

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

---

**FORVM**

**Publicationes Doctorandorum  
Juridicorum**

XIII. évfolyam

SZEGED  
2023

Redigunt

TAMÁS ANTAL, ZSUZSANNA JUHÁSZ, KRISZTINA RÚZS MOLNÁR,  
ZSOLT SZOMORA, NORBERT VARGA

Collegium scientiae actorum:

ATTILA BADÓ, MÁRTA DEZSŐ, ZSUZSANNA FEJES, KLÁRA GELLÉN,  
ATTILA HARMATHY, JÓZSEF LICHTENSTEIN, BARNA MEZEY,  
GÁBOR ROKOLYA, ARNDT SINN, BÉLA SZABÓ, ISTVÁN SZABÓ,  
GERHARD THÜR

Redigit

MÁRIA HOMOKI-NAGY

Nota

FORVM Szeged

---

Szerkesztőbizottság:

ANTAL TAMÁS, JUHÁSZ ZSUZSANNA, RÚZS MOLNÁR KRISZTINA,  
SZOMORA ZSOLT, VARGA NORBERT

A folyóirat tudományos testülete:

BADÓ ATTILA, DEZSŐ MÁRTA, FEJES ZSUZSANNA, GELLÉN KLÁRA,  
HARMATHY ATTILA, LICHTENSTEIN JÓZSEF, MEZEY BARNA,  
ROKOLYA GÁBOR, SINN ARNDT, SZABÓ BÉLA, SZABÓ ISTVÁN,  
THÜR GERHARD

Főszerkesztő

HOMOKI-NAGY MÁRIA

Műszaki szerkesztő

MARVANEK JUDIT

Kiadja

GÖRÖG MÁRTA

dékán

Kiadványunk rövidítése

FORVM Szeged

ISSN 0324-6523 Acta Universitatis Szegediensis

ISSN 2063-5540 FORVM Publicationes Doctorandorum Juridicorum

## TARTALOMJEGYZÉK

|  |    |
|--|----|
| ÁRVAI GERGŐ<br>A mezőgazdasági innováció jogi aspektusai.....  | 5  |
| KASUBA RÓBERT<br>A házasság megkötésének anyagi jogi szabályozása az olasz és a magyar<br>családi jogban.....            | 21 |
| MENGXUAN CHEN<br>Digitalization in the EU Social Security Coordination System.....                                       | 43 |
| PAPP CSABA<br>Vármegyei önkormányzatiság az 1886:XXI. tc. hatálybalépését követően.....                                  | 55 |
| SZABÓ ATTILA<br>Klíma és vándorlás: Magyarország reagálási lehetőségei.....  | 71 |
| VARGA DÓRA<br>A kiskereskedelmi adó és távközlési adó bemutatása a Tesco-Global és a<br>Vodafone ítéleten keresztül..... | 93 |



ÁRVAI GERGŐ\*

## A mezőgazdasági innováció jogi aspektusai\*\*

### I. Bevezetés

A bevezető gondolatok körében kiemelendő, hogy a világ mezőgazdasága, ezzel együtt pedig az agrár-termeléstechológia az elmúlt évszázadban gyökeresen átalakult. A változások elsődlegesen a fejlett nyugati világ országait érintik, de a gazdaságilag elmaradottabb régiókban is megfigyelhető a lassabb ütemű átalakulás.<sup>1</sup> Ezen változásokat egyrészt a technológiai vívmányok, a különböző innovatív megoldások alkalmazása eredményezi, másfelől pedig a megváltozott környezeti feltételrendszer és a rohamosan növekedő népességszám meg is követeli. A globális problémák (úgy mint éghajlatváltozás, népességnövekedés, élelmiszer- és ivóvízhiány, stb.) új kihívások elé állítják az agráriumot, amelynek funkciója évezredek óta változatlan, nevezetesen a népesség megfelelő mennyiségű és minőségű élelmiszerral való ellátása. Az egyik legnagyobb fenyegetést az éghajlatváltozás okozta problémák jelentik, amelyek következtében számos helyen megnövekedett az évi átlaghőmérséklet, bizonyos területeken a mindennapokat érintő, állandó vízhiány következett be, valamint egyre gyakrabban szélsőséges időjárási jelenségek váltak rendszeressé. Az ENSZ és az UNESCO szakértői által összeállított dokumentum szerint 3,5 milliárd ember az évnél egy hónapjában biztosan nem jut megfelelő mennyiségű és minőségű édesvízhez.<sup>2</sup> A szélsőséges időjárási viszonyok Magyarországot sem kímélik, aktuális példaként szolgál a 2022-es év aszálykatasztrófája, amely történelmi mértékű kárt okozott a magyar agráriumnak.<sup>3</sup>

Az agrárium fejlődése több szakaszra bontható, különböző források eltérő sarokpontokhoz kötik a mezőgazdasági fejlődés egyes korszakait Magyarország agrártörténetében. A közelmúlt jogforrásai közül kiemelést érdemel a 1456/2017. (VII. 19.) kormányhatározat, amellyel megtörtént a Digitális Jóléti Program 2.0 elfogadása. Ennek keretében

\* PhD-hallgató, SZTE-ÁJTK Doktori Iskola, Üzleti Jogi Intézet

\*\* A Kulturális és innovációs minisztérium ÚNKP-22-3 kódszámú új nemzeti kiválóság programjának a nemzeti kutatási, fejlesztési és innovációs alapról finanszírozott szakmai támogatásával készült.

<sup>1</sup> HORVÁTH JÓZSEF – KOMAREK LEVENTE: *A világ mezőgazdaságának fejlődési tendenciái*. Szegedi Tudományegyetem Mezőgazdasági Kar. Hódmezővásárhely, 2016. 39–45. pp.

<sup>2</sup> Forrás: <https://qubit.hu/2023/03/22/globalis-vizvalsagra-figyelmeztet-az-ensz-es-az-unesco-legujabb-jelentese> (Letöltés ideje: 2023. 04. 08.).

<sup>3</sup> Forrás: <https://jogaszvilag.hu/cegvilag/az-aszalykar-mentesiti-a-gazdakot-kotelezettsegeik-teljesitese-alol/> (Letöltés ideje: 2023. 09. 15.).

született meg „Magyarország Digitális Agrár Stratégiája 2019-2022” című dokumentum, összhangban az Európai Unió Közös Agrárpolitikájával. A 1470/2019. (VIII. 1.) kormányhatározattal deklarált Digitális Agrár Stratégia szerint Magyarország agrárfejlődése négy meghatározó korszakra bontható:

1. A II. világháborút megelőző időszakban a „munkaintenzív” korszakról beszélhetünk, ekkoriban hazánk népességének még közel fele a mezőgazdaságban dolgozott.
2. A XX. század közepétől az erőgépek (traktorok), műtrágyák, hibridvetőmagok, növényvédőszeres és további innovációk új löketet adtak a fejlődésnek, ez „zöld forradalomként” kerül aposztrofálásra.
3. A XX. század végén, valamint a napjainkban jelenik meg a „precíziós gazdálkodás” korszaka.
4. A prognózis szerint a következő fejlődési szint pedig a „smart farming” korszaka lesz.

