegy 32%-át foglalja magában, az ország lakosságának kb. 30%-a él ebben a régióban. Területén 24 járás helyezkedik el, illetve két jelentős méretű városi agglomeráció – Kassa és Eperjes városokkal középpontjaikban.³ Akárcsak a Közép-szlovákiai régió esetében, a Kelet-szlovákiai régióban is jelentős mértékű lemaradás tapasztalható a gazdasági növekedés tempóját illetően. A 2016-os

² SZK beruházásokért és információs társadalomért felelős miniszterelnök-helyettes hivatala, Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu Slovenskej republiky, 2019.

³ ANGELOVIČ M. – BENČ V.: Región Východného Slovenska – Socioekonomické postavenie v Slovenskej Republike a regionálny rozvoj. Sborník príspevku, XVII. medzinárodný kolokvium o regionálných vedách, Hustopeče, 2014.

évtől a korábbi kormány komoly erőfeszítéseket tett a három legelmaradottabb NUTS 3-as, köztük az Eperjesi és a Kassai régiókban uralkodó rossz gazdasági helyzet és a lakosság kedvezőtlen életszínvonalának kiküszöbölésére⁴.

A továbbiakban részletesebben foglalkozunk a két önkormányzati kerület sajátosságaival, a strukturális alapokból nyújtott támogatások felhasználásával.

2.2. A Kassai Önkormányzati Kerület jellemzése



2. Ábra: A Kassai Önkormányzati Kerület járásai

Forrás: Wikipédia (2020)

A Kassai Önkormányzati Kerület a maga 6754 km²-es kiterjedésével a NUTS II Kelet-szlovákiai régió két önkormányzati kerületéből a kisebbet, míg az országban a negyedik legnagyobb területet képezi. Déli részén Magyarországgal, keleti részén pedig Ukrajnával határos. Területén 11 járás, valamint 440 község található, amelyek közül 17 városi státusszal rendelkezik. Négy nagyterjedésű természetvédelmi övezettel büszkélkedhet, amelyek a következők: a Szlovák Paradicsom és a Szlovák Karszt Nemzeti Parkok, a Latorca Tájvédelmi Terület, valamint a Vihorlát-hegység.⁵

2.2.1. Népeség

Népeségét tekintve a második legnagyobb népességgel rendelkező önkormányzati kerület, a 2018-as évben a lakosok száma meghaladta a 800 000-et. A lakosok között többségben vannak a női nem képviselői, arányuk a lakosság 51,13%-át teszi ki. Országos viszonylatban magasabb népsűrűséggel

⁴ GREGOROVÁ B.–KOREC P.: Cestovný ruch ako významná súčasť rozvojového potenciálu regiónu Východné Slovensko. Univerzita Mateja Bela, Fakulta prírodných vied, Katedra geografie a geológie, Banská Bystrica, 2014.

⁵ SZK Statisztikai Hivatala, 2020.

rendelkezik, 1 km²-en átlagosan 119 lakos él.⁶ A népesség országos változásához hasonlóan ebben a kerületben is megfigyelhető a lassuló demográfiai fejlődés, valamint a lakosság előregedése. A lakosság jelentős része koncentráldódik az önkormányzati kerület központját képező Kassa város agglomerációjában, az urbanizáció mértéke a 2014-es esztendőben meghaladta az 55%-ot a megyében.⁷

2.2.2. Gazdasági sajátosságok

A 2006-es esztendőben a regionális fejlesztéssel foglalkozó szlovák gazdasági szakemberek csoportja, tagjaik közt javarészt a kelet-szlovákiai területen tevékenykedőkkel, kidolgozták a régió fejlesztési tervét „Szlovákia – Keleti Fejlesztési Terv” („Rozvojový plán Slovensko – Východ“) címmel. Ebben az időszakban a helyi gazdaság jelentős lemaradással küszködött az országos színvonalhoz, illetve az EU számos régiójához képest. Az EU régiók gazdasági előnye ugyan csökkenő tendenciát mutatott, viszont a nem túl optimista szakértői vélemények szerint a régió akkori gazdasági fejlődésének tempóját figyelembe véve hosszú időt, akár egy évszázadnyi időt is igénybe vehet a lemaradás behozása.⁸

A 2017-es évben a Kassai Önkormányzati Kerület a bruttó hazai termék létrehozásában nagy arányban járult hozzá az ország teljesítményéhez, az ország GDP-jének 12,2%-át adta. A 2018-as évben a gazdasági egységek száma meghaladta a 60 000-et, amelyek között 54,2%-ot a természetes személyek, köztük javarészt egyéni vállalkozók képeztek. A jogi formát tekintve a kereskedelmi társaságok voltak túlsúlyban, emellett az építőipar, az ipar, a nehézipar, a technológia, valamint a kutatás-fejlesztés ágazatában működő vállalkozói tevékenység volt jelentős.⁹

A munkaerőpiaci viszonyokat tekintve elmondható, hogy a 2014-es évben ebben a megyében jóval alacsonyabb volt a gazdaságilag aktív lakosság aránya az országos átlaghoz képest, 3,5% volt a különbség. Az ezt megelőző évekhez képest javulás volt tapasztalható ezen a téren.¹⁰

2.2.3. Közlekedési infrastruktúra

Az úthálózat teljes hossza meghaladja a 2380 kilométert, az ország úthálózatának csaknem 1/8-át teszi ki. A legjelentősebb útszakaszok, vasútvona-

⁶ Uo.

⁷ ROSIČOVÁ, K.: Podrobná analýza Košického kraja. Úrad Košického samosprávneho kraja, Košice.

⁸ Tápák et al. : Rozvojový plán Slovensko – Východ. (2010 Prešov, Košice.)

⁹ 15. l.j.

¹⁰ 17. l.j.

lak kelet-nyugat irányban, valamint észak-dél irányban húzódnak. 11 hosszabb útszakasz található az ország területén, amelyek az európai úthálózat részét képezik, „E” betűvel vannak jelölve. Ezek közül említésre méltó az E50-es európai útvonal, amely Zsolna (Žilina), Eperjes (Prešov), Kassa (Košice), Nagymihály (Michalovce) városait köti össze. A keleti régió szempontjából szintén nagy jelentőségű a D1-es autópálya keleti részének megépítése, amely Kassa és Eperjes városát fogja összekötni.¹¹

2.2.4. Oktatás

A megyében az utóbbi években hozzávetőlegesen 440 óvoda, 310 alapiskola, 95 középfokú oktatási intézmény, valamint 4 felsőoktatási intézmény működik. A diákok létszáma fokozatosan csökkenő tendenciát mutatott, így némely oktatási intézmények befejezték működésüket. A két legjelentősebb főiskolai intézmény a Kassai Műszaki Egyetem, amelynek 9 karán (köztük a gépészeti, informatikai, építészeti, közgazdasági, művészeti, bányászati, környezettudományi karokon), illetve a Pavol Jozef Šafárik Egyetem, amelynek 5 karán (köztük az orvostudományi, természettudományi, jogi, filozófiai és közigazgatási karokon) folyik felsőfokú oktatás. A főiskolai képzésekben részt vevő hallgatók száma megközelítette a 20 000 főt¹².

2.2.5. Idegenforgalom

A 2013-as évben a szálláshelyek száma némileg csökkent az azt megelőző évekhez képest, viszont csaknem 350 helyszínen nyújtottak szálláslehetőséget a vendégeknek. A látogatószám meghaladta a 300 000-et, az eltöltött vendégéjszakák száma pedig 650 000 körül mozgott. A látogatottság változékonyan alakult az azt megelőző évekhez képest¹³.

2.3. A strukturális alapokból finanszírozott regionális projektek végrehajtásának állapota a Kassai Önkormányzati Kerületben

Az Európai Unió kohéziós politikai céljainak Szlovákiában történő megvalósítására az Európai Bizottság a 2006-os évben 11 710 043 211 euró összegben hagyta jóvá a strukturális alapokból, illetve a Kohéziós Alapból felhasználásra szánt támogatást a 2007-2013-as programidőszakra vonatkozóan. Ennek az összegnek a kétharmadát a strukturális alapokból felhasználásra szánt támogatás összege képezi.¹⁴

¹¹ Közlekedési, Építésügyi és Regionális Fejlesztési Minisztérium Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej Republiky, 2014.

¹² 17 l.j.

¹³ Uo.

¹⁴ Központi Koordináló Testület, Centrálny koordináčny orgán, 2008.

A következő (4. táblázat) táblázat mutatja a strukturális alapokból finanszírozott regionális projektek végrehajtásának állapotát a Kassai Önkormányzati Kerületben az előző programidőszakra vonatkozóan.

Operatív program	Benyújtott projektek	Benyújtott projektek költségvetése (€ kerekítve)	Elfogadott projektek	Elfogadott projektek költségvetése (€ kerekítve)	Realizált kiadások (€)
A társadalom „informatizálása”	9	18 799 587	5	11 136 052	7 042 044
Versenyképesség és gazdasági növekedés	813	533 064 058	278	134 812 733	90 681 651
Kutatás és fejlesztés	155	383 186 605	69	174 590 941	141 489 404
Művelődés	479	138 634 880	197	57 459 832	42 217 779
Életkörnyezet	356	755 110 009	100	296 884 555	255 324 935
Közlekedés	27	385 685 905	27	385 196 799	279 893 455
Foglalkoztatottság és szociális integráció	691	109 620 934	257	38 806 037	20 776 139
Egészségügy	51	131 439 650	13	56 068 160	54 119 478
Regionális Operatív Program	582	560 741 539	354	351 805 651	295 229 287
Összesen	3 163	3 016 283 169	1 300	1 506 760 761	1 186 774 173

4. táblázat: A 2007-2013-as programidőszakban strukturális alapokból finanszírozott regionális projektek végrehajtásának állapota operatív programok szerint a Kassai Önkormányzati Kerületben a 2016-os év végéig terjedően

Forrás: Saját készítés a Központi Koordináló Testület munkatársa, Bernát Martin beszámolója alapján (2017), 2020. 06. 22.

A táblázatban szereplő adatok alapján elmondható, hogy Kassa megye jelentős mértékben részesül az európai uniós strukturális alapokból nyújtott támogatásokból az Európai Bizottság által Szlovák állam részére jóváhagyott összeghez képest. Összesen 3163 pályázati kérelem került benyújtásra, amelyek 41,1%-a részesült támogatásban. Az elfogadott projektek megvalósításának összköltsége viszont csaknem 50%-át képezi a benyújtott pályázati kérelmek költségvetésének. A Foglalkoztatottság és szociális integráció Operatív Program keretében megvalósításra kerülő projektekre szánt támogatásokkal kapcsolatban nyújtották be a legtöbb igénylést, számbelileg 691, amelyek több mint 37%-a pozitív elbírálásban részesült. A korábbiakban már említést tettünk arról, hogy mennyire súlyosan érinti a munkanélküliség problematikája a NUTS II Kelet-szlovákiai régiót. Valószínűsíthető, hogy kapcsolat áll fent a kedvezőtlen foglalkoztatási mutatók és az említett operatív program keretében benyújtott pályázati kérelmek nagy száma között. Negatívum viszont, hogy az e operatív program keretében megvalósítható, elfogadott projektek költségvetése elenyésző (38,8 millió €) az egyes operatív programok keretében megvalósításra kerülő projektek összköltségéhez viszonyítva. A legnagyobb összegben a Regionális Operatív Program, a Közlekedés, valamint az Életkörnyezet Operatív Programok keretében megvalósuló projektek élveztek támogatást.¹

Egy a 2014-es esztendőben elkészült elemzés szerint, amely „A regionális különbségek kiegyenlítésének alakulása a Szlovák Köztársaságban” („Analýza vývoja vyrovnávania regionálnych disparít v SR,“) címet viseli, a Kassai Önkormányzati Kerületben a 2007-2012 közötti időszakban nem változott a közüthálózat hossza.² A Közlekedés Operatív Program keretében 385 millió eurót meghaladó összértékben kerül sor a fejlesztések megvalósítására, főként a meglévő úthálózat és hidak modernizálására, valamint néhány új útszakasz kiépítésével kapcsolatos projektdokumentáció készítésére. Az új útszakaszok kiépítésére a következő néhány évben kerül sor, amely során az adott területek tulajdonjogi viszonyait is rendezni kell, ami késleltetheti az építkezések megkezdését.³ Az útszakaszok modernizálása nyilvánvalóan növeli a közlekedés biztonságát és hatékonyságát.

Az Életkörnyezet Operatív Program végrehajtása keretében a 2007-2012 közötti időszakban csaknem harmadával nőtt a csatorna hálózat hossza, ami az életminőség jelentős javulásához járult hozzá számos település lakossága számára. A csatorna hálózatra csatlakoztatott lakosok aránya 2007-2012 közötti időszakban 57%-ról 60,7%-ra emelkedett, ami szintén alátámasztja az előbbi állítást.⁴ Ugyancsak az Életkörnyezet OP keretében került sor a meteorológiai állomások, vészjelzőrendszerek modernizálására, valamint

¹ Központi Koordináló Testület, 2017

² SZK Kormányhivatala, 2014

³ Kassai Önkormányzati Kerület Košický samosprávny kraj, 2015

⁴ 26 lj.

a korábbi környezeti terhek kiküszöbölését célzó projektek megvalósítására, amelyek a veszélyes anyagok gyűjtésének és ártalmatlanításának előkészítésére irányulnak.⁵

A Regionális Operatív Program keretében megvalósuló projektek pénzügyi támogatása a legnagyobb mértékű, meghaladja a 351 millió eurót. A program keretében megvalósított projektek jelentős része az épületek energetikai jellemzőinek javítására, főként az oktatási intézmények felújítására irányult. A projektek további jelentős része a szociális és egészségügyi szolgáltatást nyújtó intézmények rekonstrukciójára, valamint a műemlékvédelemre irányult.⁶ A rekonstrukciók célja az intézményekben jelen lévő emberek kényelmének biztosítása, illetve az energiatakarékosság, melyek a projekteknek köszönhetően realitássá váltak.

A kutatás és fejlesztés területén a támogatásoknak köszönhetően hatóddal nőtt a foglalkoztatottak száma a 2007-2012 közötti időszakban.⁷ Összeségében a megye területén viszont nem volt jelentős változás a versenyképesség és foglalkoztatottság terén, amit a megye szakemberei is konstatálnak a 2007-2013 közötti programidőszak elemzésére szolgáló tanulmányban.⁸

A következő táblázat egyértelműen azt mutatja, hogy a Kassai Önkormányzati Kerület a strukturális alapokból nyújtott támogatások operatív programok keretében történő kihasználását illetően a középmezőnyben helyezkedik el a többi önkormányzati kerület közül.

⁵ 27. lj.

⁶ Uo.

⁷ 26. lj.

⁸ 27. lj.

NUTS 3 Önkormányzati Kerületek	Benyújtott projektek	Benyújtott projektek költségvetése (€ kerekítve)	Elfogadott projektek	Elfogadott projektek költségvetése (€ kerekítve)	Realizált kiadások (€)
Pozsonyi (Bratislavský)	1 987	2 259 510 933	1 175	1 449 222 733	1 212 021 366
Nagyszombati (Trnavský)	2 039	1 911 093 902	770	821 799 006	646 842 172
Trencsényi (Trenčiansky)	2 048	3 083 547 966	817	2 164 755 844	1 540 275 511
Nyitrai (Nitriansky)	2 547	2 168 898 836	1 033	875 621 764	677 867 193
Zsolnai (Žilinský)	3 042	3 862 135 140	1 264	2 457 324 522	1 791 541 464
Besztercebányai (Banskobystr.)	3 434	3 129 782 658	1 384	1 596 845 108	1 184 415 219
Eperjesi (Prešovský)	4 580	3 837 234 276	1 991	2 013 762 357	1 396 047 355
Kassai (Košícký)	3163	3 016 283 169	1300	1 506 760 761	1 186 774 173

**5. táblázat: A Kassai Önkormányzati Kerület hatékonyságának megítélése
Szlovákia önkormányzati kerületeivel összevetve a strukturális alapokból nyújtott támogatások
kihasználása terén a 2007-2016 közötti időszakban**

*Forrás: Saját készítés a Központi Koordináló Testület munkatársa, Bernát Martin beszámolója alapján (2017),
2020. 06. 22.*

A legnagyobb számban elfogadott projektek Eperjes megyében kerültek megvalósításra, viszont a legnagyobb összegű támogatásban Zsolna megye részesült, Eperjes megye a harmadik, míg Kassa megye az ötödik helyet foglalja el ezen a téren az ország nyolc megyéje közül.¹

2.4. Sikeresen befejezett projektek a Kassai Önkormányzati Kerületben

A sikeresen befejezett projektek közül bemutatásra kerül néhány különböző operatív program keretében, illetve prioritási tengely mentén megvalósított projekt, mely nagyobb jelentőséggel bírhat a társadalmi-gazdasági fejlődés szempontjából. A következő projektek a 2007-2013-as programidőszakban lettek elfogadva, számos projekt megvalósítása túlnyúlt a korábbi programidőszakon.

2.4.1. A Kassai Önkormányzati Kerület útszakaszai - 8 (Adott községek Tóketerebes-Gálszécs közötti útvonalhoz való csatlakoztatása) elnevezésű projekt

A projekt megvalósításának helyszíne: Kassai Önkormányzati Kerület, Tóketerebes (Třebišov) és Gálszécs (Sečovce) városok térsége.

A projekt befejezésének dátuma: 2014-es év decembere.

A projekt szlogenje: Európai Regionális Fejlesztési Alap – „Befektetés a jövőbe”.

A projekt a Regionális Operatív Program keretében került megvalósításra.

A projekt célja: A lakosság közlekedéshez való hozzáféréseinek javítása a növekedési pólusok felé irányulva.

A projekttel kapcsolatos tevékenységek és megvalósításuk a következő:

- A1 – Szécskeresztúr (Zemplinská Teplica) – Zebegnyő (Zbehňov) – Gálszécs (Sečovce) közötti útszakaszokon
- A2 – Kereplye (Kravany) – Parnó (Parchovany) – Gálszécs (Sečovce) közötti útszakaszokon
- A3 – Nagy- (Malé Trakany) és Kistárkány (Veľké Trakany) – Királyhelmece (Kráľovský Chlmec) közötti útszakaszokon.

¹ 25. l.j.

A projekt végrehajtásának eredménye: Sikeresen elkészültek, illetve felújításra kerültek a másod-, illetve harmadosztályú útszakaszok, amelyek összhosszúsága 30 652 km-t tesz ki.

A projekt finanszírozása: A projekt összköltsége 4 362 352 €, amelyből a vissza nem térítendő támogatás összege 4 144 234 €.²

2.4.2. A Kassai Önkormányzati Kerület Regionális Innovációs Központja elnevezésű projekt

A projekt megvalósításának helyszíne: Kassa (Košice) városa

A projekt befejezésének dátuma: nincs meghatározva

A projekt szlogenje: Európai Szociális Alap – „Tér biztosítása a lehetőségekhez”.

A projekt a Foglalkoztatottság és társadalmi integráció Operatív Program keretében került megvalósításra.

A projekt célja: A gazdasági fejlődés elősegítése, az egyenlőtlenségek csökkentése Kassa megye gazdasági potenciáljának célirányos felhasználásával, valamint az innováció terén elért kutatási eredmények gyakorlatba ültetésével. A régió innovációs központjának létrehozása, azt követően a gazdasági gyakorlatba átültetni az innováció irányvonalait, eszközeit, partnerségek kötése az innováció terén, ami által növekedhet a kkv-k versenyképessége és innovációs készsége, a foglalkoztatottság mértéke, valamint az innovációt támogató kultúra megerősítése a régióban.

A projekttel kapcsolatos tevékenységek és megvalósításuk a következő:

- A Kassai Önkormányzati Kerület Innovációs akadémiájának létrehozása
- Regionális innovációs stratégiai központ létrehozása
- Projektmenedzsment és -népszerűsítés

A projekt végrehajtásának eredménye:

- A régió szakemberei számára nyújtott színvonalas oktatási, szakmai gyakorlati program biztosítása az innovációs lehetőségek bevezetésének módjával kapcsolatban.

² KUPČÍK, P.: Cesty KSK (Napojenie obcí na Trebišov a Sečovce). Košický samosprávny kraj, Košice, 2014.

- Az innovációs gazdaság területén alkalmazott emberi erőforrás stratégiák átadásának, az ezzel kapcsolatos képzési tervek kidolgozásának biztosítása.
- Működőképes nemzetközi partnerségek kiépítése, valamint a régió innovációs stratégiáját támogató intézmények létrehozása.
- Az innovációs területen működő munkaerő nagyobb színvonalú technikai felszereltségének biztosítása.

A projekt finanszírozása: A projekt összköltsége 799 922,68 €, amelyből a vissza nem térítendő támogatás összege 759 926,54 €. ³

2.5. Az Eperjesi Önkormányzati Kerület jellemzése



3.Ábra: **Az Eperjesi Önkormányzati Kerület járásai**
Forrás: Wikipédia (2020)

Az Eperjesi Önkormányzati Kerület (Prešovský samosprávny kraj) az ország észak-keleti részén helyezkedik el, a maga 8973 km²-es kiterjedésével az ország második legnagyobb területét képezi. Északon Lengyelországgal, keleten pedig Ukrajnával határos. Területén 13 járás, valamint 665 község található, amelyek közül 23 városi státusszal rendelkezik. Területének jelentős részét a Külső-Kárpátok foglalja el, számos védett területtel büszkélkedhet. ⁴

2.5.1. Népeség

Az önkormányzati kerületek közül a 2018-as év végéig ebben a kerületben volt a legnagyobb a lakosság száma, amely meghaladta a 825 ezer főt. A népsűrűséget tekintve megjegyezhető, hogy a második legkisebb népsűrűségű megye az országban, 92 fő esik átlagosan egy km²-nyi területre. ⁵ A 2015-ös

³ KUPČÍK, P.: Regionálne inovačné centrum Košického samosprávneho kraja. Košický samosprávny kraj, Košice, 2013.

⁴ 15. lj.

⁵ Uo.

évben a megye központját képező Eperjes (Prešov) városában 90 ezer lakos élt, ezzel a harmadik legnagyobb népességgel rendelkező város volt az országban. Az urbanizáció mértéke némileg csökkent az azt megelőző években. A megyében magasabb mértékben találhatóak vidéki területek. A megye központjához közeledve a lakosság számának növekedése figyelhető meg, a megye határ menti területein viszont jelentős mértékű volt a lakosság számának csökkenése.⁶

2.5.2. Gazdasági sajátosságok

A megye változatos iparral rendelkezik, területén képviselteti magát a fém-, fafeldolgozó ipar, élelmiszeripar, az elektrotechnikai ipar, gépipar, vegyipar, a textilipar és egyéb iparágak. Jelentős továbbá a mezőgazdasági termelés, a mezőgazdasági földterületek aránya 41,7% a megye összterületéhez képest.⁷

A 2014-es évben a gazdaságilag aktív lakosok száma közelített a 400 ezerhez, ami a megye lakosságának 48,1 %-át tette ki. A dolgozó lakosok száma 1,7%-kal emelkedett a 2013-as évhez képest. A munkanélküliség aránya viszont nagymértékű volt, elérte a 17,45%-ot.⁸

A megye területén több mint 21 ezer vállalat működött, az egyéni vállalkozók száma meghaladta az 51 ezret.⁹

2.5.3. Közlekedési infrastruktúra

A megye teljes úthálózatának hosszúsága meghaladja a 3149 km-t, relatíve sűrű úthálózattal rendelkezik, viszont az I. osztályú utak aránya csupán 22,6%-ot tesz ki a teljes úthálózat hosszából. A legjelentősebb útszakasz Eperjes és Kassa városát köti össze. A megye vasúti hálózata kevésbé fejlett, a vasútvonalak hossza mindössze 420 km. A tömegközlekedés fajtái közül az autóbusz-közlekedés a legnépszerűbb. A légi közlekedés a Poprád városában található nemzetközi repülőtér által biztosított, egyaránt működik a személy-, áru-, valamint postaforgalom.¹⁰

2.5.4. Oktatás

⁶ HASARA et al.: Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja Prešovského samosprávneho kraja na obdobie 2014-2020. Prešovský samosprávny kraj, Prešov – I.U.N. EX PERSON, spol. s.r.o., Banská Bystrica. 2015.

⁷ 15. lj.

⁸ 38. lj.

⁹ 15. lj.

¹⁰ 38. lj.

Az alapfokú oktatás a megye 417 intézményében valósult meg a 2014-es évben. A gimnáziumok száma 2014-es évi adat szerint 37, míg a szakközépiskoláké 72. Az adott évben valamivel több, mint 22 400 diák szerzett középfokú végzettséget, nagyobb részük állami intézményeket látogatott. A diákok létszáma a 2009-es évhez viszonyítva jelentősen, harmadával csökkent.¹¹ A felsőfokú oktatás két intézményben biztosított, ezek egyike az Eperjesi Egyetem, a másik a Nemzetközi Üzleti Főiskola ISM Slovakia.¹²

2.5.5. Idegenforgalom

A turizmus szempontjából igencsak kedvező potenciállal rendelkezik a megye, számos rekreációra alkalmas terület és fürdőhely található területén. Hegyvidéki területei kezdve a Magas-Tátrától (Vysoké Tatry) más hegyvidéki területein át kedvelt üdülőhelyek, ahol a fürdőzési és szálláslehetőségek mellett számos kulturális és történelmi örökség várja az odalátogatókat. A megye területén részben vagy egészben 5 nemzeti park található. Az idegenforgalomból befolyt bevételek összege meghaladta a 12 millió eurót a 2014-es esztendőben.¹³

2.6. A strukturális alapokból finanszírozott regionális projektek végre-hajtásának állapota az Eperjesi Önkormányzati Kerületben

A 2007-2013-as programidőszakra vonatkozóan megállapítható, hogy az összes megyét figyelembe véve a legnagyobb számban kerültek benyújtásra pályázati kérelmek különféle projektek megvalósítása céljából az Eperjesi Önkormányzati Kerületben. A benyújtott pályázati kérelmek száma több mint másfélszerese volt az országos átlagnak. A benyújtott pályázati kérelmek megvalósításának összköltsége 3,837 milliárd euró volt. A jóváhagyott kérelmek, projektek száma 1991 volt, a megvalósításra szánt összköltség 2,013 milliárd eurót tett ki. A legnagyobb számban a Versenyképesség és gazdasági növekedés Operatív Program keretében nyújtották be a pályázati kérelmeket, melyeknek alig 40%-a került jóváhagyásra, viszont így is ennek az operatív programnak a keretében került megvalósításra a legtöbb projekt a többi operatív program keretében megvalósított projektek számával összehasonlítva.¹⁴ A következő táblázat tartalmazza a fent említett értékeket.

¹¹ 38. lj.

¹² 15. lj.

¹³ 38. lj.

¹⁴ 25. lj.

Operatív Program	Benyújtott projektek	Benyújtott projektek költségvetése (€ kerekítve)	Elfogadott projektek	Elfogadott projektek költségvetése (€ kerekítve)	Realizált kiadások (€)
A társadalom informatizálása	11	17 836 467	8	13 792 212	7 154 233
Versenyképesség és gazdasági növekedés	1310	713 241 133	523	280 098 063	204 663 957
Kutatás és fejlesztés	53	141 622 785	19	65 246 996	57 718 142
Művelődés	582	147 937 024	236	56 369 068	40 895 227
Életkörnyezet	611	1 054 030 005	160	327 731 707	279 511 551
Közlekedés	15	787 528 578	15	773 419 387	397 695 439
Foglalkoztatottság és szociális integráció	1073	162 704 761	514	62 718 750	35 409 442
Egészségügy	60	124 143 411	21	64 428 536	61 318 733
Regionális Operatív Program	865	688 190 111	495	369 957 638	311 680 632
Összesen	4 580	3 837 234 276	1991	2 013 762 357	1 396 047 355

6. táblázat: A 2007-2013-as programidőszakban strukturális alapokból finanszírozott regionális projektek végrehajtásának állapota operatív programok szerint az Eperjesi Önkormányzati kerületben a 2016-os év végéig terjedően

Forrás: Saját készítés a Központi Koordináló Testület munkatársa, Bernát Martin beszámolója alapján (2017), 2020. 06. 22.

A jóváhagyott projektek összköltségvetése a Közlekedés Operatív Program esetében volt a legmagasabb, amelyet ezen a téren a Regionális OP, az Életkörnyezet OP, valamint a már említett Versenyképesség és gazdasági növekedés OP követett. Nyilvánvaló, hogy a pályázati kérelmeket benyújtók ezeken a területeken szerettek volna fejlődést elérni a megyében.¹

A 2014-es esztendőben elkészült, „A regionális különbségek kiegyenlítésének alakulása a Szlovák Köztársaságban” („Analýza vývoja vyrovnávanía regionálnych disparít v SR”) címet viselő tanulmány szerint a 2007-2012 közötti időszakban a közúthálózat hossza több mint 55 km-rel növekedett a Közlekedés Operatív Program keretében megvalósított projekteknek köszönhetően. A vasúthálózat hossza nem változott az említett időszakban.² Emellett jelentős mértékű volt a közlekedési csomópontok kiépítése, az útszakaszok modernizálása és rekonstrukciója a forgalmasabb útvonalak mentén.³

A Regionális Operatív Program keretében megvalósuló projektek esetében főként az oktatási és egészségügyi intézmények modernizálására és felújítására, energetikai jellemzőinek javítására helyezték a hangsúlyt, ily módon kívánták elérni az ezekben az intézményekben nyújtott szolgáltatások színvonalának növekedését.⁴ Jelentős mértékű volt ugyanakkor a szociális intézmények számának növekedése, amely 120-ról 184-re növekedett a megfigyelt időszakban.⁵

Az Életkörnyezet Operatív Program keretében megvalósított fejlesztéseknek köszönhetően csaknem ötödével növekedett a csatornahálózat hossza a megyében, ami által a csatornahálózatra csatlakoztatott lakosok aránya a 2007-2012 közötti időszakban 51,8%-ról 60,8%-ra emelkedett.⁶ A projektek további jelentős része az árvizek elleni védelem javítására, az ivóvízkészletek védelmére és racionális felhasználására, valamint a klasszikus energiahordozók felhasználásáról a megújuló energiaforrások felhasználására való fokozatos áttérésre irányult. Mindezekben a területeken jelentős előlépésre sikerült szert tenni a sikeres projekteknek köszönhetően.⁷

A Versenyképesség és gazdasági növekedés Operatív Program keretében megvalósult projekteknek köszönhetően létrejöttek új, illetve felújításra kerültek a régi vállalkozói zónák, ipari parkok, ami egyéb ösztönzők mellett pozitívan befolyásolta az új befektetők megjelenését a megye területén. A vidéki vállalkozások, amelyek a régió belső potenciálját próbálják kihasználni, sajnos továbbra sem fejlődnek az elvárt mértékben. Ami az idegenforgalmat il-

¹ Uo.

² 26. lj.

³ 38. lj.

⁴ 38. lj.

⁵ 26. lj.

⁶ Uo.

⁷ 38. lj.

leti, kedvezően alakultak a mutatók, némileg emelkedett az eltöltött vendégéjszakák száma. A munkaerő-potenciál kihasználása jelentősen javult az elmúlt időszakban. A kutatás és fejlesztés terén a fejlesztéseknek köszönhetően sikerült megerősíteni a tevékenységek teljes sorát. A többi operatív program keretében megvalósított projektek mérsékelten befolyásolták a társadalmi-gazdasági fejlődést a megyében.⁸

2.7. Sikeresen befejezett projektek az Eperjesi Önkormányzati Kerületben

A sikeresen megvalósított projektek közül bemutatásra kerül néhány nagyobb költségvetésű projekt, melynek megvalósítása hozzájárult a régió társadalmi-gazdasági fejlődéséhez. A következő projektek a Regionális OP, illetve a Foglalkoztatottság és szociális integráció OP keretében, más-más prioritási tengelyek mentén kerültek megvalósításra. A projektek társfinanszírozója a Kassai Önkormányzati Kerület, illetve a szlovák állam, előbbi 5%-os, utóbbi 10%-os önrésszel járult hozzá a projektek megvalósításához. A költségek 85%-át a strukturális alapokból finanszírozták.⁹

2.7.1. A II. és III. osztályú útszakaszok korszerűsítése az Eperjesi Önkormányzati Kerületben, Eperjes város területén – 1. szakasz

A projekt megvalósításának helyszíne: Eperjes (Prešov) város területe

A projekt befejezésének dátuma: 2011-es év februárja

A projekt szlogenje: Európai Regionális Fejlesztési Alap – „Befektetés a jövőbe”.

A projekt a Regionális Operatív Program keretében valósult meg.

A projekt célja: Eperjes város II. és III. osztályú útszakaszainak rekonstrukciója és korszerűsítése

A projekt végrehajtásának eredménye: A város területén lévő útszakaszok felújítása által a közlekedés biztonságosabb és hatékonyabb lett.

A projekt finanszírozása: A nyújtott támogatás összege 1 364 364,18 €, az önrész 71 808,64 €.¹⁰

⁸ Uo.

⁹ Eperjesi Önkormányzati Kerület Prešovský Samosprávny Kraj 2011.

¹⁰ Uo.

2.7.2. Az Eperjesi Önkormányzati Kerület hivatalában dolgozó alkalmazottak célzott oktatása a gazdasági információs rendszerrel kapcsolatos munkavégzés terén

A projekt megvalósításának helyszíne: Eperjes városa

A projekt befejezésének dátuma: 2010-es év novemberre

A projekt a Foglalkoztatottság és szociális integráció Operatív Program keretében valósult meg.

A projekt célja: Az Eperjesi Önkormányzati Kerület hivatalában dolgozó alkalmazottak készségeinek és alkalmazkodóképességének fejlesztése volt a Megyei intézményfenntartó Központ működési rendszerének változásaival kapcsolatban.

A projekttel kapcsolatos tevékenységek és megvalósításuk a következő:

- a projektben részt vevő alkalmazottak oktatása mentorálás formájában
- oktatás e-learning formájában

A projekt végrehajtásának eredménye: A projekt résztvevőinek eredményesen végzett képzése mindkét módon, a képzésekről szóló oklevelek átvétele az alkalmazottak részére. Az alkalmazottak hatékonyabban tudják végezni az általuk ellátott feladatokat, ami a közösség javát szolgálja.

A projekt finanszírozása: A vissza nem térítendő támogatás összege 485 933,38 €, az önrész összege 25 575,44 €¹¹

2.7.3. TEPO 2014-2015

A projekt megvalósításának helyszíne: Eperjesi Önkormányzati Kerület

A projekt befejezésének dátuma: 2015-ös év decembere

A projekt szlogenje: Európai Regionális Fejlesztési Alap – „Befektetés a jövőbe”.

A projekt a Regionális Operatív Program keretében valósult meg.

¹¹ Eperjesi Önkormányzati Kerület, 2016

A projekt célja: A Regionális Operatív Program decentralizált intézkedéseinek hatékony végrehajtása, valamint a 2014-2020-as programidőszakra vonatkozóan a Regionális OP-hoz tematikusan kapcsolódó operatív program kidolgozása az irányító hatóság alá tartozó közreműködő szervezetre delegált hatásköröknek a gyakorlását illetően a Regionális OP végrehajtása során.

A projekt végrehajtásának eredménye: A projekt megvalósításának eredményeként az irányító hatóság az alá tartozó közreműködő szervezetre delegál hatásköröket. További eredmény az Eperjesi Önkormányzati Kerület működési területére összpontosuló projektek irányítása és végrehajtása során alkalmazható ismeretek összesítésére kerülnek, aminek köszönhetően a projekt lehetővé teszi más jelentős projektek megvalósítását e projekt eredményeinek felhasználása által.

A projekt finanszírozása: A nyújtott támogatás összege 803 966,68 €, az önrész összege 42 314,04 €. ¹²

2.8. A NUTS II Kelet-szlovákiai régióban a 2014-2020-as programidőszak operatív programjainak keretében megvalósuló fejlesztések lehetőségei, finanszírozásának forrásai

A NUTS II Kelet-szlovákiai régió képviselője 2014-2020 közötti programidőszakban a következő 10 operatív programon keresztül igényel pénzügyi hozzájárulást a tervezett projektekhez:

- Hatékony közigazgatás OP
- Integrált infrastruktúra OP
- Integrált Regionális OP
- Életkörnyezet minősége OP
- Emberi erőforrások OP
- Vidékfejlesztés OP
- Technikai segítségnyújtás OP
- Kutatás és Fejlesztés OP
- Lengyelország – Szlovákia 2014-2020 határon átnyúló együttműködési program
- Magyarország – Szlovákia – Románia – Ukrajna 2014-2020 határon átnyúló együttműködési program. ¹³

A projektek operatív programokon keresztül történő finanszírozása a strukturális alapokból, a Kohéziós Alapból, valamint egyéb EU-s pénzügyi alapokból felhasználásra szánt támogatásokból valósul meg. Az EU-s pénzügyi források igénylése mellett természetesen felhasználásra kerülnek

¹² Uo.

¹³ 38. lj.

a projektek finanszírozása terén a 2 megye saját pénzügyi forrásai, az állami támogatások, esetlegesen a bankhitelek is.¹⁴

A jelen programidőszakban elsőbbséget élvez azon ágazati stratégiák megvalósítása, amelyek a régió fejlődésének kulcsterületeit célozzák. Jelentős számban kerülhetnek megvalósításra projektek a regionális munkaerőpiac területén, a kreatív gazdaság és az innováció terén, az informatika és agrárágazatban, valamint a társadalmi kirekesztés megfékezése terén.¹⁵ További jelentős támogatásban részesülnek azok a projektek, melyek a vállalkozások támogatását, a biztonságos és minőségi infrastruktúra kiépítését, az oktatás modernizálását, az egészségügyi és szociális központok kiépítését, a meglévő kulturális potenciál támogatását, az életkörnyezet és az emberek egészségnek védelmét, a természeti erőforrások hatékonyabb felhasználását, valamint a régió fenntartható fejlődését célozzák.¹⁶

2.9. A 2014-2020 közötti programidőszakban a Kassai Önkormányzati Kerületben megvalósult projektek eredményeinek összegzése

A Kassai Önkormányzati Kerület számára a strukturális alapokból és Kohéziós Alapból jóváhagyott pénzügyi eszközök teljes összege 1,3777 milliárd eurót tesz ki a 2014-2020 közötti programidőszakban. A 2020-as év közepéig a fent említett összegből 712,35 millió eurót sikerült felhasználni a projektek megvalósítására.¹⁷

A felhasznált pénzügyi eszközök jelentős része irányult az Integrált Infrastruktúra OP, a Magyarország-Szlovákia határon átnyúló együttműködési program, az Integrált Regionális OP, az Emberi erőforrások OP, valamint az Életkörnyezet minősége OP-on keresztül történő projektek megvalósítására.¹⁸

A 2015-2018 közötti időszakban a 20-64 év közötti korosztály körében a foglalkoztatottak arányának változása kedvezően alakult, 62,8%-ról 68%-ra emelkedett. A foglalkoztatottak száma pedig 169,5 ezerről 187,5 ezerre emelkedett az összes gazdasági ágazatot tekintve. Negatívumként értékelendő viszont, hogy a kutatás-fejlesztés területén a kiadások mértéke csaknem harmadával csökkent.¹⁹

Az felsőoktatás terén kedvező változás következett be, a fent említett időszak végére 1,5%-kal emelkedett a felsőfokú oktatásban résztvevők aránya. Amennyiben a foglalkoztatás mértékének növekedése tartós marad az

¹⁴ Uo.

¹⁵ 26. lj.

¹⁶ 38. lj.

¹⁷ SZK Beruházási, Regionális Fejlesztési és Informatikai Minisztériuma, 2020

¹⁸ Kassai Önkormányzati Kerület, 2019

¹⁹ Uo.

előttünk álló időszak éveiben, valószínűsíthető, hogy a felsőoktatásból kikerülő szakemberek is kedvezőbb feltételek mellett tudnak elhelyezkedni a Kassai Önkormányzati Kerületben. A régió fejlődése szempontjából releváns, hogy megőrizze vagy növelje szakembereinek arányát.²⁰

A szegénység és társadalmi kirekesztés által veszélyeztetett lakosok aránya sajnos továbbra is magas arányú, sőt a 2015-2018 közötti időszakban 0,2%-kal emelkedett 20,3%-ra.

A nyilvános vízvezeték és csatorna hálózatra csatlakoztatott lakosság aránya a fent említett időszakban 83,7%-ról 84,9%-ra emelkedett, ami által növekedett a megye területén élő lakosok életszínvonala.²¹

A szilárd károsanyag-kibocsátás csaknem 29%-kal csökkent a megfigyelt időszak kezdetéhez képest, ami nagyon kedvező adat a klímavédelem szempontjából. A szén-dioxid-kibocsátás hasonló ütemben és mértékben csökkent.²²

A jó állapotban lévő I. és II. osztályú útszakaszok aránya 61,7%-ról 64,2%-ra emelkedett, míg az autópályák és gyorsforgalmi utak aránya csupán csekély mértékben változott, 6,6%-ról 7,2%-ra emelkedett.

Az egészségügyben foglalkoztatottak száma nem vagy csak csekély mértékben változott, míg az oktatásban foglalkoztatottak száma kisebb mértékben növekedett.²³

Tekintve, hogy a jóváhagyott források csupán 51,7%-át sikerült felhasználni a jelen programidőszak csaknem végéig, elmondható, hogy jelentős a csúszás mértéke a források felhasználását illetően. A megvalósított projektek, akárcsak a korábbi programidőszakban megvalósítottak, egyelőre nem hoztak nagyobb mértékű kedvező változást számos területen. Akad azonban néhány olyan terület, mint például az életkörünyezet minőségének javítása, a foglalkoztatás mértékének növelése, vagy a felsőoktatásban részt vevők számának növelése, ahol szembetűnő változás tapasztalható.²⁴

2.10. A 2014-2020 közötti programidőszakban az Eperjesi Önkormányzati Kerületben megvalósult projektek eredményeinek összegzése

A Eperjesi Önkormányzati Kerület számára a strukturális alapokból és Kohéziós Alapból jóváhagyott pénzügyi eszközök teljes összege 1,6462 milliárd eurót tesz ki a 2014-2020 közötti programidőszakban. A 2020-as év közepéig a fent említett összegből 589,90 millió eurót sikerült felhasználni a projektek megvalósítására.²⁵

²⁰ Uo.

²¹ SZK Statisztikai Hivatala, 2020

²² 64. lj.

²³ Uo.

²⁴ Uo.

²⁵ 63. lj.

A felhasznált pénzügyi eszközök jelentős része irányult az Integrált Infrastruktúra OP, a Lengyelország-Szlovákia határon átnyúló együttműködési program, az Integrált Regionális OP, az Emberi erőforrások OP, a Vidékfejlesztés OP, a Kutatás-Fejlesztés OP, valamint az Életkörnyezet minősége OP programokon keresztül történő projektek megvalósítására.²⁶

A 2015-2018 közötti időszakban a foglalkoztatottak száma az önkormányzati kerületben 329,4 ezerről 358,4 ezerre emelkedett.²⁷

A kutatás-fejlesztés támogatása terén kedvező változások történtek, csaknem hatodával nőttek a kutatás-fejlesztésre szánt támogatások.²⁸ A felsőfokú oktatásban részt vevő hallgatók aránya jelentős mértékben, csaknem ötödével csökkent. Mindez összefüggésben van azzal a ténnyel, hogy az ezredfordulót megelőző időszakban drasztikusan, csaknem ötödével csökkent a születések száma, amely az utóbbi években stagnál.²⁹

A nyilvános vízvezeték- és csatornahálózatra csatlakoztatott lakosság aránya a fent említett időszakban 80,5%-ról 81,5%-ra emelkedett.

A szilárd károsanyag-kibocsátás csaknem 46%-kal csökkent a megfigyelt időszak kezdetéhez képest, ami rendkívül jó eredménynek számít.