A jelenkor kihívásai közül kiemelt problémát jelent a rohamosan növekedő népességszám. Általánosságban rögzíthető anomália, hogy egyre szűkösebb természeti erőforrásokkal gazdálkodva kell egyre növekvő számú népességet élelmezni. „... *A jelent követő négy évtized során várhatóan 30%-kal növekszik a Föld lakossága. Ha a fogyasztási szerkezet változatlan maradna, akkor kb. 30%-kal bővülne az élelmiszerek iránti kereslet. ... Amíg 1960-2010 között az egy főre jutó szántóterület 0,41 hektárról 0,23 hektárra csökkent, 2050-re ez akár jóval 0,2 hektár alá zsugorodhat. Ez azt jelenti, hogy egy fő élelmiszerszükségletét egyre kisebb területen kell előállítani.*”<sup>4</sup> Ezen feltevést egyebekben a Központi Statisztikai Hivatal adatai is megerősítik, miszerint „...1960-ban közel 3 milliárd fő volt a lakosság népessége, addig feltehetően 2050-re közel 10 milliárd lesz.”<sup>5</sup>

A globálisan növekvő létszámú populációval egyidejűleg a fejlett nyugati országokban megfigyelhető tendencia, hogy az agrárium sokkal kevesebbet képes foglalkoztatni, elsődlegesen a nagy teljesítményű erőgépek, a magas hatóanyag-tartalmú műtrágyák, a magas hatásfokú növényvédőszeres, valamint a digitalizációs technológiák térhódításának köszönhetően. Modernkori irányzat, miszerint a korábban mezőgazdaságban foglalkoztatott népességet apránként az ipar, majd a szolgáltatások szektora vonzza magához. Mindez hazánkra is jellemző, hiszen „... *az ipar és más ágazatok lassú fejlődése következtében a népességben belül a mezőgazdasági lakosság aránya a század elején még megközelítette a 66 százalékot és közvetlenül a második világháború után még 50 százalék fölött volt.*”<sup>6</sup> Ezen számadat az elmúlt években a 3% alatti érték körül alakult Magyarországon a KSH vonatkozó adatsorai szerint.<sup>7</sup> A szóban forgó termelési-gazdasági körülmények elsődlegesen a nagyüzemi birtokkoncentráció folyamatát gyorsítják. Mindennek a gazdasági, valamint a szociológiai és környezeti megítélése eltérően alakul. A tisztán közgazdasági-pénzügyi aspektusból történő megközelítés esetén a jelenségnek elsődlegesen pozitív hozadékai vannak, hiszen növekednek a termésátlagok, a munkavégzés haté-

<sup>4</sup> HORVÁTH – KOMAREK 2016, 134. p.

<sup>5</sup> Forrás: [https://www.ksh.hu/interaktiv/grafikonok/vilag\\_nepessege.html](https://www.ksh.hu/interaktiv/grafikonok/vilag_nepessege.html) (Letöltés ideje: 2023. 04. 06.).

<sup>6</sup> OROS IVÁN: *A birtokszerkezet Magyarországon*. Statisztikai Szemle 2002/7. 674–697. pp.

<sup>7</sup> Forrás: [https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_hosszu/h\\_q1f017.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_q1f017.html) (Letöltés ideje: 2023. 09. 11.).

konysága magasabb fokú, alacsonyabbak a termelés/előállítás fajlagos költségei, valamint az egyes munkafolyamatok hatékonyabb ütemezése is lehetővé válik, amelyek összességében magasabb jövedelmet biztosítanak a gazdálkodó számára, további gazdasági előnyök mellett, jóllehet a jelenség externáliákkal is jár. A nagyüzemi, gyakran monokultúras struktúra szociológiai, valamint környezetvédelmi szempontból korántsem fest ennyire pozitív képet. Általános folyamat, hogy az agrárium által korábban vidéken biztosított munkahelyek csökkenésével a népesség a városokba vándorol, ezzel a vidék elnéptelenedik.<sup>8</sup> Közismert továbbá, hogy a mezőgazdaságban alkalmazott kemikáliák (túlzott) használata pedig a teljes ökoszisztémára káros hatással lehet. Tanka Endre álláspontjához csatlakozva, a nagyüzemi gazdálkodás hosszútávon az egész ágazatra káros hatást gyakorol, mert „*az iparszerű monokultúrára épülő, környezetpusztító nagybirtok, amely az élők munkát kiszorító bér munkán alapul, az ökoszociális értékrendet (a gazdasági-, társadalmi- és környezeti hatékonyság együttes követelményét) merőben tagadja, így egyeduralma fenntarthatatlanná teszi a mezőgazdaságot.*”<sup>9</sup> Mindezek alapján indokoltan fogalmazódtak meg az elmúlt évtizedekben a mezőgazdaságot érintő innovációk kapcsán a fenntarthatóság, valamint a fenntartható fejlődés kritériuma.<sup>10</sup>

Mind globális, mind hazai viszonylatban az elsődleges cél a megváltozott körülményekhez alkalmazkodva, fenntartható és versenyképes módon biztosítani az élelmiszerellátást és az élelmiszerbiztonságot. Bizakodásra adhat okot, hogy a modernkori problémák megoldására számos innovatív elképzelés, technológiai lehetőség kínálkozik, azonban vannak olyan hátráltató tényezők, amelyek az új technológiák térnyerését jelentős mértékben gátolják, esetenként pedig ellehetetlenítik. Ezen tényezőket vizsgálva első helyen a pénzügyi, közgazdasági szempontok merülnek fel, de vannak technikai, valamint helyspecifikus tényezők is, nem utolsósorban pedig jogi anomáliák is megjelennek a tárgykört vizsgálva. Az innovatív technológiák elterjedését akadályozó valamennyi tényező részletes elemzésére jelen tanulmány keretei között nincs lehetőség, a vizsgálat középpontjában a jogi aspektusok helyezkednek el.

Jelen tanulmány a mezőgazdasági innováció elterjedését akadályozó jogi tényezőkre összpontosít. Előzetes feltevésként rögzítendő, hogy a mezőgazdasági innovációs technológiák (ezek közül külön kiemelendő a mezőgazdasági célú drónok alkalmazása, az önvezető technológiák problémaköre, illetőleg a mezőgazdasági öntözés környezetjogi kérdései) között egyfajta összekötő kapocsként a „*precíziós gazdálkodás*”, valamint a „*precíziós mezőgazdaság*” fogalmi köre szolgál. Jelen tanulmány a feltárt források tükrében a precíziós gazdálkodás fogalmi körére épít. A kutatás elsősorban a magyar viszonylatok vizsgálatára terjed ki, azonban a kérdéskör globális jellegére tekintettel külföldi példák is beemelésre kerültek a tanulmányban.

<sup>8</sup> Forrás: <https://cor.europa.eu/hu/news/Pages/europe-s-demographic-challenges-require-local-solutions.aspx> (Letöltés ideje: 2023. 09. 15.).

<sup>9</sup> TANKA ENDRE: *Rendszerváltás a magyar birtokpolitikában*. In: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*. Novotni Alapítvány. Miskolc, 2010. 284–285. pp.

<sup>10</sup> GOMBOS KATALIN – SZIEBIG ORSOLYA JOHANNA: *Az európai uniós környezetvédelmi szabályozás legújabb irányai*. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest, 2021. 13–21. pp.

## II. A precíziós gazdálkodás fogalmi köre

A kutatás a precíziós gazdálkodás fogalmi körének meghatározásával kezdődött. Az Amerikai Egyesült Államokból induló modellről az elmúlt évtizedekben számos tudományos munka látott napvilágot, a legtöbb fogalom-meghatározás a tudományterületi besorolás függvényében egyezőséget mutat. Lényeges motívum, hogy a legtöbb kutató közgazdasági, illetőleg agrárgazdaságtani, környezeti-környezetvédelmi vagy agrotechnológiai aspektusból közelíti meg a tárgykört, a jogtudományi jellegű megközelítés jóval ritkábbnak tekinthető. A hazai jogtudományi munkákat vizsgálva Fodor László neve külön kiemelését érdemel, aki a precíziós gazdálkodás fogalmi körével az elsők között és mélyrehatóan foglalkozott. Előzetesen rögzíthető, hogy a precíziós gazdálkodásról, illetve precíziós mezőgazdaságról a legtöbb szerző egy fenntartható és versenyképes innovatív termelési rendszerként vélekedik, azonban elszórtan azon vélemény is megjelenik, miszerint csak a multinacionális gépgyártó, valamint inputanyag-előállító és forgalmazó vállalatok ügyes, ún. „*zöldre festett*” reklámfogásaként értékelhető a jelenség. A vélemények megszanak, azonban az idő előrehaladtával egyre kevésbé megkérdőjelezhető a precíziós gazdálkodás térhódítása, mindez tudományos eredményekkel is alátámasztható.<sup>11</sup>

A precíziós gazdálkodás fogalmi körének tisztázása a konkrét jogi problémák nevesítésének előfeltétele. Tekintettel arra, hogy a jelenség számos attitűddel rendelkezik, az egyes fogalmi elemek lehatárolása, valamint azok jogi értelmezése összetett kérdésként jelentkezik. A történeti előzmények tekintetében elfogadottnak tekinthető az álláspont, miszerint az első hivatalos definíció 1997-ből, az Amerikai Egyesült Államok Képviselőházától származik. A meghatározás szerint a precíziós mezőgazdaság „... *egy integrált információ és termelésbázisú mezőgazdálkodási rendszer, melynek célja hosszú távon, helyspecifikusan és a gazdaság egészére vonatkozóan növelni a termelés hatékonyságát, termelékenységét és jövedelmezőségét az élővilágra és a környezetre irányuló nem kívánatos hatások egyidejű minimalizálása mellett.*”<sup>12</sup>

Fodor László vonatkozó tanulmányában<sup>13</sup> részletesen bemutatja, hogy a precíziós gazdálkodásnak mind nemzetközi, mind hazai viszonylatokban számtalan fogalom-meghatározása létezik. Ezen meghatározások több fogalmi elem tekintetében (elsődlegesen a modern gépek és eszközök használata, innovatív technológiák bevezetése, alacsonyabb környezetterhelés, fenntarthatósági alapkritérium, stb.) egyezőséget mutatnak, mindazonáltal annak függvényében, hogy a fogalom megalkotója a precíziós gazdálkodás mely

<sup>11</sup> BONGIOVANNI R. – LOWENBERG-DEBOER J.: *Precision Agriculture and Sustainability*. Precision Agriculture. 2004/5. 359–387. pp.

<sup>12</sup> HUSTI ISTVÁN: *Gondolatok és vélemények a precíziós mezőgazdálkodásról*. Mezőgazdasági Technika 2018/7. 2. p.

<sup>13</sup> FODOR LÁSZLÓ: *Jogi– szabályozási szempontból releváns akadályok a precíziós gazdálkodás hazai elterjedése előtt*. In: Gellén, Klára (szerk.) *Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században*, 2. Iurisperitus Kiadó. Szeged, 2020. 21–24. pp.



jellemvonására kívánta helyezni a hangsúlyt, bizonyos fogalmi többletelemek is beazonosíthatók. Fodor László és szerzőtársai munkájukban<sup>14</sup> technológiásan meghatározásként kiemelik a „Precíziós Mezőgazdaság Nemzetközi Tudományos Társaság” (International Society for Precision Agriculture) által 2019 nyarán rögzített hivatalos, ám nem jogi megközelítésű definícióként értékelhető meghatározást, miszerint: „*A precíziós gazdálkodás olyan gazdálkodásmenedzsment, amely az időbeli, térbeli és egyedi adatokat összegyűjti, feldolgozza, elemzi és más információkkal kombinálja a menedzsment döntéseinek támogatása, a jobb erőforrás-felhasználási hatékonyság, a termelékenység, a minőség, a jövedelmezőség és a mezőgazdasági termelés fenntarthatósága érdekében.*”<sup>15</sup> A hazai szakirodalomból Erdeiné Késmárki-Gally Szilvia rövid, tömör közgazdasági megközelítésű fogalom-meghatározását érdemes kiemelni, miszerint: „... *a precíziós gazdálkodás olyan műszaki, informatikai, információs technológiai és természettechnológiai alkalmazások összessége, amelyek hatékonyabbá teszik a termelést, valamint a mezőgazdasági gépjárműszervezést.*”<sup>16</sup> A teljesség igénye nélkül a hivatkozott fogalmi meghatározások alapján sommásan megállapítható, hogy a definíciók bár ugyanarra a fogalomra, illetőleg jelenségre, nevezetesen a precíziós gazdálkodásra koncentrálnak, azok között mégis jelentős eltérések figyelhetők meg, amelyek elsődleges oka a precíziós gazdálkodás összetettsége és sokszínűsége.