A jó állapotban lévő I. és II. osztályú útszakaszok aránya nem változott, ami sajnos elmondható az autópályákról és gyorsforgalmi utakról is.³⁰

Az egészségügyben foglalkoztatottak és az oktatásban foglalkoztatottak számában sem volt jelentősebb mértékű változás.³¹

Az operatív programokon keresztül megvalósítható projektek EU-s forrásokból történő megvalósítására jóváhagyott pénzügyi eszközök csupán 35,8%-át használta fel az Eperjesi Önkormányzati Kerület. A felhasznált pénzügyi eszközök által teremtett feltételeknek köszönhetően csaknem 8%-kal növekedett a foglalkoztatottak száma a jelen programidőszakban. A kutatás-fejlesztésre szánt támogatás felhasználása következtében várhatóan néhány éven belül jelentős javulással számolhatunk az innováció terén. Az életkörnyezet minősége és a klímavédelem szempontjából öröndetes változásokra került sor a megvalósított projektek által.³²

ÖSSZEFOGLALÁS

A pályázati munkám alapvető célja a NUTS II Kelet-szlovákiai régióban az elmúlt, azaz a 2007-2013 közötti és a jelenlegi, azaz a 2014-2020 közötti programidőszakban a strukturális alapokból regionális fejlesztésre szánt

²⁶ Eperjesi Önkormányzati Kerület, 2020

²⁷ 15. lj.

²⁸ Uo.

²⁹ Uo.

³⁰ Uo.

³¹ 72. lj.

³² 15. lj.

pénzügyi források mennyiségének és a belőlük finanszírozott projektek régió fejlődésére gyakorolt hatásának, eredményességének ismertetése volt.

A 2007-2013 közötti programidőszakban a NUTS II Kelet-szlovákiai régiót alkotó Kassai Önkormányzati Kerületben összesen 1300 projekt végrehajtása nyert támogatást 1,506 milliárd eurót meghaladó összegben. A régiót alkotó másik, azaz az Eperjesi Önkormányzati Kerületben pedig 1991 projekt végrehajtása nyert támogatást 2,013 milliárd eurót meghaladó összegben. Számos projekt megvalósítása túlnyúlt az említett projektidőszakon, aminek háttérében több tényező közrejátszhatott, a bonyolult adminisztratív rendszertől kezdve, a miniszteri tárcák összehangoltságának hiányán át az EU-s források megszerzésére irányuló törekvésben, a források nem korrekt módon történő felhasználásáig, ami szankciókat vonhat maga után az Európai Unió részéről. A problémás helyzetet tovább súlyosbítja a koronavírus-világjárvány, amely minden területen jelentős károkat okoz a társadalom számára. Mindez további csúszást eredményezett a jelenlegi, vagyis a 2014-2020 közötti projektidőszakban megvalósítani kívánt projektek jóváhagyásában, végrehajtásában is. Ennek eredményeképpen, valamint, mivel a jelen programidőszak még nem zárult le, a NUTS II régiókat érintően nem állnak rendelkezésre összesített adatok a 2014-2020 közötti programidőszakra vonatkozóan, illetve rendkívül kevés információ áll rendelkezésre a jóváhagyott és végrehajtott projektekkal, illetve a megvalósításukra felhasználható pénzügyi forrásokkal kapcsolatban. Ezen adatok hiányában főként a 2007-2013 közötti időszak eredményeit, valamint a 2014-2020 közötti programidőszakról rendelkezésemre álló információkat, illetve a jelen programidőszakban megvalósítani kívánt projektekkal kapcsolatos saját projektjavaslatokat lehetséges ismertetni.

A korábbi programidőszakban Kassa megyében főként a Regionális Operatív Program, a Közlekedés OP, valamint az Életkörnyezet OP keretében megvalósuló projektek végrehajtása részesült támogatásban. A megye elsősorban a meglévő úthálózat és hidak modernizálására, a csatornahálózat és a vészjelző hálózatok fejlesztésére, valamint a korábbi környezeti terhek kiküszöbölését célzó projektek megvalósítására helyezte a hangsúlyt. Jelentős mértékben került megvalósításra továbbá a szociális és egészségügyi intézmények rekonstrukciója. Mindezen projektek végrehajtása által jelentős mértékben javult a biztonság, valamint a lakosság életminősége. A kutatás és fejlesztés területén a beruházásoknak köszönhetően hatodával sikerült növelni a foglalkoztatottak számát. A legjelentősebb projektek közül a 2007-2013-as időszakból kettő került bemutatásra. Ennek ellenére a régiófejlesztéssel foglalkozó helyi szakemberek véleményével egybehangzóan nem tapasztalható számottevő javulás a versenyképesség és a foglalkoztatottság terén, mely területek a rendelkezésre álló adatok szerint az említett három operatív programmal összevetve csupán egyharmadnyi vagy attól kisebb összegű támogatásban részesültek. A 2014-2020 közötti programidőszakban egyéb

területek mellett főként a regionális munkaerőpiac területén, a kreatív gazdaság és az innováció terén, valamint az informatikai és agrárágazatban kerülhetnek megvalósításra projektek a pénzügyi eszközök strukturális alapokból való merítésével. A jelen programidőszakra vonatkozóan a jóváhagyott pénzügyi eszközök teljese összege 1,3777 milliárd eurót tesz ki, amely összegből 712,35 millió eurót sikerült felhasználni a projektek megvalósítására, azaz a felhasználható források csupán 51,7%-át. A megvalósított projektek egyelőre nem éreztetik kedvező hatásukat számos területen, viszont az életkörnyezet minőségének javítása, a foglalkoztatás mértékének növelése, vagy a felsőoktatásban részt vevők számának növelése területén sikerült előrelépést elérni.

A jelenlegit megelőző programidőszakban, Eperjes megyében a legnagyobb összegű támogatásban a Közlekedés OP, a Regionális OP, az Életkörnyezet OP, illetve a Versenyképesség és gazdasági növekedés OP keretében megvalósuló projektek részesültek. Jelentős mértékben került sor közlekedési csomópontok kiépítésére, az útszakaszok rekonstrukciójára, az oktatási és egészségügyi intézmények modernizálására, a szociális intézmények számának növelésére, a csatornahálózat fejlesztésére, valamint a klasszikus energiahordozókról a megújuló energiaforrások felhasználására való fokozatos áttérésre. Mindezek a fejlesztések jelentős javulást hoztak az életminőség terén a lakosság jelentős része számára. A Versenyképesség és gazdasági növekedés OP keretében új vállalkozói zónák és ipari parkok kerültek kiépítésre. A munkaerőpiaci potenciál kihasználása javult a fejlesztéseknek köszönhetően. A más operatív programok keretében megvalósult projektek kisebb mértékű változásokat eredményeztek. A jelenlegi 2014-2020 közötti programidőszakban egyebek mellett a vállalkozások támogatását, a biztonságos és minőségi infrastruktúra kiépítését, az oktatás modernizálását, az egészségügyi és szociális központok kiépítését, az életkörnyezetet és az emberek egészségének védelmét, valamint a fenntartható fejlődést célzó projektek kerülhetnek megvalósításra. A jelen programidőszakra vonatkozóan a jóváhagyott pénzügyi eszközök teljese összege 1,6462 milliárd eurót tesz ki, amely összegből 589,90 millió eurót sikerült felhasználni, azaz a felhasználható források alig 36%-át. A felhasznált EU-s pénzügyi eszközöknek köszönhetően 8%-kal nőtt a foglalkoztatottak száma, a kutatás és fejlesztés területén megvalósított projekteknek köszönhetően a közeljövőben valószínűleg több pozitív változás lesz tapasztalható az innovációt és a kreatív gazdaságot illetően, ugyancsak javulás tapasztalható a klímavédel terén.

Összességében véve tehát a NUTS II Kelet-szlovákiai régió a strukturális alapokból nyújtott pénzügyi eszközök felhasználása által számos jelentős, nagy költségvetésű projektet tudott megvalósítani, amelyek az említett területeken jelentős fejlődést eredményeztek. Más területeken, főleg a foglalkoztatottság területén pedig jelentős várakozásokat támasztanak a strukturális alapokból nyújtott támogatások hatékonyabb mértékű felhasználásával kapcsolatosan a régiófejlesztéssel foglalkozó szakemberek.

IRODALOMJEGYZÉK

- BAKOS I.–NAGY Z.: Az Európai Unió strukturális és kohéziós politikája. Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar Európai Tanulmányok Központja, (Miskolc 2002), ISBN 963-9256-98-6
- BUČEK M.–REHÁK Š.– TVRDOŇ J. (2010): Regionálna ekonómia a politika. (Wolters Kluwer, Bratislava, 2010). ISBN 9788080783624
- DUDÁŠ T.: História regionálnej politiky Európskej únie. pp. 20-28. in: Regionálna politika Európskej únie a perspektívy účasti Slovenskej republiky na jej realizácii. VEGA 1/1254/04, Ekonomická univerzita v Bratislave, 270 p. Bratislava, 2004. január 1 - 2006. december 31.
- MICHAELI E.–MATLOVIČ R.–IŠTOK R. (2010): Regionálny rozvoj pre geografov. Prešovská univerzita v Prešove, (Prešov, 2010) ISBN 978-80-555-0065-

Internetes források:

- ANGELOVIČ M.–BENČ V.: Región Východného Slovenska – Socioekonomické postavenie v Slovenskej Republike a regionálny rozvoj. Sborník príspevku, XVII. medzinárodný kolokvium o regionálných viedach, Hustopeče, 18.-20. 6. 2014. Letölthető: https://www.researchgate.net/profile/Vladimir_Benc/publication/269231925_Region_Vychodneho_Slovenska_-_Socioekonomicke_postavenie_v_Slovenskej_republike_a_regionalny_rozvoj/links/5dd3b76e92851c382f49c3e7/Region-Vychodneho-Slovenska-Socioekono-micke-postavenie-v-Slovenskej-republike-a-regionalny-rozvoj.pdf,
- Centrálny koordináčný orgán (2008): Národný strategický referenčný rámec 2007-2013. Bratislava. Letölthető: <http://www.nsr.sk/narodny-strategicky-referencny-ramec-2007-2013/>,
- DARINKO (2020): Az Eperjesi kerület járásai (Szlovákia). Wikipédia. Letölthető: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/d/d5/Eperjes_jarasok.png,
- DARINKO (2020): A Kassai kerület járásai (Szlovákia). Wikipédia. Letölthető: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/5e/Kassa_jarask.png,
- Európai Bizottság (2020): Főbb eredmények a regionális politika területén 2014-2020. Brüsszel. Letölthető: https://ec.europa.eu/regional_policy/hu/policy/what/key-achievements/,

- GREGOROVÁ B.–KOREC P. (2017): Cestovný ruch ako významná súčasť rozvojového potenciálu regiónu Východné Slovensko. Univerzita Mateja Bela, Fakulta prírodných vied, Katedra geografie a geológie, Banská Bystrica. 18 p., Letölthető: http://actageo.graphica.sk/stiahnutie/61_2_03_Gregorova_Korec.pdf,
- Hasara et al. (2015): Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja Prešovského samosprávneho kraja na obdobie 2014-2020. Prešovský samosprávny kraj, Prešov – IU.N. EX PERSON, spol. s.r.o., Banská Bystrica. 270 p., Letölthető: https://www.pokraj.sk/files/dokumenty/Rozvojove-dokumenty-PSK/PHSR_PSK_2014-2020/phsr_psk_2014-2020_v1_plna-verzia.pdf,
- Košický samosprávny kraj (2015): Príloha č.2 – Vyhodnotenie aktivít PHSR KSK 2007-2013. Košice. 33 p., Letölthető: https://web.vucke.sk/files/dokumenty/pub/regionalny_rozvoj/phsr/2015/prilohy/priloha_2_vyhodnotenie_aktivit_phsr_2007_2013.pdf,
- Košický samosprávny kraj (2015): Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja Košického samosprávneho kraja na roky 2016 až 2022. Košice. 73 p., Letölthető: https://web.vucke.sk/files/dokumenty/pub/regionalny_rozvoj/phsr/2015/phsr_kosickeho_kraja_2016_2022.pdf,
- Košický samosprávny kraj (2020): Vyhodnotenie Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja Košického samosprávneho kraja (PHSR KSK) za rok 2018. Košice. 48 p., Letölthető: https://web.vucke.sk/files/sk/uradna-tabula/rozvoj-regionu/program-hosp-socialneho-rozvoja-kosickeho-samospravneho-kraja-za-rok-2018/phsr_vyhodnotenie_2018.pdf,
- KUPČÍK, P. (2013): Regionálne inovačné centrum Košického samosprávneho kraja. Košický samosprávny kraj, Košice. Letölthető: <https://web.vucke.sk/sk/uradna-tabula/projekty/implementovane-projekty/ukoncene/regionalne-inovacne-centrum-kosickeho-samospravneho-kraja.html>,
- KUPČÍK, P. (2014): Cesty KSK (Napojenie obcí na Trebišov a Sečovce). Košický samosprávny kraj, Košice. Letölthető: <https://web.vucke.sk/sk/uradna-tabula/projekty/implementovane-projekty/ukoncene/cesty-ksk-8-napojenie-obci-trebisov-secovce.html>,
- Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky (2014): Strategický plán rozvoja dopravnej infraštruktúry SR do roku 2020. Bratislava, 2014 júniusa. 172 p., Letölthető:

- https://www.ssc.sk/files/documents/rozvoj_cestnej_siete/strategicky_plan.pdf,
- Ministerstvo financií SR (2020): Informácia o čerpaní EÚ fondov k 31.12.2020. Bratislava. 2 p., Letölthető: <https://www.mfsr.sk/files/archiv/35/Tlacovasprava.pdf>,
 - Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR (2020): Informácia o stave implementácie európskych štrukturálnych a investičných fondov v programovom období 2014 – 2020 (polročná). Bratislava. 36 p., Letölthető: <https://www.mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2020/08/Inform%C3%A1cia-o-stave-implementation%C3%A1cie-E%C5%A0IF-k-30.06.2020.pdf>,
 - Prešovský samosprávny kraj (2011): Modernizácia úsekov ciest II. a III. triedy v PSK, oblasť Prešov I. etapa. Prešov. Letölthető: <https://www.po-kraj.sk/sk/samosprava/projekty/rop-2007-2013/doprava/modernizacia-usekov-ciest-ii-iii-triedy-psk-oblast-presov-1-etapa.html>,
 - Prešovský samosprávny kraj (2016): Cílené vzdelávanie zamestnancov ÚPSK a OvZP v oblasti práce s ekonomickým informačným systémom. Prešov. Letölthető: <https://www.po-kraj.sk/sk/samosprava/projekty/projekty-psk/ukoncene-projekty/cielene-vzdelavanie-zamestnancov-upsk-ovzp-eis.html>,
 - Prešovský samosprávny kraj (2016): TEPO 2014-2015. Prešov. Letölthető: <https://www.po-kraj.sk/sk/samosprava/projekty/rop-2007-2013/technicka-pomoc/tepo-2014-2015.html>,
 - Prešovský samosprávny kraj (2020): Vyhodnotenie činnosti predsedu PSK za roky 2017 a 2018. Prešov. Letölthető: <https://www.po-kraj.sk/sk/samosprava/predseda/vyhodnotenie-cinnosti-2017-2022/2017-2018/>,
 - ROSIČOVÁ, K. (2015): Podrobná analýza Košického kraja. Úrad Košického samosprávneho kraja, Košice. 51 p., Letölthető: https://web.vucke.sk/files/dokumenty/pub/regionalny_rozvoj/phsr/2015/prilohy/priloha_1_podrobna_analyza_kosickeho_kraja.pdf,
 - Sloboda, D. (2006): Slovensko a regionálne rozdiely. Konzervatívny inštitút, Bratislava. 49 p., Letölthető: http://www.monitoringfondov.eu/upload/pdf/Slovensko_a_regionalne_rozdiely.pdf,
 - Štatistický úrad SR (2020): Bilancia podľa krajiny narodenia a pohlavia - SR-oblasť-kraj-okres. Bratislava. Letölthető: http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_DEM/om7001rr/v_om7001rr_00_00_00_sk,

- Štatistický úrad SR (2020): Bilancia podľa rodinného stavu, pohlavia a veku - SR, oblasti, kraje. Bratislava. Letölthető: [http://statdat.statistics.sk/cognosex/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID\(%22i615DF56BF8C54392A82735F2CoBA5CCB%22\)&ui.name=Bilancia%20pod%c4%bea%20rodinn%c3%a9ho%20stavu%2c%20pohlavia%20a%20veku%20-%20SR%2c%20oblasti%2c%20kraje%20%5bm7004rr%5d&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2fcognosex%2fcps4%2fportlets%2fcommon%2fclose.html](http://statdat.statistics.sk/cognosex/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID(%22i615DF56BF8C54392A82735F2CoBA5CCB%22)&ui.name=Bilancia%20pod%c4%bea%20rodinn%c3%a9ho%20stavu%2c%20pohlavia%20a%20veku%20-%20SR%2c%20oblasti%2c%20kraje%20%5bm7004rr%5d&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2fcognosex%2fcps4%2fportlets%2fcommon%2fclose.html),
- Štatistický úrad SR (2020): Celkové výdavky na výskum a vývoj. Bratislava. Letölthető: http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SK_WIN/vt3003rr/v_vt3003rr_oo_oo_oo_sk
- Štatistický úrad SR (2020): Dĺžka ciest. Bratislava. Letölthető: http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SK_WIN/do3002rr/v_do3002rr_oo_oo_oo_sk,
- Štatistický úrad SR (2020): Emisie základných znečisťujúcich látok. Bratislava. Letölthető: http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SK_WIN/zp3003rr/v_zp3003rr_oo_oo_oo_sk,
- Štatistický úrad SR (2020): Hustota obyvateľstva - SR, oblasti, kraje, okresy, mesto, vidiek. Bratislava. Letölthető: [http://statdat.statistics.sk/cognosex/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID\(%22i0002C1D5091C42EBBE6186087F5F6CF7%22\)&ui.name=Hustota%20obyvate%c4%bestva%20-%20SR%2c%20oblasti%2c%20kraje%2c%20okresy%2c%20mesto%2c%20vidiek%20%5bm7015rr%5d&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2fcognosex%2fcps4%2fportlets%2fcommon%2fclose.html](http://statdat.statistics.sk/cognosex/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID(%22i0002C1D5091C42EBBE6186087F5F6CF7%22)&ui.name=Hustota%20obyvate%c4%bestva%20-%20SR%2c%20oblasti%2c%20kraje%2c%20okresy%2c%20mesto%2c%20vidiek%20%5bm7015rr%5d&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2fcognosex%2fcps4%2fportlets%2fcommon%2fclose.html) ,
- Štatistický úrad SR (2020): Košický kraj – charakteristika regiónu. Bratislava. Letölthető: https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/regional/ko-sicky%20kraj/about/!ut/p/z1/jZFNb4JAEIZ_iweuuwPLwtLb-SiPQUAvCit2LQUOBhg-DKH-_VLoaalzm-R5nozmxRKnWLBzPsqyoerarJ72d2nsEj9gy6XKwTFjFbz1OhIJC8mrq-LtFbAd7uqmD8B8h4LHXBGxQkKAeywfyCMfw-Gx_Awg5_VbLK9IaHo3A6MmTIZIACS-REwb6PMBjegdWUaBxS3fs583bCrzY1ljkGxqAegfmnvTfmS9YVvsGjYcGATKYxQyVE-

ErAYqZmfLfE2z1hBZZ9_pH3eY_O_VREoQzHo5MCCozjiIquK-oc-
lWcFkuU3WnA6Q8QHxshUqi8T1pffL5
YfAH9eI5O/dz/d5/L2dBISEvZoFBIS9nQSEh/,

- Štatistický úrad SR (2020): Mzdy podľa ekonomickej činnosti zistené pracoviskovou metódou. Bratislava. Letölthető: http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SK_WIN/np311orr/v_np311orr_00_00_00_sk,
- Štatistický úrad SR (2020): Počet študentov a absolventov VŠ. Bratislava. Letölthető: http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SK_WIN/sv3024rr/v_sv3024rr_00_00_00_sk,
- Štatistický úrad SR (2020): Pracujúci podľa veku. Bratislava. Letölthető: http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SK_WIN/pr3115qr/v_pr3115qr_00_00_00_sk,
- Štatistický úrad SR (2020): Prešovský kraj – charakteristika regiónu. Bratislava. Letölthető: https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/regional/presovsky%20kraj/about!/ut/p/z1/pZLBaoNAEiafxuvu6Kq79raxRC021eiq2UsxxaoQNaipr1-b5hJobCBzG_i-4Wf4scQZlm3-VZf5WHdtfpj3nTTfEz9gq5XKwaGxCt5mE4mEheQ1pDg9A7bDXZ36AMx3DPC4K7ZWSAhwguU9PtWYDvf5twBXfcyfAbkcL8XyjITU-73ADArzhUgAJJETBvoywGPjAqyjQOOW7tjP27c1eLGtscg3NQD1Aiw9-b-YyyEtilwrPcNmj4aBMhkFjNVQgwCFqOa-VMD3u4JK7Hsi8-iL3p06ud2VON4HJ4UUGCaJlR2XXkoUHVS4C-j6oYRZ1cgPjZCiAxqrw6aA38G3njml4!/dz/d5/L2dBISEvZoFBIS9nQSEh/,
- Štatistický úrad SR (2020): Regionálny hrubý domáci produkt na obyvateľa. Bratislava. Letölthető: http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SK_WIN/nu3002rr/v_nu3002rr_00_00_00_sk,
- Štatistický úrad SR (2020): Veľkostné skupiny obcí - SR, oblasti, kraje, okresy, mesto, vidiek. Bratislava. Letölthető: http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID%28%22ioC852CAA5451437C92774DB33EC08675%22%29&ui.name=Ve%C4%BEkostn%C3%A9%20skupiny%20obc%C3%AD%20-%20SR%2C%20oblasti%2C%20kraje%2C%20okresy%2C%20mesto%2

C%20vidiek%20%5Bom7023rr%5D&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2Fcg-nosex%2Fcps4%2Fportlets%2Fcommon%2Fclose.html&run.output-Locale=sk#;

- Štatistický úrad SR (2020): Verejné vodovody a kanalizácie. Bratislava. Letölthető: http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SK_WIN/vh3001rr/v_vh3001rr_oo_oo_oo_sk,
- Ťapák et al. (2006): Rozvojový plán Slovensko – Východ. Prešov, Košice. 109 p., Letölthető: https://www.po-kraj.sk/files/dokumenty-odborov/O_RR/poker/Rozvojovy-plan-Slovensko-Vychod.pdf,
- Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu Slovenskej republiky (2019): Vízia a stratégia rozvoja Slovenska do roku 2030. Bratislava. 75 p., Letölthető: <https://www.vicempremier.gov.sk/aktuality/investicie/oznamenie-ozverejneni-navrhu-strategickeho-dokumentu-a-spravy-o-hodnoteni-strategickeho-dokumentu-vizia-a-strategia-rozvoja-slovenska-do-roku-2030-a-informacia-o-ich-verejnom-prero/index.html>, Úrad vlády Slovenskej republiky (2012): Aktualizácia Národnej stratégie regionálneho rozvoja Slovenskej republiky. Bratislava. 177 p., Letölthető: https://www.vlada.gov.sk/data/files/6951_narodna_strategia_.pdf,
- Úrad vlády Slovenskej republiky (2014): Analýza vývoja vyrovnávania regionálnych disparít v SR – Finálna správa. Bratislava, 2014. április. 149 p., Letölthető: <http://www.nsrr.sk/download.php?FNAME=1405423840.upl&ANAME=Anal%C3%BDza+v%C3%BDvoja+vyrovn%C3%A1vania+region%C3%A1lnych+dispar%C3%ADt+v+SR.rar>,
- VOJÍR A. (2018): A munkanélküliség mértéke Szlovákia járásaiban 1997-ben. Sme napilap, Bratislava. Letölthető: <https://regiony.sme.sk/c/20871666/datova-mapa-nezamestnanost-na-slovensku-od-roku-1997.html>,
- VOJÍR A.–Valenta D. (2018): A munkanélküliség mértékének alakulása 1997-2018 között. Sme napilap, Bratislava. Letölthető: <https://regiony.sme.sk/c/20871666/datova-mapa-nezamestnanost-na-slovensku-od-roku-1997.html>,
- Wikipédia (2018): SK-NUTS. Letölthető: <https://sk.wikipedia.org/wiki/SK-NUTS>

VEREBÉLYI VIKTÓRIA

Szuverenitás és hatáskörök, avagy az alkotmányos identitás egyes kérdései az Európai Unióban

Bevezetés

1. Nemzeti és alkotmányos identitás
 - 1.1. A nemzeti, alkotmányos identitás megjelenése
 - 1.2. A nemzeti identitás, alkotmányos identitás, szuverenitás
 - 1.3. Az alkotmányos identitás fogalma
 - 1.3.1. Nemzetközi elméletek
 - 1.3.2. Hazai szakirodalmi nézetek
2. Alkotmányos identitás gyakorlati megjelenése – identitás probléma az előzetes döntéshozatali eljárások során
 - 2.1. A nemzeti jog és az uniós jog viszonya, az előzetes döntéshozatali eljárás
 - 2.2. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének mellőzése, visszautasító végzések az alkotmánybíróság gyakorlatában
 - 2.3. Indokolási kötelezettség vizsgálata – a kezdeményezés önkényes elutasításának szűrője
 - 2.4. Érvek a törvényes bíróhoz való jog és az indokolási kötelezettség vizsgálata ellen és mellett

Összegzés

Forrásjegyzék

BEVEZETÉS

Kutatómunkám középpontjában az Európai Unió (a továbbiakban: EU) tagállamainak alkotmányos identitása áll, amely túlzás nélkül nevezhető a jelenkori alkotmányos rendszerek egyik legnagyobb kérdésének. Az Európai Unió alapító szerződéseiben és Magyarország Alaptörvényében is fellelhető – jogi szempontból egyre növekvő jelentőséggel bíró – alkotmányos identitás fogalma a hazai és számos nemzetközi alkotmánybíróság gyakorlatában is megjelenő, aktuális probléma. Dolgozatomban igyekszem bemutatni és elemezni az alkotmányos identitásra vonatkozó jogi normákat és jogalkalmazói döntéseket, a jogirodalom megvizsgálásával vázolni a kialakult szakmai álláspontokat és gyakorlatokat, ezzel átfogó képet adva az egész EU jövőjét befolyásoló kérdésköréről.

Az alkotmányos identitás fogalma kapcsán adott elméleti áttekintést követően dolgozatom második részében az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) Európai Unió Bíróságával (a továbbiakban EUB) fennálló viszonyának

feltérképezésére törekszem. Az alkotmányos identitás kapcsán felmerülő probléma ugyanis nem csupán a tagállami alkotmányos identitás fogalmi elemeinek meghatározási nehézségeiben rejlik, hanem annak tisztázásában is, hogy mely szerv jogosult az alkotmányos klauzulát valódi tartalommal kitölteni, autentikusan és kötelező hatállyal értelmezni. Az EU és tagállamai közötti konfliktus alapját az uniós és nemzeti jogrend különbözősége adja. A két jogrend különbözőségéből származó kihívások egy része anyagi jogi, míg másik része eljárásjogi természetű. Az utóbbiak közé illeszthető az előzetes döntéshozatali eljárás (a továbbiakban: EDE) alkotmányos rendszerrel való összefüggésének kérdése.

Az EDE elsődleges célja az uniós jog egységes értelmezésének elősegítése, az eljárás azonban a két magára egyaránt végső fórumként tekintő autentikus értelmező közötti kapcsolatteremtés intézményesített eszköze is lehet. Az AB a közelmúltban több olyan határozatot is hozott, ami a hazai testület EUB-val fennálló viszonyát érinti. Az alkotmányos identitás kérdése kapcsán alaphatározatként emlegetett 22/2016. (XII.5.) AB határozatban a testület nemcsak kinyilvánította hatáskörét az uniós joggal szembeni alkotmányvédelemre, hanem arra is utalt, hogy ezt a hatáskörét az EU-ban megvalósuló alkotmányos együttműködés keretében kívánja gyakorolni. Az EDE során tanúsított tagállami magatartás kiváló tükre lehet a fenti törekvésnek.

Dolgozatomban szeretném vizsgálni az EDE kapcsán felmerülő legfontosabb alkotmányossági kérdéseket: vajon sérül-e a tisztességes eljáráshoz való jog az EDE mellőzésével? Milyen következményei lehetnek az EUB törvényes bíróként való elismerésének és hogyan hathat a hazai testület EUB-val való viszonyára? Milyen módon jelenik meg a hazai AB gyakorlatában az EDE mint az alkotmányos párbeszéd eszköze?

1. NEMZETI ÉS ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS

1.1. A nemzeti, alkotmányos identitás megjelenése

Az EU egyedülálló gazdasági és politikai egyesülés, tagállamok szervezete.¹ A kezdetben kizárólag gazdasági integráció, az egymással kereskedelmet folytató országok gazdasági egymásrautaltságából fakadó konfliktusok megelőzése érdekében jött létre.² Az EU mint politikai fogalom a Maastrichti Szerződés nyomán jelent meg.

Az EU jogi berendezkedésének jelenleg hatályos alapjait a reformszerződésként emlegetett Lisszaboni Szerződés rendelkezései adják.³ A Lisszaboni Szerződés eredményeként a már létező EU jogutódként az Európai Közösség

¹ LOSONCZ Miklós: „Az Európai Unió” *Rubicon*, 1997/5-6.

² HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról* (Budapest: HVG-Orac 2011) 15.

³ OSZTOVITS András (szerk.): *EU-jog* (Budapest: HVG-Orac 2015) 44.

helyébe lépett.⁴ A szerződéses reform jól illeszkedik az európai integrációs folyamatba, amelynek egyik kiemelt szempontja az integráció elmélyítése, a tagállamok közötti együttműködés fejlesztése. A reformfolyamat fő kérdése, hogy az EU képes-e közös célokat közösen megvalósítani vagy az eltérő érdekek mentén különböző jövőképek fogalmazódnak meg a közösségen belül? Összességében tehát az EU egységének megerősödése vagy széttöredezése irányába ható folyamatok következnek be?⁵

E kétélű folyamaton belül értelmezhető a nemzeti, alkotmányos identitás kérdésköre. A fogalom az EU jogában először a Maastrichti Szerződésben jelent meg, majd az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 4. cikk (2) bekezdésében a következőképp nyert pontosítást⁶: „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.” Az idézett rész nemcsak egyértelművé teszi az EU identitás védelmi kötelezettségét, hanem annak tartalma kapcsán is eligazítást ad. A tagállami nemzeti identitás elválaszthatatlan részeként kerül deklarálásra a tagállamok alapvető politikai berendezkedése és funkciói. A tagállamok nemzeti identitása tehát az EU jog kompetencián kívül eső, a tagállamok kizárólagos döntési szabadságát élvező sajátosságok összessége.

Az EU és tagállamai közötti kezdeti viszonyt a konfliktuskerülés jellemezte. Sem az EU intézményei, sem pedig a tagállamok nem kívántak olyan helyzetet előidézni, amely a Szerződések és a nemzeti alkotmányok összeütöközését eredményezte volna, mindazonáltal a felek igyekeztek saját érdekeiknek reprezentálására.⁷ Az Unió identitásvédelmi kötelezettségének ellentétjeként tartható számon az EUB Internationale Handelsgesellschaft döntése.⁸ A döntés értelmében a tagállamok nem hivatkozhatnak saját alkotmányos berendezkedésükre az uniós jog szelektív vagy diszkriminatív alkalmazása érdekében.⁹ Az EU identitásformáló folyamatára már az integráció e korai szakaszában felfedezhetők a tagállami alkotmánybíróságok gyakorlata-

⁴ Klaus-Dieter BORCHARDT: *Az Európai Unió jogi ábécéje* (Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala 2017) 19.

⁵ HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint: *Az Európai Unió Szerződéses Reformja* (Budapest: HVG-Orac 2010) 46-47.

⁶ DRINÓCZI Tímea: „Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának?” *MTA Law Working Papers* 2016/15. 35.

⁷ TRÓCSÁNYI László: „Alkotmányos identitás és európai integráció” *Acta Juridica et Politica*, 2014/76. 473-474.

⁸ 11/70. sz. ügy Internationale Handelsgesellschaft GmbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel.

⁹ TRÓCSÁNYI László: „Nemzeti alkotmányok, európai integráció és alkotmányos identitás” *Acta Juridica et Politica*, 2015/77. 320.

ban megjelenő válaszok. A fent említett ügy kapcsán a Német Szövetségi Alkotmánybíróság is ítéletet hozott.¹⁰ A jogirodalomban „*Solange I.*” néven elhíresült ítélet nyíltan szembefordult az EUB álláspontjával.¹¹ A német alkotmánybíróság „*Solange I.*” majd „*Solange II.*” döntésével az alapjogok viszonylatában nyert megfogalmazást a „*nemzeti szintű védelem elve*”. A döntésekben alapjogi garanciaként először jelent meg az alkotmányos identitás kifejezés. A nemzeti szintű védelem elvének explicit módon való megfogalmazás arra enged következtetni, hogy a német alkotmányértelmező hatalom már ekkor fontosnak tartotta definiálni az Unió jogával szemben megfogalmazott „alkotmányos fenntartását” mint az EU-jog markáns ellenpontját.¹² Az uniós jog közvetlen hatályának és szupremáciájának elve következtében az uniós jog olyan *sui generis* jogrenddé vált, amely hatékony érvényesülésének a tagállami jogrendszerek nem szabhatnak gátat.¹³ Az EUB megállapította, hogy a tagállamok a „*tényleges hatalommal felruházott Közösség*” létrehozása érdekében – noha szűk területen, de – korlátozzák saját szuverén jogaikat.¹⁴ Ez a közjogi kihívás tekinthető a német alkotmány identitásának védelmét hangsúlyozó „*Solange I.*” döntés előzményének.¹⁵ A tagállamok integrációs klauzulájukban megfogalmazott hatáskör-átengedés ellenére nem mondtak le szuverenitásukról. Kitartva nemzeti szuverenitásuk mellett, aggodalommal szemlélik, hogy az EU vitatott felhatalmazás alapján egyre több területet kíván elvonni kizárólagos hatáskörükből.¹⁶

1.2. A nemzeti identitás, alkotmányos identitás, szuverenitás

Az alkotmányos identitás és a nemzeti identitás fogalma alkotmányjogi szempontból egyaránt tisztázatlan.¹⁷ Az elmúlt években számos szerző igyekezett feltárni a nemzeti és az alkotmányos identitás fogalmát, általánosan elfogadott meghatározás azonban nem született. Az alkotmányos és nemzeti identitás fogalmáról eltérő véleménnyel vannak a jogirodalom művelői, az egyes tagállami alkotmánybíróságok és az EUB is.¹⁸

¹⁰ BVerfGE 37, 271 (Solange I.) 1974.

¹¹ STIPTA Zsuzsa: „Az elsőbbségi elv értelmezése a német és a magyar Alkotmánybíróság határozataiban” *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIX/2. (2011), 295–313.

¹² SÜLYOK Márton: *Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában, Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában* (Szeged: Generál Nyomda 2014) 47.

¹³ ORBÁN Endre: „Quo vadis, „alkotmányos identitás”?” *Közjogi Szemle* 2018/3. 1.

¹⁴ C-6/64 sz. ügy Flaminio Costa v E.N.E.L.

¹⁵ ORBÁN, 13. lj. 1.

¹⁶ TRÓCSÁNYI, 7. lj. 474.

¹⁷ TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái- Alkotmányos identitás és európai integráció* (Budapest: HVG-Orac 2014) 475.

¹⁸ DRINÓCZI, 6. lj. 30.

A nemzeti és az alkotmányos identitás egymástól elváló, nem szinonim fogalmak. A nemzeti identitás tágabb, politikai tartalmú fogalmán belül helyezhető el a jogi relevanciával bíró alkotmányos identitás fogalma.¹⁹ A nemzeti identitás felöleli a közösségi identitás különböző kérdéseit, köztük a nyelvi, vallási, kulturális összetartozást. A politikai tartalmú nemzeti identitás az, amely megjelenik az alkotmányozás során és öröklődik át a nemzeti alkotmányok szövegébe mint az alkotmányos identitás előzménye. Voltaképpen tehát a fogalmak előzmény-következmény viszonyban állnak egymással, ami egyúttal a szinonim alkalmazás lehetőségét is kizárja.²⁰

Az identitás szó legtágabb értelmében önazonosságot, azonosságtudatot jelent. Az identitás nélkülözhetetlen feltétele az elhatárolás, amelyet szükségképpen a másik, egyénnel ellenkező meghatározása előz meg.²¹ MARTONYI János a jelenség értelmezése kapcsán az identitás fogalmának többretegű voltára mutat rá: „*tartozunk egy nemzethez, de ugyanakkor tartozhatunk egy egyházzhoz, vallási csoporthoz és kötődhetünk etnikai csoporthoz is*”, valamint „*tartozhatunk egy politikai párthoz vagy más csoporthoz*”.²² Az adott egyén identitását tehát többszörös kötődések határozzák meg, az egyes csoportokhoz tartozás nem zárja ki a más közösségekben való részvétel lehetőségét.²³ Társadalomtudományi vizsgálódások eredményeként megfogalmazásra kerülő kollektív identitás fogalmak körébe vonható az alkotmányos és nemzeti identitás fogalma is. A kollektív identitás fogalmak szempontjából kiemelkedő jelentősége van annak: ki vagy mi határozza meg identitását, mely másik közösséggel szemben, illetve milyen tartalommal teszi ezt.²⁴

A fogalmi elhatárolás kérdését tovább bonyolítja az identitás és szuverenitás fogalmának egymáshoz fűződő viszonya. A kérdés kapcsán a jogirodalomban eltérő álláspontok kerültek kialakításra.²⁵ Egyes szerzők szerint a fogalmak azonos jelentésűek, így lehetséges szinonim alkalmazásuk.²⁶ Mások azt vallják, hogy az alkotmányos identitás a szuverenitás fogalmát szükségképpen felváltó fogalom, hisz a tagállamok részéről a nemzeti szuverenitásra

¹⁹ STUMPF István: *A közösségi jog korlátai: Nemzeti és alkotmányos identitás*, HBLF Pénzügyi Csúcsalálkozó, 2016. szept. 22., Budapest.

²⁰ LUKÁCSI Dániel Csaba: „Az alkotmányos identitás” *KRE-DIt* 2018/2.

²¹ DRINÓCZI, 6. lj. 31.

²² MARTONYI János felszólalása a Párbeszéd és Identitás nemzetközi konferencián in Sulyok Márton (szerk.): *Párbeszéd és Identitás, Az alkotmányos identitás alapkérdései* (Budapest: Magyar Közlöny 2016) 38.

²³ LUKÁCSI, 20. lj.

²⁴ DRINÓCZI, 6. lj. 32.

²⁵ ORBÁN, 13.lj. 2-3.

²⁶ DRINÓCZI Tímea: „A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben” *MTA Law Working Papers* 2017/1. 2-3.

való hivatkozás a többszintű alkotmányosság korában meglehetősen régimódinak tűnhet.²⁷ Megint mások szerint a szuverenitás kérdése uniós kontextusban kizárólag az *ultra vires* jogi aktusok körében nyerhet alkalmazást, amikhez képest az alkotmányos identitás eltérő, ámde bizonytalan jelentéstartalommal bír.²⁸

Az identitás fogalmának szuverenitás koncepciójához fűződő vizsgálata során további problémát jelent a szuverenitás fogalmának önmagában is vitatott volta. A szuverenitást általában úgy említik, mint *summa et suprema potestas*, azaz legfőbb államhatalom. A fogalom történeti és funkcionális meghatározottsága okán abszolút definícióval nem írható le.²⁹ Tartalmának megragadása kizárólag különböző eszmetörténeti irányzatok mentén lehetséges.³⁰ A szuverenitás fogalmának meghatározása különösen problematikus az EU jogrendszere esetében, ahol a Jean BODIN által kidolgozott – központi hatalomra építő – elmélet helyett, az ún. egyesített szuverenitás, illetve együttműködő szuverenitás koncepciója nyer alkalmazást. Az egyesített szuverenitás Robert KEOHANE által kidolgozott gondolata a szuverenitás új értelmezése, amely minőségi újdonságot hoz a kormányközi együttműködésbe.³¹ Míg a szuverenitás bodini értelmezése húzódik az ún. kormányzatiság gondolata mögött – egyhangúságot követelve a többszereplős döntéshozatali eljárásokban – addig az egyesített szuverenitás gondolata lehetőséget biztosít az együttműködő államok számára, hogy egyes szuverén hatásköreiket véglegesen valamely nemzetközi vagy nemzetek feletti szervezetre ruházzák.³² Az együttműködő-szuverenitás fogalmának megalkotása Samantha BESSON nevéhez fűződik, aki közvetlenül kritizálta KEOHANE gondolatait.³³ KEOHANE elméletébe ugyan nem lehet beilleszteni az együttműködő államok által az egyesített szuverenitás jegyében létrehozott közösségi intézmények szuverén státuszát. A folyamat kétpólusú hatalmi szerkezetet hoz létre. Az államok egyesítenek bizonyos hatásköröket szuverenitásukból azért, hogy

²⁷ TRÓCSÁNYI, 7. lj. 72.

²⁸ CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján” *Jogtudományi Közlöny* 2017/3. 129.

²⁹ PETRÉTEI József: *Magyar alkotmányjog I* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus 2002) 176-180.

³⁰ Az abszolút monarchiák szuverenitás elméleteiként említhetők Jean BODIN és Thomas HOBBS tanai. Az alkotmányos monarchiák igazolása szolgál John LOCKE szuverenitás koncepciója, míg a Jean-Jacques ROUSSEAU filozófiai munkásságában a népszuverenitás elmélete jelenik meg.

³¹ FEKETE Balázs: Szuverenitás-egyesítés az Európai Unió alkotmányjogában, in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban Kortárs kérdések és kihívások* (Budapest: ELTE 2017) 17-18.

³² Robert O. KEOHANE: „Ironies of Sovereignty, The European Union and the United States” *Journal of Common Market Studies* 2002/4. 748.

³³ FEKETE, 31. lj. 17-18.

közösségi intézményeket hozzanak létre, amellyel maguk a létrejött közösségi intézmények is szuverén hatásköröket nyernek, tehát végső soron szuveréné válnak.³⁴

A szuverenitás különböző típusainak ismertetése már csak azért is szükséges, mert az Európai Unió jövője szempontjából kérdéses, hogy a szuverenitás eredeti fogalma valóban elhalványul és a közös hatalomgyakorlással szemben a tagállamok megerősítése kerül előtérbe vagy ismét a nemzeti együttműködés realista szemlélete érvényesül. Elképzelhető, hogy az alkotmányos identitás valójában nem más, mint a klasszikus szuverén pozícióra való igény újbóli felszínre törése.³⁵

1.3. Az alkotmányos identitás fogalma

Az alkotmányos identitás fogalma a jog számára nehezen meghatározható, hiszen az EU döntéseivel szemben körvonalazódó alkotmányos eszköz túl absztrakt keretek közé kívánja szorítani az EUB tágan értelmezett hatásköreit.³⁶ Ha mégis közelítő definíciót kívánunk adni az alkotmányos identitás fogalmának, akkor alatta – európai uniós viszonylatban – a nemzeti alkotmányok azon jellemzőit értjük, amelyek speciális sajátosságokat mutatnak fel a globális alkotmányozás korában.³⁷

A tagállamoktól származó alkotmányos identitás kifejezés egyfajta határjelölést jelent. A határvonalat jelöli, amelyet az uniós intézmények hatalomgyakorlásuk során nem léphetnek át.³⁸ Az identitás-klauzula kettős funkcióval bír: egyfelől alkalmas arra, hogy a tagállam más tagállammal szemben meghatározza magát, egyúttal kifejezésre juttatva, hogy az adott uniós kötelezettség esetében nem alkalmazható. Másfelől lehetőséget biztosít a tagállam számára, hogy a saját maga által létrehozott integrációs entitástól is megkülönböztesse magát.