### *1. A közös fogalmi elemek*

Mivel az elvégzett kutatások alapján egzakt és kizárólagos, jogtudományi szempontból alkalmazható fogalmi meghatározás nem rögzíthető a precíziós gazdálkodás vonatkozásában, ezért a jelenség egyes, különálló fogalmi elemeinek a lehatárolása, valamint a közös fogalmi elemek összegyűjtése képezte a vizsgálat során következő állomását. A probléma lényegében megegyezik a fogalom-meghatározás anomáliájával, miszerint tudomány területenként eltérő fogalmi elemek bírnak eltérő súlyú relevanciával. A vizsgálat során Husti István munkájában rögzítettekkel megegyezően sikerült a legtöbb meghatározás szerint (részben) közösnek tekinthető elemeket azonosítani, miszerint „... *a különféle megközelítések ellenére mégis akadnak olyan elemek, amelyek számos fogalom meghatározásban fellelhetők: Ilyen,*

- 1. az új termelési módszerre és menedzsmentre épülő mezőgazdasági fejlesztési koncepció,*
- 2. a hely- és termékspecifikus adatok intenzív használata,*
- 3. a termelési feltételek és eljárások optimalizálása a szenzortechnológiák és alkalmazási technikáik segítségével,*

<sup>14</sup> FODOR LÁSZLÓ ET AL.: *Szabályozási problémák a precíziós gazdálkodás hazai helyzetének társadalomtudományi elemzése alapján.* Miskolci Jogi Szemle. 2020/1. 5–23. pp.

<sup>15</sup> Forrás: <https://www.globalagtechinitiative.com/market-watch/ispa-forms-official-definition-of-precision-agriculture/> (Letöltés ideje: 2023. 09. 02.).

<sup>16</sup> ERDEINÉ KÉSMÁRKI-GALLY SZILVIA: *A precíziós gazdálkodás jelentősége a mezőgazdaság versenyképességében.* Multidiszciplináris kihívások sokszínű válaszok. 2020/2. 43–58. pp.

4. az innovatív technológiai újítások által: erőforrás-takarékosság és költséghatékonyosság, valamint
5. a környezetre mért káros hatások csökkenése.”<sup>17</sup>

Mindezen megállapításokat azzal szükséges kiegészíteni, hogy a hazai viszonylatokat tekintve jelenleg a precíziós gazdálkodás elsődlegesen, de nem kizárólagosan a szántóföldi növénytermesztés tekintetében fejt ki számottevő hatását. Bizonyos technológiai újítások szükségképpen az állattenyésztésben, valamint a kertészeti kultúrák esetében is megjelennek, azonban a zászlóshajónak továbbra is a szántóföldi növénytermesztés tekinthető. A vonatkozó megállapításokat összegezve azon koncepcionális kérdés fogalmazódik meg, hogy lehetséges-e, illetőleg szükséges-e egy egzakt és konkrét, szabályozási szempontból alkalmazható definíciót adni a precíziós gazdálkodásnak. A kérdésre a választ a már hivatkozott munkák között találjuk, miszerint: „...a tanulmányozott szakirodalmak és az interneten elérhető legkülönfélébb dokumentumok (...) alapján – jelenleg legalábbis – egységes, a jogi szabályozásban is használható (jogi) definíció nehezen volna adható. Ennek okaként sejthető, hogy olyan gazdálkodási formáról van szó, amelynek a fogalmi elemei a mindenkori műszaki, gazdasági, tudományos megközelítések/lehetőségekhez és szakpolitikai célokhoz egyaránt igazodhatnak.”<sup>18</sup> Jóllehet, jogalkotási szempontból egy precíziós gazdálkodásra vonatkozó konkrét jogszabály, vagy jogszabály-csomag hatékonyabb jogalkalmazást tehetne lehetővé, azonban az élenjáró jogtudós megállapítását segítségül hívva: „A fogalomalkotás korlátai egyben a jogi szabályozás korlátai is.”<sup>19</sup> Mindebből következik, hogy a problémakört eltérő aspektusból szükséges megközelíteni. A precíziós gazdálkodás összetett struktúrájából adódóan számos jogterületet érint, amelynek eltérő jellemzői vannak. A részproblémák és az érintett jogterületek feltérképezése a kutatás során következő állomását jelenti.

### III. A precíziós gazdálkodás térnyerését akadályozó tényezők

Jelen tanulmány korábbi fejezeteiben kifejtésre került, hogy a mezőgazdasági innováció, azon belül pedig elsődlegesen a precíziós gazdálkodás elterjedését akadályozó jogi korlátok képezik a vizsgálat elsődleges tárgyát. A precíziós gazdálkodásra vonatkozó egzakt, jogi értelemben maradéktalanul alkalmazható definíció megalkotására nem került sor, mindazonáltal kérdésként körvonalazódik, hogy szükséges-e egyáltalán konkrét, akár jogszabályi fogalom-meghatározást adni a jelenségnek vagy elegendő, ha a kapcsolódó szegmensek nyerne külön-külön ágazati szabályok formájában előírásokat, esetlegesen már meglévő jogszabályok finomhangolása indokolt. A területet vizsgálva nem csupán az egységes szabályozás hiánya állapítható meg, hanem az egyes kapcsolódó ágazati részletszabályok is gyakran hiányosak, értelmezésük tisztázatlan. Erre a közelmúltból példaként szolgálhat mezőgazdasági célú drónok alkalmazásának anomáliája, amelyet Hegyes

<sup>17</sup> HUSTI 2018, 2. p.

<sup>18</sup> FODOR 2020, 24. p.

<sup>19</sup> FODOR 2020, 24. p.

Péter vonatkozó munkájában<sup>20</sup> részleteiben feldolgozott. A mezőgazdasági innovációs technológiák térnyerését bonyolítja továbbá, hogy bizonyos tárgykörök elsődlegesen az Európai Unió szabályozási égisze alá tartoznak (pl.: Közös Agrárpolitika, élelmiszerbiztonsági szabályok, drónokra vonatkozó rendelkezések, stb.), más területek pedig tagállami hatáskörbe (pl.: földforgalmi szabályok, pénzügyi jogi kérdések, stb.).

Fodor László és szerzőtársainak álláspontja szerint a precíziós gazdálkodás „*elterjedése (csak) bizonyos feltételek teljesülése esetén, illetve (csak) bizonyos mértékig, a társadalom számára hasznos lehet.*”<sup>21</sup> Ebből a megfogalmazásból is kitűnik, hogy önmagában a technológiai fejlődés nem jelent teljes körű megoldást a bevezető gondolatok körében kifejtettekre, ahhoz további közgazdasági-pénzügyi, valamint jogalkotási, illetőleg szabályozási tényezők integrálása, valamint gazdasági és társadalmi változások bekövetkezése is szükséges. A precíziós gazdálkodás térnyeréséhez kapcsolódó valamennyi tényezőt taxatív felsorolni jelen tanulmány keretei között nem lehetséges, mindazonáltal ezen tényezők által közvetlenül vagy közvetve érintett jogi diszkrpanciák beazonosíthatók. Ezen problémaköröket feltárva az alábbiak szerint kerültek csoportosításra az érintett szabályozási tárgykörök:

1. Finanszírozási és támogatási kérdések, Közös Agrárpolitika 2023-2027
2. A magyar birtokstruktúrából és a földforgalmi szabályozásból eredő anomáliák (továbbá az üzemszabályozás hiánya)
3. Tárgyspecifikus anomáliák
4. Munkajogi és adózási kérdések, adatvédelem
5. Egyebek

Az alkalmazott csoportosítás nem kizárólagos. A precíziós gazdálkodáshoz szorosan kapcsolódó, azonban nem tisztán jogi relevanciával bíró problémák gyakran több szabályozási területet is érintenek. (Pl.: A szaktudás, valamint szakképzés hiánya összefüggést mutat a finanszírozási-támogatási kérdéskörrel, valamint felmerülhetnek munkajogi, adózási aspektusok is.) Mindazonáltal álláspontom szerint a felsorolt kategóriák lefedik a jogi tárgykörök jelentős részét. A vonatkozó felsorolás kapcsán kiemelés érdemel, hogy annak sorrendisége a precíziós gazdálkodás térnyerésére gyakorolt hatás mértékéhez igazodik. Jelen tanulmány keretében a három legjelentősebb tárgykör érintőlegesen kifejtésére kerül sor.

### *1. Finanszírozási és támogatási kérdések, Közös Agrárpolitika 2023-27*

A precíziós gazdálkodás hazai térhódításának koncepcionális kérdése a jelenleg alkalmazott technológiákról történő átálláshoz szükséges pénzügyi forrásokat érinti. A precíziós technológiák beszerzése, valamint fenntartása jelentős összegeket emészt fel, azonban a

<sup>20</sup> HEGYES PÉTER: *A drónok használatának jogi kérdései az agrárium területén*. In: Gellén Klára (szerk.): *Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században*, 2. Jurisperitus Kiadó. Szeged, 2020. 61–74. pp.

<sup>21</sup> FODOR LÁSZLÓ ET AL. 2020/1., 5–23. pp.

legtöbb gazdálkodó nem rendelkezik az ehhez szükséges pénzeszközökkel, ezért az átállás sikerességét alapvetően befolyásolják az Európai Unió által folyósított támogatások, valamint pályázati lehetőségek. (A jelenlegi időszaktól eltérő, kiegyensúlyozottabb pénzügyi körülmények esetén, valamint kedvezőbb kamatkörnyezetben a rendelkezésre álló hitelkonstrukciók, esetlegesen a kamattámogatásban részesülő agrárhitelek jelenthetnek megoldást a finanszírozási problémákra.) Tekintettel arra, hogy az Európai Unió Tanácsa által elfogadott – a 2023-2027-es időszakban alkalmazandó – új Közös Agrárpolitika a remények szerint egy méltányosabb és a fenntartható fejlődést kiemelt prioritásként kezelő redisztribúciós rendszert fog megvalósítani, ezért a támogatási ciklus legfőbb célkitűzései között megjelenik a fenntarthatósági kritérium a környezetvédelmi és éghajlatpolitikai célokkal összefüggésben, a versenyképesség, az ambiciózusabb környezetvédelmi, ún. „zöld” törekvések, továbbá a tudásépítés, a kutatás és az innováció is.<sup>22</sup> Ezen direktívák elérésének kézenfekvő eszköze lehet a precíziós gazdálkodásra való átállás pénzügyi támogatása. Az Európai Parlament „Az innováció és a gazdasági fejlődés előmozdításáról a jövőbeli európai mezőgazdasági gazdálkodásban” című állásfoglalása, továbbá az Európai Bizottság „Az élelmiszer-ágazat és a mezőgazdaság jövője” című közleménye külön kiemelést érdemel a közelmúltból, amelyek közvetetten szintén a precíziós gazdálkodásra való mielőbbi átállást szorgalmazzák. Az átállásra való lehetőséget és hajlandóságot jelentős mértékben befolyásolják a rendelkezésre álló pályázati lehetőségek. (Pl.: VP2-4.1.8-21 kódszámú „Mezőgazdasági digitális átálláshoz kapcsolódó precíziós fejlesztések támogatása” című pályázat.)

A finanszírozási és támogatási lehetőségek nem csupán az egyes precíziós eszközök, valamint technológiák beszerzése kapcsán bírnak jelentőséggel, hanem számos járulékos kérdés vonatkozásában. Kézenfekvő példaként szolgál az agrárképzés fejlesztésének égető szüksége, valamint az agrárszaktudás általánosnak tekinthető hiánya, az agrárképzés felzárkóztatásának problémaköre. A megfelelő szaktudással, illetve szakértelemmel rendelkezők nélkül a precíziós gazdálkodásra történő átállás sem lehet sikeres, hiszen a vonatkozó technológiák magasszintű műszaki és informatikai ismereteket követelnek meg az alkalmazói körtől. A kapcsolódó kormányzati célkitűzésekkel az agrárképzés fejlesztése összhangban áll,<sup>23</sup> mindazonáltal a fejlesztés sikerességét alapjaiban határozzák meg a pénzügyi-támogatási kérdések.

A precíziós gazdálkodásra való átállás finanszírozása elsődlegesen politikai döntés függvénye, azonban a pénzügyi eszközök újraelosztásának kapcsán juthatnak érvényre azon közösségi alapelvek (pl.: szolidaritás elve), amelyek valamennyi gazdálkodó számára lehetőséget biztosítanak az átálláshoz. A precíziós eszközök beszerzéséhez kapcsolódó finanszírozás visszasságai között említendő, hogy a beruházások költségei a kisebb gazdálkodókat közvetett módon kizárják a versenyből. Az Közös Agrárpolitika a korábbi kritikákra reagálva ugyan kiemelt jelentőségű ügyként tekint a támogatások méltányosabb és igazságosabb elosztására,<sup>24</sup> azonban ez nem képes ellensúlyozni az üzemméreték közötti különbségekből adódó problémákat. A 2023-2027 közötti támogatási ciklusban

<sup>22</sup> Forrás: [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27\\_hu](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_hu) (Letöltés ideje: 2023. 09. 19.).

<sup>23</sup> Forrás: <https://kormany.hu/hirek/jovonk-zaloga-az-agrar-felsooktatás> (Letöltés ideje: 2023. 09. 05.).