A tagállami alkotmányos identitás meghatározása során, az alkotmány rendelkezései jelentik a kiindulópontot. Az alkotmányos identitás fogalmi meghatározásának fő nehézsége abban rejlik, hogy a nemzeti alkotmányok jellemzően nem tartalmaznak olyan kifejezett rendelkezéseket, amellyel értékeket, szabályokat, elveket vagy azok összességét nemzeti identitásukként

³⁴ Samantha BESSON: „Sovereignty in Conflict” *European Integration Online Papers* 2004/15. 6–12.

³⁵ ORBÁN, 13. lj. 3.

³⁶ LUKÁCSI, 20. lj.

³⁷ DRINÓCZI Tímea: A tagállami identitás védelme in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: VARJU Márton, HORVÁTHY Balázs, <http://ijoten.hu/szocikk/a-tagallami-identitas-vedelme> 2018).

³⁸ TRÓCSÁNYI, 9. lj. 321.

azonosítanak.³⁹ Az állam alkotmányának normaszövegéből tehát nem olvasható ki alkotmányos identitásának fogalma. Tekintettel arra, hogy az európai integráció folyamatosan változó, mindig nyitott folyamat, abban a tagállami identitás fogalmát nem lehet egyoldalúan – kizárólag az EUB által – megállapítani.⁴⁰

Egyes nézetek szerint az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott védelem szinte kizárólag az adott állam államformájára, illetve kormányformájára korlátozódik.⁴¹ Mások szerint a védelem megilleti továbbá az alkotmány leglényegesebb jellemzőit is, mint az alkotmány írott vagy íratlan jellege, a választási rendszer többségi vagy arányos volta.⁴² A szerzők többsége abban azonban egyetért, hogy az alkotmányos identitás fogalma alatt az állam egyedi jellemzőinek összessége értendő. A más tagállamoktól megkülönböztető *differentia specificáknak* alkotmányos identitást képző jelentőséget tulajdonítanak.⁴³

1.3.1. Nemzetközi elméletek

Gary J. JACOBSON az alkotmányos identitás partikularizmusát hangsúlyozza.⁴⁴ Elmélete szerint az alkotmányos identitás fogalma három komponensen keresztül deríthető fel. Egyrészt kiindulópontként szolgál magának az alkotmánynak a szövege, másrészt annak mindenkori körülmények szerinti alkalmazása, vagyis az alkotmány alapján kialakult gyakorlat, harmadrészt pedig a múltbeli események, történelmi hagyományok, amelyek megismerése párbeszédés folyamatokon keresztül történhet.⁴⁵ A szerző által képviselt szakirodalmi álláspont az alkotmányos identitás fogalmát dinamikusan szemléli. Az identitás jövője múltjában gyökerezik, alakulása kapcsán pedig fontos tényező a folyamatosság.⁴⁶ A dinamikus elképzeléssel ellentétbe állítható az alkotmányos identitás statikus felfogása, amely szerint a közösség identitása az idő múlása következtében nem változik, generációkon átívelően azonos marad.⁴⁷ Az alkotmányos identitás statikus és dinamikus

³⁹ DRINÓCZI, 37. lj. [5].

⁴⁰ DRINÓCZI, 6. lj. 15.

⁴¹ Giacomo Di FEDERICO: Identifying Constitutional Identities in the Case Law of the Court of Justice of the European Union, IX World Conference of the International Association of Constitutional Law (IACL), University of Oslo, 2014 June.

⁴² Lásd pl. Wilhelm LEHMANN: European democracy, constitutional identity and sovereignty in *Study*, July 2010, Leonard F.M. BESSELINK: „National and constitutional identity before and after Lisbon” *Utrecht Law Review* 6. 36-49.

⁴³ Pl.: BESSELINK: i. m. 47.

⁴⁴ ORBÁN, 13. lj. 2.

⁴⁵ Gary J. JACOBSON: „Az Alkotmányos identitás változásai” *Fundamentum* 2013/1.9.

⁴⁶ Gary J. JACOBSON: „Constitutional identity” *The Review of Politics* 68/2006 395-397.

⁴⁷ ORBÁN, 13. lj. 2.

volta közötti különbségtétel nem csupán elméleti jellegű, jelentős gyakorlati relevanciával bír. A szerzők többsége az alkotmányos identitás dinamikus jellege mellett érvel, ám a gyakorlatban leginkább az identitás statikus jellege látszik érvényesülni. Példaként említhető az indiai Legfelsőbb Bíróság által megalkotott *basic structure* doktrína.⁴⁸ Keretében a Bíróság ugyan elismerte, hogy az alkotmányt a parlament bármely vonatkozásában módosíthatja, azonban az alkotmánymódosításokra nézve implicit korlátot állított fel.⁴⁹ Megállapította, hogy egyetlen alkotmánymódosítás sem sértheti az indiai alkotmány alapvető struktúráját, ezzel relegálva az alkotmánymódosító hatalom alkotmányos identitást felülíró lehetőségét.⁵⁰ A statikus nézőpont gyakorlati érvényesülése kapcsán elengedhetetlen a Német Szövetségi Alkotmánybíróság identitáskonceptiójára való utalás, hiszen a testület végső soron a statikus örökkévalósági klauzulákban véli fellelni a német alkotmányos identitást.⁵¹

Michel ROSENFELD csatlakozva a jacobsohni gondolatmenethez azt vallja, hogy az alkotmányos identitás elengedhetetlen összekötő kapocs az alkotmány és környezete között. Mintegy láncra fűzve kapcsolja össze az alkotmányt azokkal, akik kialakították és azokkal akik számára kialakították.⁵² Az alkotmányos identitást olyan állandóan működő jelenségnek tartja, amely koherens mind az egyén, mind a közösség, mind pedig a rendelkezések szintjén, így alkalmas az alkotmány legitimáló és minimálkonszenzust teremtő funkciójának kifejezésére.⁵³ Elméletében az alkotmányos identitás hiányként jelenik meg, amelyet szükségszerűen fel kell oldani.⁵⁴

ROSENFELD szerint az alkotmányos identitás és az alkotmányértelmezés egymással szoros kölcsönhatásban áll. Az alkotmányértelmezés eredményezhet alkotmányos identitást, az alkotmányos identitás pedig képes alakítani, kitölteni az alkotmányértelmezést. A rosenfeldi elmélethez csatlakozik BASOK. Álláspontja szerint, ha az alkotmányos identitás meghatározása közvetlenül az alkotmányból történik, akkor az alkotmányértelmezés módszere

⁴⁸ HALMAI Gábor: *Alkotmányjog, emberi jogok, globalizáció: az alkotmányos eszmék migrációja* (Budapest: L'Harmattan 2013) 41.

⁴⁹ ZSUGYÓ Virág: „Az alkotmány alapvető struktúrájának bírói védelme: az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálatának gyakorlata Indiában” *Pro Futuro* 2018/3. 140.

⁵⁰ HALMAI, 48. lj. 41.

⁵¹ Grundgesetz 79. cikk (3) bekezdés.

⁵² DRINÓCZI, 6. lj. 18.

⁵³ Michel ROSENFELD: Constitutional identity, in M ROSENFELD – A. SAJÓ (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press 2011, 759-762.

⁵⁴ DRINÓCZI, 6. lj. 18.

szükségszerűen befolyásolja az alkotmányos identitás tartalmát. BASSOK elméletét gyakorlati példán keresztül is szemlélteti.⁵⁵ Szerinte a Patient Protection and Affordable Care Act (a továbbiakban ACA) alkotmányossága attól függ, hogy azt milyen alkotmányos identitásból kiindulva értelmezik.⁵⁶ Az ambivalens megítélésű egészségügyi reformtörvény célja a kötelező egészségbiztosítási rendszer felállítása volt. BASSOK rávilágít, hogy amennyiben az amerikai identitás legautentikusabb elemének az emberi méltóságot és a megélhetés minimumának biztosítását tekintenénk, a törvény alkotmányos lenne. Az ilyen értelmezést elfogadók szerint az amerikai alkotmányos identitás összeköti az emberi méltóságot a gazdasági jóléttel, a boldogságra törekvéssel és a személyes szabadsággal. Ha azonban az amerikai alkotmányos identitás központi értékeként a beavatkozástól való mentességben testet öltő szabadságot tételezzük, az egyúttal a törvény alkotmányellenességét jelentené. Az ilyen értelmezést elfogadók számára az identitás centrumában az egyén szabadsága és szabad választása áll. BASSOK szerint a nemzet számára saját alkotmányos identitásához vezető út megtalálása, az alkotmány értelmezési módszer kiválasztása nem semleges választás eredménye, hanem sokkal inkább politikai döntés következménye.⁵⁷

1.3.2. Hazai szakirodalmi nézetek

Az Egyesült Államok után az identitás kérdése hamar megjelent az európai szakmai diskurzusban is.

HALÁSZ Rosenfeldre alapozva megállapítja, hogy „*az alkotmányos identitás meghatározásának három eleme van: kinek a nevében, illetve kinek címezve születik egy alkotmány; mit szeretne elérni, mit nyújt; végül: hogyan, illetve mivel próbálja igazolni önmagát*”⁵⁸. HALÁSZ az alkotmányos identitás kérdését a viseigrádi államok körében vizsgálja. Véleménye szerint az alkotmányos identitás az alkotmány legfőbb jellemzői mellett felöleli az állam és kultúrája közötti kapcsolatot, továbbá megnyilvánulhat az alkotmány megszületésének és érvényesülésének folyamata során.⁵⁹

Az alkotmányos identitásnak SÜLYÖK Márton szerint egyrészt olyan statikus, materiális és holisztikus elemei vannak, mint az alkotmányos rendszer egészét átható alkotmányos normák és alapelvek. Másrészt az alkotmányos identitás jelentheti az alkotmányértelmező hatalom által elvégezhető önvizs-

⁵⁵ DRINÓCZI, 6. lj. 19.

⁵⁶ Compilation of patient protection and affordable care act, May 2010.

⁵⁷ Or BASSOK: *Interpretative theories as roadmaps to American identity: The case of the United States*, Cambridge University Press, 2015, 289-327.

⁵⁸ HALÁSZ Iván: *A közép európai alkotmányok születése és identitása (1989-2012)* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2014)

⁵⁹ Uo. 175-176.

gálatot is. Az önvizsgálat retrospektív, tehát annak során az alkotmányértelmező hatalom saját organikus államfejlődésének és alkotmánya magjának történeti vizsgálatát végzi.⁶⁰ Álláspontja szerint a magyar alkotmányos identitás meghatározása esetében kiemelt jelentőséggel bír az Alaptörvény R) cikkében szereplő történeti alkotmányra való hivatkozás. A gondolathoz csatlakozik SZAKÁLY Zsuzsa, aki szerint: „*nincsenek konkrét örökkévalósági klauzulák a magyar alaptörvényben, azonban a történeti alkotmány vívmányai – érték- és alapelvi tartalmukon keresztül – segíthetnek körülhatárolni az alkotmányos identitást.*”⁶¹ Az idézett gondolat kifejezésre juttatja a szerző álláspontját, miszerint a történeti alkotmány bizonyos vívmányai is az alkotmányos identitás részét képezhetik. Az alkotmányos identitás történeti szempontú vizsgálatához számos szerző csatlakozik.⁶²

A magyar szakirodalmi nézetek kapcsán említést érdemel továbbá DRINÓCZI Tímea monográfiája.⁶³ A szerző szerint az alkotmányos identitás két esetben bír alkotmányjogi relevanciával. Felhívható egyrészt az alkotmánymódosításokkal szemben, másrészt az európai integrációban. A DRINÓCZI az alkotmányos identitás legmarkánsabb megjelenési formájának az örökkévalósági klauzulákat tartja.

Tekintettel arra, hogy a magyar Alaptörvény kifejezetten nem nevesít örökkévalósági klauzulát, hazánk esetében az alkotmányos identitás konkrét tartalmi elemeinek meghatározásakor a különleges jogrend idején is feltétlenül tiszteletben tartandó értékekből kell kiindulni. Az alkotmányos identitás lényegadó elemei közé sorolható az Alkotmánybíróság tevékenysége is, hiszen az Alaptörvény védelmét ellátó testület működését különleges jogrend

⁶⁰ SÜLYÖK, 12. lj.

⁶¹ SZAKÁLY Zsuzsanna: „A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében” in *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás; A Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatás-Tudományi Szakmai Folyóirata* 2015/2, 37.

⁶² PL: SMUK Péter: *Nemzetfogalom és történelmi narratíva az alaptörvényben*, in: KECSKÉS Gábor (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok*, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2013, Győr 286–287., CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Történeti alkotmány és kontinuitás az új alaptörvényben* in *Közjogi Szemle* 2012/1, 10–11., SZENTE Zoltán: „A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent korona az új alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2011/3, 1–13. RIXER Ádám: *A vívmány teszt* (Budapest: Dialóg Campus 2018), ZÁSZKALICZKY Márton: „Eszmetörténeti szempontok a történeti alkotmányosság közép- és kora újkori magyarországi történetéhez” *Közjogi Szemle* 2015/3., CIEGER András: *Alkotmányosság és nemzeti identitás – a magyar történelem kontextusában*, elérhető: http://atelier.org.hu/upload/category/mta_elte_atelier/kotoerok1.3_cieger_andras.pdf.

⁶³ DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században.* (Budapest: MTA TK JTI. (Jogtudományi alapkutatások I. 2017) 151.

idején sem lehet felfüggeszteni.⁶⁴ A szerző maga is bizonytalan abban, hogy az említett értékekben mennyiben tükröződik a magyar alkotmányos identitás, azok mennyire egyediek és nemzetiek.

A jacobsoni és rosenfeldi elméletből kiindulva⁶⁵, a magyar szakirodalmi diskurzus eredményeinek⁶⁶ felhasználásával az alkotmányos identitás sajátosságainak összegzése véleményem szerint az alábbi közelítő definícióval adható meg:

Az állam által vallott alkotmányos identitás mint az alkotmányos jogrend előfeltétele, folyamatosan változó, dinamikus jellegű nemzeti öntudat. Az adott állam vonatkozásában felmerülő egyedi, azonosságtudatot keletkeztető jellemzők összessége. Olyan alapvető értékek, amelyek sem a társadalmi jelenségektől, sem pedig az alkotmány rendelkezéseitől nem függetlenedhetnek. Az alkotmányos identitás fogalmi elemeinek meghatározásához elengedhetetlen az alkotmány vizsgálata, tartalmának meghatározásához elsődleges támaszul az alkotmány normaszövegében szövegszerűen megjelenő örökkévalósági klauzulák szolgálnak. Örökkévalósági klauzulák hiányában az alkotmányos identitás tartalma retrospektív vizsgálati módszerek útján tárható fel. Hazánk esetében az örökkévalósági klauzulák hiánya okozta rést a történeti alkotmány vívmányai tölthetik be, ezek az értékek alapvető jellemzőknél fogva segíthetnek körülhatárolni az alkotmányos identitás tartalmát.

2. ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS GYAKORLATI MEGJELENÉSE – IDENTITÁS PROBLÉMA AZ ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁSOK SORÁN

2.1. A nemzeti jog és az uniós jog viszonya, az előzetes döntéshozatali eljárás

Hazánk 2004. május 1-jén csatlakozott az EU-hoz, miután a vonatkozó népszavazáson a szavazatok 83,76%-a támogatta a belépést.⁶⁷ A kapcsolódó alkotmányos rendelkezést a korábbi Alkotmány 2/A. §-át, tartózkodás nélkül fogadta el az Országgyűlés. Jelenleg az Alaptörvény E) cikke képezi hazánk

⁶⁴ DRINÓCZI, 63. lj. 30.

⁶⁵ Az említett szerzők nézeteinek összegzés jelenik meg Christopher TRAN: “Perspectives of Australian constitutional citizenship and constitutional identity” *Adelaide Law review* 2012. 219.

⁶⁶ Különösen DRINÓCZI, SZAKÁLY és SÜLYOK gondolataira hagyatkozva.

⁶⁷ CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál: 2/A [Európai Unió], in Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest Századvég 2009) 239.

uniós tagságának alkotmányos alapját. Az említett csatlakozási klauzula funkciója, hogy felhatalmazást adjon a nemzeti hatáskörök gyakorlására.⁶⁸

A csatlakozási klauzula kapcsán két következtetést kell kiemelni.

Egyrészt azt, hogy az E) cikk önálló alkotmányos alappal bír a nemzetközi jogra vonatkozó Q) cikkhez képest. Noha maguk az alapító szerződések nemzetközi jogi eredetűek, amelyre több ízben maga az AB is utalt⁶⁹, azonban a testület végső soron nem tekinti nemzetközi jognak az uniós jogot. Ellenkező esetben ugyanis az E) cikk szerinti felhatalmazás szükségtelen lenne. Az uniós és a magyar jogrend kapcsolata alapjaiban tér el a nemzetközi jogi viszonyoktól, így az alapító szerződéseket az AB tárgyukra tekintettel elválasztotta a nemzetközi jog más aktusaitól.⁷⁰

Másrészt azt a sajátosságot, hogy az európai jog kizárólag a nemzeti alkotmány alapján tud érvényesülni. A nemzetközi jogra vonatkozó Q) cikkhez képest lex specialisként funkcionáló E) cikk rendeltetése, hogy kapcsolatot hozzon létre a tagállami alkotmányos rend és az uniós között.⁷¹ A klauzula úgy teszi lehetővé az uniós jog érvényesülését és teremti meg az EU-ban való részvétel legitimációs alapját, hogy saját kizárólagosságát háttérbe szorítja.⁷² A magyar EU-klauzula sajátos megoldása révén lehetőséget biztosít arra, hogy hazánk az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az EU intézményei útján gyakorolja.⁷³ Az integrációs klauzula fogalmazásbeli szabatoságával – amelynek okán csak a hatáskörök közös gyakorlásáról nem pedig hatáskör-átruházásá-

⁶⁸ DEZSŐ Márta- VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban* (Budapest : HVG-Orac 2006) 88.

⁶⁹ 2/2019. (III. 5.) AB határozat Indokolás III. [18]

⁷⁰ 1053/E/2005. AB határozat Indokolás III. 2.

⁷¹ VINCZE Attila: „Előzetes döntéshozatal és alkotmánybíráskodás” *Alkotmánybíró-sági Szemle* 2018/1. 24.

⁷² SMUK Péter (szerk.): *Alkotmányjog I., Alkotmányos fogalmak és eljárások* (Győr: Universitas 2014) 117. Az uniós jog sajátos minősülését alátámasztó Alkotmánybíró-sági gyakorlatra utalva a Kúria is megerősítette az EU alapító szerződéseinek nemzetközi jogi aktusoktól eltérő jellegét a kvótahatározattal kapcsolatos népszavazással összefüggésben előterjesztett felülvizsgálati eljárása során hozott határozatában: „Az E) cikk szerinti hatáskör-transzfer révén a tagállam ön maga szuverenitását is korlátozva lehetőséget biztosít, hogy saját magára, állampolgáira és honosaira is kötelező joganyag jöjjön létre. E jogintézmény garanciális lehetőségét jelzi [...]. Jaz Alaptörvény Q) cikkénél szigorúbb ratifikálási rend és terminológiai eltérés.” (Knk.IV.37.222/2016/9. [32]).

⁷³ Magyarország Alaptörvénye E) cikk.

ról beszél – szimbolikusan a nemzeti szuverenitás védelmét kívánja biztosítani.⁷⁴ Egyértelmű az utalás arra, hogy a csatlakozás nem érinti Magyarország szuverenitását, csupán a hatalomgyakorlást.⁷⁵ A klauzula értelmezése kapcsán megállapítható, hogy mivel a szuverén önkorlátozása a magyar jogrendszer csúcán álló Alaptörvényből fakad, így a hatalomgyakorlásra szolgáló engedély megadásával az uniós jogrend normáinak magyar jogforrások közé való beillesztését ugyan az Alaptörvény elismeri, ám egyúttal saját rendelkezéseinek elsőbbségét is fenntartja. Az előző nézetből fakad egy erős konfliktuspotenciál, ugyanis komoly alkotmányos problémát vet fel az a helyzet, amikor Alaptörvénnyel ellentétes uniós norma születik.

Az EU és tagállamai közötti konfliktuspotenciál a szuverenitás elméleti kategóriája mentén is megragadható. Az eredetileg Jean Bodintól származó fogalom a 16. századbeli vallásháborúk idejéből ered, amikor a szekularizálódó világrend az isteni legitimitáció helyett másfajta választ igényelt. JAKAB András szerint a szuverenitás fogalmának legfontosabb funkciója, hogy rövidre zárja a vitát: a szuverén teljes és korlátlan hatalommal bír, mindenki más engedelmeskedni köteles. A szuverenitás kapcsán a fogalom erkölcsileg aggályos volta mellett – ami a teljes, korlátlan hatalom igényéből ered – további problémát jelent a fogalom absztrakciós szintje. A szuverénhez tartozó hatáskörök nem kerülnek egyetemes módon rögzítésre. A szuverenitás fogalmának feloldása a különböző nemzetek alkotmányjogában eltérő módon történik. Franciaország a nemzet mint elvont entitás szuverenitását vallja. Az Egyesült Királyságban az uralkodó és a parlament együtt alkotja a szuverént. Ausztria alkotmánya pedig egyszerűen mellőzi a fogalom használatát. A magyar alkotmánytörténetben kezdetben hol nemzeti, hol állami szuverenitásként tetten érhető fogalom 1949-től népszuverenitásként szilárdult meg. Európa különböző nemzetei ugyan eltérő szuverenitás felfogással bírnak, azonban az EU-val szemben egyaránt a nemzeti identitásukat részesítik előnyben az uniós jogrend elsőbbségével szemben.⁷⁶

Az EU joga az EUB megfogalmazásában a nemzetközi jogtól különböző *sui generis* jogrend, amely anélkül alkalmazandó a tagállamokban, hogy a tagállami jogrend részévé válna.⁷⁷ Érvényesülését az EUB jogfejlesztő gya-

⁷⁴ JAKAB András: Az európai alkotmányjog nyelve. Az MTA doktori fokozat elnyerése érdekében benyújtott tézisei, 2015 73.

⁷⁵ A kelet-európai országok zöme Magyarországhoz hasonló álláspontra helyezkedve hangsúlyozza, hogy az EU-csatlakozás kizárólag hatásköreiket – nem pedig szuverenitásukat – érintő változást hozott. Pl. lengyel alkotmány 90. cikkének felhatalmazási klauzulája.

⁷⁶ JAKAB András: „A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra” *Európai jog* 2006/2. 3-14.

⁷⁷ JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2007) 249.

korlata nyomán kimunkált uniós jog autonómiája, a közvetlen hatály, rendeletek esetében a közvetlen alkalmazandóság alapelvei biztosítják.⁷⁸ Az EU sajátos jogrendszere jelentősen eltér a jogforrások hazai rendszerétől.⁷⁹ Alkotmányjogi szempontból kiemelt jelentőséggel az bír, hogy a tagállami jogrendszer – különösen a tagállami jogot alapjaiban meghatározó alkotmány – hogyan viszonyul az EU jogához.⁸⁰ A tagállami alkotmány felhatalmazást tartalmazó klauzulája beengedi az uniós jogot a belső jogba, amellyel meglehetősen paradox helyzetet teremt. Az unió sui generis jogrendjének fenti sajátosságai, különösen az uniós jog kapcsán megjelenő elsőbbségi igény ellenében van azzal az alaptétellel miszerint a belső jogrendszer élén az alkotmány áll, amely egyúttal – mint az adott jogrendszer hipotetikus alapszabálya – minden más jogforrás érvényességének forrása is. A paradoxon feloldása az alkotmányértelmezésre jogosult szervre hárul, amely – függően saját hatásköreitől, a normakonfliktus jellegétől és az alkotmányi felhatalmazás típusától – többféle elméleti modell mentén járhat el.⁸¹ Elméletileg nem kizárt az EUB által támogatott elsőbbség-igény elfogadásával az európai monizmus útjára lépés vagy a plurális kozmopolitizmus, illetve többszintű, együttműködő alkotmányosság koncepciójának érvényesítése, azonban a nemzeti alkotmánybíróságok többsége – köztük a hazai testület is⁸² – a szuverenitásvédő felfogást juttatják érvényre.⁸³

Az egymással konkuráló EU jogrendszere és hazai jogrendszer kapcsán kiindulópontként rögzíthető, hogy a jogalkotót kettős kötelezettség terheli, egyszerre kell eleget tennie az Alaptörvényből fakadó és az uniós jogból folyó követelményeknek. A megalkotott jogszabálynak ki kell állni az AB és egyúttal az EUB próbáját is. Az ezzel ellentétes jogalkotási termék voltaképpen az Alaptörvény E) cikkében foglalt önként vállalt alkotmányos parancs által megkövetelt lojalitásba ütközik.⁸⁴ A normál helyzet az, amikor a jogszabály egyszerre felel meg az Alaptörvénynek és az uniós jognak, ezzel eleget téve az integrációs klauzulában foglaltaknak. Előfordul azonban, hogy a norma

⁷⁸ OSZTOVITS, 3. lj. 220–239.

⁷⁹ DEZSŐ Márta – VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*, (Budapest: HVG-Orac 2012) 101–136.

⁸⁰ CHRONOWSKI Nóra: „Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (2019) [2].

⁸¹ BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: „Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I.” *Európai Jog* 2007/2. 3.

⁸² A szuverenitásvédő felfogást példázza 22/2016 (XII. 5.) AB határozat kapcsán Stumpf István alkotmánybíró által előterjesztett párhuzamos indokolása.

⁸³ CHRONOWSKI, 28. lj.[2].

⁸⁴ VINCZE, 71. lj. 24.

Alaptörvényhez vagy uniós joghoz való viszonya eltér a ideáltipikus esettől.⁸⁵ Az uniós és a nemzeti jognak való megfelelés szempontjából az alábbi esetek képzelhetők el:

	Alaptörvény-konformitás	EU jognak való megfelelés
I. Normál helyzet	Igen	Igen
II. Abszolút jogszerűtlen	Nem	Nem
III. Problematikus helyzet I. (ritka eset)	Igen	Nem
IV. Problematikus helyzet II. (alkotmányos identitás sérülhet)	Nem	Igen

1. ábra: Norma tipizálás az alaptörvény-konformitás és az EU jognak való megfelelés alapján (forrás: saját szerkesztés)

Az eset, amikor az alkotmányosnak nyilvánított jogszabály uniós jogba ütközik, illetve ennek fordítottja, amikor az uniós jog alapján jogszerű norma alaptörvény-ellenes, nehezen feloldható konfliktus elé állítja a jogalkalmazót. A konfliktus lényege, hogy amennyiben az alkotmányosnak kimondott, de uniós jogba ütköző normát hagyja figyelmen kívül az Alkotmánybíróság tekintélyén ejt csorbát. Ellenkező esetben – az uniós jogszabályokat be nem tartásával – az EUMSZ 258-259 cikk szerinti kötelezettségszegési eljárás megindítását, illetve a közvetlen kártérítés lehetőségét kockáztatja a jogalkalmazó fórum.⁸⁶ A konkrét jogalkalmazási problémák mellett az alkotmányos identitás mint a tagállamok oldaláról érkező egyfajta vészfékmechanizmus is beilleszthető a fenti modellbe.⁸⁷ Az alkotmányos identitás védelmének igénye akkor merül fel, amikor az uniós jogalkotási termék az EU jognak megfelel, de az Alaptörvénynek nem.

Látható, hogy a két jogrend különbözőségéből származó kihívások egy része az egymásnak ellentmondó uniós és nemzeti jog érvényessége és alkal-

⁸⁵ ORBÁN Endre: *Államszervezet és szubszidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban*, Doktori értekezés – Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, Budapest 2019, 58-62.

⁸⁶ C-6/90 és C-9-90 sz. egyesített ügy Andrea Francovich és társai kontra Olasz Köztársaság: „...a tagállam felelős azért, hogy jóvátegye az egyéneknek a közösségi jog megszegésével okozott károkat”

⁸⁷ VINCZE Attila, 71. lj. 25.

mazhatósága kapcsán kialakuló anyagi jogi természetű viszonyokból származó konfliktus, míg a kihívások másik része eljárásjogi természetű. Az eljárásjogi természetű kérdések közé illeszthető a dolgozat hátralévő részében az alkotmányos identitás kérdéskörével kapcsolatban részletesebben vizsgált EDE alkotmányos rendszerrel való összefüggésének kérdése.

Az EDE az EU szupranacionális jellegéből fakadó kompromisszumos megoldás következménye. Az uniós eljárásjog egyik alapkövét képező EDE fő célja annak elősegítése, hogy az uniós jogot valamennyi tagállam bírósága egységesen értelmezze és alkalmazza, ezzel kiküszöbölve az esetleges jogbizonytalanságokat. Az EDE révén az EUB hozzájárul a tagállamok igazságszolgáltatásához, ezzel elősegítve az egyéni jogvédelem javítását.⁸⁸ Abban az esetben ugyanis, ha a folyamatban lévő ügyben alkalmazandó uniós jogszabály értelmezése vitássá válik vagy tartalma nem világos a nemzeti fórum eljárásának felfüggesztésével az EUB-hez fordulhat előzetes döntésért.⁸⁹

Az EDE által a nemzeti bíróságok és az EUB között életre hívott intézményesített kommunikáció nem csupán az uniós jog egységes alkalmazásának biztosítéka, hanem erősen konfliktusorientált intézmény is. A tagállami bíróság előterjesztésével egyoldalúan lemond arról a jogáról, hogy jogértelmezési kérdésben a végső döntést hozza. Noha az EDE során az EUB által hozott ítélet nem terjed ki az alapul fekvő jogvita eldöntésére, csupán az uniós jog értelmezésére, a megállapítottakhoz a nemzeti bíróság – sokak szerint erga omnes hatállyal – kötve van.⁹⁰ Mindez különösen kiélezett helyzetet teremt az alkotmánybíróságok kapcsán, az erős konfliktuspotenciál mellett megnyílik a lehetőség a két bírói fórum közötti együttműködésre. Az EUB és a nemzeti alkotmánybíróságok viszonyában az EDE nem csupán az uniós és a belső jog összhangjának biztosítékaül szolgálhat, hanem a tagállami alkotmányos dilemmák becstornázásának fóruma is lehet.

Az előzetes döntéshozatalt gyakran említik mint az alkotmányos párbeszéd intézményes formája. Az EDE intézményesített párbeszédként azonban kizárólag az EUB és a nemzeti alkotmánybíróságok viszonylatában értelmezhető. A tagállami rendes bíróság kérdésfeltevése esetén kialakuló közbenső eljárás aligha alkalmas a két fórum közötti érdemi párbeszédre, legfeljebb a nemzeti bíróság EUB-val való együttműködését szolgálhatja.

⁸⁸ OSZTOVITS, 3. lj. 318.

⁸⁹ EUMSZ 267. cikk

⁹⁰ DEZSŐ – VINCZE, 79. lj. 387.

2.2. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének mellőzése, visszautasító végzések az alkotmánybíróság gyakorlatában

Az EUMSZ 267. cikke értelmében kizárólag tagállami bíróság tehet előterjesztést EDE kezdeményezésére, ha úgy véli az előtte folyamatban lévő eljárás alapját képező ügy eldöntéséhez szükséges a felmerült uniós jog érvényessége vagy értelmezése kapcsán az autentikus értelmező döntése.⁹¹

Érdemes megjegyezni, hogy a bíróság fogalmát az uniós jog az EDE során autonóm fogalomként kezeli.⁹² Az uniós jog szempontjából bíróságnak minősül minden olyan törvény alapján létrejött, független, állandó jelleggel működő és kötelező hatáskörű testület, amely kontradiktórius eljárása során jogszabályokat alkalmaz.⁹³

Szükségességről akkor beszélhetünk, ha az eljárás alapját képező ügy és az uniós jogkérdés között olyan szoros összefüggés van, hogy az uniós jogkérdés megválaszolása előfeltétele a konkrét ügyben hozott döntésnek és az előterjesztő bíróság nem tud dönteni ebben az uniós jogkérdésben. A végső fokon eljáró tagállami bíróság nem csupán jogosult, hanem köteles is az előtte folyamatban lévő ügyben felmerült kérdés kapcsán az EUB-hoz fordulni.⁹⁴ A kezdeményezés elvi kötelezettsége azonban továbbra is magában foglalja a szükségesség szubjektív feltételét. Az eljáró bíróság tehát attól függetlenül mérlegelheti – a szükségesség alapján – az EDE kezdeményezését, hogy ítélete ellen van-e helye jogorvoslatnak. Lehetséges, hogy a bíróságot formai értelemben eljárási kötelezettség terheli, mivel ő a végső fokon eljáró fórum, de a szükségesség meglehetősen szubjektív kategóriája okán a kötelezettség nehezen kérhető rajta számon. A bíróság mérlegelési lehetősége kapcsán felmerülő legtöbb gyakorlati probléma abból fakad, ha a végső fokon eljáró bíróság visszautasítja a fél EDE kezdeményezésére irányuló indítványát.⁹⁵

⁹¹ EUMSZ 267. cikk.

⁹² AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA: Ajánlások a nemzeti bíróságok figyelmébe az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek előterjesztésére vonatkozóan (2019/C 380/01).

⁹³ C-54/96 sz. ügy, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH kontra Bundesbaugesellschaft Berlin mbH, 23.

⁹⁴ Végső fokon eljáró bíróságnak az a nemzeti bírói fórum tekinthető, amelynek döntése ellen a belső jog értelmében jogorvoslatnak nincs helye. A magyar polgári peres eljárásban ez főszabály szerint a Kúria, felülvizsgálat kizártsága esetén a jogerős határozatot hozó fórum. Az előbbiekről, illetve a kezdeményezési kötelezettséggel terhelt bíróság szükségesség alapján való önálló mérlegelésének lehetőségéről szól az 1/2009. (VI. 24.) PK-KK közös vélemény 1. pontja.

⁹⁵ BLUTMAN László: „Az Alkotmánybíróság és az előzetes döntéshozatali eljárás” *Közjogi Szemle* 2015/4. 1.

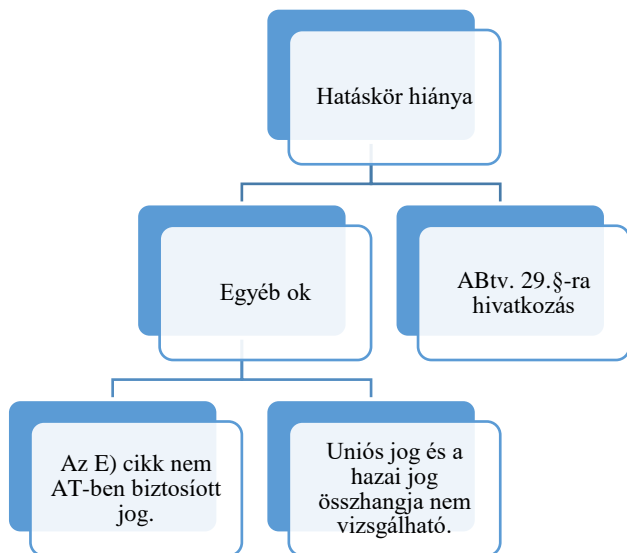
A hazai AB gyakorlatában számos alkotmányjogi panasz kezdeményezésére irányuló indítványt találunk, amelyek alapját az EDE mellőzése szolgálta.⁹⁶ Az EDE mellőzésének alkotmányossága az ún. valódi alkotmányjogi panasz kapcsán elevenedik meg az AB gyakorlatában.⁹⁷ Az indítványozók általában a tisztességes eljáráshoz való jog, illetve az AB gyakorlata alapján ennek részét képező törvényes bíróhoz való jog⁹⁸ – mint Alaptörvényben biztosított jog – sérelmét vetik fel az EDE mellőzését kifogásoló indítványaikban. Az AB ezekre az indítványokra jellemzően visszautasító végzéssel válaszolt, tehát alapvetően eljárási akadályokat vélt felfedezni a benyújtott indítványokban megfogalmazott kérelmek kapcsán. A következőkben megkísérlem számba venni ezeket az eljárásjogi akadályokat és rekonstruálni az AB gyakorlatának logikáját.

Az AB visszautasító végzései kapcsán két nagy csoport képezhető. Mindkét csoport esetében a végső soron hatáskör hiánya miatt nem kerül sor érdemi eljárásra, azonban amíg az első csoportba tartozó visszautasító végzések esetében eltérő okokra hivatkozással kerül sor eljárási akadály megállapításra, addig a második csoportba tartozó eljárási akadály jogszabályi hivatkozási alapja egységes.

⁹⁶ Például a 3147/2013. (VII. 16.) AB végzés, 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés, 3014/2014. (III. 13.) AB végzés, a 3250/2016 (XI.28.) AB végzés, 3142/2019. (VI. 13.) AB végzés, 3257/2020. (VII. 3.) AB határozat, 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés.

⁹⁷ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §.

⁹⁸ 36/2013. (XII. 5.) AB határozat Indokolás [32], 34/2014. (XI. 14.) AB határozat Indokolás [193].



2. ábra: Az Alkotmánybíróság visszautasító végzéseinek tipizálása
(forrás: saját szerkesztés)

Az első csoportba tartozó egyik esetkörte képező ügyekben a testület arra hivatkozással hozott visszautasító végzést, hogy az indítvány nem vetette fel alapvető jog sérelmének valószínűségét. Az E) cikkből ugyanis nem származik a jogkereső indítványozók Alaptörvényben biztosított jogosultsága, mivel az AB az Alaptörvény E) cikkét – hasonlóan a B) cikkben foglalt jogállamiság klauzulához – nem tekinti alapvető jognak, így arra alkotmányjogi panasz sem alapítható.⁹⁹ A 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés esetében az indítványozó a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által hozott ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint másodlagosan az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) alapítvány fogalmának megsemmisítését kérte az AB-től. A svájci székhelyű alapítvány indítványozót visszterhes vagyonszerzési illeték megfizetésére kötelezte az elsőfokú adóhatóság. A kibocsátott fizetési meghagyással szemben fellebbező indítványozó az alapítványokat megillető Itv. szerinti teljes személyes költségmentességére hivatkozott. Az adóhatóság álláspontja szerint az indítványozó nem felel meg az Itv. szerinti alapítvány fogalomnak, amely kizárólag magyarországi székhelyű alapítványok esetében rendeli alkalmazni a kedvezményt. A per során az indítványozó hivatkozott a magyar szabályozás uniós jogba ütközésére és kérte a bíróságot, hogy utalja a kérdést EDE-ra. Az

⁹⁹ 3268/2012. (X.4.) AB végzés [19], 3041/2014. (III. 13.) AB végzés [25].

adott ügyben végső fokon eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság EDE-t nem kezdeményezett. A fentiek alapján az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmére alapozva terjesztette elő indítványát. Másodlagosan pedig kérte a testülettől, hogy állapítsa meg az Itv. alaptörvény fogalmának alaptörvény-ellenességét. Véleménye szerint a fogalom sérti az EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséből fakadó „lojális együttműködés elvét” és az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését, továbbá diszkriminatív.¹⁰⁰ Az AB először az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított másodlagos indítványt vizsgálta, amely kapcsán korábbi gyakorlatára utalva¹⁰¹ megerősítette, hogy az Alaptörvény E) cikk (1) és (2) bekezdése nem Alaptörvényben biztosított jogról rendelkezik, hanem a hatáskör-transzferre vonatkozó garanciális előírást tartalmaz.¹⁰² Az elsődleges indítvány kapcsán a testület hasonló megállapítást tett: „Az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasz előterjesztésére Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozással van lehetőség. Az indítványozó által hivatkozott B) cikk (1) bekezdés, E) cikk (1) és (3) bekezdés [...]ennek a követelménynek nem felel meg.”

Az első csoportba tartozó második esetkör esetén a testület arra tekintettel állapítja meg hatásköre hiányát és hoz visszautasító végzést, hogy az alkotmányjogi panasz keretében kizárólag bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára bír hatáskörrel. A 3113/2016. (VI.3.) AB végzés értelmében: „Önmagában [...] valamely uniós norma megsértésének vizsgálatára az Alkotmánybíróság sem az Alaptörvényben (24. cikk), sem az Abtv.-ben nem kapott hatáskört, alkotmányjogi panasz alapján kizárólag a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálható.”¹⁰³ A 3090/2016. (V. 12.) AB végzésben foglaltak szerint „...az Alkotmánybíróságnak – a hatáskörét rögzítő szabályok értelmében – nem terjed ki a hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabályi rendelkezés sérti-e az Európai Unió jogát.”¹⁰⁴ Az idézett végzésekben a testület egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy sem önmagában az uniós norma megsértésének vizsgálatára, sem pedig az uniós norma és a magyar jog összhangjának vizsgálatára nem terjed ki hatásköre.

A visszautasító végzések kapcsán képezhető második csoport a gyakoribb esetkört jelenti.¹⁰⁵ A visszautasítás oka egységesen az Abtv 29.§-ra alapított

¹⁰⁰ 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés Indokolás [1]- [13]

¹⁰¹ 22/2012. (V. 11.) AB határozat

¹⁰² 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés Indokolás [17]

¹⁰³ 3113/2016. (VI. 3.) AB végzés Indokolás [13]

¹⁰⁴ 3090/2016. (V. 12.) AB határozat Indokolás [37].

¹⁰⁵ Ide sorolható például a 3147/2013. (VII. 16.) AB végzés, 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés, 3165/2014. (V. 23.) AB végzés, 3050/2015. (III. 2.) AB végzés, 3082/2016. (IV. 18.) AB végzés, 3250/2016. (XI. 28.) AB végzés, 3353/2018. (XI. 12.) AB végzés, illetve a 3142/2019. (VI. 13.) AB végzés.

következetes alkotmánybíróági gyakorlat. Az Abtv. 29.§-a értelmében az alkotmányjogi panaszt a testület – a lefolytatott tartalmi, de nem érdemi vizsgálátát követően – csak akkor fogadja be, ha a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányos jelentőségű kérdést vél felfedezni. Az AB alkotmányjogi panasz esetén általánosan tanúsított magatartásából kirajzolódik, hogy a testület vonakodik attól, hogy kvázi jogorvoslati fórumként eljárva, mintegy negyedfokú bíróságként járjon el.¹⁰⁶

A csoportba tartozó visszautasító végzések ténybeli alapja hasonló: a megelőző bíróági eljárásban az indítványozó szerint uniós jogi vonatkozású kérdés merült fel, az alapügyben eljáró bíróság azonban a fél erre irányuló kérelme ellenére nem kezdeményezett EDE-t. Az indítványozó ezért a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező törvényes bíróhoz való jog sérelmére hivatkozva fordul a testülethez és kéri a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség megállapítását.

Kiválóan példázza az AB a hasonló ügyekben kirajzolódó következetes gyakorlatát a 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés, amelyben az indítványozó a Fővárosi Törvényszék kártérítés iránti perben hozott ítéletének alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Valószínűsíti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében garantált tisztességes eljáráshoz való jog részét képező törvényes bíróhoz való jogának sérelmét, amiért a Törvényszék – kérelme ellenére – elmulasztotta az EDE kezdeményezését az EUB-nál.¹⁰⁷ A testület az ügy kapcsán kifejezésre juttatta, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog lényegét az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok érvényesülésében értelmezi, az eljárás további elemeit azonban nem tekinti alkotmányos jelentőségű kérdésnek. Nem minősül tehát alapvető alkotmányos jelentőségű kérdésnek a jogalkalmazás és az ennek részét képező bírói diszkrecionális jog gyakorlása. A végzés indokolása értelmében a nemzeti jog alapján törvényes bíró diszkrecionális joga az EDE kezdeményezése kapcsán fennálló kötelezettség tárgyban való döntés. Az eljáró bíróság a szükségesség szubjektív kategóriának figyelembevételével maga dönthet arról terheli-e az adott ügy kapcsán EDE kezdeményezési kötelezettség.¹⁰⁸ Az AB a diszkrecionális jog gyakorlása alapján hozott kérdés felülvizsgálatára nem bír hatáskörrel, hiszen az EUB megkeresését a testület nem tekinti alapvető alkotmányos jelentőségű vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló döntésnek, csupán jogértelmezési kérdésnek.