<sup>24</sup> Forrás: [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27\\_hu](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_hu) (Letöltés ideje: 2023. 09. 16.).

jól látható, hogy a döntéshozó igyekezett a kisebb méretű gazdaságok, valamint a fiatal gazdálkodók számára kedvező kifizetési jogcímeket kialakítani (pl.: a területalapú támogatáson belül a redisztributív/ újraelosztó kifizetési jogcím, vagy éppen a fiatal gazdák támogatása), mindazonáltal ezen gazdaságok precíziós átállásához ezek a többletbevételek nem elegendők. A pályázati lehetőségek ellenére bizonyos üzemméret alatt egy-egy nagyértékű eszköz beszerzése irracionális megtérülési idővel járna, valamint a beszerzést követően a fajlagos költségek túlságosan magasak lennének, amely az adott gazdaság működését közép-hosszú távon megbénítaná. Magyarországon jellemzően a 200-300 hektár feletti szántóterületen tevékenykedő gazdaságok részéről lehet pénzügyileg indokolt döntés a precíziós gazdálkodásra való átállás.

## 2. A birtokstruktúra anomáliáiból és a földforgalmi szabályozásból eredő problémák

A szerzői feltevés szerint a pénzügyi kérdéseket követően a hazai birtokstruktúra szerkezete, valamint a földforgalmi szabályozás anomáliái képezik a precíziós gazdálkodás térnyerésének egyik legjelentősebb akadályát. A magyar birtokstruktúra különös jellemvonása, hogy a rendelkezésre álló termőföldalapnak több milliós tulajdonosa van, azonban ennek ellenére a nagyüzemi földhasználat a meghatározó. A földtulajdonosok és a földhasználók személyi köre két egymástól elkülönülő, szűk keresztmetszettel rendelkező halmazokat alkot. Ezen állapot történeti előzményeit illetően kiemelést érdemel Győri Ágnes és Kovách Imre szerzőtársaktól származó megállapítás, miszerint „... föld tulajdonosa és a föld tényleges megművelője egyetlen korszakban sem volt feltétlenül ugyanaz a jogi vagy magánszemély.”<sup>25</sup> Mindezt Tanka Endre gondolatai nyomán: „A földtulajdonnál a magántulajdon közel kétféle tulajdonosi népszerűség számára nem jelent birtoklást és a föld termelőszerszámaként használatát, így nem biztosíthatja a gazdálkodásból való megélhetést. Közgazdasági és szociológiai mérce szerint ez – a jogosult szempontjából – csak névleges, látszat-tulajdon, átmeneti jogi forma.”<sup>26</sup> Tekintettel arra, hogy a nagyüzemek jellemzően mezőgazdasági termelőszervezetként, azaz jogi személyként működnek, amelyek földtulajdon nem szerezhetnek, ezért a legdominánsabb földhasználati jogcím nem a saját tulajdonjogon alapuló használat, hanem a haszonbérlet. A KSH adatai szerint 2021-ben a szántóterületek 53%-át haszonbérlet jogcímén használták Magyarországon.<sup>27</sup> Ezen tényezők miatt a hazai birtokstruktúra sajátosnak tekinthető, amelynek elsődlegesen történeti okai vannak. Andréka Tamás szerint „Magyarországon – történelmi és gazdasági okokra visszavezethetően – a földbirtok struktúra jelentősen eltér az európai szerkezettől, tekintettel arra, hogy közel 3,3 millió földtulajdonos mintegy kevesebb mint 2 hektár átlagos mezőgazdasági területtel rendelkezik.”<sup>28</sup>

<sup>25</sup> GYŐRI ÁGNES – KOVÁCH IMRE: *A települési egyenlőtlenségek új dimenziója: a mezőgazdasági földhasználat szerkezete*. Tér és Társadalom, 2022/1. 60. p.

<sup>26</sup> TANKA ENDRE: *Rendszerváltás a magyar birtokpolitikában*. In: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*. Novotni Alapítvány. Miskolc, 2010. 283. p.

<sup>27</sup> Forrás: <https://www.ksh.hu/s/kiadvanyok/termofoldarak-es-berleti-dijak-2021/> (Letöltés ideje: 2023.02.08.).

<sup>28</sup> ANDRÉKA TAMÁS: *Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdasági versenyképességének szolgálatában*. In: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*. Novotni Alapítvány. Miskolc, 2010. 11. p.

Jóllehet a haszonbérlet alapján történő földhasználat jogi értelemben „*egylenlő*” a saját tulajdonjogon alapuló használattal, hiszen a vonatkozó földhasználati jog önálló dologi jogi jogosultság,<sup>29</sup> így a haszonbérlő ugyanúgy birtokolja, használja a földet, szedi annak hasznait, viseli a gazdálkodás körében felmerülő költségeket, jogosult a kapcsolódó támogatások iránti kérelmek benyújtására, mint akinek a föld saját tulajdonát képezi. Mindazonáltal a haszonbérlet törvényben rögzített, kizárólag határozott időtartamra köthető jellegére<sup>30</sup> tekintettel az egyes beruházások korlátját képezheti. Mivel a haszonbérleti időszak lejártát követően a föld újbóli haszonbérbeadása esetére az előhaszonbérletre jogosultak sorrendjét, valamint az előhaszonbérleti jog gyakorlásának szabályait kógens rendelkezések<sup>31</sup> rögzítik, így a korábbi haszonbérlő jövőbeli pozíciója bizonytalanná válhat. (E körben célszerű és indokolt módosítást eszközölt a jogalkotó a „*volt haszonbérlői*” ranghely<sup>32</sup> kiemelésével a közelmúltban.) A haszonbérleti időszak alatt harmadik személy javára történő értékesítés a haszonbérlő későbbi földhasználatát szintén ellehetetlenítheti.

Sommásan megállapítható, hogy a haszonbérlet jogcímén történő földhasználat akadályát képezheti a precíziós gazdálkodásra történő átálláshoz szükséges beruházásoknak, szemben a saját tulajdonjogon alapuló földhasználattal. Leggyakrabban öntözési beruházásoknál merül fel problémaként, hogy a gazdálkodó nem akar olyan földterületen nagyértékű öntöző berendezést létesíteni, ahol a későbbiekben bizonytalan a jogszerű saját használat kérdése, a haszonbérleti jogviszony megszűnését követően pedig a mezei leltárral való elszámolás külön problémát jelenthet.<sup>33</sup> A probléma nagyobb értékű precíziós eszközök, berendezések vonatkozásában is fennáll, mert a használt földterületek csökkenésével a vonatkozó hatékonysági mutatók csökkennek, a fajlagos költségek pedig növekednek. Mindezen kérdéskör messzire vezet, mindazonáltal a magyar szabályozás szerint a haszonbérlőnek relatív gyenge pozíciója van a későbbi jogviszony fenntartása tekintetében, szemben más nemzeti szabályozásokkal.<sup>34</sup> (Pl.: Franciaország – Code Rural)

Az agrárium precíziós átállásának földforgalmi jellegű akadályai kapcsán nem csupán a saját tulajdon-haszonbérlet kérdésköre jelenik meg, hanem a széttagolt, felaprózódott birtokstruktúra anomáliája is. Bobvos Pál 1998-ban a probléma lényegét az alábbiak szerint fogalmazta meg: „... a földtulajdon átrendeződésének két következményét kell kiemelni. Az egyik, hogy a földtulajdonosok számának megnövekedésével a földbirtokok túlzottan elaprózódtak, ez igen nehezé teszi a földterület egy jelentős részén a korszerű gazdálkodást és az európai piacokért folyó versenyben való helytállást. A másik pedig az, hogy a föld jelentős része a mezőgazdasággal nem élethivatásszerűen foglalkozók tulajdonába került, akik földjeiket jelenleg bérbe adják, később a földek eladásával pedig tőkét

<sup>29</sup> 2218/2010. polgári elvi határozat.