¹⁰⁶ Lsd. TÓTH J. Zoltán: „A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróági gyakorlatában” *Jogtudományi Közlöny* 2014/5. 231-232, illetve 3268/2012. (X. 4.) AB végzés Indokolás [28]. A testület megállapítására számos későbbi döntésben utal: 3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22], 3008/2015. (I. 12.) AB végzés Indokolás [29].

¹⁰⁷ 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [13]

¹⁰⁸ Uo. [24]

Az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozva az EDE kezdeményezésének elmulasztása miatt benyújtott alkotmányjogi panasz kapcsán két nehézséggel szembesül. (1) Mindenekelőtt az EDE vonatkozásában a bíróságot terhelő – részben a szükségesség meglehetősen szubjektív feltételén nyugvó – előterjesztési kötelezettség megállapítására lenne szükség, az adott ügyben fennálló előterjesztési kötelezettséget azonban az AB hatáskör hiányában nem vizsgálja. (2) Másrészt, akkor sem feltétlenül beszélhetünk alapvető alkotmányossági jelentőségű kérdéstről, ha a bíróságot terhelő aktuális kezdeményezési kötelezettség elvileg megállapítható lenne.¹⁰⁹ A bíróság kezdeményezési kötelezettsége ugyanis uniós jogból fakadó kötelezettség. Az uniós jogból származó kötelezettség megsértése pedig nem feltétlenül eredményezi egyúttal az Alaptörvény sérelmét is.¹¹⁰ A törvényes bíróhoz való jog érvényesítése az EDE-al kapcsolatban csak akkor vezethet eredményre, ha az AB az EUB-t a tisztességes eljáráshoz való jog alkalmazásának szempontjából törvényes bírónak tekintené.

2.3. Indokolási kötelezettség vizsgálata – a kezdeményezés önkényes elutasításának szűrője

Az EDE kezdeményezésének elmulasztása az utóbbi években az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban EJEB) előtt is felmerült, mint a tisztességes eljárást, illetve törvényes bíróhoz való sérelmet jelentő magatartás. Noha az EJEB olvasatában az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikk (1) bekezdése nem nyújt az egyén számára alanyi jogot az EDE kezdeményezésére, a kérelem önkényes elutasításának tilalmára mindenképp alapot teremt.¹¹¹

Mindamellet, hogy az AB határozatai és az EJEB döntései között nem mutatható ki minden esetben harmónia, az EJEB által megállapított követelmények a hazai AB gyakorlatára is hatottak.¹¹² A szakirodalom egy része fordulópontként tekint a 26/2015. (VII. 21.) AB határozatra, amelyben a tisztességes eljáráshoz való jog vonatkozásában a törvényes bíróhoz való jogosultság helyett a bíróság indokolási kötelezettsége kerül az előtérbe.¹¹³

Az említett határozat alapját képező ügyben az indítványozó a Fővárosi Törvényszék parkolási díj és pótdíj megfizetése tárgyában hozott ítélete kap-

¹⁰⁹ BLUTMAN, 95. lj. 1.

¹¹⁰ Lsd. 1. ábra: Problematikus helyzet I.

¹¹¹ VINCZE, 71. lj. 30.

¹¹² CHRONOWSKI Nóra: Az Alaptörvény a többszintű európai alkotmányosság hálójában in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.) *Alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2014) 123.

¹¹³ VINCZE, 71. lj., BLUTMAN, 95. lj. 4.

csán kéri az alaptörvény-ellenesség megállapítását és az ítélet megsemmisítését a testülettől. Álláspontja szerint az önkormányzati rendeletben foglalt parkolási pótdíj mértéke a külföldi és a belföldi szolgáltató között közvetett diszkriminációt teremt. A fél EDE kezdeményezésére vonatkozó indítványát, mind az első fokú, mind a másodfokú bíróság indokolás nélkül hagyta figyelmen kívül. Az indítványozó szerint a másodfokú bíróság határozata így a tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmet eredményezett.¹¹⁴ Az AB a panaszt befogadta, amelyből arra lehet következtetni, hogy a korábbi visszautasító végzések tömegének dacára a testület jelen esetben alapvető alkotmányos jelentőségű kérdést vélt felfedezni.¹¹⁵ A továbbiakban a testület részletesen áttekintette a közösségi jog vonatkozó rendelkezéseit, amely során kitért a végső fokon eljáró fórum előterjesztési kötelezettségére, illetve a felmentést adó CILFIT- feltételekre.¹¹⁶ Az uniós joganyag áttekintésének eredményeként megállapítást nyert, hogy a Fővárosi Törvényszéket az EDE kezdeményezésének elvi kötelezettsége terhelte. Az érdemi vizsgálat eredményeként a testület a befogadott alkotmányjogi panaszt elutasította, tekintettel arra, hogy a konkrét ügyben a uniós jogot nem kellett alkalmazni így EDE kezdeményezésére sem volt lehetőség.

Noha a bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt a testület elutasította, azonban hivatalból eljárást folytatott le jogalkotási kötelezettség elmulasztásában megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása érdekében. Eljárása keretében a testület megállapította, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény esetében alkotmányellenes helyzetet teremtett az EDE kezdeményezésére irányuló kérelmet elutasító bírói döntés részletes szabályainak hiánya.¹¹⁷ Az Alkotmánybíróság szerint: „– a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadóan – az eljáró bíróságnak függetlenül attól, hogy kötelezettek minősült-e vagy sem, továbbá függetlenül attól, hogy helyt ad-e a kezdeményezésre irányuló kérelemnek, avagy sem, alakszerű döntést kell hoznia a kezdeményezésről, és azt [...]meg kell indokolnia.”¹¹⁸

A határozat kapcsán kialakult részletes szakirodalmi kritikán túl két következtetésre szeretném felhívni a figyelmet.¹¹⁹

Egyrészt véleményem szerint az AB – korábbi fejezetben bemutatott – az EDE kezdeményezésével összefüggésben a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére alapított visszautasító végzései logikájának folyamatossága a határozat esetében némiképp megtört. A testület következetes gyakorlata azokban az esetekben, amelyekben a fél a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme

¹¹⁴ 26/2015. (VII. 21.) AB határozat [6]

¹¹⁵ Uo. [37].

¹¹⁶ A terjedelmes áttekintés az Indokolás [14]- [36]pontja között olvasható.

¹¹⁷ Indokolás [63]

¹¹⁸ Indokolás [60]

¹¹⁹ BLUTMAN, 95. lj. 4-5., VINCZE, 71. lj. 30.

keretében azt kifogásolta, hogy elvonták törvényes bírójától, azonnali visszautasító végzéssel válaszolt. Jelen határozattól azonban kizárólag az indokolási kötelezettség vizsgálatát követően kerülhet sor visszautasításra.

Másrészt azonban az EDE kezdeményezése kapcsán hozott visszautasító végzés tekintetében megállapított indokolási kötelezettség nem hoz fundamentális változást a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére alapított alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos eljárásokban.¹²⁰ Az eljáró bíróság indokolási kötelezettségének megállapítása nem eredményezi a végső fokon eljáró bíróság kötelezettségének számonkérhetőségét, csupán az alkotmányjogi panasz formai okból történő visszautasításának újabb esetkörét hívja életre. Az indokolási kötelezettség tekintetében a testület kizárólag formai vizsgálatot végez, amennyiben az eljáró fórum indokolás mellett utasította el az EDE-t kezdeményező fél kérelmét, az AB-nak nem áll módjában a bíróság döntését felülbírálni.¹²¹

Az előzőek egyúttal azt is jelentik, hogy az előterjesztési kérelem indokolás hiányában való elutasítása olyan önkényes döntés, ami az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütközik, így az alkotmányból fakadó követelmények egybeesnek az EJEB által megköveteltekkel.¹²² A határozat nívuma, hogy az indokolási kötelezettség vizsgálata révén a testület anélkül tudja garantálni a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését, hogy az alapügy lényeges tartalmi vizsgálatába bocsátkozva, mintegy negyedfokon eljáró szuperbírósággá válna.

2.4. Érvek a törvényes bíróhoz való jog és az indokolási kötelezettség vizsgálata ellen és mellett

Az előző fejezetben bemutatottak alapján okkal gondolhatnánk, hogy az EDE kezdeményezésének elmulasztása miatt a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére alapított alkotmányjogi panaszok esetében az indokolási kötelezettség vizsgálata teljesen kiszorította a törvényes bíróhoz való jogra hivatkozást. Cáfolatul szolgálhat – és a két vizsgálati szempont összevetésének alapja lehet – a testület előtt IV/01051/2019 szám alatt indult és a 26/2020. (XII. 2.) AB határozattal zárult ügy. A továbbiakban az indítvány bemutatásával és legfontosabb megállapításainak kiemelésével igyekszem számba venni az EDE kezdeményezésével összefüggésben a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjog részét képező törvényes bíróhoz való jog lehetséges érvényesülésének nehézségeit.

¹²⁰ ORBÁN, 85. lj. 77.

¹²¹ Ezt példázza a korábban részletesen bemutatott 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés. Lsd. Indokolás [37]

¹²² VINCZE Attila - CHRONOWSKI Nóra: *Magyar alkotmányosság az Európai integrációban*, (Budapest: HVG-Orac 2018) 492.

Az említett ügyben a németországi anyavállalat magyar fióktelepeként működő indítványozó a Kúria ítéletének alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése érdekében terjesztette elő alkotmányjogi panaszát. Az indítványozó hitelezői igényeket kívánt érvényesíteni a felszámolás alá került alvállalkozójával szemben. A felszámolóbiztos jogellenesnek vélt magatartásából származó költségek megtérítése érdekében kártérítési pert indított. Az első fokon eljáró bíróság – a felszámoló jogellenes és felróható magatartásának megállapítása mellett – a keresetet eljárási akadályra hivatkozva elutasította. A Fővárosi Törvényszék az első fokon eljárási bíróság ítéletét helybenhagyta. Az indítványozó ezt követően a bírósági jogkörben okozott kártérítés jogcímén indított pert Fővárosi Törvényszék ellen, mert álláspontja szerint a Törvényszék ítélete uniós jogba ütközik. Az elsőfokú bíróság – az alperes passzív perbeli legitimációjára hivatkozással – a keresetet elutasította, az elsőfokú döntést a másodfokú bíróság helybenhagyta. A Kúria a másodfokú bíróság jogerős ítéletét hatályában fenntartotta. Az indítványozó álláspontja szerint azáltal, hogy a Kúria kérelme ellenére nem kezdeményezte az EDE lefolytatását elvonta törvényes bírójától, ezzel csorbítva az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogát.¹²³

Az indítványozó a ténybeli előzmény ismertetését követően részletesen kifejti álláspontját az EUB törvényes bírói minőségére vonatkozóan. Érvelésének kiindulópontját a törvényes bíró – a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényben (a továbbiakban Bszi.) foglalt – fogalma képezi. A tisztességes eljáráshoz való jog részét képező törvényes bíróhoz való jog lényegét abban véli, hogy az eljáró bíróság meghatározása előre rögzített objektív szabályok révén, nem pedig egyedi döntés alapján történik. Az EUB jogállása kapcsán hivatkozik az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében foglaltakra, amelyek szerint a tagállami bíróságok uniós jogból fakadó kötelezettsége, hogy hatásköreik gyakorlásával az uniós jog hatékony érvényesülését is előmozdítsák. Az EDE szabályait tartalmazó, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 267. cikke és az Alaptörvény E) cikke alapján az indítványozó egyértelműnek tartja, hogy az EUB a magyar szabályozás és jogalkalmazás szempontjából törvényes bíró. Álláspontjának alátámasztása érdekében részletesen ismerteti a német és az osztrák gyakorlatot.

Törvényes bírójától való elvonását, ezáltal pedig tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét az indítványozó abban véli, hogy a Kúria kérelme ellenére elmulasztotta az EDE kezdeményezését. A Kúria az indítványozó EDE kezdeményezésére irányuló indítványát egyrészt a kérdések nem megfelelő megfogalmazása miatt, másrészt arra hivatkozásra utasította el, hogy az ügyben nem merült fel uniós jog értelmezésére irányuló kérdés. Látható, hogy a

¹²³ IV/01051/2019 számú ügy indítvány

végső fokon eljáró EDE kezdeményezésére elvi kötelezett bírói fórum az AB korábbi gyakorlatában kidolgozott indokolási kötelezettségének eleget tett. Az indítványozó a Kúria eljárását az indokolási kötelezettség betartása ellenére önkényesnek és alaptörvény-ellenesnek véli, mert – véleménye szerint – a testület nem is törekedett az uniós jog alkalmazására. Azáltal, hogy végső fokon eljáró fórumként nem kezdeményezett EDE-t, megakadályozta a hatáskörrel rendelkező EUB eljárását, elvonta az indítványozót törvényes bírójától. Álláspontja szerint indítványa az Abtv. 29.§-ban foglalt mindkét alternatív eljárási feltételt kimeríti: tisztességes eljáráshoz való jogának sérelme a Kúria döntését érdemben befolyásolta, továbbá az ügy érdemében alapvető alkotmányossági kérdésként merül fel az EUB törvényes bírói minősége. Az utóbbi kapcsán az indítványozó utal arra, hogy az AB még nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy az EUB az Alaptörvény XXVII. cikke és a Bszi. 8. § (1) bekezdése szerinti törvényes bírónak minősül-e. Álláspontja szerint az AB-nak jelen eljárásban lehetősége nyílna az EUB törvényes bírói minőségének megállapítására.¹²⁴

Az EUB-nak – az adott ügyben indítványozott – törvényes bíróként való elismerése véleményem szerint több gyakorlati nehézséget is életre hívhat. (1) Egyfelől kérdésként merülhet fel, hogy hogyan alkalmazható a törvényes bírói belső jogi fogalma az EUB-ra, (2) másfelől érdekes megvizsgálni, hogy a törvényes bíróhoz való jog sérelmének megállapítása milyen jellegű vizsgálat lefolytatását kívánja az AB-tól és ez hogyan illeszkedik a testület által korábban kialakított gyakorlatba.

(1) A törvényes bírói fogalma hazánkban alapvetően belső jogi fogalom. Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét törvény által felállított bíróság bírálja el. Az AB értelmezésében törvény által felállított bírósághoz való jog magába foglalja a törvényes bíróhoz való jogot.¹²⁵ Az utóbbi alkotmányos alapelv a Bszi. 8.§ (1) bekezdésében a következőképpen nyer szabályozást: „*Senki nem vonható el törvényes bírójától.*” A Bszi meghatározza továbbá a törvényes bírói fogalmát is: „*A törvény által rendelt bíró az eljárási szabályok szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bíró.*” A Bszi. vonatkozó rendelkezéseiből jól kitűnik a törvényes bírói fogalmának alapvetően belső jogi jellege, amit az AB korábbi gyakorlata is alátámaszt.¹²⁶ A fentiek alapján kétséges, hogy az EDE-sal összefüggésben az EUB törvényes bírónak minősíthető-e. BLUTMAN László szerint a kétség feloldása úgy lehetséges, ha az EDE alapját képező EUMSZ

¹²⁴IV/01051/2019 számú ügy indítvány 53.

¹²⁵ 36/2013. (XII.5.) AB határozat Indokolás [32.]

¹²⁶ Az AB korábbi joggyakorlata ugyanis csak a törvényes bíróhoz való jog belsőjogi összefüggéseit vizsgálta. Pl: 36/2013. (XII.5.) AB határozat, 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, 3375/2017. (XII. 2.) AB határozat.

267. cikkében foglalt szabályt az AB a törvényes bíróra rámutató hatásköri szabálynak minősíti.¹²⁷

Az EUB törvényes bíróvá minősítése mellett szóló érv lehet, hogy a szemléletmód más tagállamok gyakorlatától nem idegen. Számos európai alkotmánybíróság elismerte az EUB törvényes bírói minőségét. Köztük a hazai AB gyakorlata szempontjából meghatározó jelentőséggel bíró német alkotmányvédő testület is.¹²⁸

(2) Az eljáró fórum EDE kezdeményezésének mellőzése kapcsán fennálló indokolási kötelezettségének vizsgálata a tisztességes eljáráshoz való jog egy olyan formai szűrőjének bizonyult a testület gyakorlatában, amelynek meglétét anélkül tudta ellenőrizni az AB, hogy az alapügyben eljáró bíróság döntését felülmérlegelte volna. Az EUB-nak törvényi bírói minőségének elismerésével az AB nehezen tud mentesülni az eddig olyannyira került negyedfokú bíróság szerepében való eljárástól.

Az uniós fórum törvényes bíróként való elismerése az EDE kezdeményezésére irányuló kérelmének mellőzése miatt a törvényes bírójától való elvonására hivatkozással előterjesztett alkotmányjogi panasz indítványok esetében tartalmi vizsgálatot eredményezne. Vizsgálata során az AB a bíróság kezdeményezési kötelezettségének CILFIT-feltételek alapján való fennállását tekintené át. Az AB ezzel a – korábbi gyakorlatával ellentétesen – az alapügyben eljáró bíróság diskrecionális jogába tartozó kérdést tenne alkotmányossági vizsgálat tárgyává.

Az adott ügyben eljáró bíróság kezdeményezési kötelezettségnek AB általi vizsgálata azért is aggályos, mert ha a kezdeményezésre kötelezett fórum mulasztását megállapítva a testület maga terjeszti elő az előzetes kérdést, az egyúttal a végső fokon eljáró fórum fogalmának átalakítását is jelentené. Ad absurdum a végső fokon eljáró bíróság kezdeményezési kötelezettsége mintegy áttevődhetne az AB-ra.

A fenti aggályokon túl az EUB törvényes bíróként való elismerése mellett szóló érv is említhető. Az EUB törvényes bírói minőségének kimondása az AB részéről értelmezhető – az alkotmányos párbeszéd kapcsán előremutató – jelzésértékű, de óvatos gesztusként. A testület ugyanis olyan módon mutatja együttműködési hajlandóságát általa, amely a saját részére fenntartott hatásköröket nem vonja kétségbe.

ÖSSZEGZÉS

Az európai integrációban az alkotmányos identitás fogalma a tagállami alkotmányvédelem végső eszköze. A tagállamok meglévő közös hagyományaik ellenére eltérő nemzeti sajátosságokkal rendelkező entitások. Az EUSZ 4.

¹²⁷ BLUTMAN, 95. lj. 3.

¹²⁸ A német gyakorlat kapcsán különösen a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 1 BvR 1036/99., 1 BvR 230/09. határozata meghatározó.

cikk (2) bekezdésébe foglalt uniós kötelezettségvállalás a tagállami alkotmányokban megjelenő csatlakozási klauzulák kiegészítő párjaként funkcionálva a tagállami szuverenitás garanciája.

A tagállami és az uniós jogrend kapcsán megjelenő konfliktusok a két jogrend különbözőségére vezethetők vissza. Uniós jogi kérdésekben az EUB magának vindikálja a végső döntés jogát, míg alkotmányossági kérdésekben a nemzeti alkotmánybíróságokat illeti meg az utolsó szó. A konfliktust tovább árnyalja, hogy a mára általánosan elfogadott uniós jog elsőbbségének elve nem az alapítószerződésből fakadó kötelezettség, hanem az autentikus értelmező EUB gyakorlatában kimunkált elv.

Az alkotmányos identitás kapcsán megjelenő egyik fő probléma, hogy a fogalom önmagában nem bír magyarázó erővel. A tartalmi meghatározatlanság azzal a következménnyel jár, hogy az alkotmányos identitás fogalma nem csupán a csatlakozási klauzula határait átlépő ultra vires aktusok elutasítása esetében szolgálhat megújult hivatkozási alapként, de azokban az esetekben, amikor a tagállam próbál mentesülni az őt terhelő kötelezettségek alól, egyfajta újragondolt szuverenitás értelmezés kiindulópontja is lehet. Az alkotmányos identitás az Unió tagállamai számára voltaképpen pusztán forma, amelyet tartalommal a nemzeti alkotmányértelmező fórumoknak kell megterhelnie, majd az Unióval együttműködve alkalmaznia.

Az EUB és a tagállami alkotmánybíróság közötti intézményesített együttműködés egyik eszköze az EDE lehet. Az EDE kapcsán azonban több alkotmányossági kérdés is felmerül. Az alkotmányossági kérdések egy része az EDE rendes bíróságok általi mellőzésével, míg másik részük az EDE AB általi – esetleges – kezdeményezésével függ össze.

Az előzetes döntéshozatal az EJEB, illetve számos tagállam alkotmánybírósága a törvényes bíróhoz való jog részeként értelmezi, az EUB-ra pedig törvényes bíróként tekint. Ha a hazai fórum csatlakozni kíván ehhez a nézőponthoz, számos nehézséggel kell szembenéznie. Ilyen nehézség lehet a törvényes bíró alapvetően belső jogi fogalma vagy saját korábbi gyakorlata. A testület gyakorlatában ugyanis az EDE kezdeményezésének mellőzése miatt a tisztességes eljárásjog sérelme jelenleg kizárólag akkor merül fel, ha a kötelezett bíróság indokolás nélkül utasítja vissza a kezdeményező fél indítványát. A testület az indokolási kötelezettség vizsgálatával a kezdeményezés önkényes visszautasításának – és ezáltal a tisztességes eljáráshoz való jog védelmének – egy olyan szűrőjét hívta életre, amely kizárólag formai vizsgálat lefolytatása mellett alkalmazható. A formai vizsgálat azért is praktikus, mert az elvi kötelezett – az alapügyben végső fokon eljáró bírói fórum – a szükségesség szubjektív kategóriája mentén az EUB gyakorlatában kidolgozott CILFIT feltételek figyelembevételével mérlegelés eredményeként dönt az eljárás kezdeményezéséről. Az AB gyakorlata következetesen elhatárolódik az alapügyben eljáró bírói fórum diszkrecionális jogának felülmérlegelésétől. Az AB mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve a valódi alkotmány jogi pa-

nasz eljárást a bírói ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítása érdekében folytatja. Nem pedig egy újabb jogorvoslati lehetőséget kínálva, mint negyedfokú vagy szuperbíróóság jár el. Az EUB törvényes bíróként való elismerése az EDE kezdeményezésére irányuló kérelmének mellőzése miatt a törvényes bírójától való elvonására hivatkozással előterjesztett alkotmányjogi panasz indítványok esetében olyan tartalmi vizsgálatot kívánna, amely révén a testület nehezen tudna mentesülni az eddig olyannyira került negyedfokú bíróság szerepében való eljárástól.

Az EDE kapcsán felmerülő további alkotmányossági kérdések az AB eljárás kezdeményezése köré csoportosulnak. Mára általánosan elfogadottá vált a nemzeti alkotmánybíróságok EDE kezdeményezésére való jogosultsága dacára annak, hogy az alkotmányértelmező fórumok szoros értelemben nem felelnek meg az uniós jog autonóm bíróság fogalmának. Figyelembe véve az AB EDE kezdeményezésére való jogosultságát az EUB törvényes bírói minőségének elismerésével életre hívott aggályok tovább árnyalhatók. Ha a kvázi negyedfokú eljárás helyzetébe kényszerült testület maga terjeszti elő előzetes kérdését az EUB-nak az egyúttal a végső fokon eljáró fórum fogalmának átalakulását is eredményezheti. A kvázi jogorvoslati eljárás megnyílásával ugyanis a korábban végső fokon eljáró fórum e minősége csorbulhat.

Az EDE-t gyakran úgy említik, mint az együttműködő alkotmányosság irányába mutató alkotmányos párbeszéd intézményesített formáját. Az eljárás AB általi kezdeményezése valóban alkalmas eszköze lehet a két fórum közötti kapcsolatteremtésnek, a tagállami érdekek becsatornázásának. A rendes bírósági kezdeményezés azonban közel sem képes az előbbieket megvalósítására, legfeljebb az eljáró fórum EUB-val való együttműködését szolgálhatja, így elősegítve az uniós jog tagállami érvényesülését.

Az EUB-nak törvényes bíróként való elismerése mellett szóló legfőbb érv épp a két fórum közötti együttműködés előmozdítása lenne. Az Unió bíróságának törvényes bíróvá nyilvánítása az AB részéről egy óvatos, de előremutató gesztus lehet, amely a korábbi felfüggesztő végzések tükrében nem elképzelhetetlen.

FORRÁSJEGYZÉK

Felhasznált irodalom

- BASSOK, Or: Interpretative theories as roadmaps to American identity: The case of the United States, Cambridge University Press, 2015.
- BESSELINK, Leonard F.M.: „National and constitutional identity before and after Lisbon” *Utrecht Law Review* 6.
- BESSON, Samantha: „Sovereignty in Conflict” *European Integration Online Papers* 2004/15.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter: Az Európai Unió jogi ábécéje. (Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala 2017)
- BLUTMAN László – CHRONOWSKI: „Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I.” *Európai Jog* 2007/2.
- BLUTMAN László: „Az Alkotmánybíróság és az előzetes döntéshozatali eljárás” *Közjogi Szemle* 2015/4.
- CHRONOWSKI Nóra: Az Alaptörvény a többszintű európai alkotmányosság hálójában in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.) *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2014)
- CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján” *Jogtudományi Közlöny* 2017/3.
- CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna Johanna: „Történeti alkotmány és kontinuitás az új alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2012/1.
- CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál: 2/A [Európai Unió], in. JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009)
- DEZSŐ Márta- VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban* (Budapest: HVG-Orac 2006)
- DEZSŐ Márta- VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban* (Budapest: HVG-Orac 2012)
- DRINÓCZI Tímea: „A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben” *MTA Law Working Papers* 2017/1.
- DRINÓCZI Tímea: „Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának?” *MTA Law Working Papers* 2016/15.
- DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században.* (Budapest: MTA TK JTI. (Jogtudományi alap kutatások I.) 2017)

- FEKETE Balázs: Szuverenitás-egyesítés az Európai Unió alkotmányjogában, in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban Kortárs kérdések és kihívások* (Budapest: ELTE 2017)
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – HALÁSZ Iván (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Alapfogalmak* (Budapest: Dialóg Campus 2019)
- HALÁSZ Iván: *A közép európai alkotmányok születése és identitása (1989-2012)* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2014)
- HALMAI Gábor: *Alkotmányjog, emberi jogok, globalizáció: az alkotmányos eszmék migrációja*. (Budapest: L'Harmattan 2013)
- HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról* (Budapest: HVG-Orac 2011)
- HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint: *Az Európai Unió Szerződéses Reformja* (Budapest: HVG-Orac 2010)
- JACOBSON, Gary J.: „Az Alkotmányos identitás változásai” *Fundamentum* 2013/1.
- JACOBSON, J. Gary: „Constitutional identity” Harvard University Press 2010.
- JACOBSON, Gary J.: „Constitutional identity” *The Review of Politics* 68/2006.
- JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve. Az MTA doktori fokozat elnyerése érdekében benyújtott tézisei*, 2015.
- JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. (Budapest-Pécs: Dialóg Campus, 2007)
- JAKAB András: „A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra” *Európai jog* 2006/2.
- KEOHANE, Robert O.: „Ironies of Sovereignty, The European Union and the United States” *Journal of Common Market Studies* 2002/4.
- LEHMANN, Wilhelm: „European democracy, constitutional identity and sovereignty” *Study*, July 2010.
- LOSONCZ Miklós: „Az Európai Unió” *Rubicon* 1997/5-6.
- LUKÁCSI Dániel Csaba: „Az alkotmányos identitás” *KRE-Dit* 2018/2.
- MARTONYI János felszólalása a Párbeszéd és Identitás nemzetközi konferencián in SÜLYÖK Márton (szerk.): *Párbeszéd és Identitás, Az alkotmányos identitás alapkérdései* (Budapest: Magyar Közlöny 2016)
- NASZLADI Georgina: „Az Alkotmánybíróság esete az előzetes döntéshozatali eljárással – egy visszautasító végzés margójára” *Európai Jog* 2014/6.
- ORBÁN Endre: *Államszervezet és szubszidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban*, Doktori értekezés

- ORBÁN Endre: „Quo vadis, „alkotmányos identitás”?” *Közjogi Szemle* 2018/3.
- OSZTOVITS András (szerk.): *EU-jog* (Budapest: HVG-Orac 2015)
- PETRÉTEI József: *Magyar alkotmányjog I* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus 2002)
- RIXER Ádám: *A vívmány teszt* (Budapest: Dialóg Campus 2018)
- ROSENFELD, Michel: Constitutional identity, in M ROSENFELD – A. SAJÓ (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press 2011.
- SMUK Péter (szerk.): *Alkotmányjog I., Alkotmányos fogalmak és eljárások* (Győr: Universitas 2014)
- SMUK Péter: Nemzetfogalom és történelmi narratíva az alaptörvényben, in: KECSKÉS Gábor (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola*, 2013, Győr.
- STIPTA Zsuzsa: „Az elsőbbségi elv értelmezése a német és a magyar alkotmánybíróság határozataiban” *Sectio Juridica et Politica*, XXIX/2.
- SULYOK Márton: *Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában, Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában* (Szeged: Generál 2014)
- SZENTE Zoltán: „A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent korona az új alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2011/3.
- TÓTH J. Zoltán: „A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Jogtudományi Közlöny* 2014/5.
- TRÓCSÁNYI László: „Alkotmányos identitás és európai integráció” *Acta Juridica et Politica* 2014/76.
- TRÓCSÁNYI László: - „Nemzeti alkotmányok, európai integráció és alkotmányos identitás” *Acta Juridica et Politica* 2015/77.
- TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái- Alkotmányos identitás és európai integráció.* (Budapest: HVG-Orac 2014)
- VARGA Zsófia: „Az Alkotmánybíróság végzése az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésének elmulasztásáról. Az Európai Bíróság mint törvényes bíró” *Jogesetek Magyarázata* 2014/4.
- VINCZE Attila: „Előzetes döntéshozatal és alkotmánybíráskodás” *Alkotmánybírósági Szemle* 2018/1.
- VINCZE Attila - CHRONOWSKI Nóra: *Magyar alkotmányosság az Európai integrációban* (Budapest: HVG-Orac 2018)

- ZÁSZKALICZKY Márton: „Eszmetörténeti szempontok a történeti alkotmányosság közép- és kora újkori magyarországi történetéhez” *Közjogi Szemle* 2015/3.
- ZSUGYÓ Virág: „Az alkotmány alapvető struktúrájának bírói védelme: az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálatának gyakorlata Indiában” *Pro Futuro* 2018/3.

Felhasznált jogforrások

- Magyarország Alaptörvénye
- Az Európai Unióról Szóló Szerződés
- A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
- Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény
- A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye
- Compilation of patient protection and affordable care act

Az EUB hivatkozott döntései

- 28–30/62 egyesített ügyek: Da Costa en Schaaake NV és mások kontra Hollandia Inland Revenue Administration ECLI:EU:C:1963:6
- C-6/64 Flaminio Costa v E.N.E.L. ECLI:EU:C:1964:66
- C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ECLI:EU:C:1970:114
- C-283/77 SRL CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA kontra Egészségügyi Minisztérium ECLI:EU:C:1982:335
- C-6/90 és C-9-90 sz. egyesített ügyek, Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai kontra Olasz Köztársaság ECLI:EU:C:1991:428
- C-54/96 sz. ügy, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH kontra Bundesbaugesellschaft Berlin mbH ECLI:EU:C:1997:413
- C-399/11. számú ügy, Stefao Melloni és Ministerio Fiscal ECLI: EU: C: 2013: 107

Hivatkozott alkotmánybíróági döntések

- 1053/E/2005. AB határozat
- 22/2012. (V. 11.) AB határozat
- 36/2013. (XII.5.) AB határozat
- 34/2014. (XI. 14.) AB határozat
- 26/2015. (VII. 21.) AB határozat
- 22/2016 (XII. 5.) AB határozat
- 3090/2016. (V. 12.) AB határozat
- 3375/2017. (XII. 2.) AB határozat
- 2/2019. (III. 5.) AB határozat
- 3257/2020. (VII. 3.) AB határozat

- 3268/2012. (X. 4.) AB végzés
- 3147/2013. (VII. 16.) AB végzés
- 3198/2013. (X. 22.) AB végzés
- 3014/2014. (III. 13.) AB végzés
- 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés
- 3165/2014. (V. 23.) AB végzés
- 3008/2015. (I. 12.) AB végzés
- 3050/2015. (III. 2.) AB végzés
- 3082/2016. (IV. 18.) AB végzés
- 3113/2016. (VI. 3.) AB végzés
- 3250/2016 (XI.28.) AB végzés
- 3198/2018. (VI.21) AB végzés
- 3199/2018. (VI.21) AB végzés
- 3353/2018. (XI. 12.) AB végzés
- 3200//2018. (VI.21) AB végzés
- 3142/2019. (VI. 13.) AB végzés
- 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés
- IV/01051/2019 számú ügy indítvány
- Német Szövetségi Alkotmánybíróság 37, 271 2 BvL 52/71 (1971)
- Német Szövetségi Alkotmánybíróság 1 BvR 230/09. sz. határozata
- Német Szövetségi Alkotmánybíróság 1 BvR 1036/99. sz. határozata

Egyéb források

- 1/2009. (VI. 24.) PK-KK közös vélemény
- AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA: Ajánlások a nemzeti bíróságok figyelmébe az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek előterjesztésére vonatkozóan (2019/C 380/01)
- Az Európai Unió Bírósága: 2017 éves jelentés, Igazságszolgáltatási tevékenység
- CIEGER András: Alkotmányosság és nemzeti identitás – a magyar történelem kontextusában, elérhető:http://atelier.org.hu/upload/category/mta_elte_atelier/kotoerok1.3_cieger_andras.pdf.
- CHRONOWSKI Nóra: „Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/az-europai-unio-joganak-viszonya-a-magyar-joggal> (2019)
- Di FEDERICO, Giacomo: Identifying Constitutional Identities in the Case Law of the Court of Justice of the European Union, IX World

Conference of the International Association of Constitutional Law (IACL), University of Oslo, 2014 June

- STUMPF István: A közösségi jog korlátai: Nemzeti és alkotmányos identitás, HBLF Pénzügyi Csúcstalálkozó, 2016. szept. 22., Budapest.

MIHÁLY LAURA DOMINIKA

Az Európai Unió válasza az új globális kihívásokra, avagy a médiamegosztóplatform-szolgáltatások terrorista tartalmaival szembeni fellépés jogi eszköztára

Bevezetés

1. A közösségi média jelentősége

1.1. Egyéni és társadalmi hatások

1.2. Média és terrorizmus, avagy a főbb célok, motivációk

2. Fogalom meghatározás az unió gyakorlatában

2.1. AVMS irányelv

2.2. Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv

2.3. A médiamegosztóplatform-szolgáltatás fogalmi definíciójának bevezetése

3. A médiamegosztóplatform-szolgáltatások szabályanyaga

4. Az Európai Unió szupranacionális szabályozása

4.1. AVMS irányelv

4.2. Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv

4.3. Terrorizmus elleni küzdelemről szóló irányelv

4.4. Rendelet az online terrorista tartalom terjesztésével szembeni fellépésről

5. Hazai szabályozás áttekintése

6. De lege ferenda

Irodalomjegyzék

Szakirodalom

Internetes hivatkozások

Jogforrások

Egyéb források

BEVEZETÉS

A kibertér rendkívül összetett jelenség, amely számos veszélyt rejt magában. Éppen ezért a rendészet, a hadviselés, valamint a nemzetbiztonsági tevékenység szerepe is kiemelendő, mert az interdiszciplináris megközelítés révén lényeges károktól óvhatjuk meg a társadalmat. Látható az is, hogy e veszélyek fokozott kockázata alátámasztja a jogi felelősséget, akár az állami főhatalom tényleges kiterjeszhetőségét is igényelve. Külön szabályozási mechanizmusok kialakítása és működtetése kerül előtérbe, amely átfogó vizsgálatra alapozottan alakítható ki. A kibertérben zajló rohamos fejlődés és folyamatok radikális változást hoznak mind a társadalmi, politikai, mind az

egyéni szférában. Nem elhanyagolandó, sőt, külön kiemelendő az egyénre gyakorolt befolyás, hiszen a kibertér képes hatást gyakorolni az éntudatra, a társadalmi hozzáállásra, valamint számos egyéb olyan pszichológiai jelenségre, melyek az egész közösség életét befolyásolják. Különösen fontos a felnövekvő generáció és a fiatalok esetében az ilyen káros hatások mérséklése, hiszen az ő éntudatuk és önképük még kialakulóban van, könnyen befolyásolhatóak a médiamegosztó platformokon fellelhető tartalmak által. Ez az a lehetőség, amelyet a terrrorszervezetek érzékkel használnak ki saját programjuk terjesztése érdekében, követőik toborzása során.

Ugyanakkor nemcsak a kibertér gyakorol hatást a hagyományos térre, e jelenség fordítottja is megfigyelhető. A hagyományos tér társadalmi feszültségei, technikai novumai és innovációi rányomják bélyegüket a kibertérre, mint látható a terrorizmus széles körű elterjedése esetében is.¹ A kibertér nyújtotta lehetőségeket kihasználva, a terrrorszervezetek erősítik határokon átívelő jellegüket, újfajta kihívást állítva az államok és a médiamegosztóplatformok elé. Ezt mi sem támasztja alá jobban, mint a tény, hogy a NATO 2016-ban a kibertérrel is hadszíntérré minősítette.²

A technikai fejlődés lehetővé teszi, hogy a kibertér rendszere egyre gyorsabbá és komplexebbé váljon, azonban pont ez a komplexitás teremti meg sebezhetőségét a terrorista tartalmakkal szemben. Mivel a jog egyik lényeges feladata a társadalmi változások lekövetése, így fontos lépést tartani eme szektor rohamos fejlődésével és fokozott figyelmet fordítani azokra a szabályozási lehetőségekre, amelyek a terrorizmus elleni fellépést lehetővé teszik.

Hogyan lehetséges az, hogy több millió YouTube-felhasználó tekintette meg élőben az amerikai újságíró, James Foley lefejezését, mielőtt a megbotránkoztató tartalom eltávolításra került?³ Hogyan szervezték meg könnyűszerrel a terrrorszervezetek a WhatsApp vagy a Telegram privát üzenetváltási applikációin keresztül a Párizsban elkövetett merényleteiket?⁴ Ilyen, és ehhez hasonló kérdésekre keresem a választ dolgozatommal, amely multidiszciplináris (jogtudomány, szociológia, pszichológia) megközelítéssel mutatja be az Európai Unió vonatkozó jogi szabályozását, valamint az ezen alapuló hazai szabályozási koncepciót.

Elsősorban arra a jelenségre kívánok fókuszálni, amely a terrorista propaganda és félelemkeltés médiamegosztó platformokon történő terjesztését

¹ KELEMEN Roland; NÉMETH Richárd: „A kibertér fogalmának és jellemzőinek multidiszciplináris megközelítése” in: FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében* (Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság 2018, 147-170.)

² A NATO hivatalosan is hadszíntérré nyilvánítja a kibertérrel, Nemzeti InternetFigyelő.

³ Profile: James Foley, US journalist beheaded by Islamic State, BBC News.

⁴ Paris attack planners used encrypted apps, investigators believe, The Washington Post.

és megosztását jelenti. A kibertér egyik fő funkciója a szereplők közötti kapcsolattartás megteremtése, így lehetővé teszi azt, hogy a terroristacsoportok ezen keresztül jussanak el a számítógépes rendszereket használók széles köréhez, valamint kapcsolatot tartsanak egymással (mint láttuk azt a párizsi merényletek előkészítése kapcsán).

Fokozott kockázati platformnak minősül többek között a Facebook, valamint a YouTube, amelyek lehetővé teszik a videók élő közvetítését. Sajnálatos módon, a károsultak jelentős része csak a kár bekövetkezését követően gondol az IT biztonságára. Sokan azonban észre sem veszik azokat a negatív hatásokat és veszélyeket, melyeket a rendszerek magukban rejtenek e jelenséggel kapcsolatban (is). Ez hívja fel a figyelmet a preventív intézkedések fontosságára, melyek lehetővé teszik, hogy eme káros hatások jelentősen mérséklődjenek. Ebben pedig a jogászoknak mint a társadalom mérnökeinek, kiemelt szerepe és felelőssége van. Hangsúlyozom azonban a társadalomtudományok jelentőségét is, mint amilyen a pszichológia vagy a médiaszociológia, amelyek a terrorista propaganda médiamegosztó platformokon történő terjesztése esetén a társadalomra és az egyénre gyakorolt negatív hatásokat veszik górcső alá, esetleges megoldási módokat keresve. Úgy gondolom, dolgozatom témája rendkívül kurrens kérdéseket feszeget, különös tekintettel a terrorizmus megnövekedett szerepére, valamint a kibertérben rejlő veszélyekre.

1. A KÖZÖSSÉGI MÉDIA JELENTŐSÉGE

E fejezetben a közösségi médiaportalok egyénre és társadalomra gyakorolt hatásai kerülnek terítékre, majd a terrorszervezetek motivációinak és szélesebb körű céljainak ismertetésén keresztül, médiaszociológiai és szociálpszichológia aspektusból szeretnék rávilágítani a technikai fejlődés esetleges negatív következményeire.

1.1. Egyéni és társadalmi hatások

Az alfejezetben médiaszociológiai kutatás eredményeit felhasználva táblázatban foglaltam össze azokat a negatív hatásokat, amelyeket a médiamegosztó platformok okozhatnak.⁵

⁵ MIHÁLY Laura Dominika: „Jogsértések a médiamegosztó portálokon – médiaszociológiai és szociálpszichológiai kitekintés” *Diskurzus*, 2019, 9(1), 19-27.

A média társadalomra gyakorolt negatív hatásai	Megjelenési formái
1. Agresszió	<i>Cyberbullying, erőszakos tartalmak megosztása, gyűlölködő kommentek</i>
2. Deszenzitizáció	<i>Elidegenedő társadalm szerkezet kialakulása, segítségnyújtás háttérbe szorulása</i>
3. Szorongás, mentális zavarok	<i>Személyiségzavarok kialakulása, szorongásos tünetek felerősödése, egyéb mentális problémák elterjedése</i>
4. Tömegpszichózis	<i>Ideológia átvétele, terjesztése, terrorista tartalmak megosztása</i>
5. Identitástorzulás	<i>Terrorista személyiség szerkezet kialakulása</i>
6. Kisebbségi csoportokat érő atrocitások	<i>Rasszizmus, diszkrimináció, agresszív fellépés online és a való életben</i>

Forrás: saját szerkesztés

Kiemelendő az identitástorzulás következtében jelentkező „terroristává válás” jelensége, amely elsősorban a fejlődő országok körében figyelhető meg fokozott mértékben. Ezen jelenség alább bővebben kifejtésre kerül, szélesebb körben bemutatva a terrorszervezetek elsődleges céljait és motivációit, amelyek elérése érdekében a médiamegosztóplatformokat felhasználják.⁶ A fiatal, könnyen befolyásolható, formálódó identitású személyek esetében különösen hatásos a propagandavideók megtekintése, valamint a hasonló tartalmaknak való kitettség.⁷

A táblázatban rögzített negatív társadalmi hatások, valamint etikai dilemmák, mind a médiamegosztóplatformok fokozott szabályozásának szükségességét indukálják. Emellett lényeges leszögezni az interdiszciplináris megközelítés jelentőségét, amely a hatékony jogi szabályozáshoz más tudományterületek szakértőit, eredményeit is felhasználja. Fontos a megfelelő tájékoztatás, valamint az egyének szerepe, ugyanakkor vannak olyan esetek, amikor a felelősség megosztott voltát kell középpontba állítani.

⁶ J. G. JASPERSEN, G. MONTIBELLER: „On the learning patterns and adaptive behavior of terrorist organizations” *European Journal of Operational Research*, 2020, 282(11), 221-234.

⁷ E. H. ERIKSON: „Identitásválság önéletrajzi vetületben” *Erikson: A fiatal Luther és más írások* (Budapest: Gondolat 1991, 401-436.)

Emellett a szociális és pszichológiai következmények szoros összefüggésbe hozhatóak az alapvető jogok sérelmével, mint amilyen az emberi méltósághoz való jog, az élet és testi épség védelme, valamint az emberek egyenlősége. Ezen alapjogok gyakran a véleménynyilvánítás következtében sérülhetnek, így ezen esetekben elengedhetetlen a szükségességi-arányossági teszt alkalmazása. Ezt a magyar Alkotmánybíróság a 30/1992-es határozatának⁸ keretében dolgozta ki. Eszerint, egy alapvető jog korlátozása, csak egy másik alapvető jog, vagy alkotmányos érték védelme érdekében, feltétlenül szükséges mértékben, és az elérni kívánt céllal arányosan történhet. Ugyanakkor lényegi tartalma semmi esetre sem üresíthető ki. A teszt nemcsak a magyar Alkotmánybíróság, de az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlatában is fellelhető, így szupranacionális szinten is jelentősége van.⁹

1.2. Média és terrorizmus, avagy a főbb célok, motivációk

A fejezet második felében a terrorszervezetek megközelítésére koncentrálva mutatom be röviden azt, hogy melyek azok az elsődleges célok, motivációk, amelyek a videók feltöltőit, megosztóit vezérik.

E körben lényegesnek tartom a terrorizmus fogalmának ismertetését, amely esetében a jogi fogalom meghatározásra koncentrálok, a hadtudományi, rendészettudományi megközelítés helyett. Kriminológiai értelemben Korinek László definíciója érdemel említést, amely az alábbiak szerint határozza meg a jelenséget: „A terrorizmus eltérő eszmerendszerekből merítő, sajátos logikának engedelmesskedő, változatos formákat öltő módszeres erőszak alkalmazás, vagy ezzel való fenyegetés, melynek célja politikai törekvések elérése azáltal, hogy az áldozatban, a nézőközönségben, az államban, a társadalomban megalkuvó magatartás alakuljon ki. A meghirdetett cél általában politikai, ideológiai, vallási, etnikai tartalmú radikális változás kikényszerítése, a cél elérésére alkalmazott cselekménysor. Az eszköz viszont jogi lényegét tekintve köztörvényes, erőszakos bűncselekmény.”¹⁰

Nemzetközi értelemben vett terrorizmusról akkor beszélhetünk, ha a terrorizmus félelmet, pánikot, riadalmat kelt a nemzetközi közösség egészében, vagy annak egy részében. Nemzetközi politikai bűnténynek tekintendő, ezért mint bűn, büntetőjogi fellépést kíván, mint politika, politikai választ, s mint nemzetközi jelenség, csak a nemzetközi közösség együttese által oldható meg.¹¹

⁸ 30/1992. (V. 26.) AB hat., ABH 1992, 167, 181.

⁹ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az alapjogok korlátozása” in JAKAB András, KÖNCZÖL Miklós, MENYHÁRD Attila, SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (2020) <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korltozsa>

¹⁰ KORINEK László: „A terrorizmus” *Belügyi Szemle*, 2015, 17–19.

¹¹ A. SCHMID: „Terrorism - The Definitional Problem” *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2004, 36(2)

A terrrorszervezetek rendkívül változatos eszközökkel dolgoznak, gyakoriak az emberrablások, bombamerényletek, repülőgép-eltérítések, nyilvános kivégzések. E körben van kiemelt jelentősége a kibertérnek és ezen belül a médiamegosztó platformoknak, ahol ezen tartalmakat félelemkeltési, figyelemfelkeltési célokból, valamint annak érdekében mutatják be, hogy a terrrorszervezet céljait megismertessék a „nézőközönséggel”. Gyakran nem az anyagi haszonszerzés az elsődleges mozgatórugója ezen tevékenységeknek, hanem a politikai törekvések megvalósítása, a legitim, demokratikus államberendezkedés megdöntése, valamint politikai engedmények kikényszerítése.

A terrorista személyiség szerkezet kialakulása szempontjából számos érdekes pszichológiai és szociológiai kutatás született, amelyek annak a felderítését tűzték ki célul, hogy vajon mik azok a faktorok, melyek ezen személyiség, illetve „életpálya” kialakulásához vezetnek. A legelfogadottabb nézet szerint a terrorista lelki és társadalmi faktorok együttes hatásaként előálló személyiség szerkezet.¹² A hivatkozott tanulmányban három faktor kerül górcső alá, amelyek konjunktív feltételként vezetnek a radikalizálódáshoz: (1) személyes szükséglet, amely a valahova tartozáson, valamint fontosságérzeten alapul, (2) az ideológiai narratíva, mely igazolja a politikai erőszak alkalmazhatóságát, (3) a közösségi média szerepe, ami a személyes döntést befolyásolja, amely végső soron a radikalizálódáshoz vezet.¹³

A terrrorszervezetek elsődleges céljai között a már korábban említett félelemkeltés és elrettentés mellett előkelő helyen szerepel - ezzel szoros összefüggésben - a terroristapropaganda terjesztése, valamint az ideológia ismeretése, amely toborzási célokat szolgál.

A kapcsolattartás sem elhanyagolható mozgatórugó, hiszen sokszor a közösségi médiaportálok biztosítják azt a terepet a terrrorszervezetek számára, amelyen keresztül egymással, valamint a követőikkel megoszthatják aktuális merényleteiket, radikális lépéseiket.

Az alfejezetben említett terrorista motivációkat és a közösségi médiaplatformoknak ezek érvényesítésében játszott szerepét az alábbi táblázatban foglaltam össze:

¹² D. WEBBER, A. W. KRUGLANSKI: „The social psychological makings of a terrorist” *Current Opinion in Psychology*, 2018, 19, 131-134.

¹³ Uo.

Terrorista motiváció	Szociális médiaplatformok jelentősége
1.Félelemkeltés, elrettentés	<i>LIVE kivégzések (YouTube, Facebook), elrettentő képek/videók</i>
2.Propaganda terjesztése, ideológia ismertetése	<i>Tájékoztató videók közzététele, lelkesítő beszédek tartása (YouTube, egyéb videómegosztó portálok), szimbólumok/jelképek használata</i>
3.Toborzás	<i>Fiatalabb korosztály megcélzása, elsősorban a YouTube, valamint a Twitter felhasználásával</i>
4.Kapcsolattartás, szervezés, merényletek koordinálása	<i>WhatsApp, Telegram, Facebook Messenger, valamint egyéb privát üzenetküldésre alkalmas applikációk</i>
5.Politikai nyomásgyakorlás céljaik elérése érdekében	<i>Bármelyik fentebb említett oldalon megjelenő fenyegető tartalom</i>

Forrás: saját szerkesztés

A felsorolás természetesen nem kimerítő, ugyanakkor a lényegi mozgatórugókat foglalja magában, amelyek a terrorszervezeteket arra ösztönzik, hogy a médiamegosztó platformokat alkalmazzák céljaik elérése érdekében.

2. FOGALOMMEGHATÁROZÁS AZ UNIÓ GYAKORLATÁBAN

Előre leszögezendő, hogy rendkívül nehezen definiálható fogalommal állunk szemben, amelynek nincsen közmegegyezésre számot tartó, egységes meghatározása.¹⁴ Ugyanakkor, a szabályozás áttekintése érdekében szükséges valamiféle fogalommeghatározás, hiszen így határolható körül azon portálok köre, amelyekre a jogi aktusok tárgyi hatálya kiterjed.

2.1. AVMS irányelv

Ezen fogalmi kérdéseket az Unió irányelvekben határozza meg, ezek közül elsődleges a Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv (a továbbiakban: AVMS-irányelv)¹⁵, amely kezdetben kizárólag az audiovizuális médiaszolgáltatásokra terjedt ki. Az azonban hamar kikristályosodott, hogy e fogalmi kör nem alkalmazható a videómegosztó portálokra, így 2016-ban az irányelv módosítása vált szükségessé.¹⁶ Ennek keretében meghatározták a videómegosztóplatform-szolgáltatások fogalmát, amelyekre szintén kiterjesztették az irányelv tárgyi hatályát.¹⁷

A videómegosztóplatform-szolgáltatás fogalmi elemeit az irányelv alapján Sorbán Kinga tanulmányában dolgozta fel.¹⁸ Eszerint videómegosztóplatform-szolgáltatásról az alábbi konjunktív feltételek teljesülése esetén beszélhetünk: „az Európai Unió működéséről szóló szerződés 56. és 57. cikkében meghatározott olyan szolgáltatás, amelynek, vagy amely egy elválasztható részének vagy egy alapvető funkciójának elsődleges célja, hogy tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából a 2002/21/EK irányelv 2. cikkének a) pontja értelmében vett elektronikus hírközlő hálózatokon keresztül olyan műsorszámokat, felhasználó által létrehozott videókat, vagy mindkettőt juttasson el a közönséghez, amelyekért a videómegosztó platform szolgáltatója

¹⁴ KOLTAY András: „A social media platformok jogi státusa a szólásszabadság nézőpontjából” *In Medias Res*, 2019/1, 1–57.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010.03.10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (AVMS irányelv), HL L 95., 2010.04.15., 1–24.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1808 irányelve (2018. november 14.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelvnek (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) a változó piaci körülményekre tekintettel való módosításáról, *HL L 303.*, 2018.11.28., 69–92.

¹⁷ EU 2018/1808 irányelve, 1. cikk (1) b)

¹⁸ SORBÁN Kinga: „A videómegosztó platformok európai szabályozásának aktuális kérdései” *Médiakutató*, 19/1, 9–20.

nem tartozik szerkesztői felelősséggel, és amelyeket a videómegosztó platform szolgáltatója rendszerez például automatikus eszközökkel vagy algoritmusokkal, különösen megjelenítés, címkézés és sorba rendezés révén.”¹⁹

Lényeges fogalmi elem tehát az, hogy a platform szolgáltatója nem tartozik felelősséggel a megosztott tartalomért. Ennek kapcsán rögzítendő, hogy egy szolgáltatás akkor tartozik szerkesztői felelősséggel, ha a műsorszámok kiválasztása és összeállítása felett tényleges ellenőrzést gyakorol.²⁰

Az AVMS irányelvnek azért is nagy a gyakorlati jelentősége, mert a módosításnak köszönhetően kiterjesztett felelősségi rendszerrel operál, ami a követendő szabályozás gerincét képezheti. A konkrét intézkedések és kötelezettségek részletes ismertetése az Európai Unió szabályozását bemutató fejezetben szerepel, így erre itt külön nem térnek ki, kizárólag a fogalmi meghatározásra koncentrálok.

2.2. Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv

Az uniós médiaszabályozás másik sarokpontja az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv (a továbbiakban: Eker. irányelv), amelyet a magyar jogrendszerbe az elektronikus kereskedelemről szóló törvény ültette át.²¹ Ezen irányelv másképp definiálja a kérdéses portálokat, tárhelyszolgáltatásokat, azon belül is videótárhely-szolgáltatásokat (video hosting service) körébe sorolva őket.²²

A tárhelyszolgáltatások jellemzője, hogy tipikusan reklámok értékesítésével jutnak bevételhez, csakúgy, mint a videómegosztóplatform-szolgáltatások.²³

A nevezett szolgáltatások felelőség alóli mentesülését hangsúlyozza az irányelv, amelyet azonban az Unió, valamint a tagállamok bírósági gyakorlata gyakorta megkérdőjelez. A YouTube esetében például a hamburgi bíróság hívta fel arra a figyelmet, hogy a portálra feltöltött tartalmak a szolgáltatás saját videóinak minősíthetőek, ugyanis saját logóját nagy méretben helyezi el rajtuk, hivatkozásokat biztosít hozzájuk és reklámokat kapcsol melléjük, amelyek mind azt sugallják, hogy szerkesztői felelősséget gyakorol feletük.²⁴ Az olasz Mediaset álláspontja szerint, a YouTube egyenesen digitális

¹⁹ EU 2018/1808 irányelve, 1. cikk (1) b)

²⁰ SORBÁN, 18. lj., 11.

²¹ Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (Ekertv.)

²² EU 2000/31/EK irányelve, 14. cikk

²³ SORBÁN, 18. lj., 14.

²⁴ Uo. lj., 11.

műsorszolgáltatónak minősíthető, amely esetben nem vonatkoznak rá a felelősség korlátozására irányadó rendelkezések.²⁵

Az e-kereskedelmi irányelv meghatározza az internetszolgáltatók fogalmát is, amelyek csupán „egyszerű közvetítőknél” minősülnek, mentesülve a feltöltött tartalmakért való felelősség alól.²⁶ Ennek a magyar szabályozás szempontjából lesz kiemelt jelentősége, mert a hazai médiaszabályozás, azon belül az online erőszakos tartalmak moderálása is az internetszolgáltatókra összpontosul, őket terhelve az eltávolítási kötelezettséggel.

2.3. A médiamegosztóplatform-szolgáltatás fogalmi definíciójának bevezetése

Végül, szeretném bevezetni a médiamegosztóplatform-szolgáltatás fogalmi definícióját, amely a két uniós irányelv fogalommeghatározásain alapul. Ennek azért van jelentősége, mert így egységesen hivatkozható az egyes portálok szabályanyaga. Mivel a videómegosztóplatform-szolgáltatások és a tárhelyszolgáltatások nagymértékben átfedéseket mutatnak, valamint a rájuk vonatkozó kötelezettségek is nagyjából azonosak, így indokoltnak tartom az egységes definíció bevezetését. Egyes helyeken a médiamegosztó portál rövidítését alkalmazom, amely egységesen vonatkozik a videómegosztóplatform-szolgáltatásokra, valamint az egyéb médiatartalmaknak tárhelyet biztosító portálokra is, mint amilyen a Facebook vagy a Telegram.

Az általam választott fogalmi definíció ugyan kezdetleges és tüzetesebb kidolgozást igényelhet, ugyanakkor úgy gondolom, hogy egy hasonlóan egységes meghatározásra szükség van ahhoz, hogy kollektív fellépés valósulhasson meg ezen égető társadalmi problémával szemben.

3. A MÉDIAMEGOSZTÓPLATFORM-SZOLGÁLTATÁSOK SZABÁLYANYAGA

Dolgozatomban tölcésr szerkezetben kerül bemutatásra az Európai Unió, majd azt követően a hazai szabályozás, összehasonlító jogi elemzés keretében ismertetve ezek hasonlóságait, esetleges eltéréseit.

Az átláthatóság érdekében azonban, elsőként tekintsünk át néhány médiamegosztó platformot, hogy lássuk, miképpen jelenik meg a terrrorszervezetekkel kapcsolatos fellépés az irányelvekben, valamint a felhasználási feltételekben.

A legjelentősebb videómegosztó, a YouTube esetében látható, hogy a portál a megjelölési funkciót biztosítja abban az esetben, ha valaki általa nem megfelelőnek minősített tartalommal találkozik. A YouTube munkatársai 24

²⁵ Uo. lj., 12.

²⁶ Uo. 14.

órában ellenőrzik, hogy a felhasználók által megjelölt tartalmak valóban sérítik-e a közösségi irányelveket, ennek fényében döntenek a korhatárossá tételéről vagy az eltávolításáról. A felsorolt kategóriák közül, amelyek a YouTube szellemiségével ellentétesek, a terrrorszervezetek által feltöltött videók elsősorban az alábbiakat érintik: káros vagy veszélyes jelenteket bemutató tartalom, gyűlölködő tartalom, erőszakos vagy megbotránkoztató tartalom, fenyegetések, valamint a gyermekek biztonsága. Viszont az alkalmazandó következmények korántsem szigorúak. Az érintett felhasználó e-mailben történő értesítése mellett a tartalom eltávolításra kerül, három irányelvet sértő magatartást követően kerül csak törlésre maga a fiók.²⁷

A felhasználási feltételek azokat a részletszabályokat rögzítik, amelyek a fiókkal rendelkezőkre, valamint a videók megtekintőire vonatkoznak. Ezek lényegében a felhasználó kizárólagos felelősségét hangsúlyozzák az általa feltöltött tartalomért.²⁸ Amennyiben megjelölés hatására, vagy a YouTube észrevételére eltávolításra kerül egy videó, a portál értesíti a videó feltöltőit. Kivéve, ha ez jogszabályt, vagy valamely hatóság utasítását sértene, a YouTube, vagy társult vállalkozásainak jogi felelősségre vonását kockáztatná, ha megakadályozna egy nyomozást, a szolgáltatás integritását vagy működését, illetve ha kárt okozna bármely felhasználónak, egyéb harmadik félnek, a YouTube-nak vagy társult vállalkozásainak.

A Facebook tulajdonjogokat gyakorol az Instagram és a WhatsApp felett, így ezek esetében a Facebook szolgáltatási feltételeit veszem elősorban alapul. Azonban megjegyzendő, hogy a WhatsApp külön rögzíti, hogy a kifogásolható médiatartalom esetén nemcsak eltávolítás, hanem jogi következményekhez folyamodás is várható a platform részéről.²⁹ Erről azonban részletesebb felvilágosítást nem ad, így pusztán józan paraszti ésszel feltételezhető a megfelelő hatóságokhoz fordulás, illetve polgári/büntetőeljárás kezdeményezése. A WhatsApp emellett rögzíti, hogy a platform kizárólag jogilag megfelelő, elfogadható célokra használható. Ezt követően egy viszonylag kimerítő felsorolás következik arról, hogy mi nem minősül ilyennek. Külön kiemelő ebben a körben az erőszakos bűncselekmények promotálása, az erőszak hirdetése, valamint az erőszakos viselkedés tanúsítása, illetve az illegális, fenyegető, félelmet keltő tartalom megosztása. Az egyes felhasználókra vonatkozó jogi szabályozás országonként eltérő – ez külön rögzítésre kerül – tehát az adott felhasználó államának jogi rezsime lesz az irányadó az esetleges jogkövetkezmények alkalmazása esetén.

Végül tekintsünk rá a Facebook felhasználási feltételeire és irányelveire, hiszen ezen portál is kissé más jellegű felületet biztosít, mint a fentebb említett YouTube, valamint WhatsApp vagy Telegram. Míg a YouTube esetében

²⁷ Community Guidelines, YouTube.

²⁸ Terms of Service, YouTube.

²⁹ WhatsApp Terms of Service.

akár milliós nézettség elérésére is lehetőség van akár percekben belül, a WhatsApp és a Telegram elsősorban a terrrorszervezetek tagjai közötti kommunikációs lehetőséget biztosítja és nem a tömegekhez juttatja el az információt. Ezek esetében inkább a merényletek megszervezése és lebonyolítása rejt magában veszélyeket, hiszen a portálok bárki által használhatóak, hozzáférhetőek. A Facebook a két lehetőség ötvözetét biztosítja: lehetőség van LIVE videók feltöltésére, képek, videók megosztására, valamint a felhasználók közötti privát kommunikációra.

A Facebook esetében, a felhasználási feltételek leszögezik a káros tartalmakkal, vagy magatartásokkal kapcsolatban, hogy ha ilyenről értesülnek, a moderátorok megteszik a szükséges intézkedéseket. Segítséget kínálnak, eltávolítják a tartalmat, letiltanak bizonyos funkciókhoz való hozzáférést, letiltják magát a fiókot, vagy felveszik a kapcsolatot a bűnüldöző szervekkel. Emellett az adatokat megosztják más Facebook-vállalatokkal, amikor valamely termékük használatakor visszaélést vagy káros magatartást tapasztalnak.³⁰ Mint említettem, az Instagram és a WhatsApp is a Facebook kezében összponctosul, így portálokon átívelő tartalomkorlátozásra is lehetőség van ezáltal.

Amennyiben megállapításra kerül, hogy egy felhasználó nyilvánvalóan, súlyosan vagy ismételten megszegte a feltételeket, vagy a médiamegosztó szabályzatát – ideértve különösen a közösségi alapelveket –, akkor elsődlegesen felfüggesztik a fiókhoz való hozzáférést, majd letiltják a fiókot. Itt is lehetőség van a káros vagy károsnak minősített tartalom megjelölésére, ugyanakkor a Facebook automatikusan szűri a felhasználási feltételeket és irányelveket sértő tartalmakat. A probléma azonban az, hogy ez gyakran hosszabb időt vesz igénybe, így fordulhat elő, hogy élőben közvetítésre kerülnek terroristák általi kivégzések, mielőtt több milliós nézettséget követően eltávolításra kerülnek.³¹

Az irányelvek alatt érdekes ellentmondásra bukkanhatunk: rögzítve van a felhasználók biztonsága és védelme a káros tartalmaktól, ugyanakkor megjelenik a véleménynyilvánítás szabadsága is, melyet a szabályzat több ponton is megerősít. Külön szerepel az erőszakos tartalom és bűncselekmények korlátozása és visszaszorítása, hasonló szabályozási lehetőségekkel operálva, mint a YouTube: fiók felfüggesztése, felhasználó eltávolítása, tartalom törlése, valamint az illetékes hatóságok értesítése.³² Itt viszont már megjelenik a szűrés: alapos vizsgálatot követően döntenek el azt, hogy az adott tartalom valóban fenyegetést jelent-e a közösségre, valamint a társadalomra, csak ezt követően teszi meg a portál a szükséges intézkedéseket.

A terrrorszervezetek külön említésre kerülnek azon felhasználók között, akik minden esetben a Facebook általi eltávolításra és jogkövetkezmények

³⁰ Facebook Felhasználási Feltételek.

³¹ Mayhem and murder: 10 most shocking Facebook Live moments ever, ABC News.

³² Community Standards: Violence and Criminal Behavior, Facebook.

kezdeményezésére számíthatnak, függetlenül a portálon kifejtett tevékenységüktől. A médiamegosztó platform egy cikksorozat keretében reagált a terrorizmussal kapcsolatos fellépésre, amely egész érdekes információkat rögzít a terrrorszervezetek technikáit illetően. Egyesek, átlagfelhasználók fiókjainak feltörésével próbálkoznak, míg mások újabb profilok létrehozásával igyekeznek elkerülni a detekciót.³³ A Facebook azonban egyre precízebb mesterséges intelligenciát dolgozott ki annak érdekében, hogy az olyan tartalmak, amelyek ISIS vagy Al-kaida, illetve hasonló terrrorszervezetek által kifejtett tevékenységekre utalnak, minél előbb azonosításra kerüljenek. Az MI-rendszer egy pontozási technika segítségével veszélyesség szempontjából minősíti, majd kategóriába sorolja a megosztott tartalmakat, így a Facebook humán csapata a legmagasabb pontszámot elért jelzésekkel tud elsőként foglalkozni. Ha a pontszám elér egy meghatározott mértéket, a tartalom azonnali eltávolításra kerül, azonban olyan lehetőség is van, hogy a Facebook munkatársai előzetesen meghatározott kritériumok mentén megvizsgálják, valóban sérti-e az említett irányelveket, felhasználási feltételeket. A Facebook szövívői kiemelték, hogy a hatékony mesterséges intelligencia rendszernek köszönhetően a terrorista tartalmak médiamegosztóplatformon töltött ideje átlagosan 43 órától 18 órára csökkent, a felhasználók általi jelentést követően. A szám jelentősen csökkent, ugyanakkor még így is rendkívül aggasztó, hogy vajon hány emberhez juthat el világszerte 18 óra alatt egy esetlegesen feltöltött propagandavideó, vagy egyéb provokatív, vagy erőszakos tartalom. Az alábbi táblázat átfogóan szemlélteti ezen számadatokat:

³³ Hard Questions: What Are We Doing to Stay Ahead of Terrorists?, Facebook.

	Q1 2018	Q2 2018	Q3 2018
Eltávolított tartalom			
Összes eltávolított tartalom	1,9 millió	9,4 millió	3 millió
Frissen feltöltött tartalmat észlelő eszközök által	1,2 millió	2,2 millió	2,3 millió
Régebbi tartalmat észlelő eszközök által	640.000	7,1 millió	710.000
Felhasználók által megjelölt	10.000	15.000	16.000
Proaktív eltávolítás (%)	99	99	99
Platformon eltöltött idő az eltávolítást megelőzően			
Frissen feltöltött tartalmat észlelő eszközök esetében	Kevesebb, mint 1 perc	14 óra	Kevesebb, mint 2 perc
Régebbi tartalmat észlelő eszközök esetében	970 nap	860 nap	770 nap
Felhasználók általi megjelölés esetén	43 óra	22 óra	18 óra

Forrás: <https://about.fb.com/news/2018/11/staying-ahead-of-terrorists/> (saját fordítás)

Visszatérve az erőszakos tartalmakra, amelyek a Facebook részéről fellépést vonnak maguk után. A terrorcselekmény fogalmának speciális meghatározása is rögzítésre kerül, amely elsősorban az erőszakkal elkövetett megfélemlítő, társadalom nagyobb csoportját érintő magatartásokat sorolja ide, amelyeket valamilyen ideológia, vagy felsőbb cél elérése, vagy kifejezésre juttatása érdekében követnek el. A gyűlölet vagy erőszakszervezet meghatározása szintén szerepel. Ez a háromnál több főből álló csoport, amely meghatározott szimbólumok használatával, saját ideológiáját promotálva alkalmaz erőszakot társadalmi csoportok ellen nem, faj, bőrszín, szexuális orientáció, vagy egyéb megkülönböztető jegy alapján.³⁴ A tömeggyilkosság, valamint a tömeggyilkos fogalma is definiálva van, amelybe természetesen a terrorszervezetek tagjai, a merényletek elkövetői egyértelműen besorolhatóak. Kiemelendő, hogy ezen szervezetek szimbólumai, az általuk használt jelképek, a Facebook által rögzített tiltólistán szerepelnek. Ezek használata nem engedélyezett, eltávolítást és jogi következményeket von maga után.

³⁴ Dangerous Individuals and Organizations, Facebook.

Szintén elítélendő és szankcionálandó a hasonló szervezeteket és tevékenységeket éltető, támogató tartalmak közzététele, megosztása. Véleményem szerint ezt nemcsak a terrrorszervezetek követhetik el, hanem olyan személyek is, akik pusztán megosztanak egy terrrorszervezetet pozitív színben feltüntető információt.

A „Kifogásolható tartalom” alkategória alatt szerepel az erőszakos és grafikus tartalom tilalma, amely különösen olyan képek, videók közzétételét és megosztását tilalmazza, mint a csonkítás, belső szervek nyílt ábrázolása, égő emberi testek bemutatása (ez alól kivételként szerepel, amennyiben oktatási célokat szolgál a tartalom), torok elvágása, valamint a kannibalizmus. A kivégzés élőben történő közvetítése (amelyre számos példát láthattunk sajnos a közelmúltban, mielőtt a hasonló videók eltávolításra kerültek volna) szintén külön említést kap azon tartalmak között, amelyek következményeket vonnak maguk után.

A fejezetben bemutatott szabályozási lehetőségek felvetik a kérdést, mennyiben van lehetősége a konkrét médiamegosztó platformoknak fellépni, vagy az állam részéről szükséges-e a szabályozás szigorítása.

4. AZ EURÓPAI UNIÓ SZUPRANACIONÁLIS SZABÁLYOZÁSA

Térjünk át dolgozatom fókuszpontjára, vagyis az Európai Unió szupranacionális szabályozásának bemutatására. Mindenekelőtt fontos leszögezni, hogy a terrorizmus elleni küzdelem elsődleges prioritást jelent az EU és annak tagállamai, valamint nemzetközi partnerei számára, hiszen a legsúlyosabb veszélyt jelentik az Unió alapértékeire,³⁵ a jogállamiságra, valamint a demokráciára.³⁶ Az Unió szabályozás leszögezi, hogy a terrorizmus elleni küzdelem elsődlegesen a tagállamok feladata, mindazonáltal az EU támogatást nyújt abban, hogy hatékonyan tudjanak fellépni e jellemzően országhatárokon átnyúló veszéllyel szemben,³⁷ melyben szerepet játszik az Europol és az Eurojust is, amelyek elsődleges feladata a nemzetközi együttműködés megteremtése a nemzeteken átívelő bűncselekmények leküzdése érdekében.³⁸

Tekintsük át tehát az uniós jogi szabályozást, a terrorizmus kérdéskörére fókuszálva. E szabályozás sajátossága, hogy az elmúlt néhány évben alapvetően háromirányú célkitűzés bontakozott ki. Egyrészt, megfigyelhető a szabályok szigorítása, a terrorizmus új formáinak kiküszöbölése és megakadá-

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/541 irányelve a terrorizmus elleni küzdelemről, a 2002/475/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, valamint a 2005/671/IB tanácsi határozat módosításáról (2)

³⁶ BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban* (Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2014)

³⁷ EU 2017/541 irányelve (5)

³⁸ Az Unió a terrorizmus elleni harcban, Consilium Europa.

lyozása érdekében. Másodsorban a külső határokon végzett ellenőrzések számának emelése, minőségének javítása is előtérbe került. Ami azonban dolgozatomban szempontjából a leglényegesebb, egy kifejezetten az online terroristapropaganda megfékezésével foglalkozó szervezet létrehozása is terítéken szerepel, amelynek feladata az interneten keresztül terjesztett terroristapropaganda, valamint a kibertéri támadások elhárítása és megfelelő mederben tartása lenne.

2007 óta Gilles de Kerchove a terrorizmus elleni küzdelem uniós koordinátora, aki az Unió terrorizmus elleni stratégiájának végrehajtását felügyeli, valamint aktív szerepet vállal abban, hogy az EU fokozott szerepet játsszon a terrorizmus elleni hatékony fellépésben.³⁹

4.1. AVMS irányelv

A már hivatkozott AVMS és Eker. irányelvek elsődlegesen a fogalommeghatározás szempontjából relevánsak, ugyanakkor az AVMS irányelv bemutatásához hozzátartozik a tagállamok, valamint a portálok részéről teljesítendő kötelezettségek rögzítése is.

A tagállamok az alábbi kötelezettségekkel rendelkeznek a videómegosztók vonatkozásában:

- Irányelv átültetése
- Nyilvántartás vezetése a területükön letelepedett platform-szolgáltatókról
- Megfelelőségimérési mechanizmusok kidolgozása
- Peren kívüli jogorvoslati mechanizmusok biztosítása
- Bírósági igényérvényesítés garانتálása⁴⁰

Az irányelv külön rendelkezik arról, hogy ezen mechanizmusokat a 30. cikke szerint felállított független szabályozó hatóságnak kell ellátnia, amely összhangban áll az általam de lege ferenda keretében felvázolt koncepcióval.

Azonban nemcsak a tagállamok, hanem maguk a portálok is meghatározott intézkedési kötelezettségekkel rendelkeznek, amelyeket az irányelv három kategóriába sorol:

- Felhasználók tájékoztatása
- Hozzáférés korlátozása
- Ex-post tartalomszabályozás⁴¹

Eszerint a médiamegosztóplatform-szolgáltatások az alábbi konkrét intézkedésekre kötelezettek az irányelvvel összhangban:

³⁹ A terrorizmus elleni küzdelem koordinátora, Consilium Europa.

⁴⁰ SORBÁN Kinga: „A videómegosztóplatform-paradoxon, avagy az új európai szabályok alkalmazhatósága a globalizáció és az eltérő tagállami implementáció keresztmetszetében” *In Medias Res*, 2019/2, 210-229.

⁴¹ https://www.hte.hu/documents/4588317/4626211/14_2_Sorban_Kinga.pdf

- Káros tartalom fogalmának meghatározása az általános szerződési feltételekben
- Jelentési és megjelölési lehetőségek biztosítása a felhasználók számára (flagging, reporting)
- Életkor-ellenőrző rendszerek működtetése
- Az előzővel összhangban, szülői felügyeleti rendszer garantálása
- Felhasználók tájékoztatása a meghozott intézkedésekről
- Vitarendezés

Az, hogy ezen lehetőségek közül melyiket választják, a szolgáltatókra van bízva. Mankóként szolgál az a rendelkezés, hogy az alkalmazott intézkedés megválasztásánál mérlegelni kell a kérdéses tartalom természetét, károosságának szintjét és a védendő személyek tulajdonságait.⁴²

Kiemelendő, hogy az AVMS irányelv minimumharmonizációt valósít meg, ami azt jelenti, hogy indokolt esetben a tagállamok szigorúbb szabályokat is hozhatnak. Az indok elsősorban a nemzeti sajátosságokon alapulhat. Itt azonban felmerül az az eltérő fogalom meghatározáson és szabályozáson alapuló probléma, amit az Eker. irányelv korlátozott felelősségi rendszere vet fel. Hiszen abban az esetben, ha egy tagállam az AVMS irányelv felhatalmazása alapján szigorúbb szabályokat alkalmaz, könnyen beleütközhet az Eker. irányelv felelősséget korlátozó rendelkezéseibe.⁴³

Véleményem szerint, ez egy átfogó és egységes koncepció és fogalom meghatározás megalkotásával oldható fel, amelyre a korábbi fejezetben javaslatot tettem.

A joghatóság szempontjából is kiemelendő azonban az AVMS irányelv szerepe, hiszen az olyan szolgáltatásokra is kiterjeszti az uniós szabályozás hatályát, amelyek az irányelv általános letelepedési szabályai alapján nem tartoznának egyetlen tagállam joghatósága alá sem. Rögzíti, hogy azon videómegosztóplatform-szolgáltatások, amelyek nem annak a tagállamnak a területén telepedtek le, ahol szolgáltatást nyújtanak, letelepedettnek minősülnek abban az esetben is, ha az anyavállalatuk, vagy leányvállalatuk, illetve a csoportjuk más tagja letelepedett az adott tagállamban.⁴⁴

4.2. Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv

Az Eker. irányelv elsődlegesen tehát a tárhelyszolgáltatásokra vonatkozik, amelyeknek korlátozott felelősségét hangsúlyozza, meghatározott feltételek teljesülése esetén. Ennek értelmében, abban az esetben mentesül a tárhelyszolgáltató a felelősség alól, amennyiben nincs tudomása a feltöltött tartalom

⁴² SORBÁN, 18 lj, 16.

⁴³ Uo.

⁴⁴ AVMS irányelv, 28a. cikk (2)

természetéről, csupán adattárolási lehetőséget biztosít a felhasználók számára.⁴⁵

Véleményem szerint enyhe diszkrepancia tapasztalható a két irányelv felelősségi és szabályozási koncepciója között, így ezzel a jövőben érdemes volna átfogóbban foglalkozni a hatékony fellépés érdekében.

4.3. Terrorizmus elleni küzdelemről szóló irányelv

2017-ben a Tanács az Európai Parlamenttel közösen irányelvet fogadott el a pénzmosás, valamint a terrorizmus finanszírozásának megakadályozása érdekében, amelynek közvetlen indukálói a párizsi terrortámadások voltak. Az elfogadott irányelvnek köszönhetően az Unió fokozott szerepe és felelőssége került előtérbe, több nemzetközi jogi előírást az uniós jogba ültetve, mint például az ENSZ Biztonsági Tanácsának 2178 (2014) számú határozatának rendelkezései a külföldi terrorista harcosokról, vagy az Európa Tanács terrorizmus megelőzéséről szóló egyezményének kiegészítő jegyzőkönyve.⁴⁶

Az irányelv már több államban (többek között hazánkban is) implementálásra került, kijelölve azokat a sarokköveket, amelyek az Unió terrorizmussal szembeni hozzáállását képviselik. Az irányelv a tagállamok számára olyan kötelezően elérendő célkitűzést állapít meg, amelynek átültetése és konkrét jogszabályi köntösbe burkolása az egyes országok feladata.

Dolgozatom témája szempontjából kiemelt jelentősége van annak, hogy a javaslat megerősítette azon rendelkezéseket is, amelyek kriminalizálják a terrorista propaganda terjesztését, beleértve ennek interneten megvalósuló formáit is.⁴⁷

Az Unió irányelve szerint „a terrorista bűncselekmény elkövetésére való nyilvános uszítás bűncselekményének minősül többek között a terrorizmus dicsőítése és igazolása – például a terrorizmus áldozataival kapcsolatos – üzenetek vagy képi felvételek abból a célból online vagy offline módon történő terjesztése, hogy a terroristák ügye támogatást kapjon, vagy hogy a lakosságot súlyosan megfélemlítsék.”⁴⁸ A szabályozás azonban leszögezi, hogy az eset konkrét körülményeit mindig figyelembe kell venni, nevezetesen azt, hogy ki az üzenet szerzője és címzettje, valamint, hogy milyen kontextusban került sor a cselekmény elkövetésére.⁴⁹ Az egyes nemzeti jogi szabályozás el-

⁴⁵ Eker. irányelv, 14. cikk

⁴⁶ EU 2017/541 irányelve

⁴⁷ „Az ilyen magatartásoknak akkor is büntetendőnek kell lenniük, ha azokat az interneten követik el, a közösségi médiát is beleértve.” EU 2017/541 irányelvének (6) preambulumbekzdése

⁴⁸ Uo. (10) preambulumbekzdés

⁴⁹ Uo.

térései előtérbe kerülhetnek az adott magatartás értékelése során, amely véleményem szerint tágabb teret biztosít a terroriszervezetek általi visszaéléseknek és nagyobb felelősséget hárít a hazai jogalkotásra.

A 7. cikk a „terrorista kiképzésben való részvétel” bűncselekményi körét szélesíti ki azzal, ha valaki az interneten keresztül olyan oktatóanyagokat tanulmányoz, melyek később terrorcselekmények, merényletek elkövetését indukálják. Itt többletkritériumok is érvényesülnek, ugyanakkor a médiamegosztó platformok felelőssége is előtérbe kerül. A robbanószerkezet-készítésről szóló információk, videók gyakran ezekről az oldalakról érhetőek el, így a szigorúbb szabályozás, vagy a hatékonyabb terroristaellenes szervekkel történő együttműködés a portálok részéről, egy lehetséges megoldást kínálna erre a problémára.

Témám szempontjából a leglényegesebb a 21. cikk, amely a terrorista bűncselekmény elkövetésére ösztönző, nyilvános uszításnak minősülő online tartalom forrásnál történő eltávolítását tűzi ki célul. Amennyiben e tartalom harmadik ország területéről származó IP-címről érkezik, a tagállamok feladatává teszi ezen országok kiemelt szerveivel való hatékony együttműködést. Elsődleges tehát közvetlenül a forrásnál történő eltávolítás, amennyiben ez nem lehetséges, akkor kerül előtérbe a tartalom blokkolása az Unió területén belül.⁵⁰ Fontos azonban leszögezni, hogy kivételként jelenik meg a tagállami jogalkotási, nem jogalkotási, valamint igazságügyi fellépésen belül az internetszolgáltatók általi önkéntes fellépés, vagy az ehhez nyújtott támogatás, amely a terrorizmussal összefüggő tartalmak kiszűrésére és megjelölésére vonatkozik. Így tehát megállapítható, hogy az irányelv kizárólag a tagállami feladatokat tűzi ki célul, a portálok felelőssége háttérbe szorul. Korlátként jelenik meg a jogbiztonság és a kiszámíthatóság elvének érvényesülése, a felhasználók jogainak tiszteletben tartása, valamint az Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta)⁵¹ való megfelelés.

Emellett az eltávolítás, vagy a tartalomkorlátozás nem érintheti a 2000/31/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben rögzített szabályokat sem. A szolgáltatás nyújtójának a jogellenes tevékenységről való tényleges tudomásszerzést követően haladéktalanul intézkednie kell, a véleménynyilvánítás szabadságának elvét tiszteletben tartva, illetve a nemzeti eljárásoknak megfelelően. Azonban, a hazai jogalkotás speciális körülményeket is megállapíthat, így szélesebb mozgásteret biztosít az Unió.⁵²

A szabályozási korlát vonatkozik továbbá arra is, hogy nem írható elő a szolgáltatók számára olyan általános kötelezettség, amely a jogellenes tartal-

⁵⁰ Uo. (22) preambulumbekzdés

⁵¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2016/C 202/02)

⁵² Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (46) preambulumbekzdés

mak utáni aktív kutatási tevékenységet, vagy a tárolt, vagy továbbított információ figyelemmel kísérését írná elő.⁵³ A szolgáltatókat továbbá mindaddig nem lehet felelősségre vonni, amíg ténylegesen tudomást nem szereztek a jogellenes tevékenységről, vagy nem állapították meg, hogy jogellenes tartalomról van szó.

A korábban említett terrorista bűncselekmény elkövetésére való nyilvános uszítás, mint bűncselekmény – amely nemcsak offline, de online formában is elkövethető – a terrorista tevékenységhez kapcsolódó bűncselekmények között jelenik meg.⁵⁴ Ezek olyan felbujtás jellegű magatartások, amelyek a merényletek elkövetését indukálják, ilyen lehet például a terrorista cselekmények dicsőítése.

A 6. cikk a terroristák toborzását határozza meg mint az Unió értékei alapján bűncselekményként értékelt magatartást. Ez, mint láthattuk, a médiamegosztó platformokon közzétett propagandavideók által is megvalósítható, hiszen alkalmasak lehetnek a „felsorolt bűncselekmények egyikének elkövetésére, vagy elkövetésében való közreműködésre történő felhívásra”.⁵⁵ A 8. cikkben kifejtett terroristaképzésben részesítés már fentebb említésre került, itt tehát elsősorban azokat a felhasználókat büntetik, akik tájékoztató anyagokat töltenek le, vagy vesznek igénybe merényletek elkövetése céljából. Ezen bűncselekményi kör esetében a portálok felelőssége kevésbé érvényesül, ugyanakkor véleményem szerint szerepük nem elhanyagolható. A 14. cikk egyértelművé teszi, hogy a részesi magatartások, tehát a bűnsegély és a felbujtás, valamint az egyes bűncselekmények kísérlete is büntetendő a tagállami jogalkotó által.⁵⁶

A nyilvános uszításnak minősülő online tartalmakkal szembeni intézkedések körében az irányelv az alábbi célkitűzéseket határozza meg a tagállamok számára: elsősorban gondoskodniuk kell a tartalom eltávolításáról, amennyiben azok a területükön üzemeltetett szerveren található. Azonban a területükön kívül üzemeltetett szerverek esetében is meg kell kísérelniük ezen tartalmak minél előbbi eltávolítását.⁵⁷

Mint korábban kifejtésre került, a második lépcső a területükön élő felhasználók esetében a tartalom blokkolása, amely abban az esetben érvényesül, ha az elsődleges intézkedésre nincs lehetőség.⁵⁸ Mindkét esetben tájékoztatni kell a felhasználókat az intézkedések okairól, azoknak szükségesnek és arányosnak kell lennie. Fogatosításukra csak átlátható eljárást követően van lehetőség és biztosítani kell a jogorvoslati lehetőséget velük szemben.⁵⁹

⁵³ EU 2017/541 irányelve (23) preambulumbekzdés

⁵⁴ Uo. III. cím, 5. cikk

⁵⁵ Uo. III. cím, 6. cikk

⁵⁶ Uo. III. cím, 16. cikk

⁵⁷ Uo. IV. cím, 21. cikk (1) bekezdés

⁵⁸ Uo. IV. cím, 21. cikk (2) bekezdés

⁵⁹ Uo. IV. cím, 21. cikk (3) bekezdés

Kiemelendő, hogy a Tanács 2015-ben megbízta az Europol-t azzal a feladattal, hogy egy külön egységet alkosson az interneten terjesztett terrorista propaganda felszámolása érdekében. E szélsőséges tartalmakkal foglalkozó uniós egység (EU IRU) 2015 júliusában alakult meg. Az EU IRU feladatai közé tartozik, hogy azonosítsa a terrorista célú, valamint az erőszakos vagy szélsőséges tartalmakat az interneten, és ezekkel kapcsolatban tanácsokkal lássa el a tagállamokat.