<sup>30</sup> 2013. évi CXXII. törvény 44. §.

<sup>31</sup> 2013. évi CXXII. törvény 45–50. §§.

<sup>32</sup> 2022. évi LXVII. törvény.

<sup>33</sup> KURUCZ MIHÁLY: *A mezei leltár mint a mezőgazdasági tevékenységgel összefüggő befejezetlen termelés költségei érvényesítésének kérdései a mező-, erdőgazdasági hasznosítású földek forgalmának és használatának új közjogi korlátozási rendszerében.* In: Gellén Klára (szerk.): *Honori et virtuti - ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára.* Szeged, 2017. 268–271. pp.

<sup>34</sup> PAPIK ORSOLYA BERNADETT: *A mezőgazdasági haszonbérleti szerződés megszűnése.* In: Menyhárd, Attila - Varga István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara: a jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai (I.-II. kötet).* ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2018. 339–351. pp.

vonnak ki a mezőgazdaságból és ezáltal növelik annak termelési költségeit.”<sup>35</sup> A kisebb méretű területeken gazdálkodó szereplők számára komoly kihívást jelent az elaprózódott birtoktesteken való gazdálkodás, valamint a földhöz jutás egyre szűkülő lehetősége, azaz a földéhség is. A folyamatosan növekedő termőföldárak<sup>36</sup> mellett a kisebb méretű gazdaságok kiszorulnak a földpiacról, a stagnáló üzemméret pedig alapjaiban korlátozhatja a precíziós átállás lehetőségét. A precíziós gazdálkodásra történő átállást a üzemméreten, valamint a táblaméreteken túl egyéb tényezők is befolyásolhatják Kurucz Mihály gondolatait segítségül hívva: „A gazdaságos művelés földrajzi, azaz megközelítési távolságra alapozott fogalma nem feltétlenül a földrészek egymás közötti távolságán, hanem a művelés eszközeinek fekvési helyétől való távolságon alapul.”<sup>37</sup> A kisebb gazdaságok földhöz jutását elősegítheti az osztatlan közös földtulajdon felszámolásának folyamata,<sup>38</sup> azonban annak időbeli lefolyása egyelőre nem tisztázott. Az ingatlan-nyilvántartás rendezetlensége szintén hátráltató tényezőt jelent, azonban 2023. január 1. napján hatályba lépett, földtulajdon törvényes öröklésére vonatkozó szabályok jelentős változásokat idézhetnek elő. A rendezett földtulajdonosi és földhasználói viszonyok az öntözési közösségek<sup>39</sup> létrejöttét is nagy mértékben segíthetik. A birtokrendezések további előnyeként nevesíthető az ideális méretű táblák kialakítása, amely az osztatlan közös földtulajdon felszámolásával szintén összefüggést mutat. Szintén a földforgalmi anomáliákhoz köthető az üzemszabályozás hiánya a magyar jogrendszerben, amely a rendszerváltozás óta fennálló probléma.

A földforgalmi szabályozáshoz kapcsolódó anomáliák sorát a folyamatosan változó szabályozási környezettel, valamint a több szempontból kiforrotatlannak tekinthető judikatúrával<sup>40</sup> szükséges zárni. 2013 óta a földforgalmi szabályok több tucat alkalommal módosultak, a közelmúltban bizonyos rendelkezések csupán néhány hónapig voltak hatályban. (Pl.: A földárak vonatkozásában a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara által közzétett településenkénti átlagárát 2023. május 1. és június 30. napja között kötött adásvételi szerződések esetén kellett alkalmazni. További példa a 2023. július 1. napján hatályba lépett, 10 hektár terület nagyságot meg nem haladó mértékű földdel rendelkezők kedvezményes – elővásárlási jog gyakorlásának kizárása mellett fennálló- földszerzési lehetősége, valamennyi művelési ágra vonatkoztatva, amelynek alkalmazási körét a 2023. szeptember 6. napján hatályba lépő kormányrendelet<sup>41</sup> a művelési ágak tekintetében leszűkítette.) A földforgalmi szabályok gyakori módosítása szintén visszatartó erővel bírhat a precíziós beruházásokat illetően. Álláspontom szerint az említett akadályok felszámolása javíthatja a beruházási hajlandóságot, amely a korszerű precíziós technológiák megvalósításának előfeltétele.

<sup>35</sup> BOBIVOS PÁL: *A birtokrendezés szükségessége a gazdaságos és ésszerű mezőgazdasági termelés tükrében.* Acta Juridica et Politica, 2005/3. 8. p.

<sup>36</sup> Forrás: <https://www.ksh.hu/s/kiadvanyok/termofoldarak-es-berleti-dijak-2021/> (Letöltése ideje: 2023. 09. 20.).

<sup>37</sup> KURUCZ MIHÁLY: *A mezőgazdasági üzem, mint jogi egység: a nyilvánkönyvi jószágtest kialakítása különös tekintettel az elővásárlási jogok tömegvételi problémájának kiküszöbölésére.* In: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai.* Novotni Alapítvány. Miskolc, 2010. 160. p.

<sup>38</sup> 2020. évi LXXI. törvény.

<sup>39</sup> 2019. évi CXIII. törvény.

<sup>40</sup> OLAJOS ISTVÁN: *Mezőgazdasági földterületek tulajdonszerzése és hasznosítása, különös tekintettel a formálódó magyar bírósági gyakorlatra.* Agrár- és Környezetjog. 2017/23.

<sup>41</sup> 424/2023. (IX. 5.) kormányrendelet.