Az Unió szempontjából különösen a dzsihádisták csoportok szerepe említendő, amelyek a közösségi médiában rejlő lehetőségeket korán felismerték és rendszeresen kiaknázzák.⁶⁰ Ennek keretében követőket gyűjtenek, valamint a terrorista-értékrend terjesztésén keresztül érvényesítik propagandájukat. Az EU IRU feladata a terrorista tartalmak kiszűrése, majd ezt követően támogatás nyújtása az érintett tagállamok számára, a hatékony fellépés érdekében.⁶¹ Az Unión belüli fokozott együttműködés és adatbázis-összesítés ennek elengedhetetlen eszköze, valamint a tagállamok tájékoztatása a hatékony fellépési lehetőségekről. Gilles de Kerchove kiemelte, hogy különösen fontos, hogy az Unió részéről koordinált fellépés valósuljon meg. Ennek érdekében együttműködési megállapodások születtek több közösségi média-platformmal, amelyek lehetővé fogják tenni a közeljövőben az Unió intézményei részéről történő fokozottabb beavatkozási lehetőséget. Emellett a tagállamok részéről minden év végén statisztikai jelentés készül az adatokról, amelyek a terrorizmussal szembeni küzdelemmel kapcsolatban felmerültek az online platformokon.

4.4. Rendelet az online terrorista tartalom terjesztésével szembeni fellépésről

Végül, de határozottan nem utolsósorban, az Unió legújabb mérföldkövével zárnam az Európai Unió online terrorista tartalmakkal szembeni fellépésének bemutatását. Ez nem más, mint az Európai Unió Tanácsának 2021. március 16-án elfogadott rendelete, amely a már korábban rögzített kétlépcsős szabályozási mechanizmussal operál: elsősorban a tartalom eltávolítása, másodsorban a hozzáférhetetlenné tétele jelenik meg.⁶²

A rendelet egyértelműen definiálja a hatályát: az Európai Unióban szolgáltatásokat kínáló tárhelyszolgáltatókra terjed ki, függetlenül attól, hogy székhellyel rendelkeznek-e a tagállamok valamelyikében.

Jelentősége, hogy kibővíti a tagállamok eszköztárát, amelyekkel felléphetnek a terrorista tartalmakkal szemben. A tagállami hatóságoknak felhatalmazást ad eltávolítási végzések kibocsátására, amely alapján a szolgáltatók kötelesek lesznek eltávolítani a terrorista tartalmat valamennyi tagállamban.

⁶⁰ Terrorism and social media, Wikipedia.

⁶¹ EU Internet Referral Unit – EU IRU EU, Europol.

⁶² <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/fight-against-terrorism/>

A rendelet az erre nyitva álló határidőt is rögzíti. Egy órájuk lesz a szolgáltatóknak arra, hogy eleget tegyenek a kötelezettségeknek.⁶³

Emellett a szolgáltató székhelye szerinti tagállam illetékes hatóság arra is felhatalmazást kap arra, hogy a más tagállamok által kiadott eltávolítási végzéseket ellenőrizze.

Ennek értelmében a tárhelyszolgáltatók az irányelvekkel összhangban konkrét intézkedésekre lesznek kötelezve, amelyeknek határidőn belül eleget kell tenniük.

A rendelet egyértelműen előrelépésnek tekinthető a terrorista tartalmakkal szembeni fellépés tekintetében, hiszen rögzíti a terrorista tartalom egységes definícióját, valamint világosan meghatározza a hatályát. A szabályozás az Alapjogi Chartában rögzített rendelkezéseknek is megfeleltethető, biztosítva a szükséges jogorvoslati lehetőségeket. Fontos, hogy a rendelet értelmében a szankció kiszabása tagállami szinten marad.

Véleményem szerint a rendelet jelentősége, hogy immár nemcsak a követhető célkitűzés van meghatározva irányelvi köntösben, hanem egy olyan közvetlenül alkalmazandó és közvetlen hatállyal bíró jogi aktus került elfogadásra, amely hatékony fellépést biztosíthat a terrorista tartalmakkal szemben.

Az új szabályokat várhatóan 2022-től kell alkalmazni.

5. HAZAI SZABÁLYOZÁS ÁTTEKINTÉSE

Ahogy az uniós irányvonalat bemutató fejezetben említésre került, a hazai szabályozás erőteljesen támaszkodik az Európai Unió megoldásaira, ugyanakkor az is leszögezendő, hogy az EU az egyes tagállamokra és azok szabályozási megoldásaira bízta a médiamegosztó platformok ellenőrzését és az erőszakos tartalmak felülvizsgálatát, így a konkrét gyakorlati mechanizmusok a hazai jogalkotóra hárulnak. Hazánkban az önálló szabályozó szervként működő Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH) az, amely elsődlegesen a médiaszabályozással foglalkozik. Vezetője az Alaptörvény felhatalmazása alapján jogszabályt alkothat, a szervezet által kifejtett tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek.⁶⁴ Az NMHH 2014. január elseje óta működteti a „központi elektronikus hozzáférhetlenné tételi határozatok adatbázisát” (a továbbiakban: KEHTA), amely meghatározott weboldalak blokkolására vonatkozó határozatok tárolásáért felelős, amennyiben a terrorizmus, a gyermekpornográfia, vagy az állam ellen elkövetett bűncselekmények gyanúja merül fel a közzétett tartalmak tekintetében. A KEHTA elindulása óta ellentétes fogadtatásra tett szert: egyesek hatékony

⁶³ https://mandiner.hu/cikk/20210316_az_eu_az_interneten_veszi_fel_a_harcot_a_terroristakkal

⁶⁴ Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, kormany.hu.

eszközként, mások viszont könnyedén megkerülhető, kizárható korlátozásoként, vagy éppen internetcenzúráként tekintenek a működésére.⁶⁵ Az ellentétes fogadtatás ellenére azonban lényegi jelentősége van, hiszen ez az a rendszer, amely a terrorista tartalmak kiszűréséhez és rögzítéséhez segítséget nyújt, így működésének áttekintése elengedhetetlen a szabályozás megértése szempontjából.

Az NMHH az internetszolgáltatókkal együttműködve üzemelteti ezt a rendszert, amely az adatbázisába bekerülő honlapokat átmeneti jelleggel, vagy végérvényesen elérhetetlenné teszi Magyarországon. A KEHTA, abban az esetben, amennyiben az internetszolgáltatók nem hajlandóak a megjelölt visszas tartalmakat törölni, blokkolni, vagy egyéb módon eltávolítani, akkor a bíróságoknak az adott ügyben hozandó jogerős ítéletének meghozataláig ideiglenesen – vagy az ítélet függvényében véglegesen – elérhetetlenné teszi az erőszakos tartalmakat.

Létezik azonban számos olyan bűncselekmény, amelyek esetében nem szabad mérlegelési lehetőséget biztosítani az internetszolgáltatóknak, vagy a médiamegosztó platformoknak, fokozott társadalomra veszélyességük okán. Ilyen például a már több helyen említett gyermekpornográfia (amely az USA-ban viszonylag hatékonyan működő szabályozási mechanizmussal rendelkezik), vagy a számunkra releváns terrorcselekmények. Az ilyen és ehhez hasonló tartalmak azonnali eltávolítása lényegi kérdés, hiszen képzeljük el azokat a károkat, amelyeket az áldozatok elszenvedhetnek abban az esetben, amennyiben a hatóságok nem reagálnak megfelelő gyorsasággal az elkövetett jogsértésekre.

Adódik a kérdés, vajon mi volt a KEHTA rendszer megalkotásának jogi, valamint politikai célja? A hazai Büntető törvénykönyv (a továbbiakban: Btk.) alapján azért volt erre szükség, mert az elektronikus hírközlő hálózat útján is elkövethető számos bűncselekmény, amelyekkel szemben a kibertérben is biztosítani kell a védelmi mechanizmust. A hatályos szabályozás tükrében azonban nem volt jogszabályi előírás arra, hogy az ilyen jogellenes tartalmakat az eljáró hatóságok elérhetetlenné tegyék. Ez a joghézag – amelyet a technikai fejlődés és a digitalizáció széles körű elterjedése indukált – teremtette tehát meg a szabályozás szükségességét. A társadalmi fogadtatás sem elhanyagolható, hiszen ez tette indokolttá többek között a bankszektorban érvényesülő fokozottabb átvilágítást és felügyeletet.⁶⁶

Kezdetben, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény alapján (régii Be.) csupán a gyermekpornográfia, az állam elleni bűncselekmények, vagy a terrorcselekmények esetén volt kötelező a tartalom mielőbbi hozzáférhetet-

⁶⁵ Így működik az állami internetcenzúra Magyarországon, Arsoni.

⁶⁶ A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete Felügyeleti Tanácsának 3/2008. (XI.20.) számú ajánlása a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról

lenné tétele hazánkban, más esetekben ez csupán lehetőségként volt feltüntetve.⁶⁷ Ezen bűncselekményi kör az elmúlt évek folyamán bővült, amely alátámasztja a terrorszervezetek által elkövetett jogsértő cselekmények fokozódását és a társadalomra kiemelt veszélyességét.

A KEHTA-rendszert létrehozó 2003-as törvény indokolása szerint: „a KEHTA adatai nem nyilvánosak, azokba a bíróság által elrendelt ideiglenes vagy végleges hozzáférhetetlenné tétel esetén a bíróság, az ügyész, a nyomozó hatóság és az Országgyűlés illetékes bizottságának a tagjai, a külön törvényben meghatározott hatóság által elrendelt hozzáférhetetlenné tétel esetén a külön törvényben meghatározott hatóság, a bíróság, az ügyész, a nyomozó hatóság és az Országgyűlés illetékes bizottságának a tagjai tekinthetnek be.”⁶⁸

Mi lenne a hatékony megoldás a terrorizmus online terjedésével szemben? Egyre kikristályozódottabban jelenik meg az az álláspont, miszerint a közösségi médiaplatformoknak terrorista tartalmakat felismerő algoritmust kellene működtetniük, amely a szélsőséges anyagokat eltávolítja. Ariel Victoria Liebermann ennek, valamint a büntető igazságszolgáltatás fellépésének és együttműködésének a szerepét hangsúlyozza.⁶⁹

A hazai berendezkedésben a Büntető törvénykönyv (továbbiakban: Btk.) az, amely az elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tételét rögzíti, meghatározott kritériumok teljesülése esetén.⁷⁰ Ez egy büntetőjogi intézkedésnek minősül, bevezetve az ideiglenes hozzáférhetetlenné tétel intézményét a hatályos büntetőeljárás törvényben (új Be.).⁷¹ A törvény értelmében

⁶⁷ 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról, 158/D. § (1)(b)

⁶⁸ Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény, 159/B. § (3)

⁶⁹ Dr. Serbakov Márton Tibor: A terroristák internethasználata, Az Új Btk.

⁷⁰ 2012. évi C. tv., 77. § (1) Véglegesen hozzáférhetetlenné kell tenni azt az elektronikus hírközlő hálózaton közzétett adatot,

a) amelyek hozzáférhetővé tétele vagy közzététele bűncselekményt valósít meg,

b) amelyet a bűncselekmény elkövetéséhez eszközül használtak, vagy

c) amely bűncselekmény elkövetése útján jött létre.

⁷¹ 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról (új Be.)

335. § (1) Az elektronikus adat ideiglenes hozzáférhetetlenné tétele az elektronikus hírközlő hálózat útján közzétett adat feletti rendelkezési jog ideiglenes korlátozása és az adathoz való hozzáférés ideiglenes megakadályozása.

(2) Az elektronikus adat ideiglenes hozzáférhetetlenné tételét akkor lehet elrendelni, ha az eljárás olyan közzéadásra üldözendő bűncselekmény miatt folyik, amellyel kapcsolatban elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tételének van helye, és az a bűncselekmény megszakítása érdekében szükséges.

(3) Az elektronikus adat ideiglenes hozzáférhetetlenné tételét a bíróság rendeli el.

(4) Az elektronikus adat ideiglenes hozzáférhetetlenné tétele elrendelhető

a) az elektronikus adat ideiglenes eltávolításával, vagy

b) az elektronikus adathoz való hozzáférés ideiglenes megakadályozásával.

ez kétféleképpen valósulhat meg: elsődlegesen az elektronikus adat ideiglenes eltávolításával, másodlagosan a hozzáférés ideiglenes megakadályozásával.

Amennyiben ideiglenes eltávolításra kötelezik a szolgáltatót, a határozat közlésétől számított egy munkanapon belül intézkednie kell.⁷² A tárhelyszolgáltató fogalmát a 2001. évi CVIII. törvény határozza meg.⁷³

A Be. 337. §-a az elektronikus adathoz való hozzáférés ideiglenes megakadályozását tartalmazza. Itt is bírósági határozat szükséges ahhoz, hogy a szolgáltató intézkedésre legyen kötelezve. Első lépcsőben a határozatot közölni kell az NMHH-val is, aki a kényszerintézkedés végrehajtását szervezi és ellenőrzi.⁷⁴ Itt jön be a képbe a KEHTA, amelynek rendszerébe be kell vezetni az NMHH részéről a tartalmat, valamint közölni a határozatot a szolgáltatóval. A szolgáltatónak ebben az esetben is egy munkanapja van az intézkedés végrehajtására, amennyiben ennek nem tesz eleget, az NMHH haladéktalanul tájékoztatja a bíróságot. Amennyiben az intézkedés elrendelésének indoka megszűnt, az NMHH tájékoztatása alapján a szolgáltató egy munkanapon belül ismét hozzáférhetővé köteles tenni a tartalmat, azt az NMHH törli a KEHTA rendszerből.⁷⁵

A 338. § rögzíti, hogy az ügyészség vagy a nyomozó hatóság akár közvetlenül a médiatartalom-szolgáltatót, illetve a tárhelyszolgáltatót is felhívhatja annak érdekében, hogy önkéntesen távolítsák el az elektronikus adatokat. Ennek azonban a portálok nem kötelesek eleget tenni, semmiféle szankciót nem támaszt a jogalkotó.

Látható tehát, hogy az elektronikus adat eltávolítására a tárhelyszolgáltató a kötelezett, ez az elsődleges megoldás. Amennyiben ez nem történik meg, akkor a hírközlési szolgáltató köteles a hozzáférés megakadályozására, egyfajta szűrés keretében, ez azonban ultima ratio jelleggel érvényesül.⁷⁶

(5) Az elektronikus adat ideiglenes hozzáférhetetlenné tételének teljesítésére kötelezett tájékoztatja a felhasználókat a tartalom eltávolításának vagy a tartalomhoz hozzáférés megakadályozásának a jogalapjáról. A tájékoztatás tartalmát külön jogszabály határozza meg.

(6) Az elektronikus adat ideiglenes eltávolítása és az elektronikus adat megőrzésére kötelezés együttesen is elrendelhető.

⁷² Be. 336. § (1)

⁷³ Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. Törvény (Ekertv.) 2. § (k)

⁷⁴ Be. 337. § (2)-(4)

⁷⁵ Be. 337. § (8)

⁷⁶ Az elektronikus adatoknak a bíróságok által elrendelt hozzáférhetetlenné tételéről, NMHH.

Az NMHH szerepe tehát az alábbiakban merül ki: működteti a KEHTA adatbázist, valamint egyfajta szervező-ellenőrző tevékenységet végez a tartalmak eltávolítása és hozzáférhetetlenné tétele kapcsán.⁷⁷ Emellett a legjobb gyakorlatról ajánlásokat adhat ki, illetve segítséget nyújthat a szolgáltatók számára a KEHTA-rendszer kezelésével kapcsolatban. Feladata továbbá a megfelelő technikai környezet kialakítása is.

Mint láthatjuk tehát, a bíróságok az elrendelők, akik határozatot hoznak a tartalom eltávolításáról vagy hozzáférhetetlenné tételéről.

Az NMHH egyfajta szervező-ellenőrző szerepet tölt be, ellenőrzi, hogy a szolgáltatók végrehajtották-e a határozatot, szükség esetén értesíti a bíróságot ennek elmaradásáról, aki kikényszeríti azt, akár rendbíróság kiszabása mellett.

A szolgáltatók pedig végrehajtóként működnek a folyamatban, amelyhez az NMHH technikai segítséget biztosít.⁷⁸ Megjegyzendő, hogy a bírósági határozat végrehajtása továbbra is a szolgáltató felelőssége, ugyanakkor díjmentesen segítséget igényelhet az NMHH-től a tartalom szűréséhez. Ez azonban nem váltja ki a KEHTA-hoz történő csatlakozást.

A hazai szabályozás kapcsán fontos megemlíteni azt a rendszert, amelyen keresztül a felhasználók által bejelenthető a szélsőséges tartalom. Erre az NMHH Hotline keretében működő bejelentő űrlap segítségével van lehetőség, amelynek segítségével a VII. kategória alatti „Terrorcselekményre felhívó, terrorizmust népszerűsítő, elősegítő tartalom” kiválasztható.⁷⁹ Ehhez mindössze egy adatvédelmi nyilatkozaton (amelynek kitöltése nem kötelező), valamint a biztonsági ellenőrzésen kell átesni, így rendkívül egyszerű a kezelése.

Az NMHH meghatározza, mit tekint az alábbi kategóriába tartozó tartalomnak.⁸⁰ A megsértett jogi normák a Btk. 314-316. szakaszai.

Fontos azonban leszögezni a médiamegosztó platformok felelősségét a hazai gyakorlatnak megfelelően. Amennyiben ugyanis a sértett vagy a médiafelügyeleti hatóság felszólítására nem távolítják el a sérelmezett tartalmat, azért úgy felelnek, mintha maguk lennének a tartalomszolgáltatók.⁸¹

⁷⁷ Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.)

⁷⁸ Eht. 159/B (8)

⁷⁹ <https://e-nmhh.nmhh.hu/e-nhh/4/urlapok/esfo0120/>

⁸⁰ Ebbe a kategóriába tartozik minden olyan tartalom az interneten, amely terrorcselekmény elkövetésére buzdít, vagy a terrorizmust népszerűsíti. Terrorcselekményre felhívó, terrorizmust népszerűsítő, elősegítő tartalomnak azokat a weboldalakon, csevegőszolgáltatáson vagy e-mailben megjelenő üzeneteket tekintjük, amelyekben vélhetően terrorcselekményre buzdítanak, illetve népszerűsítik vagy elősegítik a terrorizmust.

Terrorcselekményre felhívó, terrorizmust népszerűsítő, elősegítő tartalom, NMHH.

⁸¹ PARTI Katalin: *Harc az online illegális tartalom ellen*, Okri.

Az Európai Parlament és a Tanács által elfogadott, fentebb kifejtett irányelv alapján az internetszolgáltatóknak egy órán belül törölniük kell majd a terrorista tartalmakat. Ebbe bármely olyan információ beleértendő, amely terrorcselekményre buzdít, vagy terror jellegű eseményeket támogat, ideértve az olyan videókat is, melyek robbantóanyagok előállítását mutatják be. Kifejtésre került, hogy a kisebb szolgáltatók esetében ezen kötelezettség hátterbe szorul (lsd. EU fejezete), ugyanakkor a nagyobb médiamegosztó platformok bírságra számíthatnak abban az esetben, ha nem tartják be a határidőt.⁸²

Érdekes tény, hogy az elektronikus adatok végleges hozzáférhetetlenné tétele mindössze két esetben történt Magyarországon egészen 2016 közepéig, ráadásul egyik sem a gyermekpornográfia, az állam elleni bűncselekmények, vagy a terrorcselekmények tényállási kategóriái közé tartozott.⁸³

6. DE LEGE FERENDA

A 20. században jelentkező dinamikus technikai fejlődésének köszönhetően kikerülhetetlen az IT (information technology) szektor előtérbe kerülése, amely nem csupán az egészségre és az elidegenedésre gyakorolt káros hatásainak köszönhetően került napjainkban a diskurzusok középpontjába, hanem a terrorista tartalmak rohamos megjelenésének és terjedésének okán is. E körben kiemelt jelentősége van a jogi szabályozás fontossága mellett más tudományágak megközelítésének is, többek között a társadalomtudományok, vagy a hadtudományok átfogó, interdiszciplináris problémafelvetésének. Dolgozatomban igyekeztem pszichológiai, valamint médiaszociológiai kitekintésre alapozva szemléltetni azokat a jelenségeket, amelyek ezen tartalmak következtében jelentkeznek mikro-, valamint makroszinten egyaránt.

Mivel a jog feladata a társadalmi változások lekövetése és az, hogy választ adjon égető társadalmi problémákra, így lényegesnek tartottam ennek a témának a részletesebb bemutatását, különböző tudományterületek és jogi részsímek összevetésén keresztül.

Az informatikai rendszereknek az egész világon az a feladata, hogy informatikai folyamatokat, emberi beavatkozás nélkül bonyolítsanak le. E rendszerek elszeparált számítógépeken keresztül működnek és végzik el a feladatot, miközben kommunikációt folytatnak más számítógépekkel. Az ilyen folyamatok mögött egy humán ember áll, aki programokkal, utasításokkal irányítja őket.

Fontos azonban, hogy nem csupán a két végpontot (küldőt és címzettet) kell figyelembe venni, hanem azokat az entitásokat is, amelyek e két végpont

⁸² Az internet szolgáltatóknak egy órán belül törölniük kell majd az online terrorista tartalmakat, Nemzeti Kibervédelmi Intézet.

⁸³ Így működik az állami internetcenzúra Magyarországon, Arsoni.

közötti hatékony és gyors információ- és adatcserét, kimagasló infrastruktúrát biztosítják. Ezek azok a közvetítő szolgáltatók, akik működtetik az internet világát. Ők azok, akik hozzáférést biztosítanak a társadalom tagjainak az informatikai vívmányok megismeréséhez és kihasználásához, ugyanakkor negatív velejárója, hogy elősegítik az interneten keresztül elkövetett bűncselekmények rohamos terjedését. Ezek a szolgáltatók vállalták, hogy a társadalom deviáns viselkedésének médiamegosztó platformokon történő terjedését visszaszorítják, felvéve a harcot az olyan égető problémákkal szemben, mint amilyen a terrorizmus elterjedése.⁸⁴

Dolgozatom végén, de lege ferenda javaslat keretében szeretnék egy olyan, általam kidolgozott megoldási lehetőséget felvázolni, amelyet hatékonynak és előremutatónak tartanék a terrorista tartalmakkal szembeni fellépés érdekében. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy nem a médiamegosztó platformokkal vagy a tárhelyszolgáltatókkal szemben kívánok fellépni, hanem a rajtuk közzétett terrorista tartalmakkal. Ennek a pontosításnak a joghatósági kérdések szempontjából van fokozott jelentősége.

Az Európai Unió számos hasznosítható megoldással operál, amelynek legműködőképesebb pontja véleményem szerint az újonnan elfogadott rendeleti szabályozás.

A kibertérben terjedő terrorizmus fokozott veszélyessége és az Unió alapértékeire gyakorolt negatív hatása miatt nemzetközi konferencia összehívását tartanám szükségesnek, amely a terrorizmussal szembeni online fellépés lehetőségeire koncentrálna. Erre azért volna szükség, mert igazán egyik tagállam szabályozási mechanizmusa sem tekinthető kielégítőnek. A jogszabályi háttér sok esetben szerteágazó és követhetetlen, ami az egységes fellépést akadályozza.

Természetesen számos kétség merült fel azzal kapcsolatban, hogy egy ilyen szabályozás nem korlátozná-e túlzottan a véleménynyilvánítás szabadságát, vagy az államok önrendelkezését. Véleményem szerint azonban a terrorizmus olyan égető társadalmi probléma, amely a nemzetek feletti összefogást indokolja. Ezt azok a társadalmi és egyéni hatások indokolják, amelyeket az első fejezetben részletesen ismertettem.

A konferencia keretében mindenképpen multidiszciplináris megközelítésre van szükség, tehát nem csupán az állami vezetők, vagy az IT-szektor tagjai vennének részt rajta, hanem a szociológia, a hadtudomány, valamint a pszichológia képviselői is, hogy minél átfogóbb képet alakítsanak ki arról a rendszerről, amely a lehető legnagyobb pontossággal szűrné a terrorista tartalmakat. Emellett fontosnak tartom a médiamegosztó platformok üzemeltetőinek a részvételét, hiszen ők azok, akik első kézből találkoznak azokkal a fenyegetésekkel, amelyek portáljaikon megvalósulnak.

⁸⁴ A Facebook blokkolta a terroristaappot, Origo.

Ennek keretében egy olyan mesterséges intelligencia rendszer kidolgozását javasolnám, amely a 8. oldalon szereplő táblázathoz hasonló kritériumok mentén szűrné az erőszakos tartalmakat. Erre mintaként szolgálhat az Egyesült Királyság által készített rendszer, amely 94%-os hatékonysággal detektálja a terrorista tartalmakat.⁸⁵ Véleményem szerint azonban a nemzetközi összefogás segítségével ennél is hatékonyabb szűrőmechanizmust alkothunk, ha a szociológusok és a pszichológusok tudását is igénybe vesszük.

A hagyományos szabályozási mechanizmusok a technikai fejlődéssel nem tartanak lépést, így ezt a problémát mindenképpen a kibertérben kell megoldani. A bemutatott szabályozásokból érzékelhető, hogy valamennyi kezdetleges szinten van, egyik állam berendezkedése sem jelent maradéktalan megoldást, érezhető a sporadikus jelleg és a jogi megoldások hiányossága.

Az említett MI-rendszer megalkotását követően egy olyan szerv létrehozását indítványoznám, amely kifejezetten a terrorizmussal szembeni online fellépésre koncentrál, vagy egy már létező állami szerv hatásköreit bővíteném ki a hatékony fellépés érdekében.

Hazánk esetében mindenképpen az NMHH hatásköreinek bővítését tartanám szükségesnek, kiszélesíteném a pusztá szervező-ellenőrző szerepet, a bíróságokhoz hasonló hatósági határozat meghozatalát tennem számára lehetővé és specifikusan csak az online terrorista tartalmakra fókuszáló egységet hoznék létre, amely a Facebook csapatához hasonlóan teljeskörűen ezzel a problémával foglalkozik.⁸⁶ A bírósági határozatok meghozatala, mint láthattuk, hazánkban előfeltétele a tartalom eltávolításának, ez azonban rendkívül időigényes folyamat. Számos példával illusztráltam, hogy ennek köszönhetően akár több millió felhasználóhoz is eljuthat egy-egy videó, vagy egyéb tartalom, mielőtt eltávolításra, vagy korlátozásra kerülne.

Mivel az NMHH önálló szabályozó szervként funkcionál, így a terrorizmussal szembeni fellépés biztos kezekben lenne, emellett bizonyos fokig tehermentesítené a bíróságokat.

A szűrést tehát a nemzetközi konferencia eredményeképpen kialakított MI-rendszer végezné, amit találón „Big Eye”-nak neveznék el. Ez egy olyan egységes fellépést garantálna, amely nem engedne teret a portálok sporadikus szűrési mechanizmusának. Ezt a keménykezű fellépést a veszély megnövekedett jellege indokolja, amire eklatáns és elrettentő példaként szolgál a dolgozatban ismertetett számos merénylet, amely rengeteg ember életét követelte.

A szűrés eredményét maga az NMHH vizsgálná, a hatósági határozatot ezen szerv hozná meg arról, amely a médiamegosztó platformokat a tartalom

⁸⁵ DHS Announces the Launch of the "Countering Terrorists Exploitation of Social Media and the Internet" Training, DHS.

⁸⁶ Merkelék nem viccelnek: életbe lépett a törvény, amellyel iszonyatosan megbüntethetik a Facebookot, HVG.

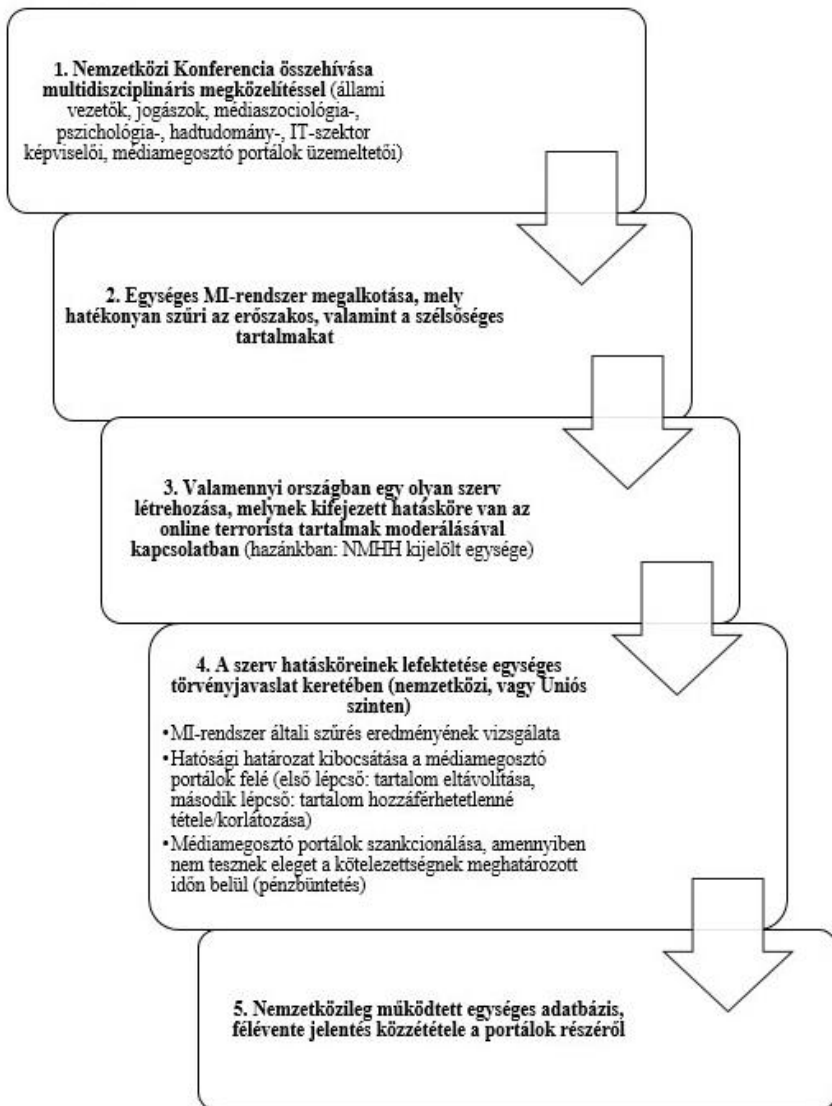
eltávolítására vagy – amennyiben erre nincs lehetőség – annak hozzáférhetlenné tételére szorítaná. Az EU által bevezetett kétlépcsős folyamatot tehát követendőnek tartom.⁸⁷

Az NMHH hatáskörét a tekintetben is bővíteném, hogy amennyiben a portálok nem tennének eleget az eltávolítási kötelezettségüknek, szakcionálhatóak lennének az önálló szabályozó szerv által.

Végezetül egy nemzetközileg működtetett, egységes adatbázis üzemeltetését javasolnám, amely a portálok által félévente közzétett jelentéseket tartalmazná és bárki által hozzáférhető lenne. Ez segítené a fellépés koordinálását és átlátását, a hatékonyságnövelést, valamint az igazságszolgáltatás szerveivel való hatékonyabb együttműködést.

Az általam ideálisnak tekintett megoldási javaslatot a következő oldalon látható táblázatban foglaltam össze:

⁸⁷ EU 2017/541 irányelve, IV. cím, 21. cikk (2) bekezdés



Úgy gondolom, hogy a márciusban elfogadott rendelet hatékony jogalapja lenne annak, hogy a javasolt rendszert ki lehessen dolgozni a gyakorlatban.

IRODALOMJEGYZÉK

Szakirodalom

1. A. SCHMID: „Terrorism - The Definitional Problem” *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2004, 36(2)
2. BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban* (Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2014)
3. D. WEBBER, A. W. KRUGLANSKI: „The social psychological makings of a terrorist” *Current Opinion in Psychology*, 2018, 19, 131-134.
4. DR. SERBAKOV Márton Tibor: *A terroristák internethasználata*, <https://ujbtk.hu/dr-serbakov-marton-tibor-a-terroristak-internethasznalata%C2%B9/>
5. E. H. ERIKSON: „Identitásválság önéletrajzi vetületben” *Erikson: A fiatal Luther és más írások* (Budapest: Gondolat 1991, 401-436.)
6. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az alapjogok korlátozása” in JAKAB András, KÖNCZÖL Miklós, MENYHÁRD Attila, SULLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (2020) <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korltozsa>
7. J. G. JASPERSEN, G. MONTIBELLER: „On the learning patterns and adaptive behavior of terrorist organizations” *European Journal of Operational Research*, 2020, 282(11), 221-234.
8. KELEMEN Roland; NÉMETH Richárd: „A kibertér fogalmának és jellemzőinek multidiszciplináris megközelítése” in: FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében* (Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság 2018, 147-170.)
9. KOLTAY András: „A social media platformok jogi státusa a szólásszabadság nézőpontjából” *In Medias Res*, 2019/1, 1-57.
10. KORINEK László: „A terrorizmus” *Belügyiszemle*, 2015, 17-19.
11. MIHÁLY Laura Dominika: „Jogsértések a médiamegosztó portálokon – médiaszociológiai és szociálpszichológiai kitekintés” *Diskurzus*, 2019, 9(1), 19-27.
12. PARTI Katalin: *Harc az online illegális tartalom ellen*, http://www.okri.hu/images/stories/KT/KT_49_2012/004_parti.pdf
13. SORBÁN Kinga: „A videómeosztó platformok európai szabályozásának aktuális kérdései” *Médiakutató*, 19/1, 9-20.
14. SORBÁN Kinga: „A videómeosztóplatform-paradoxon, avagy az új európai szabályok alkalmazhatósága a globalizáció és az eltérő tagállami implementáció keresztmetszetében” *In Medias Res*, 2019/2, 210-229.

Internetes hivatkozások

1. A Facebook blokkolta a terroristaappot, <https://www.origo.hu/tech-bazis/20151201-telegram-facebook-blokkolja-whatsapp-terrorista-alkalmazas-iszlam-allam.html>
2. A NATO hivatalosan is hadszíntérré nyilvánítja a kiberteret, <https://internetfigyelo.wordpress.com/2016/06/22/a-nato-hivatalosan-is-hadszinterre-nyilvanitja-a-kiberteret/>
3. A terrorizmus elleni küzdelem koordinátora, <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/>
4. Az elektronikus adatoknak a bíróságok által elrendelt hozzáférhetlenné tételéről, https://nmhh.hu/dokumentum/157418/konzultacio_eloadasok_20130416.pdf
5. Az internet szolgáltatóknak egy órán belül törölniük kell majd az online terrorista tartalmakat, <https://nki.gov.hu/it-biztonsag/hirek/az-internet-szolgáltatoknak-egy-oran-belul-torolniuk-kell-majd-az-online-terrorista-tartalmakat/>
6. Az Unió a terrorizmus elleni harcban, <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/fight-against-terrorism/>
7. Community Standards: Violence and Criminal Behavior, https://www.facebook.com/communitystandards/violence_criminal_behavior
8. Dangerous Individuals and Organizations, https://www.facebook.com/communitystandards/dangerous_individuals_organizations/
9. DHS Announces the Launch of the "Countering Terrorists Exploitation of Social Media and the Internet" Training, <https://www.dhs.gov/blog/2018/06/11/dhs-announces-launch-countering-terrorists-exploitation-social-media-and-internet>
10. EU Internet Referral Unit – EU IRU, <https://www.europol.europa.eu/about-europol/eu-internet-referral-unit-eu-iru>
11. Hard Questions: What Are We Doing to Stay Ahead of Terrorists?, <https://about.fb.com/news/2018/11/staying-ahead-of-terrorists/>
12. Így működik az állami internetcenzúra Magyarországon, https://arsboni.hu/igy-mukodik-az-allami-internetcenzura-magyarorszagon/#_ftn7
13. Mayhem and murder: 10 most shocking Facebook Live moments ever, <https://abc13.com/10-most-shocking-facebook-live-moments-ever-captured/3302314/>
14. Merkelék nem viccelnek: életbe lépett a törvény, amellyel iszonyatosan megbüntethetik a Facebookot, https://hvg.hu/tudomany/20171003_nemetorszag_gyuloletbeszed

_buntetese_torveny_birsag_facebook_twitter_youtube_netzwerk_durchsetzungsgesetz_netzdg

15. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, <https://2010-2014.kormany.hu/hu/mo/az-allam-mukodese-szemponthabol-fontos-intezmenyek/nemzeti-media-es-hirkozlesi-hatosag>
16. Paris attack planners used encrypted apps, investigators believe, https://www.washingtonpost.com/world/europe/paris-attack-planners-used-encrypted-apps-investigators-believe/2015/12/17/e798d288-a4de-11e5-8318-bd8caed8c588_story.html
17. Profile: James Foley, US journalist beheaded by Islamic State, <https://www.bbc.com/news/world-28865508>
18. Terrorcselekményre felhívó, terrorizmust népszerűsítő, elősegítő tartalmak, https://nmhh.hu/cikk/190109/Terrorcselekmenyre_felhivo_terrorizmust_nepszerusito_elosegito_tartalom
19. Terrorism and social media, https://en.wikipedia.org/wiki/Terrorism_and_social_media
20. <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/fight-against-terrorism/>
21. https://mandiner.hu/cikk/20210316_az_eu_az_interneten_ve-szi_fel_a_harcot_a_terroristakkal
22. https://www.hte.hu/documents/4588317/4626211/14_2_Sorban_Kinga.pdf

Jogforrások

1. 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról (régi Be.)
2. 2012. évi. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.)
3. 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról (új Be.)
4. 30/1992. (V. 26.) AB hat., ABH 1992, 167, 181.
5. Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény
6. Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (Ekertv.)
7. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1808 irányelve (2018. november 14.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelvnek (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) a változó piaci körülményekre tekintettel való módosításáról, HL L 303., 2018.11.28., 69–92.
8. Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000.06.08.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem,

egyres jogi vonatkozásairól (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv), HL L 178., 2000.07.17., 1-16.

9. Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010.03.10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (AVMS irányelv), HL L 95., 2010.04.15., 1–24.
10. Az Európai Parlament és a Tanács 2012/29/EU irányelve (2012.10.25.) a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, HL L 315/57, 2012.11.14., 57-73.
11. Az Európai Parlament és a Tanács 2017/541 irányelve (2017.03.15.) a terrorizmus elleni küzdelemről, a 2002/475/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, valamint a 2005/671/IB tanácsi határozat módosításáról, HL L 88., 2017.03.31., 6–21.
12. Az Európai Unió Alapjogi Chartája, HL C 326., 2012.10.26., 391–407.

Egyéb források

1. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete Felügyeleti Tanácsának 3/2008. (XI.20.) számú ajánlása a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról
2. Community Guidelines, <https://www.youtube.com/intl/hu/about/policies/#community-guidelines>
3. Facebook Felhasználási Feltételek, <https://hu-hu.facebook.com/legal/terms>
4. <https://e-nmhh.nmhh.hu/e-nhh/4/urlapok/esf00120/>
5. Terms of Service, <https://www.youtube.com/static?template=terms>
6. WhatsApp Terms of Service, <https://www.whatsapp.com/legal/#terms-of-service>

Nem lehet azonban a kontextusból kiragadva, csupán ezt az egyetlen polgári kezdeményezést vizsgálni, ezért tanulmányunk bemutatja a közvetlen demokrácia lehetőségeit az európai alkotmányos térben, majd leszűkítjük a kört a népi kezdeményezésre, mint arra az egyetemes, alkotmányjogi kategóriára, amelybe az európai polgári kezdeményezés tartozik. Mivel az európai közjogi hagyomány már a 19. századtól kezdve ismert és alkalmazott hasonló intézményeket, ezért tanulmányunkban a történeti fejlődéseknek és változásoknak is figyelmet szentelünk.

A jogintézmény bemutatásához az összehasonlítás eszközét is segítségül hívjuk, így elhatároljuk a népszavazás két eltérő erősségű fajtájától, és röviden a funkció tekintetében a nemzetközi jogi párhuzamokra is kitérünk. Eljátszunk azzal a gondolattal is, hogy merre fejlődhet az európai uniós jogi dogmatika annak érdekében, hogy a demokratikusság lisszaboni elve ne csupán írott malaszt legyen, hanem a jogfejlesztés során a gyakorlatban is megjelenő sajátosság.

Az európai polgári kezdeményezés a leghangsúlyosabb elem tanulmányunkban, azonban ez nem jelenti azt, hogy eltekinthetünk az őshonos kisebbségek védelmét szolgáló egyéb eszközök bemutatásától sem, amelyekre az uniós jog lehetőséget nyújt. Ezen keretek között ismertetjük az európai ombudsmanhoz fordulás módját és kritériumait, illetve kitérünk az Európai Parlament Petíciós Bizottságához benyújtható folyamodvány jellegzetességeire is. Azt, hogy ezen három uniós jogintézmény mennyire kapcsolódik egymáshoz, mi sem bizonyítja jobban, mint a közöttük fennálló, jogalkotási aktusokban megjelenő kapcsolat és kölcsönhatás.

A jogi útvesztőkben bolyongva azonban gyakran a fentiek mellett nem marad más lehetőség, mint egy bírói fórumhoz fordulni jogsegélyért. Így tettek a Székely Nemzeti Tanács képviselői is, miután megkapták a Bizottság elutasító határozatát.

Ennek nyomán követjük tevékenységüket az útjuk során megváltozott jogszabályi háttér bemutatásán keresztül a Törvényszék által hozott határozattól a fellebbezés után elért Bírósági eljárásig (ahol a szakértő főtanácsnoknak is köszönhetően jogorvoslatot nyertek). Végül, de nem utolsósorban napjaink aktualitását is beleszójuk a történetbe, és bemutatjuk, hogy a pandémia hogyan változtatta meg az aláírások gyűjtésének körülményeit, és erre milyen méltányos engedményeket tett a jogalkotó, s miképp fogtak össze ezzel egyidejűleg az Unió polgárai a nemzeti régióikért.

2. A SIKERES POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉSEK A KEZDETEKTŐL NAPJAINKIG

A Minority Safepack elbukott¹. Ezáltal a majdnem minden 10. uniós polgár érdekét szolgáló demokratikus eszköz nem érte el az Európai Bizottság ingerküszöbét. Közel 1,1 millió ember járult hozzá aláírásával, hogy ezen személyek érdekeit jogalkotási eljárás során hozott rendelkezés biztosítsa. Ez a szám az uniós összlakossághoz képest kevésnek tűnhet (az Eurostat felmérése szerint a britek kilépésével is meghaladta 2019-ben a 446 milliót²), azonban figyelembe véve azt, hogy 40 és 50 millió közé tehető azon európai uniós polgárok száma, akik valamely őshonos nemzeti kisebbséghez tartoznak, vagy kisebbségi nyelvet beszélnek, a kérdés nem tekinthető elhanyagolhatónak.

Az Európai Unió jogszabályi keretei között a közvetlen demokráciának jelenleg csak egyetlen eszköze, az európai polgári kezdeményezés található meg, ami a népi kezdeményezések körébe tartozik. Az eddigi 101 nyilvántartásba vételi kérelemből 76-ot vett nyilvántartásba a Bizottság, amiből mindössze 6 volt sikeres, azaz ennyi esetben sikerült összegyűjteni a szükséges aláírásokat.

Egy kezdeményezés sikeressége azonban még korántsem jelent garanciát arra, hogy az adott kérdésben a támogatók akarata érvényesüljön, ezt érzékelteti az, hogy a fent említett 6 sikeres kezdeményezés közül csupán egy alkalommal került sor jogalkotási eljárás lefolytatására. Jellemző, hogy a többi esetben nem jogi úton került sor a felvetődött probléma megoldására, gyakori volt az illetékesek hivatkozása arra, hogy az Unió más módon biztosítja a kezdeményezésben kívántakat.

A lenti táblázatban a 6 érvényes európai polgári kezdeményezés néhány adata látható, ezek közül 5 már a Bizottság által megválaszolt. A Bizottság elé kerülő érvényes polgári kezdeményezések közül eddig csak egyetlen tudta elérni célját, a jogalkotási intézkedések megtételét.

¹ <https://www.fuen.org/en/article/Minority-SafePack-The-European-Commission-turned-its-back-on-national-minorities>

² https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_gind/default/table?lang=en

Kezdeményezés neve	Aláírók száma	Bizottság válaszingázkedése
Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerekétől!	1 070 865	se tudományos, se jogi alap a betiltásra + jogalkotási javaslat a tudományos szakvélemények átláthatóságára
Minority SafePack (egymillió aláírás a sokszínűségért Európában)	1 123 422	nem helyez kilátásba új jogi (sem nem jogi) aktust
Stop vivisection (állatkísérletek fokozatos megszüntetése; Az élveboncolás beszüntetése)	1 173 130	elegendőnek tartja a már meglévő irányelvet (2010/63/EU irányelv) + tudományos konferencia összehívása a témában
End the Cage Age (Vessünk véget a ketreces állattenyésztésnek)	1 397 113	érvényes, de még meg nem választott kezdeményezés
A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk!	1 659 543	saját kezdeményezési jelentés elfogadása: „A víz közjó, nem árucikk!” + jogalkotási intézkedések
Egy közülünk (emberi embriók megsemmisítésével kísérletező kutatások anyagi támogatásainak megvonása)	1 721 626	nem nyújtott be jogalkotási javaslatot, mert a kiesivel korábban elfogadott feltételeket helyesnek ítélte

Az egészséges ivóvíz biztosítását célzó kezdeményezés (a továbbiakban: Right2Water) sikere több tényező együttes hatásának köszönhető:

- a kérdés szabályozása a Bizottság által nem csak lehetőség, hanem egy európai **uniós alapelv** érvényesülése érdekében kötelezettség formájában jelentkezett. Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 2. cikkében deklarált megkülönböztetés tilalmából is levezethető, hogy tilos a diszkrimináció az emberi élet fenntartásához nélkülözhetetlen javak hozzáférése tekintetében, azaz a kezdeményezés által említett marginális csoportok számára az egyenlőség elvéből fakadóan a közösségi jog által is biztosítani kell a megfelelő minőségű ivóvízellátást. Hosszasabb levezetés folytán a sérelmezett helyzet fennállása beleütközne több másik uniós alapelvbe is, úgy mint az emberi méltóság tiszteletben tartása és az igazságosság.
- A kezdeményezés **előkészítésére** több, mint 3 évet fordítottak, illetve maga a kezdeményező is egy **jól ismert nemzetközi mozgalom**, nem pedig magánszemély volt.
- A siker oka a kezdeményezés témájában is kereshető, hiszen egy **világnézettől és pártpolitikai színezettől teljesen független** kérdésről van szó a Right2Water esetén, amelyre nehéz elképzelni olyan politikai vagy gazdasági szereplőt, aki ellenezte volna a probléma orvoslását. Ezáltal a támogató uniós polgárok száma is érzé-

kelhetően magasabb volt a többi kezdeményezéshez képest, ugyanakkor az összes érintett (tehát valójában valamennyi uniós polgár) létszámát tekintve még így is kifejezetten alacsony érdeklődést mutat.

- Figyelembe véve, hogy a polgári kezdeményezés gyakran pusztán magánszemélyek szervezésében, népszerű támogatók nélkül próbál aláírásokhoz jutni, a pusztán számok vizsgálatán túl ebben az esetben a minimálisnál több, mint **másfélszer annyi** szignáló egyfajta jelzés lehetett a Bizottság számára.
- Nem elhanyagolandó az sem, hogy egy aktuális, második generációs **alappog biztosítását** tűzte ki célul, amely a hatékonyabb környezetvédelem és a természeti javakkal való felelős gazdálkodás különösen releváns kihívásaira is reflektál.
- Az indítvány megszövegezésében, illetve a kampány lefolytatásában sok **szakember és közéleti személyiség**, híresség vett részt és állt ki az ügy mellett, akár főműsoridőben is reklámozva, miképp lesz kihatással a kezdeményezés sikeressége az aláírók környezetére is.³
- Természetesen a potenciális támogatók **anyanyelvükön való megszólítása** is az aláírási hajlandóság egyik biztosítója.
- A legfontosabb szempont azonban talán mégis az, hogy valójában csak a Right2Water esetében **nem alakult ki érdekellentét**, azaz a kezdeményezés sikere semmilyen érdeket nem keresztezett (pl. semmilyen iparágra nem volt negatív hatással). Ennek a kritériumnak megfelelni azonban – könnyen belátható – szinte lehetetlen.

A Bizottság által nyilvántartásba vett több mint 100 kezdeményezés közül mindössze a táblázatban bemutatottaknak sikerült elérniük az egymilliós küszöböt. Közös bennük, hogy minden esetben egy nagy közérdeklődésre számot tartó, aktuális kérdést feszegetnek. Azonban a fenti pontokba szedett sikerességet biztosító tulajdonságokkal az egyes kezdeményezések nem egyformán rendelkeznek. A jogalkotási intézkedést el nem érő kezdeményezések sikertelensége különböző típusú érdekellentéteknek tudhatóak be. A növényvédőszeres korlátozására irányuló kezdeményezés egyértelmű, hogy sértette volna a vegyipari szereplők érdekeit, az uniós gazdaság egyik gerincét képező iparágat gyengítette volna; míg az állatkísérletek megszüntetése a gyógyszeriparra lett volna hasonló hatással; addig például a Minority SafePack esetén nem gazdasági, hanem politikai ellentétről beszélhetünk, hiszen a kisebbségek jogainak érvényesítése mögött gyakran nemzeti érdekek állnak, szemben a fősodró multinacionális uniós politikai irányzatokkal.

³ https://europa.eu/citizens-initiative-forum/sites/default/files/2020-01/SEC-17-001_success_story_right2water_HU.pdf

3. A POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS TÖRTÉNETI HÁTTERE

Az Európai Tanács 2007. december 13-án Lisszabonban tartott ülésén aláírt, az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló szerződés⁴ (a továbbiakban: Lisszaboni Szerződés) hozta létre az európai polgári kezdeményezés intézményét. Az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése alapján:

A jogintézmény kialakulását viták kísérték, főként az érvényességhez

„Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.”

szükséges tagállamok számát tekintve, ahonnan a támogató aláírások a lakosságszámukhoz viszonyított limit felett érkeznek. Feltűnő, hogy a Lisszaboni Szerződés elfogadásakor még nem volt meg a konszenzus a pontos szám tekintetében, azaz a „jelentős számú” kifejezés rugalmassága folytán lehetőséget biztosított a viták lefolytatására és a megállapodás későbbi létrejöttére. 2009-ben kezdődött el tehát az új intézményre vonatkozó eljárési és anyagi szabályok kialakítása.

Az Európai Unió elsődleges jogforrásait tekintve a Lisszaboni Szerződést követően két helyen jelent meg európai polgári kezdeményezésről szóló szabály. Az EUSZ a II. cím alatt, azaz a demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések között, a 11. cikk (4) bekezdésében tűnt föl. Az EUMSZ pedig a megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság körében, azaz a 24. cikk (1) bekezdésében szerepelteti a részletszabályozások meghozatalára való felhatalmazást.

Ennek megfelelően a részletszabályok kidolgozása egy rendeletben történt. A polgári kezdeményezésről szóló, az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU Rendelete⁵ az (5) preambulumbekkezdésben adott választ a legfontosabb nyitva hagyott kérdésre:

⁴ Hivatalos Lap C 306., 2007.12.17.

⁵ HL L 65., 2011.3.11., 1. o.

A tagállamok egynegyedének kiszámítása a 28 tagú Európai Unió kapcsán triviális volt, ez a szám azonban a brexit után 27-re csökkent, de a követelmény továbbra is az, hogy 7 EU-tagállamban kell elérni az adott országra vonatkozóan előírt alsó határt. A polgári kezdeményezés funkciójára tekintettel méltányos és kedvező ez a szabály, ebből kifolyólag egy európai jelentőségű

„Meg kell állapítani, hogy legkevesebb hány tagállamból kell származniuk a polgároknak. Annak biztosítása érdekében, hogy a polgári kezdeményezés uniós érdeket képviseljen – ugyanakkor könnyen használható eszköz legyen –, ezt a számot a tagállamok egynegyedében kell meghatározni.”

ügy számára viszonylag megengedő előírásnak mondható mind a mai napig.

A tagállamonkénti aláírók legalacsonyabb számát a 211/2011/EU rendelet 1. melléklete tartalmazta. A (6) preambulumbekzdés alapján számolták ki a mellékletben szereplő táblázat adatait: a minimum aláírók száma az adott ország európai parlamenti képviselői számának 750-szerese volt (pl.: az akkoriban 22 parlamenti mandátummal rendelkező Magyarországon 16 500). Ezeket a rendelet 23. cikke értelmében 2012. április 1-jétől rendeli alkalmazni.

A Tanács 517/2013/EU Rendelete⁶ több más rendelet szabályainak módosítását tartalmazza, köztük a 2011/211/EU rendeletbe is beépíti a VII. mellékletet. Ez Horvátország EU-csatlakozása után a polgári kezdeményezés Bizottsághoz történő benyújtására szolgáló nyomtatvány módosítását tartalmazza, így a horvátok országkódját és az esetükben megkövetelt azonosításra szolgáló személyes adatokat.

2020. április elsejétől azonban az európai polgári kezdeményezést egy új jogszabály, az (EU) 2019/788 rendelet szabályozza. A kezdetleges nehézkes, bürokratikus rendszert egy polgárközeli, egyszerűsített, felhasználóbarátabb, demokratikus elveket hatásosabban érvényre juttató norma váltotta fel⁷.

Az Európai Bizottság 2015. március 31-ei jelentése (a továbbiakban: Jelentés)⁸ ugyanis több problémát tárt fel a 2011-es rendelet alkalmazásával kapcsolatban, és ezek megoldására született meg az (EU) 2019/788-as rendelet.

⁶ HL L 158., 2013.6.10., 1. o.

⁷ HL L 130., 2019.5.17., 55-56. o. (2019/788/EU rendelet (5)-(6) preambulumbekzdés)

⁸ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/HU/1-2015-145-HU-F1-1.PDF>

4. AZ (EU) 2019/788 RENDELET VÁLTOZTATÁSAI A KORÁBBAN FELMERÜLT PROBLÉMÁK TÜKRÉBEN

A nyilvántartásba vételi kérelmek, illetve a sikeresen a Bizottságnak benyújtott kezdeményezések számának arányából sok esetben felmerült, hogy az európai polgári kezdeményezés képtelen betölteni azt a jogalkotói célt, amelyre létrehozták. Számos esetben került sor a kérelmek hasonlósága ellenére eltérő, diszkriminatív reakcióra a Bizottság részéről (így például a később igen széles támogatottságot élvező One of Us – Egy közülünk kérelmét is elutasították), amely felveti az egyenlőség alapértékének megsértését. Emellett az is valós problémaként merült fel, hogy a Bizottság, ami címzettként és elbírálóként is érintett az ügyben, sok esetben mindenféle jogalap nélkül utasított vissza egy-egy kezdeményezést.⁹

Egyértelműbb, a szabályozásból levezethető visszásságokra is felhívta a figyelmet a Bizottság a Jelentésében¹⁰, amikor rámutatott, hogy az eltérő tagállami szabályozások miatt bizonyos uniós polgárok de iure képtelenek voltak támogatni azt a kezdeményezést, amivel egyetértettek – s ez ráadásul nem is volt ritka, hiszen olyan államok állampolgárai is áldozatul eshettek ennek a joghézagnak, mint Franciaország vagy az Egyesült Királyság külföldön tartózkodó polgárai.

Ez nem önmagában egy-egy ország szabályozásának hibájából fakadt, hanem két állam eltérő szabályozása vezethetett ide. Mégpedig egyrésztől ahonnan az adott személy származott, illetve ahol lakóhellyel rendelkezett. Emellett ritkábban előfordulhatott az is, hogy csupán egy állam jogi szabályozása vezetett erre az eredményre (mint a brit példa is mutatta), aképpen, ha az adott állampolgársággal rendelkező egyén az Európai Unió területén kívül tartózkodott a polgári kezdeményezés ideje alatt.

A Bizottság továbbá kiszámolta, hogy az aláírásokat már a 2010-es évek elején is főként online gyűjtötték. Az egyetlen igazán sikeresnek mondható kezdeményezésnél, a Right2Waternél a támogató nyilatkozatok négyötöde a világhálón érkezett be. Ez sem mondható el ugyanakkor általánosan, hiszen ez alól a One of Us képez kivételt, ami esetében az aláírások 70%-a papíralapon érkezett be a szervezőkhöz, ami ebben az esetben több, mint 1,2 millió támogatót jelentett.

Az internetes aláírásgyűjtés valóban haladó, napjaink kihívásainak megfelelő eszköz arra, hogy megvalósítsa a Lisszaboni Szerződésben kitézött, az Unió demokratikusabbá tételére vonatkozó célt. Ennek fontosságát igazán

⁹ James ORGAN: *Direct Democracy In and Between the EU and UK: a legal Analysis of the European Citizens' Initiative and the European Union Act 2011*. Thesis submitted in accordance with the requirements of the University of Liverpool for the degree of Doctor in Philosophy. 2015. 442.

¹⁰ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak - Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról – COM(2015)145

nem is lehetett előre látni, de megléte nagyban segítette a támogatók gyűjtését a koronavírus-járvánnyal sújtott időszak alatt is, így erre vonatkozóan már nem is kellett intézkednie a Bizottságnak, csupán méltányosságból volt annyi indokolt, hogy egy évvel meghosszabbítsák a gyűjtésre rendelkezésre álló időt¹¹.

További problémaként merült fel, hogy az adatok és a beérkező anyagi források kezeléséért való felelősséget a hét különböző tagállamban lakó szervezői csoporttaggal szemben miként lehet érvényesíteni. Erre a legkézenfekvőbb jogi megoldás az, hogy egy jogi személybe tömörülnek, azonban erre a 2011/211/EU rendelet még nem adott lehetőséget. Ebben is változást hozott az újabb rendelet, ami a teljes folyamatba beépítette a jogi személyt, a nyilvántartásba vételtől kezdve fokozott ellenőrzésnek vetve alá.

Mindezek mellett elgondolkodtató, hogy milyen visszatartó hatása lehet annak, hogy az aláírások gyűjtése nem anonim, hanem igen sok személyes adat megadásával hitelesítendő. Az európai uniós választások már önmagukban is sokkal alacsonyabb részvétel mellett zajlanak, mint a tagállamok parlamenti választásai, ezt az arányt is tovább ronthatja, hogy sokan ózdkodnak személyes adataikkal hozzájárulni egy-egy ügy sikerességéhez, hiszen félnék attól, hogy a későbbiekben véleményük kifejezése miatt hátrányok érik őket. Habár a GDPR hatálya kiterjed az adatokat kezelő polgári bizottság tagjaira (a kezdeményezés szervezőire is), az adatok biztonságos tárolásához és kezeléséhez való jognak való megfelelés a kezelői oldalról súlyos költségekkel járhat.

Észlelvén ezt a nehézséget, és annak érdekében, hogy megelőzzék az adatok kiszivárgását vagy a kezdeményezők számára túlzottan megterhelő költségeket, a Bizottság saját szervereit és tárhelyeit bocsátja rendelkezésre az ügy érdekében.

Természetesen a visszaélések elkerülése miatt elkerülhetetlen a szignáló személyek azonosításának megkövetelése, hiszen ellenkező esetben egy személy akár többször is egyetértését fejezhetné ki, és a duplikációkat nem lehetne nyomon követni. A probléma tehát nem abban gyökerezik, hogy személyes azonosításra kerül sor, hanem hogy az egyes tagállamok azonosításra vonatkozó szabályai nem egyformán voltak szigorúak.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1042 rendelete

	Finn-ország	Görög-ország	Olasz-ország	Magyar-ország
családi és utónév				
édesapa neve				
állandó lakóhely országa				
állandó lakóhely (utca, házszám, irányítószám, város, ország)				
születési hely				
születési idő				
állampolgárság				
személyi azonosító szám/azonosító okmány típusa és száma				
okmányt kibocsátó hatóság neve				
dátum és aláírás (papíralapon)				

1. táblázat Az aláírásgyűjtéskor bekért személyes adatok 4 ország esetén a 211/2011/EU rendelete szerint

A táblázat négy ország akkori (2019 előtti) azonosítási követelményeit tartalmazza. A vizuális összehasonlítás, illetve a rendelet mellékleteinek tanulása, hogy a családi és utónéven kívül csak az állampolgárság, illetve papíralapú benyújtás esetén az aláírás és a dátum voltak csak közősek. Nyilvánvaló, hogy egyik állam sem tartotta elegendőnek pusztán ezeket, ugyanakkor mindenki egyedi módon próbálta meg a visszaéléseket elhárítani. A szigor különböző fokozatai közötti különbségek még így is szembeűnőek.

A táblázatban Finnország mint a legenyhébb, Olaszország pedig mint a legszigorúbb azonosítást megkövetelő állam került bemutatásra. Hazánk mellett Görögországot azért emeltük ki, mert érdekesnek találtuk azt a sajátos azonosítási megoldást, hogy a támogató édesapjának nevének feltüntetését is megkövetelte.

A Jelentésből kitűnik, hogy nem csupán a fentebb említett, az aláírás lehetőségének biztosításával kapcsolatos joghézag okozott problémákat, hanem a támogatók életkorára vonatkozó szabályozás sem volt egységes. Mivel az európai polgári kezdeményezés támogatására az európai parlamenti választásokra vonatkozó jogszabályok voltak irányadóak, néhány tagállamban már 16 éves kortól engedélyezték ezen demokratikus jogok gyakorlását, míg másik államok esetében – mint hazánkban is – ez a korhatár 18 évben volt meghatározva.

Diszkriminatív ez is azon személyekkel szemben, akik csupán amiatt nem nyilváníthatnak életkoruknál fogva véleményt, mert egy szigorúbban szabályozó állam polgárai. A diszkrimináció kiküszöbölésére a szabályozás egységesítésével lenne lehetőség. Ahogyan a jogintézmény kialakulásakor, a Bizottság az egységes szabályozást preferálta volna.

A 2020. január 1-jétől alkalmazandó a polgári kezdeményezésre vonatkozó új, módosított szabályozás, amely az (EU) 2019/788 rendeletben jelent meg¹². A hatállyal kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a korábbi időpontokban benyújtott kezdeményezésekre még a régi (211/2011/EU) rendelet vonatkozik.

Az (5) preambulumbekzdésben meghatározták azokat az elveket és célo-

„E rendelet célja, hogy az európai polgári kezdeményezést a szervezők és a támogatók számára hozzáférhetőbbé, kevésbé terhessé és könnyebben használhatóvá tegye, és megerősítse annak nyomon követését, ezáltal elősegítve a polgári kezdeményezésben mint a vita ösztönzését szolgáló eszközben rejlő lehetőségek maradéktalan kiaknázását. Elő kell segítenie továbbá a lehető legtöbb polgár részvételét az Unió demokratikus döntéshozatali folyamatában.” (HL L 130., 2019.5.17., 55. o.)

kat, amelyek mentén sor került az európai polgári kezdeményezés megreformálására, és megerősítették az intézmény szerepét a Lisszaboni Szerződésnek megfelelően egy demokratikusabb, polgárközelibb Európa megvalósítása érdekében. Ebből kitűnik, hogy a 2015-ös Jelentés nem talált süket fülekre, és az abban megfogalmazott észrevételeket, tanácsoltakat megfontolták, és ennek megfelelően köszöriülték ki a csorbát.

¹² HL L 130., 2019.5.17.

A nem egységes korhatár problémáját az előzőleg indítványozottakkal ellentétben továbbra is az államok diszkrecionális döntésére bízta, tehát amellett, hogy kinyilvánította a Bizottság preferenciáját a 16 éves korhatár bevezetésére, ezt nem tette kötelezővé. Az EU-tagállamok így továbbra is belátásuk szerint cselekedhetnek, hogy leviszik-e országukban a polgári kezdeményezéshez betöltendő korhatárt a Bizottság által javasolt szintre a európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 2. cikk (1) bekezdése alapján¹³.

Tekintve, hogy az adott államra vonatkozó érvényességhez szükséges aláírások száma kötött, a korhatárral az állam tulajdonképpen a potenciális támogatói bázist csökkentheti avagy növelheti. Figyelemmel arra a tényre, hogy a közvetlen demokrácia eszközével a fiatalabb korosztályok nagyobb számban élnek, az egyik legaktívabb korosztályi réteg lehet, ami jelentősen befolyásolhatja egy kezdeményezés sikerességét.

A korábbi tagállami mandátumok 750-szeresében meghatározott alsó határral ellentétben a brexit miatti bizonytalanság és az EP-képviselők számának változása miatt jelenleg nem konkrétan, hanem egy paraméteres számítási módszerrel kalkulál a jogszabály, ahol a két változót az összes EP képviselő és egy adott tagállam képviselőinek száma adja. Az 1. melléklet adataiból kikövetkeztethető, hogy a rendelet Hivatalos Lapban való megjelenésekor még gyűjtöttek aláírásokat az Egyesült Királyságban.¹⁴

Deklarálja továbbá a (13)-(14) preambulumbekkezdés, hogy a Bizottságnak segítséget kell nyújtania a polgári bizottságnak az online aláírásgyűjtés során. Ennek eszköze az internetes nyilvántartás, amelynek részeként a kezdeményezés egy weboldalt is kap.¹⁵ A (21) is hasonló célokat tűz ki maga elé: kötelezi a Bizottságot, hogy hozzon létre egy központi rendszert a támogató nyilatkozatok gyűjtésére, amit ingyenesen a szervezők rendelkezésére kell bocsátania.

Napjainkban minden rendszer ki van téve a kibertámadásoknak, s ennek fényében érdekes kérdés, mi történik akkor, ha több napra az informatikai háttér hibájából a gyűjtés lehetetlenné válik. Ilyen előfordult pár nappal a Székely Nemzeti Tanács (a továbbiakban: SZNT) által indított polgári kezdeményezés eredeti határideje lejártá előtt is, ám a méltányos meghosszabbított idő miatt ez már részletkérdésnek bizonyult¹⁶. A megfelelő háttér ingyenes biztosításának pontos feltételeit a rendelet 4. cikk (1)-(5) bekezdés fejt ki.¹⁷

¹³ Uo. 60. o.

¹⁴ Uo, 72. o.

¹⁵ Uo. 56. o.

¹⁶ <https://www.sznt.org/hu/dokumentumok/kozlemenyek/1314-szoftverhiba-miatt-sokan-nem-tudtak-alairni-a-kezdemenyezest>

¹⁷ 7. lj. 61. o.

A központi online gyűjtési rendszer költségeit az (EU) 2019/788 rendelet 10. cikk (1) bekezdése szerint az Európai Unió általános költségvetése fedezi.¹⁸ Amennyiben a szervezők mégsem kívánják igénybe venni ezt a nagyvonalú felajánlást, saját rendszer működtetésére is lehetőséget ad a Bizottság a 11. cikkben foglaltaknak megfelelően.

A (19) preambulumbekazdésre arra a problémára reagál, miszerint a kezdeményezések mindössze töredékét vették nyilvántartásba. Ezt észlelte az EU is, és ebből okulva kijelentették, hogy a lehető legtöbb kezdeményezést nyilvántartásba kell venni, és ennek elérése érdekében még a részleges nyilvántartásba vételre is lehetőséget ad.

























Mint fentebb láthattuk, egyes államok szabályozása folytán a szervezők néhány esetben számos érzékeny, kifejezetten bizalmasnak mondható személyes adathoz jutnak hozzá nagy mennyiségben, ezért is fontos, hogy a rendelet 5. cikk (5)-(6) bekezdése külön kitér az esetleges jogellenes adatkezelés miatt felmerülő felelősségről és azok szankcióiról a szervezőkkel szemben, természetesen fenntartva emellett a tagállami vagy más, erre vonatkozó uniós szabályozások hatályát is.

A szükséges azonosító adatok különbözőségével, illetve a kezelésükkel kapcsolatos támogatói aggályok hangsúlyos felvetése volt a 2015-ös Jelentésnek. A megkövetelt személyes adatok mennyisége az aláírásakor ugyan nem lett uniós szinten egységesítve, hiszen a melléklet továbbra is két külön kategóriába sorolja a tagállamokat aszerint, hogy milyen adatok alapján szeretné hitelesíteni az aláírásokat. Eszerint a III. melléklet két formanyomtatványt tartalmaz, ugyanúgy, mint az (EU) 2011/211 rendelet.

A két rész közötti különbség azon alapszik, hogy a személyazonosító szám/személyazonosító okmány számának megadását kéri vagy nem kéri az adott állam. A „B” rész megköveteli, míg az „A” nem. Utóbbi csak egyetlen ponton, a születési hely tekintetében enyhült a 2011-es rendelethez képest, míg a „B” rész jóval megengedőbb lett, amint a lentebbi táblázatunk is mutatja.

A szemléltetett ábra egyszerűsítetten mutatja be a változásokat. Az (EU) 2011/211 rendeletnél már kifejtésre került, milyen nagy eltérések voltak akár egy kategórián belül is, itt viszont már csak konkrétan a sablonon feltüntetett bekérendő adatokat vettük alapul. A „B” résznél – hozzá kell tenni – az (EU) 2019/788 rendelet olyan könnyítést is tartalmazott, hogy elegendő a személyazonosító okmány számának utolsó négy karakterét és az okmány típusát megadni, amennyiben az aláíró nem a személyi azonosító száma által való hitelesítését választja.

¹⁸ Uo. 65. o.

	„A” rész		„B” rész	
	211/2011	788/2019	211/2011	788/2019
családi és utónév				
(állandó) lakhely				
születés ideje				
születés helye				
állampolgárság				
személyi azonosító szám/okmány száma és típusa				

2. táblázat Változások az "A" és "B" részek tekintetében a szabálmódosítás után

A kevésbé szigorú államok általában az „A” formanyomtatványt választják, esetükben az új jogszabály alkalmazásakor a korábbihoz képest már a támogató személy születésének helyét sem igénylik. A „B” részt választó államok esetében is egy enyhülő tendenciát láthatunk, hiszen már esetükben sem követelmény az állandó lakhely, illetve a születési hely megadása egy polgári kezdeményezés támogatása esetén.

Látható, hogy bár nem következett be teljes egységesítés, az azonban nyilvánvaló, hogy olyan látványos mértékű eltérések sincsenek a bekért személyes adatok mennyiségében, mint korábban. Eltűntek a szokatlan, különutas megoldások is, mint például amit a korábbi görög és olasz szabályozások esetén láthattunk. Mindezekből kifolyólag enyhülni látszanak a korábbi, hátrányos megkülönböztetés miatt érkezett panaszok is.

Eltérő, de a gyakorlatban igen lényeges aspektus, hogy az e-mail-címek – mint napjaink legalapvetőbb kapcsolattartási pontja – begyűjtése a támogatóktól csupán hozzájárulásukkal, és akkor sem a kezdeményezés formanyomtatványa segítségével történhet. Mivel bizonyos esetekben az e-mail-cím akár személyes adatnak is minősülhet, gyűjtéséhez megfelelő jogalpra van szükség – ezt nevezi meg a 2019-es rendelet a 18. cikk (2)-(3) bekezdé-

sében. Eszerint a kommunikációs és információs tevékenységek ilyen jogalaprak minősülnek, amennyiben a támogató eme adata kezeléséhez kifejezett hozzájárulását adta.¹⁹

5. A LISSZABONI SZERZŐDÉS ÉS A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA

Az Európai Unió Alapszerződéseinek módosítására egy átgondolt struktúra, néhány elv vezérfonalként való alkalmazása mentén került sor. Ezek egy hatékonyabb, demokratikusabb, biztonságosabb és egységesebb Európa megteremtését jelentették²⁰.

A legszembevetőbb változásokat a demokratikusság növelése hozta magával. Ennek köszönhető az Európai Parlament korábbi periferikus szerepének jelentős növelése is azáltal, hogy univerzális hatáskörű társjogalkotóvá vált²¹. Ez azt jelentette, hogy az egyetlen közvetlen választással, azaz a legerősebb demokratikus legitimációval rendelkező uniós szerv hatásköre jelentősen bővült, az uniós polgárok befolyása a döntésekre ezáltal erősebbé vált. ²²

A demokrácia fejlesztésére egy másik eszközt is létrehozta a lisszaboni elvek mentén, mégpedig a közvetlen demokrácia megvalósítására szolgáló európai polgári kezdeményezést.

Ez a jogintézmény ideáltipikus esetben egy, az uniós polgárok megfelelő része által olyannyira fontosnak tartott kérdést terjeszt a Bizottság elé, amelyről a támogatók szerint uniós jogszabály meghozatala szükséges, így ezáltal egy jogalkotási javaslat benyújtására szólítják fel a címzettet. Ha tovább vizsgáljuk a szabályokat, akkor feltűnik, hogy egy közvetett jogszabálykezdeményezési lehetőséget kaptak a Lisszaboni Szerződés által a politikai közösség tagjai.

Kihangsúlyozandó, hogy ez egy közvetett jogosultság, azonban egy újabb lehetősége annak, hogy az európai polgárok ráhatást gyakoroljanak arra, milyen kérdések szerepeljenek a napirenden.²³

Az európai alkotmányos hagyományban a demokratikus hatalomgyakorlásnak két típusa alakult ki: a közvetett, avagy képviseleti, illetve a közvetlen demokrácia. Napjainkban egyértelmű a képviseleti rendszerek túlsúlya, habár a kontinensen található ellenpélda is (pl.: Svájc, ahol napjainkig meghatározó a népszavazás). A közhatalom gyakorlására adott felhatalmazás legjellemzőbb módja tagállami és közösségi (avagy később uniós) szinten is a politikai közösség tagjai által választott képviselőkön keresztül történik. 1979

¹⁹ Uo. 69. o.

²⁰ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/5/a-lisszaboni-szerzodes>

²¹ <https://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>

²² KENDE Tamás: *Európai közjog és politika* (Budapest: Wolters Kluwer Hungary 2018, 61-62.)

²³ Uo. 400-402.

óta az európai parlamenti mandátumok közvetlenül a polgárok szavazatai alapján kerülnek kiosztásra.²⁴

A közvetlen demokrácia eszközei így nem idegenek jogrendszerünkben, azonban mindenképpen kivételesnek tekintendők. Alkalmazásuk viszont az erős demokrácia alapköve lehet. Ezen intézmények közül az alkotmányjogi hagyományban háromnak alakultak ki jellegadó és elkülönítésre lehetőséget adó tulajdonságai²⁵.

Ezek:

- a népszavazás,
- a népi kezdeményezés
- és a népi vétó (referendum).

A népi kezdeményezés mint jelen tanulmány fókuszpontja, az uniós jogban európai polgári kezdeményezés néven szerepel. Ahhoz, hogy el lehessen indítani a közvetlen demokrácia uniós szintű változatát, egy szervezői csoport létrejöttére van szükség, ami az érvényességhez egyébként szükséges, a tagállamok negyedét kitevő, hét különböző országban lakó személyből áll. Ők, mint a kezdeményezés motorjai, jelenlegi szabályozás szerint már jogi személyt is létrehozhatnak a céljuk megvalósítására, ami a támogatások kezelése és nyilvántartása miatt kulcsfontosságú.

Mivel egy civil kezdeményezésről van szó, jórészt a finanszírozás sem kormányzati szereplőktől, hanem magánszemélyektől származik – a bizalom megtartása és a jogintézmény működőképessége érdekében elengedhetetlen a pontos és tisztességes elszámolás. A kezdeményezéssel kapcsolatban minden jog és kötelezettség a szervezői csoportot illeti és terheli. A testületben való részvétel korhatára megegyező feltételekkel lehetséges, mint a kezdeményezés támogatása.²⁶

Didaktikai okokból e tanulmányban a népi vétóra bár nem térünk ki, ugyanakkor a népszavazás és a népi kezdeményezés összevetése segít mélyebb betekintést nyerni az általunk tárgyalt jogintézmény, azaz az európai polgári kezdeményezés, és annak aktuális problémáiba, amelyek a gyakorlatban felmerülnek (esetünkben: a Székely Nemzeti Tanács kezdeményezésébe²⁷). A szervezői csoport megalakulása után nyilvántartásba vételi kérelmet nyújthat be a Bizottsághoz, amelyet az legfeljebb 2 hónapon belül a meghatározott feltételek mellett elbírál.

Elsőként magát a csoportot veszik górcső alá: megnézik, hogy (a kezdeményezést támogató európai parlamenti képviselőkön felül) legalább 7, kü-

²⁴ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/21/az-europai-parlament-valasztasi-eljarasok>

²⁵ BODNÁR Eszter – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Alkotmányos tanok I.* (HVG-ORAC 2018, 94-105.)

²⁶ 7. lj. 62-63. o.

²⁷ <https://irdala.hu/>

lönböző országban lakóhellyel rendelkező, európai parlamenti képviselők választásán szavazati joggal bíró természetes személy alkotja-e. Egy képviselőt és egy helyettest is ki kell neveznie a tagságnak, akik a későbbiekben a kapcsolattartásért lesznek felelősek (ún. kapcsolattartó személyek).

A jogi személy – mint már említésre került – szintén a bizottsági ellenőrzés egyik kiindulópontja, amikor utánajárnak, valóban erre a célra hozták-e kizárólag létre a jogi személyt, illetve, hogy a Bizottsággal való kapcsolattartásra kijelölt képviselőt felhatalmazták-e a jogi személy képviselőtére.

A kezdeményezés tartalmi vizsgálatára ezek után kerül sor, rendeletben meghatározott „nyilvánvaló” kritériumok alapján. Ezek szerint a szervezői csoport és a jogi személy ellenőrzésén felül a kezdeményezés **nem lehet nyilvánvalóan:**

- a Bizottság azon **hatáskörén kívül**, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot terjesszen elő
- **visszaélészerű, komolytalan** vagy **zaklató** jellegű
- **ellentétes az Uniónak az EUMSZ 2. cikkében foglalt értékeivel**, és az Európai Unió Alapjogi Chartájában rögzített jogokkal.

Ha ezeken a szűrőkön sikerrel túljutott a kezdeményezés, akkor kezdődhet az aláírások gyűjtése, amelynek kezdőidőpontját tekintve relatíve szabad kezdet kap a szervezői csoport, azaz a Bizottság nyilvántartásba vételétől számított fél éven belül bármikorra datálhatják az aláírások gyűjtésének megkezdését, és onnantól számítva 1 év áll a rendelkezésükre. Nem is a kezdeti időponttal kapcsolatban akadtak komplikációk, hanem sokkal inkább azzal, hogy a világban bekövetkező, gyűjtést ellehetetlenítő kényszerhelyzetekre nem voltak felkészülve a jogalkotók, ugyanis erről egyik európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet sem rendelkezett.²⁸

A kezdeményezést támogató aláírásokat nem elég begyűjteni, azokat a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak – akár szűrőpróbaszerűen is, de – ellenőrizni és hitelesíteni kell. Ez a felelősség hazánkban az Nsztv. 63. §-a alapján Nemzeti Választási Irodát terheli, míg a támogató nyilatkozatok ellenőrzésének eredményét a Nemzeti Választási Bizottság határozata tartalmazza.²⁹ Az ellenőrzés során azonban nem szükséges a papíralapú aláírásokat hitelesíteni.

²⁸ Ezt a problémát az Európai Parlament és a Tanács 1042/2020/EU rendelete orvosolta.

²⁹ 2013. évi CCXXXVIII. törvény 63. §

	népi kezdeményezés	népszavazás
közvetlen demokrácia eszköze	igen	igen
eredményének jogi kötőereje	nincs	lehet
szükséges támogatottság	alacsony	magasabb
része hazánk jogrendszerének	2014-ig	igen
funkció	kérdés napirendre tűzése	döntés vagy véleménynyilvánítás
kérdés jellege	a jogalkotó hatáskörébe tartozik	a jogalkotó hatáskörébe tartozik
előszűrő szerv a benyújtás előtt	(Mo.: NVB, 2014-ig)	Mo.: NVB

EU: Bizottság

3. táblázat A népi kezdeményezés és a népszavazás összehasonlítása

A legfontosabb különbség a jogi kötőerő tekintetében van, a népszavazás akár kötelező erővel is bírhat a jogalkotóra nézve, míg a népi kezdeményezés fogalmilag nem rendelkezik ilyennel, csupán elindítja a jogalkotási folyamatot azzal, hogy megfelelő támogatottság esetén ráirányítja a figyelmet egy adott kérdésre. Mivel két, hasonló célú, de eltérő erősségű jogintézményről van szó, ezért szabályozásonként eltérő, hogy milyen eszközzel és mennyire ösztönzi a címzettet a gyengébb eszköz érdemben való vizsgálatára.

A német alkotmányjog kihasználja ezt a kapcsolatot egy lépcsőzetes rendszer fenntartásával, amelyben az enyhébbtől az erélyesebb néptörvényhozási eljárások felé haladva van lehetőségük a polgároknak akaratauk kinyilvánítására. Néhány német tartományban ezen keretek között a közvetlen demokrácia háromlépcsős eszközrendszerrel bír. Ezek sorrendben a *Volksinitiative* (népi kezdeményezés), *Volksbegehren* (véleménynyilvánító népszavazás) és a *Volksentscheid* (kötelező népszavazás).

Az egyes lépcsők egyre erősebb joghatást váltanak ki, így ösztönzi a jogalkotót, hogy már idejekorán érdemben tárgyaljon a témáról, és próbáljon meg egy mindenki által elfogadható konszenzusra jutni vagy legalább kompromisszumot kötni. A lépcsőkön való feljebb lépés szükséges feltétele, hogy az azt megelőző, gyengébb eszközt sikertelenül használják fel.³⁰

Hazánk jogrendszerében a közvetlen demokrácia eszközei közül már csupán a kötelező népszavazás intézménye található meg, illetve az uniós tagság miatt az európai kezdeményezés mint népi kezdeményezés érhető el. Ezekről a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló törvény rendelkezik.³¹

A lépcsőzetes rendszer előnyei közé tartozik, hogy az alsó fokozatokkal szembeni jogorvoslat gyakorlatilag a feljebb lépés lehetőségével együtt adott. Érdekes ezzel párhuzamosan, hogy a demokratikusabb berendezkedés megvalósítása érdekében létrehozott polgári kezdeményezéssel szemben a Bizottság mondja ki a verdiktet, és ezzel szemben nincs olyan fórum, ami előtt

³⁰ <http://real.mtak.hu/id/eprint/120189>

³¹ 2013. évi CCXXXVIII. törvény (Nsztv.)

jogorvoslat lenne kereshető. Ez annak fényében lehet aggályos, hogy a korábban bemutatott lépcsőzetes rendszerben a népi kezdeményezés gyakorlatilag még csak az első és leggyengébb lépcső, amelynek sikertelensége után akár még kétszer is megpróbálhatják igényeiket érvényesíteni.

Aktuális ez a kérdés akár csak a Minority SafePack³² kapcsán is, amit ugyan nyilvántartásba vett a Bizottság, tehát ezzel elismerte, hogy nem ütközik a nyilvántartásba vételi szabályokba (ami magában foglalja, hogy „nem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot terjesszen elő”³³), mégis azzal indokolta a jogalkotás elmulasztását, hogy az Unió nem rendelkezik általános jogalkotási hatáskörrel kimondottan a Minority SafePack által irányzottak terén³⁴.

Az ellentmondásból is kitűnik, hogy a Bizottság indokolása minimum véleményes, hiszen azt már a nyilvántartásba vétellel kizárták, hogy egyértelműen kívül esne a Bizottság hatáskörén. Ebből a szűk határmezsgyéből következően is fokozottan indokolt lenne egy továbbviteli lehetőséget biztosítani legalább az ilyen gyengén alátámasztott, alaposabb mérlegelést érdemlő esetekre.

Felvetődhet tehát, hogy mi lenne, ha az egyes német tartományok által használt háromlépcsős rendszert vetítenénk ki az EU-s szintekre, vagy legalábbis az annak lényegét képező elv átvételével. Eszerint a már létező gyengébb eszköz is hatékonyabbá válhatna azzal a feltételes lehetőséggel, hogy ha azt a Bizottság nem vizsgálja érdemben, akkor a kezdeményezőknél módjukban áll egy erősebb, hatékonyabb eszközhöz folyamodni, amely a Bizottság mérlegelését akár ki is zárja.

Az esetleges kötelező erő azonban természetesen nagyobb demokratikus legitimitációt is igényelne, ami az egyes kezdeményezések mögé felsorakozó uniós polgárok számában mutatkozhatna meg az igazságosság és méltányosság elvén alapulva. Ha tehát a polgári kezdeményezés 1 milliós alsó küszöbe helyett vagy mellett lehetőség lenne hasonló keretek között, nagyobb támogatottság elérése esetén a napirend-iniciatíva adta lehetőségeken túlhaladva egyfajta, a kötelező népszavazás eredményessége esetén kiváltott joghatásokhoz hasonló következmények társulnának hozzá.

A polgárok szemszögéből erre valószínűleg mutatkozna igény, azonban a gyakorlatban a lisszaboni elvek mentén megnyirbált hatáskörű Bizottság további pozícióvesztését vagy együttműködésekre való kötelezettségét igyekszik elkerülni³⁵. Így a további, demokrácia fejlesztésére vonatkozó reformok

³² https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_hu

³³ 7. lj, 63. o.

³⁴ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2021/HU/C-2021-171-F1-HU-MAIN-PART-1.PDF>

³⁵ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process_hu

várhatóan a Bizottság tiltakozásába és ellenlépéseibe ütköznenek. Ebből következően nem várható ilyen irányú jogfejlődés, de kétségtelenül egy észszerű megoldása lehetne azoknak a problémáknak, amelyek a jogintézmény jelenlegi szabályozásából fakadnak.

Sommázzva a hatályos szabályokat, számtalan előnyről, illetve utóbb néhány hátrulütőjéről is szólni kell. Vitathatatlan előny, hogy az európai polgári kezdeményezés valóban egy, a polgárok számára relatíve könnyen hozzáférhető lehetőség az igényérvényesítésre. Közvetlen részvételi lehetőséget biztosít az uniós ügyekben való állásfoglaláshoz, ami főleg a Lisszaboni Szerződés előtti állapotokhoz képest hatalmas előrelépés. A kezdeti bürokratikus útvesztők helyébe mostanra egy letisztultabb, polgárközelibb eljárásrendszer lépett.

A polgári kezdeményezés címzettjeként a Bizottság van megjelölve, ami rendkívül optimális abból a szempontból, hogy ez a szerv az Unió általános hatáskörű jogszabály-előkészítő intézménye. Ettől remélhető, hogy a kezdeményezők célja jogszabályi szinten is hatékonyan becsatornázásra kerülhet. Ideális esetben tehát akár ennek eredményeképp egy jogalkotási javaslat előterjesztésére is sor kerülhet.

Az egymillió aláírást jelentő alsó küszöb kifejezetten pozitívnak és méltányosnak mondható az Unió összlakosságához képest, még azt is tekintetbe véve, hogy az Európai Unióval kapcsolatos szavazásokon a polgárok jóval kisebb arányban vesznek részt, mint akár a tagállami parlamenti választásokon³⁶. Egy kardinális kérdés esetén semmiképp sem irreális az, hogy legalább egymillió uniós polgár fejezze ki a támogatását az ügyben.

Annak ellenére, hogy a nevében is hangsúlyosan polgári, tehát nem tagállami vagy központi szerveződésről van szó, a Bizottság nem hagyja magára a szervezői csoport tagjait. Segítő kezet nyújt a kezdeményezés sikeres elindításához szükséges információk nyújtásától elkezdve az online aláírásgyűjtő felület ingyenes rendelkezésre bocsátásán át, a legfontosabb adatok valamennyi uniós nyelvre történő hivatalos lefordításáig³⁷.

A polgári kezdeményezés szupranacionális jellegéből is számos előny fakad, hiszen a sikerességéhez fogalmilag több állam nem kormányzati szereplőjének összefogása szükséges, ezáltal a közös munka során növeli a tagállamok polgárai és civil szervezetei közötti kohéziót. Emellett a kampánynak jelentős ismeretterjesztő hatása is van, amelynek segítségével Európa egymástól távol élő közösségei tudomást szerezzenek egymásról, és az őket összekötő, különben másként meg nem mutatkozó kapcsolról.

Jelen tanulmány több pontján is említettük, de nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy a kezdeményezéshez kapcsolódó eljárás ingyenes, ezáltal a gyakran akár nehéz anyagi helyzetben lévő személyeket sem akadályozzák

³⁶ <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/hu/reszveteli-arany/>

³⁷ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/get-involved/european-citizens-initiative_hu

meg a véleményük kinyilvánításában, ezáltal is biztosítva az uniós polgárok közötti, alapító szerződésekből deklarált egyenlőséget. Annak köszönhetően, hogy nem volt uniós szinten történeti előzménye a polgári kezdeményezésnek, egy ízig-vérig 21. századi jogi konstrukció jött létre, így kifejezetten rugalmas keretek között valósulhat meg a közvetlen demokrácia gyakorlása, amelynek a legfőbb biztosítéka és jellemzője az internetes aláírásgyűjtés. Így tehát, ha csak elméleti szinten is, de elvileg megvalósítható lenne, hogy – megfelelő elbírálás esetén – otthon, a szobában ülve, teljesen díjmentesen lehetne alakítani a bizottsági hatáskörbe tartozó ügyeket.

A számos és vitathatatlan előny mellett nem hallgathatunk a valós és létező negatívumokról sem, így az alábbiakban röviden ezeket is bemutatjuk. Annak ellenére, hogy az előnyök között is szerepelt, a mindössze egymillió szükséges aláírást tulajdonképpen a sikeres és gyakorlati eredményeket is hozó kezdeményezés kerékkötőjének is nevezhetjük, mégpedig pontosan a túlzottan megengedő limit, mint a demokratikus legitimitáció deficitje miatt³⁸.

A mindössze hat sikeres kezdeményezés közül is előfordult már olyan, hogy hiába vette nyilvántartásába a Bizottság a kezdeményezést, később mégis megtagadta hatásköri okokra hivatkozva a jogalkotási javaslat előterjesztését. Problémásnak tekinthető, hogy a Bizottság előzetesen nem vizsgálja meg kellő szigorral ezt a kérdést, ezáltal fölösleges terheket ró az eleve sikertelenségre ítélt kezdeményezés szervezőinek. Ez ellen a végső döntés ellen ráadásul semmiféle jogorvoslati lehetőségre nincs mód, míg ha az aláírásgyűjtés megkezdése előtt dobja vissza a Bizottság a javaslatot, az esetben az Európai Bíróság kétszintű jogorvoslati utat biztosít (Törvényszék, majd utána fellebbezés a Bírósághoz).

Mindezek mellett, már az is önmagában kérdéses, mennyire tekinthető megfelelő, objektív eljárásnak, ha maga a Bizottság elbírálóként is megjelenik még a nyilvántartásba vételkor, s nem csak a sikeres kezdeményezés után kap szerepet, mint az arra egyébként valóban legilletékesebb uniós szerv, tehát mondhatni, diszkrecionális döntési jogkörrel bír a teljes folyamatra nézve. Tekintettel arra, hogy tagállami szinten sem a kormányok, hanem erre a célra létrehozott független szervek járnak el (Magyarországon például az NVB-NVI), üdvözölhető lenne az a lépés, amennyiben létrehoznának uniós szinten is egy ilyen szervet, amely kizárólag eljárásjogi szempontból minősítené a kezdeményezéseket, s amelynek döntése a Bizottságra nézve kötelező lenne. Ha tehát megállapítaná, hogy van hatásköre a Bizottságnak, akkor erre hivatkozva – sikeres kezdeményezés esetén – már nem lenne lehetősége erre hivatkozva elmulasztani a lépéseket.

Az eredményesség szempontjából két további ponton kritizálható a jelenlegi szabályozás, mégpedig, hogy a sikeres kezdeményezés sem ró semmiféle kötelezettséget a Bizottságra, csupán kvázi egy ajánlás. Ezzel összefüggésben

³⁸ <https://europaialkotmanyog.eu/?p=793>

nagyobb hiányosság, hogy a gyakorlati tapasztalatok szerint a címzett nem feltétlenül érzi szükségességét, hogy érdemben bírálja el a kezdeményezéseket, vagy próbáljon rájuk megfelelő megoldást találni.

6. A PETÍCIÓ ÉS AZ OMBUDSMAN

Ugyanakkor nemcsak az európai polgári kezdeményezés alkalmas arra, hogy a polgárok hangot adjanak egy konkrét problémának, hanem ezt a célt szolgálja két, már az Európai Unió Alapjogi Chartájából is fakadó jogosultság³⁹: az Európai Parlament Petíciós Bizottságához benyújtható Petíció, illetve az európai ombudsmanhoz fordulás joga. Utóbbit, mivel az Európai Parlament, azaz a legmagasabb demokratikus legitimációval rendelkező uniós szerv választja, szintén erősen polgárközelinek tekinthetjük. Mindkettő (az európai ombudsmanhoz fordulás és a petíció benyújtásának lehetősége is) a Maastrichti Szerződéssel 1992-ben kikristályosodott uniós polgársággal együtt járó jogosultság⁴⁰. Ez alapján az Európai Unió polgára minden személy, aki valamely tagállam állampolgára. Ez nem jelent kettős állampolgárságot, viszont pluszjogokkal és kötelezettségekkel jár.

Az európai ombudsmanhoz bármely uniós polgár, bármely hivatalos nyelven megkeresést nyújthat be, amelyre ezen a nyelven jogosult a válaszra⁴¹. Mivel az ombudsman csak az uniós közigazgatási ügyekkel foglalkozik, tehát ha nem valamely uniós intézmény vagy szerv hivatali visszaélésével kapcsolatban szeretne az érintett panaszt tenni, akkor – amennyiben mégis hozzá fordulnak korábban – az ombudsman továbbküldi a panaszt tevőt a Petíciós Bizottsághoz.

Előfeltétel⁴² továbbá az európai ombudsmanhoz fordulásakor, hogy előbb meg kell kísérelni a panaszosnak az érdekeit sértő szervnek jelezni az észrevételeit, és békés úton kell megpróbálni egyezsége jutni. Ebbe beleértendő, hogy minden lehetséges belső, adminisztratív jellegű, panaszra vonatkozó lehetőséget ki kell használni a megoldásra. Amennyiben ezek kudarcba fulladnak (akár az elutasító válasz, akár az észszerű eljárási idő túllépésével), megnyílik az út az ombudsmani vitarendezés felé.

Az ombudsman beavatkozásának további eljárásjogi feltételei is vannak, mégpedig, hogy a kérdéses ügy nem képzí vagy képezte bírósági eljárás tárgyát, tehát a res iudicata elve itt is érvényesül, továbbá a panasz alapjául szolgáló ügyről való tudomásszerzése a panaszosnak két évnél nem lehet korábbi.⁴³

³⁹ HL C 202., 2016.6.7., 402. o. (az Európai Unió Alapjogi Chartája 43-44. cikk)

⁴⁰ HL C 326., 2012.10.26., 56-57. o. (EUMSZ 20. cikk d) pont

⁴¹ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/languagepolicy/hu>

⁴² <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/checklist-for-making-a-complaint>

⁴³ 40. lj. 150-152. o. (EUMSZ 228. cikk)

Az ombudsman az általunk vizsgált problémakörben olyankor tud fellépni, ha a hátrányos megkülönböztetés forrása egy uniós szervnek vagy intézménynek tudható be, például, ha a Bizottság akár az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatban megszeg egy eljárásjogi szabályt, vagy elmulaszt egy határidőt.⁴⁴

Az ombudsmani típusú jogvédő szervekhez hasonlóan az európai ombudsman eszköztára is puha (soft) eszközöket tartalmaz, mint a kivizsgálás, tájékoztatás kérése, illetve jelentés készítése.⁴⁵

A petíció címzettje az Európai Parlament, amelynek köszönhetően a kérés a részvételi demokrácia kulcsfontosságú eleme.

A petíció sokkal szélesebb körben nyújt alternatívát a sérelmet szenvedett polgárok számára, mert nemcsak az uniós szervekkel, hanem a tagállamokkal vagy tagállami hivatalokkal szemben is alkalmazható. A folyamodványt egy 35 tagú Petíciós Bizottság (a továbbiakban: bizottság) bírálja el, és ez az illetékes szerv az eljárás során.⁴⁶ Emellett nyilvános meghallgatásokat szervezhet egy európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatban, valamint kapcsolatot tart az európai ombudsmannal – ezek az eszközök is azt segítik elő, hogy egy összehangolt jogvédelmi rendszert hozzanak létre az EU-n belül.

Az Európai Parlament honlapjának állítása szerint a bizottság kiemelt figyelmet fordít az alapvető jogok érvényesülésének nyomon követésére, mint például a hátrányos megkülönböztetés tilalma vagy a kisebbségek jogai.

Azonban a kezdeményezői körre vonatkozó szabályozás az európai ombudsmanhoz képest szűkebb lehetőségeket nyújt, hiszen csak egy (vagy több) közvetlenül érintett, jogi vagy természetes személy élhet ezzel a joggal – habár a „közvetlen” érintettséget kifejezetten rugalmasan, inkább a kérelmező javára értelmezik.⁴⁷

A petíció a Petíciós Bizottság döntésétől függően egy vagy többféle következménnyel is járhat a következők alapján. Tájékoztatást kérhet az Európai Bizottságtól, hogy a benyújtott kérelem előzetes vizsgálat alapján mennyiben felel meg az uniós jognak. Szintén tájékoztatás vagy további lépések megtétele céljából továbbküldheti a Parlament egy másik, illetékes bizottságához, amit az aztán figyelembe vehet jogalkotási tevékenysége során. Amennyiben egyedisége miatt kiemelt figyelmet igényel az ügy, az érintett tagállam állandó képvisellete útján, vagy az érintett szervvel vagy intézménnyel való kapcsolatfelvétele által intézkedhet. A felsoroltakon kívül egyéb, diszkrecionális döntésébe tartozó jogkövetkezményt is alkalmazhat.

⁴⁴ Uo. 58. o. (EUSZ 24. cikk)

⁴⁵ A magyar alapvető jogok biztosa az idei évtől kezdve, a 2020. évi CXXVII. törvény értelmében a korábbi Egyenlő Bánásmód Hatóság feladatait is ellátja, így erősebb eszközökkel rendelkezik, mint az európai ombudsman.

⁴⁶ Ezt az Európai Parlament eljárási szabályzatának 226-230. cikke és a VI. melléklet (XX. szakasza) ruhazza rá.

⁴⁷ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/148/a-peticios-jog>

Abban az esetben, ha a bizottság szerint arra érdemes, akkor a petíciót a tárgyalásuk eredményeképp a plenáris ülés napirendjére tűzik, ahol megvitatják a kérdést, és szükséges esetben a bizottság további intézkedéseket is kezdeményezhet, mint például tényfeltáró látogatást, meghallgatást vagy munkaértekezletet tart. Egy helytelenül átültetett uniós jogszabály esetén egy tagállammal szemben a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indíthat a petíció eredményeképpen.⁴⁸

7. EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS A NEMZETI RÉGIÓK VÉDEL- MÉRE

Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért címen indított európai polgári kezdeményezést a Székely Nemzeti Tanács csaknem 10 évvel ezelőtt. Az ügy – göröngyös utat bejárván – talán épp a közeljövőben érhet célt⁴⁹.

Izsák Balázs, a Székely Nemzeti Tanács elnökének szavaiból kitűnik, hogy a kezdeményezés célja a nemzeti régiókkal kapcsolatban nem a többségi nemzethez képest több forrás megszerzése, hanem a kiemelt figyelem által csupán az egy szintre kerülés, az egyenlőség kialakítása: lényege, hogy ugyanolyan eséllyel férhessenek hozzá ezek a régiók is az uniós alapokhoz. A kezdeményezés által javasolt nemzeti régiók nem szakíthatók ki a jelenlegi, régiókra vonatkozó uniós szabályozásból (NUTS), amely statisztikák alapján van meghatározva, ezáltal az őshonos nemzeti kisebbségek által lakott területek is besorolásra kerültek gyakran az őket körülvevő többségi régiókkal együtt egy, homogénnek tekintett halmazba.

A probléma abból fakad, hogy az így kialakított egységeken belül is hatalmas különbségek vannak, és mivel az egy-egy régióra jutó kohéziós támogatás pontos felosztása már tagállamon belül dől el, központilag nem biztosított, hogy azt tényleg a lemaradás kompenzálására használják fel.⁵⁰ A nehézség feloldása az indítványozók szerint a nemzeti régiók NUTS-jegyzékben való deklarációja és elkülönítése által lehetséges.⁵¹

A hátrány kialakulása véleménye szerint arra vezethető vissza, ha ezek a területek nem rendelkeznek önkormányzatisággal, így a megoldás is valamilyen autonómia biztosításában gyökerezik.

A kezdeményezők a kérelmük jogi alapját az EUSZ egyes alapértékeire és az EUMSZ gazdasági, társadalmi és területi kohéziójáról rendelkező részére

⁴⁸ 40. lj. 58. o. (EUSZ 24. cikk)

⁴⁹ <https://www.nationalregions.eu/hu>

⁵⁰ 1059/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 154., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 4. fejezet, 1. kötet, 196. o.) I. melléklete

⁵¹ <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=177961&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=nemzeti%20Br%25C3%25A9gi%25C3%25B3&doclang=HU&cid=128722#ctx1> 7. pont

alapozták⁵² – az előbbieik között legfontosabb az egyenlőség, illetve az utóbbiak szerint a kohéziós politika legitim célja lehet nemcsak a jogszabályban már megjelölt, kiemelten kezelt régiók, de a kezdeményezők akaratának megfelelően a nemzeti régiók támogatása is, köszönhetően annak, hogy az EUMSZ 174. cikkének felsorolása exemplifikatív.

Az SZNT által kezdeményezett európai polgári kezdeményezés tárgya úgy ragadható meg a legfrappánsabb módon, hogy az Európai Unión belül olyan kisebb területekre koncentrál, amelyeket egy, az ezt körülölelő régióktól számos vonatkozásban eltérő nép lakja, amelynek ezek az eltérő vonások egyben a legfontosabb összekötő kapcsot is jelentik. Ezen vonásokat legjobban a Timoshev-ügyben megfogalmazott kategóriák foglalják össze: *„ethnicity has its origin in the idea of societal groups marked by common nationality, tribal affiliation, religious faith, shared language, or cultural and traditional origins and backgrounds”*. Az angol nyelvű idézet egy etnikumot, azaz esetünkben helyesebben szólva őshonos nemzeti kisebbséget összekapcsoló, társadalmi összetartó erőket sorolja fel, amelyek egytől egyig szükségesek ahhoz, hogy ők hosszú távon fennmaradjanak, és gazdagítsák az Európai Unió értékeit.

A tárgyalt kezdeményezés természetesen minden ilyen közösséget meg szeretne szólítani, azonban kezdeményezőként a székelység példáján keresztül mutatjuk be ezen kategóriákat. A székelység minden, felsorolt tulajdonosságát tekintve eltér a Székelyföldet körülvevő régiók román lakosságától. Nemzetiségüket tekintve magyar etnikumúak természetesen, habár területi alapon születésükkor a román állampolgárságot szerzik meg (viszont számukra – mivel Magyarországon nemcsak a *ius soli*, hanem a *ius sanguinis*, azaz a leszármazás elve is érvényesül – nyitva áll a visszahonosítás vagy a honosítás egyszerűsített formája⁵³). Nem csak az állampolgárság kérdésénél kerül előtérbe a nemzeti kisebbségek közötti vérségi kapcsolat, amely történelmileg egy közös törzsből eredezteti őket – az egy vérből valóság a történelmi tények ismeretében nem szorul magyarázatra.

A vallási hovatartozás tekintetében szintén megmutatkozik a különbség a székely magyarok, illetve az őket körülvevő románok között. Amíg a román-ság túlnyomórészt az ortodox vagy a görögkatolikus egyházhoz tartozik, a székelyek római katolikus vagy kálvinista (esetleg az unitárius) felekezet hívei⁵⁴. A nyelvet tekintve is markáns az eltérés, hiszen a Székelyföld egységes magyar nyelvű tömböt alkot a 100 éves román ellentörekvések ellenére. A kulturális háttérrel és hagyományokkal tekintve keresve sem találunk Székelyföldnél gazdagabb régiót, kezdve a népi folklór jellegzetes elemeitől, a népművészetten át, a másutt meg nem található konyhaművészetig.

⁵² 40. lj. 50. o. és 127-128. o. (EUSZ 2-3. cikk és EUMSZ 174-178. cikk)

⁵³ 1993. évi LV. törvény (Állampolgársági tv.) 4. § (3) bekezdés és 5. §

⁵⁴ <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/12/05/how-do-european-countries-differ-in-religious-commitment/>

Az Európa Tanács „Régiósítás Európáért” című ajánlása⁵⁵ is összecseng a Timoshev-ügyben felsoroltakkal, néhány új szemponttal gazdagítva a kisebbségek jellemzőit: a közös történelmi múlt mint a kollektív önazonosság kialakulásának egyik fontos aspektusa, illetve ennek nyomán a folytonos törekvés az önkormányzatiságra.

Az imént felsorolt differentia specificák fennmaradása kulcskérdés a nemzeti kisebbség fennmaradásához: ha ezek elvesznek, hatalmas lesz annak a veszélye, hogy beolvadnak az őket körülvevő, többségi társadalomba. Ez a negatív tendencia jellemző rájuk, annak ellenére, hogy jelenleg még helyi szinten a lakosság többségét, vagy számottevő részét teszik ki. Ezt a folyamatot sajnálatos módon erőszakos törekvésekkel próbálták és próbálják elősegíteni a régiókra rátelepedő nemzetállamok. Ezzel szemben a polgári kezdeményezés által lefektetett célok reményeink szerint hathatós védelmet nyújthatnak.

Annak érdekében, hogy a javasolt jogszabály ne csupán egy *lex imperfecta* legyen – azaz egy negatív következmények nélkül megszeghető szabályozás – szükséges, hogy rendelkezzen megfelelő szankcióval, amely biztosítja az érvényesülését. A megfelelő eszköz erre az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás, amelynek eredeti és legitim célja a tagállamok vállalt kötelezettségeinek betartása.

A székely magyarokon kívül érintettek a kezdeményezés tárgyában a katalán, baszk, korzikai, breton, walesi, skót, fríz kisebbségek is⁵⁶ – esetükben az is bonyolítja helyzetüket, hogy nyelvük nem egy másik uniós tagállam hivatalos nyelve, így számukra ennek megőrzése is csak a regionális szint által biztosítható. Nem uniós eredetű, hanem az Európa Tanácstól származó, kisebbségi nyelvekre vonatkozó védelem deklarációjaként került elfogadásra a Kisebbségi és Regionális Nyelvek Európai Chartája. Ez a nemzetközi dokumentum az olyan Európában őshonos kisebbségek által beszélt, és a többségitől jelentősen különböző nyelvek védelmét tűzi zászlajára, amelyeket egy nagyobb számú népesség használ a mindennapokban⁵⁷.

8. A JOGVITA ELŐZMÉNYEI

2013.06.18-án a Székely Nemzeti Tanács elnöke, Izsák Balázs, illetve Dabis Attila (a szervezet külügyi megbízottja), továbbá a polgári bizottság alakításához szükséges további öt személy polgári kezdeményezést terjesztett az Európai Bizottság elé. Hasonlóan ahhoz az érvhez, amellyel a Minority Safe-Packet végül elutasították, a Bizottság nem vette nyilvántartásba a polgári

⁵⁵ Európa Tanács 1811/2007 számú, „Régiósítás Európában” című ajánlása, 6. pont és Európa Tanács 1201/1993 számú ajánlásának 11. cikke

⁵⁶ <https://www.sznt.org/hu/szekelyfold/tanulmanyok/1170-kisebbségi-autonomiak-europaban>

⁵⁷ Kisebbségi és Regionális Nyelvek Európai Chartája, 1. cikk b) pont

kezdeményezést arra hivatkozva, hogy kívül esik azon hatáskörén, hogy a Szerződés végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be⁵⁸.

Mint az általános hatáskörű, elsőfokú bírói fórumhoz, azaz a Törvényszék Hivatalához terjesztettek elő keresetet a kezdeményező 2013. 09. 27-én az a céllal, hogy a Törvényszék kötelezze a Bizottságot a vitatott javaslat nyilvántartásba vételére és minden, a jog által megkövetelt intézkedés megtételére. Ezt később visszavonták, és az anyaországuk által támogatott felperesek kérelme arra módosult, hogy a Törvényszék semmisítse meg a megtámadott határozatot és kötelezze a költségek viselésére a Bizottságot. A Bizottság ellenkérelme ezzel szemben arra irányult, hogy a Törvényszék a keresetet részben mint elfogadhatatlant és a fennmaradó részében mint megalapozatlant utasítsa el, illetve a felpereseket és Magyarországot kötelezze a költségek viselésére.

Az ügy iránt több tagállam is érdeklődést mutatott, akik nem csupán külső szemlélőként, hanem beavatkozóként vettek részt. A Bizottság oldalán a Szlovák Köztársaság, Románia és a Görög Köztársaság is beavatkozott, míg Izsák és Dabis pártján csak Magyarország állt ki.

A Törvényszék végül úgy határozott, hogy „*a felperesek a jelen ügyben nem szolgáltattak objektív, releváns és egybehangzó bizonyítékokat, amelyek lehetővé tennék azon következtetés levonását, hogy a megtámadott határozatot eltérő cél elérése érdekében fogadták volna el, mint az abban megjelölt ok, vagyis mert nem teljesültek a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt feltételek, mivel a vitatott javaslat nyilvánvalóan kívül esett a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződés végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot terjesszen elő*”⁵⁹, s ebből kifolyólag a keresetet elutasította, illetve a saját költségeiken felül a Bizottság oldalán felmerült költségek megtérítésére is kötelezte a pervesztes felpereseket.⁶⁰

A 2016. május 10-én Luxembourgban kihirdetett törvényszéki határozat ellenében a fellebbezést Paolo Mengozzi főtanácsnok indítványa ismertette 2018. október 4-én.⁶¹ A fellebbezés a 2013. július 25-i C(2013) 4975 final bizottsági elutasító határozat tárgyában hozott törvényszéki ítéletet⁶² támadja

⁵⁸ C (2013) 4975 final határozat

⁵⁹<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=177961&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=nemzeti%2Br%25C3%25A9gi%25C3%25B3&doclang=HU&cid=128722#ctx1>

⁶⁰ T-529/13. sz. ügy

⁶¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016CCo420&from=hu>

⁶² T-529/13, EU:T:2016:282 (Izsák és Dabis kontra Bizottság)

(amelyben a Bizottság határozatát helybenhagyta), és az előterjesztő annak megsemmisítését kéri.⁶³

A főtanácsnok az elemzésének kezdetén kijelentette, hogy nem minden tekintetben volt helyes a Törvényszék jogértelmezése. A felperesek állításait sem tekintette hibátlannak, azonban azok közül az 1. és a 3. jogalapot alaposnak vélte, amelyben együttesen vizsgált és helybenhagyta a:

- az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdése c) pontját mint jogalapot, illetve
- az EUMSZ 174. cikknek és a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti bizonyítási teher megosztásának megsértésére alapított jogalapot is.

Az (EU) 2011/211 rendelet (4) preambulumbekzdéséből, valamint 4. cikke (1) bekezdésének utolsó albekezdéséből következően a Bizottságot segítségnyújtási és tanácsadási kötelezettség terheli a szervezők irányába a nyilvántartásba vételhez szükséges kritériumok teljesítéséhez. Ezen felül a Bizottság, – mint már többször említettük – csak azon kezdeményezések nyilvántartásba vételét utasíthatja el, amelyek nyilvánvalóan a Szerződések végrehajtásához szükséges jogalkotói hatáskörén kívül esnek.

Az (EU) 2011/211 rendelet 4. cikk (2) b) pontját a főtanácsnok által hivatkozott joggyakorlat szerint úgy kell megítélni, hogy a szervezőktől nem elvárható, hogy megkérdőjelezhetetlenül bizonyítsák, hogy a kezdeményezésük tárgyköre a Bizottság hatáskörébe esik, ugyanakkor, ha a Bizottság a nyilvántartásba vételi kérelem elbírálásakor nem tudja minden kétséget kizáróan alátámasztani, hogy miért esik a hatáskörén kívül, az esetben a polgári kezdeményezést nyilvántartásba kell venni. A bizonyítékok elfogadhatóságával kapcsolatban egy másik kontextusban is tévedett az olasz főtanácsnok szerint a Törvényszék akkor, amikor nem fogadta el beavatkozó félként Kovászna megyét és Debrőd községet, akik demográfiai adatokkal szerettek volna hozzájárulni a felperes állításához.

Önellentmondást vélt felfedezni továbbá Mengozzi főtanácsnok a Törvényszék határozatának 86-87. és 72. pontjában. Míg előbbi ugyanis taxatív-nak nyilváníja az EUMSZ 174. cikk (3) bekezdésében található felsorolását, addig utóbbi implicit módon elismeri a lista bővítési lehetőségét, azaz annak példálózó jellegét. Ezáltal, amennyiben a nemzeti régiók megfelelnek a 174. cikkben meghatározott feltételeknek, az esetben bővíthető lenne velük a felsorolás (hiszen az nem zártkörű), és ezáltal a NUTS-régiók, a kezdeményező céljai szerinti átalakítása is lehetségessé válna. A Törvényszék érvelésének hibájához álláspontja szerint az EUMSZ 174. cikk (3) bekezdésének helytelen értelmezése vezetett, kiemelte, hogy a „mint” szó a felsorolás exemplifikatívását támasztja alá.⁶⁴

⁶³ C-420/16. P. SZ. ügy (Izsák és Dabis kontra Bizottság)

⁶⁴ „Ezenkívül felteszem azt a kérdést, hogy milyen bizonyítás volt elvárható a fellebbezőktől, ha a Törvényszék abból a téves előfeltevésekből indult ki, hogy az EUMSZ

Mindezek mellett – túl azon, hogy az érvelés folyamán hangsúlyozza a kezdeményezés nyilvántartásba vételének szükségességét – elvetette a Törvényszék azon meglátását, hogy a polgári bizottságnak a régiók újradefiniálását kellene indítványoznia. Tudniillik ez alapjaiban téves, hiszen az erről szóló rendelet tartalmazza a kiemelt figyelemmel kezelendő, határon átnyúló régiókat.

A főtanácsnok az Európai Bíróságnak az ítélet meghozatalára azt javasolja, hogy bizottsági határozatot semmisítse meg, illetve az azt helybenhagyó törvényszéki ítéletet⁶⁵ helyezze hatályon kívül (magától értetődően a perköltségek alakulását is ennek megfelelően javasolta). Az Európai Bíróság 2019. március 7-i ítéletében kihirdetett határozata tulajdonképpen áttemelte a főtanácsnok javaslatát, így Izsáknak és Dabisnak 6 évnyi pereskedés után megnyílt az út a polgári kezdeményezés előtt. Ehhez persze a Bizottság 2 hónapon belüli nyilvántartásba vételére volt szükségük, amely határidőt a Bizottság teljes mértékben ki is használt, így 2019. május 7-én kezdhették el az aláírások gyűjtését.

A határidő eredetileg – a 12 hónapos rendelkezésre álló időtartam folytán – 2020.05.07. lett volna, azonban júliusban az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1042 rendelete, majd decemberben a Bizottság 2200/2020/EU végrehajtási határozata, legutóbb pedig februárban a Bizottság 360/2021/EU végrehajtási határozata, így előreláthatólag 2021. 05. 07-én fog véget érni az aláírásgyűjtési időszak.

A pályamű leadásának határidejéig már a szükséges 7 helyett 10 országban összegyűlt a minimális aláírásszám⁶⁶, így előreláthatólag a közeljövőben lesz még egy polgári kezdeményezésünk, amely már csupán a Bizottság diszkrecionális döntésétől függően éri majd el célját.

9. ZÁRSZÓ

*„2019. március 7-én a Luxemburgi Bíróságon képletesen térdre kényszerítettük az Európai Bizottságot, 2020. május 7-én összegyűjtöttünk egymillió aláírást, és a mai napon [2021. 01. 31.], teljesítettük a polgári kezdeményezésekre vonatkozó földrajzi, területi kritériumot is.”*⁶⁷ – kommentálja Izsák Balázs a történeteket a Székely Nemzeti Tanács honlapján. Kevesebb, mint 1 hónap múlva talán lezárulhat az aláírásgyűjtésük, és közel 10 év munkája és erőfeszítései hozhatják meg a várt eredményt.

174. cikk harmadik bekezdésében foglalt régiók felsorolása kimerítő jellegű.” – Menzsozi főtanácsnok indítványa, 61. pont

⁶⁵ T-529/13, EU:T:2016:282 (Izsák és Dabis kontra Bizottság)

⁶⁶ <https://www.sznt.org/hu/dokumentumok/kozlemenyek/1418-irorszag-a-tizedik-allam>

⁶⁷ <https://www.sznt.org/hu/dokumentumok/kozlemenyek/1403-a-gyozelem-azt-jelenti-kinyilt-egy-kapu>

Természetesen, ez semmiképpen sem juthatott volna el idáig mindössze a kezdeményezők munkája által, a rengeteg aláíró összefogása nélkül. Jellemző, hogy azok az államok, ahol sikerült elérni vagy meghaladni a meghatározott minimális küszöbszámot, szinte kivétel nélkül maguk is otthont adnak valamely őshonos nemzeti kisebbségnek. Ebből fakad esetükben a fokozott érdeklődés és támogatás.

Ahhoz azonban, hogy a közvetlen demokráciát valóban kézzelfoghatóvá tegyék az uniós polgárok számára, elengedhetetlen, hogy a szabályozás még tovább fejlődjön a hatékonyság és a bürokrácia csökkentése irányába. Ettől várhatóak a jövőben nagyobb arányban megjelenő gyakorlati eredmények elérése. Nem kizárt, hogy új jogintézmények honosodnak majd meg, de ha nem tudják ezeket a hibákat orvosolni, akkor akár kiüresedettsége folytán érdektelenségbe fulladhat, és eltűnhet a közvetlen demokrácia az Unió politikai színteréről.

Azokban közelítsük meg az SZNT kezdeményezésénél tapasztalt nehézségeket úgy, mint egy úttörő precedens kialakulásának a lehetőségét, amely kinyithat egy újabb kaput nemcsak a nemzeti régiók, hanem a jövő polgári kezdeményezései számára is.

10. IRODALOMJEGYZÉK

Monográfiák

- BODNÁR Eszter – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Alkotmányos tanok I.* (HVG-ORAC 2018, 94-105.)
- KENDE Tamás: *Európai közjog és politika* (Budapest: Wolters Kluwer Hungary 2018, 61-62.)

Törvények, szerződések, szabályzatok, ügyek

- Kisebbségi és Regionális Nyelvek Európai Chartája (1992.06.22.)
- 2007/C 306/01 számú szerződés (Lisszaboni szerződés)
- Európa Tanács 1201/1993 számú ajánlása
- Európa Tanács 1811/2007 számú, „Régiósítás Európában” című ajánlása
- COM(2015)145/F1 (A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak - Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról)
- C (2013) 4975 final határozat
- T-529/13. sz. ügy
- T-529/13, EU:T:2016:282 (Izsák és Dabis kontra Bizottság)
- C-420/16. sz. ügy (Izsák és Dabis kontra Bizottság)
- Európai Parlament eljárási szabályzata
- 1993. évi LV. törvény (Állampolg. tv.)
- 2013. évi CCXXXVIII. törvény (Nsztv.)
- 2020. évi CXXVII. törvény (egyes törvényeknek az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról)

Az Európai Unió Hivatalos Lapja

- HL L 154., 2003.6.21. (1059/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet)
- HL L 65., 2011.3.11. (Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU Rendelete)
- HL C 326., 2012.10.26. (EUMSz. 20. cikk d) pont, az EKSz. korábbi 17. cikke)
- HL L 158., 2013.6.10. (517/2013/EU Rendelet)
- HL C 202., 2016.6.7. (az Európai Unió Alapjogi Chartája 43-44. cikk)
- HL L 130., 2019.5.17. (2019/788/EU rendelet (5)-(6) preambulumbekkezdés)
- HL L 231., 2020.7.17. (Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1042 rendelete)

Internetes hivatkozások (említések sorrendjében):

<https://www.fuen.org/en/article/Minority-SafePack-The-European-Commission-turned-its-back-on-national-minorities>

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_gind/default/table?lang=en

https://europa.eu/citizens-initiative-forum/sites/default/files/2020-01/SEC-17-001_success_story_right2water_HU.pdf

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/HU/1-2015-145-HU-F1-1.PDF>

<https://www.sznt.org/hu/dokumentumok/kozlemenyek/1314-szoftverhiba-miatt-sokan-nem-tudtak-alairni-a-kezdemenyezest>

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/5/a-lisszaboni-szerzodes>

<https://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/21/az-europai-parlament-valasztasi-eljarasok>

<https://irdala.hu/>

<http://real.mtak.hu/id/eprint/120189>

https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_hu

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2021/HU/C-2021-171-F1-HU-MAIN-PART-1.PDF>

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process_hu

<https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/hu/reszveteli-arany/>

https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/get-involved/european-citizens-initiative_hu

<https://europaikotmanyjog.eu/?p=793>

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/languagepolicy/hu>

<https://www.ombudsman.europa.eu/hu/checklist-for-making-a-complaint>

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/148/a-peticios-jog>

<https://www.nationalregions.eu/hu>

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=177961&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=nemzeti%2Br%25C3%25A9gi%25C3%25B3&doclang=HU&cid=128722#ctx1>

<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/12/05/how-do-european-countries-differ-in-religious-commitment/>

<https://www.sznt.org/hu/szekelyfold/tanulmanyok/1170-kisebbségi-auto-nomiak-europaban>

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=177961&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=nemzeti%2Br%25C3%25A9gi%25C3%25B3&doclang=HU&cid=128722#ctx1>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016CC0420&from=hu>

<https://www.sznt.org/hu/dokumentumok/kozlemenyek/1418-irorszag-atizedik-allam>

<https://www.sznt.org/hu/dokumentumok/kozlemenyek/1403-a-gyozelem-azt-jelenti-kinyilt-egy-kapu>

A DÍJAZOTTAK BEMUTATÁSA

I. helyezett

HOLLÓ RICHÁRD
Eötvös Loránd Tudományegyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar
negyedéves hallgató
Dolgozat jellegéje: „Adenauer”

II. helyezett

MIHÓK GÁBOR
Debreceni Tudományegyetem,
Vállalkozásfejlesztés mesterképzés
elsőéves hallgató
Dolgozat jellegéje: „Felvidék”

III. helyezett

VEREBÉLYI VIKTÓRIA
Széchenyi István Egyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar
harmadéves hallgató
Dolgozat jellegéje: „Törvényes bíró”

Különdíjasok

MIHÁLY LAURA DOMINIKA
Széchenyi István Egyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar
negyedéves hallgató
Dolgozat jellegéje: „WeAreTheChampions”

ANTAL KINCSŐ KINGA ÉS NÉMETH DONÁT
Eötvös Loránd Tudományegyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar
másodéves hallgatók
Dolgozat jellegéje: „Mengozi”

ABSTRACTS
OF THE AWARD-WINNING ESSAYS¹

¹ The essays were submitted to the competition entitled „Hungary and the Central European area in the European Union, the European Union in the world” initiated by the Speaker of the Hungarian National Assembly, the Minister of Justice and the Head of the European Commission Representation in Budapest in December 2020.

RICHÁRD HOLLÓ

1ST PRIZE

4th year student

Faculty of Law

Eötvös Loránd University

Flexible regulation to ensure the mitigation of climate change:
products of experimental legislation in the member states'
energy law

The study's goal was double: firstly, the author wanted to give a broad presentation and analysis on various progressive regulatory frameworks created by the member states, which frameworks aim to achieve a more flexible regulatory landscape in usually heavily rigid areas of regulation like the energy sector. Thus, enabling innovative and usually green technologies to get an easier access to the markets. Secondly, after synthesising international and Hungarian experience, the paper made a legal suggestion to incorporate a regulatory sandbox framework into Hungarian energy law. As noted, the main focus of the international analysis were the so called regulatory sandboxes, as main products of this new, experimental kind of legislation, which, in the author's view, is the regulatory answer to the long-standing Weberian conflict between the rigidity of formal-rational law, and demands of society. Regulatory sandboxes are frameworks, especially created for clients who offer innovative products using technologies that cannot compile with the current regulatory landscape (e.g. electricity storage or smart-meters). To solve this, sandboxes offer temporal exemptions from given regulations, enabling these clients to trial their products under real market conditions, with the supervision of the competent administrative authority. In the study, the author analyses mainly British, Dutch, and German experiences with these frameworks, to incorporate them, and already existing Hungarian incentive regulations into a possible Hungarian regulatory sandbox framework. At the end of the study, it is noted that experimental legislation is a new, quickly evolving area of regulation, capable of being an effective tool in the hand of the regulator to build a greener, more future-safe regulatory landscape rather relying on discretion and cooperation instead of strict rulings and hierarchy.

GÁBOR MIHÓK

2ND PRIZE

1st year student

Business Development MA

University of Debrecen

The comparison of EU Membership experiences in Hungary or another Member State: Slovakia – Eastern Slovak Region

The main aim of the work was to present the amount of financial resources of the Structural Funds allocated for regional development, and the impact and effectiveness of the projects on the development of the region financed from these resources during the 2007-2013 and the current 2014-2020 programme period in NUTS-2 Eastern Slovakia region.

The NUTS-2 Eastern Slovakia region is made up of the Košický Self-Governing Region and the Prešovský Self-Governing Region. During the 2007-2013 programme period, a total of 1300 projects were supported with the amount of more than EUR 1.506 billion in the Košický Self-Governing Region. In the Prešovský Self-Governing Region, 1991 projects were awarded a grant for an amount exceeding EUR 2.013 billion.

During this previous programme period, mainly the implementation of projects under the Regional Operational Programme, Operational Programme 'Transport' and Operational Programme 'Environment' were supported in the Kosice Region. The implementation of all these projects has significantly improved the security and the quality of life of the population. Two of the most significant projects during the 2007-2013 period were presented in this work. For the current programme period, the approved financial instruments give a total of EUR 1.3777 billion, of which EUR 712.35 million have already been used successfully for the implementation of projects, making up only 51.7% of the available funds.

When it comes to the Presov Region, for the current programme period, the approved financial instruments give a total of EUR 1.6462 billion, of which EUR 589.90 million have already been used, making up only 36% of the available funds.

Overall, NUTS-2 Eastern Slovakia region was able to accomplish a number of significant large-budget projects through the use of financial instruments from Structural Funds, which have resulted in significant progress in a number of areas. In addition, there are also areas (for example the employment area) where the regional development professionals have raised high expectations for the more efficient use of the Structural Funds.

VIKTÓRIA VEREBÉLYI

3RD PRIZE

3rd year student

Faculty of Law

István Széchenyi University

Sovereignty and powers, certain issues of constitutional identity in the European Union

The constitutional identity of the Member States of the European Union can be called, without exaggeration, one of the greatest issues of contemporary constitutional systems. The key to the effective enforcement of the EU legal order *sui generis* is that EU legal sources must not be undermined by the norms of the legal systems of the Member States. The need for priority in relation to the legal order of the Union is in sharp contrast to the basic premise that the constitution is at the forefront of the internal legal system. The resolution of the resulting paradox rests with the body interpreting the Constitution. The conflict between the European Union and its Member States stems from the fact that, despite the transfer of competences in their integration clauses, the Member States have not relinquished their sovereignty, insisting on their national sovereignty and criticizing EU practice, which seeks to entail more and more competences.

Some of the challenges arising from the differences between the two legal systems are conflicts arising from substantive law relations concerning the validity and applicability of conflicting EU and national law, while others are of procedural nature. Preliminary ruling procedures and, in this connection, the exercise of the right to a fair trial are a matter of procedural law in which it is possible to examine constitutional identity in practice.

In the paper, after reviewing the theoretical issue of constitutional identity, the author tries to shed light on the issue of competence behind the constitutional identity of the Member States from the above-mentioned practical aspect. The problem lies not only in the difficulty of defining the conceptual elements of the constitutional identity of the Member States, but also in clarifying which body is entitled to interpret the constitutional clause with real content, authentically and with binding force.

LAURA DOMINIKA MIHÁLY

SPECIAL PRIZE

4th year student

Faculty of Law

István Széchenyi University

The European Union's response to the new global challenges
or the legal instrument for tackling terrorist content on media
sharing platform services

Cyberspace is an extremely complex phenomenon with many threats. The increased risk of these dangers supports legal liability, even requiring the actual extension of state power. The development and operation of separate regulatory mechanisms will come to the fore, which can only be developed based upon comprehensive examination. Cyberspace's rapid evolution brings about radical changes in the social, political and individual spheres. The vast influence on self-awareness, social attitudes and many other psychological phenomena affect the life of the whole community. This is an opportunity that terrorist organizations use with sensitivity to spread their own ideology and program.

However, not only does cyberspace have an impact on traditional spheres, the reverse of this phenomenon can also be observed. The social tensions, technical novelties and innovations of the traditional space are also impacting cyberspace, as can be seen in the widespread of terrorism. Taking advantage of the opportunities offered by cyberspace, terrorist organizations are strengthening their cross-border nature, posing a new challenge to states and media sharing platforms.

How is it possible that millions of YouTube users watched the beheading of American journalist James Foley live before the outrageous content was removed? How easily did terrorist organizations organize their assassinations in Paris through WhatsApp or Telegram's private messaging applications? The essay is looking for the answer to such and similar questions, which presents the relevant legal regulation of the European Union and Hungary with a multidisciplinary approach.

Unfortunately, the vast majority of the victims only think about IT security after the damage has occurred. This draws attention to the importance of preventive measures, for which the author wishes to propose a possible ambidextrous solution with the paper.

KINCSÓ KINGA ANTAL AND DONÁT NÉMETH

SPECIAL PRIZE

*2nd year students**Faculty of Law**Eötvös Loránd University*

The tool of direct democracy in the European Union: the lessons and future of the European Citizens' Initiative

The European Citizens' Initiative (ECI) is theoretically a tool of direct democracy in the European Union. The citizens' committee is a group of minimum 7 people from 7 different countries with the same idea in their mind, with the message they want to get across to the legislative bodies. After the registration process, at least 1 million EU citizens' signs from 7 different Member States is indispensable for presenting the message to the European Commission and the European Parliament. In the end, the Initiative could end in legislation, if the European Commission finds that the initiative submitted is within the framework of its powers. However, the last ECI about autochthonous, national minorities was declined by the European Commission, so the European Commission did not turn a sympathetic ear to millions of EU citizens' voice. According to recital 1 of the relevant Regulation on ECI, the "procedure affords citizens the possibility of directly approaching the Commission with a request inviting it to submit a proposal for a legal act of the Union for the purpose of implementing the Treaties". There are many debates about the efficiency of this legal instrument. Out of 106 initiatives that had been requested to be registered, only 81 initiatives were registered. Surprisingly, only 6 of them were successful, but only 2 of them ended in legislature. This study focuses on the initiative called Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures. The organisers of this initiative had to litigate in the General Court against the Commission's Decision. Although they hadn't been able to persuade the General Court, the organisers appealed to European Court of Justice, where Advocate General Paolo Mengozzi in his opinion took the organisers' side. After 6 years of litigation, the initiative was finally registered. Luckily, after the prolongation of time, with the help of László Pesty, looks like the citizens' committee collected enough signs to be the 7th successful initiative and hopefully the 3rd which can shape Europe's policy in a topic.