### 3. Tárgyspecifikus anomáliák

A finanszírozási, valamint földforgalmi jellegű problémákon túl a precíziós gazdálkodáshoz tartozó egyes tárgykörök eltérő, egyedi szabályozási anomáliákat hordozhatnak. A teljesség igénye nélkül a tárgyspecifikus anomáliák körében a mezőgazdasági célú drónok használata, az önvezető technológiák alkalmazása, valamint a mezőgazdasági öntözés kapcsán felmerülő kérdések kerülnek érintőlegesen kifejtésre.

A mezőgazdasági célú drónok kérdésköre az elmúlt néhány évben merült fel Magyarországon, ekkor hazánkban nem volt még meg jogszabályi környezet a pilóta nélküli légi járművekre vonatkozóan. A drónok közismert előnyei közé tartozik, hogy használatuk során nincs taposási kár a növénykultúrában, alacsonyabb az energiaigényük és a károsanyag-kibocsátásuk (nincs benzin-, valamint gázolaj-felhasználás), kevesebb víz felvételével végezhetők el a növényvédőszeres kezelések és a képkötés területén is számos előnnyel bírnak, végezetül a személyzettel repülő légi járművekhez képest a drónok olcsóbb megoldást jelentenek.<sup>42</sup> A drónok alkalmazása kapcsán számos jogi anomália felmerült. Ugyan jogi kötőerővel nem rendelkező dokumentum, azonban a szakmai irányelvek betartása szempontjából meghatározó a Magyar Növényvédő Mérnök és Növényorvosi Kamara 2022. június 7. napján kelt állásfoglalása,<sup>43</sup> amelynek értelmében drónnal történő permetezés nem végezhető jogszerűen az alkalmazható (típusminősítési eljárásan átesett) eszköz, szükséges képzettségi előfeltétel, valamint alkalmazható növényvédőszer hiánya miatt. Lényeges motívum, hogy az állásfoglalás kiadásának időpontjában már hatályban volt a mező- és erdőgazdasági légi munkavégzésről szóló 44/2005. (V. 6.) FVM-GKM-KvVM együttes rendelet módosításáról szóló 4/2022. (II. 8.) AM rendelet. A jogszabályi környezet kapcsán kiemelendő, hogy a rendeletet megelőzően a mezőgazdasági légi jármű kategóriába nem tartoztak bele a drónok, ezt a problémát a jogalkotó a módosítással megoldotta. A hatályos rendelkezések értelmében drónnal mezőgazdasági repülést csak az végezhet, aki a mezőgazdasági pilóta nélküli légi jármű irányítói nyilvántartásban szerepel, amelyet a NÉBIH vezet, ennek feltétele a pilóta nélküli légi jármű irányítói igazolvány megléte, valamint a pilóta nélküli légi járműves növényvédelmi drón kezelő alapképzés elvégzése. A drónok alkalmazásának szintén lényeges sarokkövét képezi a kötelező felelősségbiztosítási rendszer kiterjesztése. A vonatkozó jogszabály-módosítást megelőzően a mezőgazdasági célú drónhasználat másik akadályát jelentette az eseti légtér használata iránti kérelem észszerűtlen határideje is. Ahogyan Hegyes Péter vonatkozó tanulmányában rámutatott,<sup>44</sup> a korábbi szabályozás keretében a jogalkotó harminc napos igénylési határidőt követelt meg, ami a mezőgazdasághoz kapcsolódó kárbejelentési, illetőleg kárfelmérési szabályokra vonatkozó határidővel alkalmazhatatlan volt.

A precíziós gazdálkodásra való áttérés további lényeges motívuma az önvezető technológiák (jellemzően különböző teljesítményű traktorok) alkalmazása, amellyel összefüggésben számos jogi, elsődlegesen felelősségtani kérdés tisztázatlan. A közelmúltban

<sup>42</sup> PATAY ISTVÁN – MONTVAJSZKI MÁRK: *Drónok a mezőgazdaságban*. Mezőgazdasági Technika. 2016/2. 18–20. pp.

<sup>43</sup> Forrás: <https://magyarovnyorvos.hu/allasfoglalas-dronhasznalattal-kapcsolatban-2022-06-09> (Letöltés ideje: 2023. 09. 02.).

<sup>44</sup> HEGYES 2020. 70. p.



megjelent jogtudományi munkák elsődlegesen az önvezető (személy)gépjárművek felelősségi kérdéseit vizsgálták, azonban a vonatkozó megállapítások a mezőgazdaságban alkalmazandó, önvezető technológiákra is értelmezhetők. Járulékos kérdésként az adatvédelem területe is felmerül. Az önvezető gépjárművek fogalmi meghatározását, illetve azok csoportosítását illetően Udvary Sándor vonatkozó munkája<sup>45</sup> tekinthető irányadónak. A felelősségtani kérdések tekintetében Miskolczi Bodnár Péter álláspontjával egyetértve rögzíthető, miszerint „A károsultak érdekét szolgálná tehát a veszélyes üzemi felelősség szabályainak alkalmazása az új technológiák által okozott károk esetén. (...) a vétkességi felelősséghez képest mind a károsulti reparáció, mind a speciális és generális prevenció szempontjából kedvezőbb a veszélyes üzemi felelősség alkalmazása”<sup>46</sup>A kártérítési kérdéseken túl szükséges kiemelni, hogy az önvezető technológiák alkalmazása számos jogterületet érint,<sup>47</sup> különös jelentőséggel bírnak a büntetőjogi kérdések.<sup>48</sup> A mezőgazdaságban alkalmazandó önvezető eszközök esetén akár munkajogi vonatkozású problémák is felmerülhetnek, elsődlegesen az „agrobotok”,<sup>49</sup> azaz mezőgazdasági robotokat érintően.

A tárgyspecifikus anomáliák sora a mezőgazdasági öntözés kérdéseivel kerül lezárásra. A 2022-es év agráriumot sújtó aszálykatasztrófája után az öntözésfejlesztés stratégiai kérdéssé vált, amely kapcsán számos jogi, elsődlegesen környezetjogi vonatkozású probléma is megfogalmazható. Ezek a kérdések összefüggést mutatnak az innovációs technológiák térnyerésével, hiszen a mezőgazdasági öntözés a precíziós gazdálkodás egyik alapkövét képezi. A mezőgazdasági öntözés finanszírozását illetően irányadók a „1. Finanszírozási és támogatási kérdések, Közös Agrárpolitika 2023-27” pontban leírtak, tekintettel a magas beruházási költségekre. Hazánk a természeti öntözési adottságok tekintetében szerencsés helyzetben van, ahogyan arra Szilágyi János Ede és szerzőtársaira rámutatnak, a Magyar Tudományos Akadémia Nemzeti Víz tudományi Kutatási Program kihívásai és feladatai<sup>50</sup> című dokumentuma szerint „... felszíni vízből 409 millió m<sup>3</sup>, míg a felszín alatti vízkészletekből 98,9 millió m<sup>3</sup>, vagyis együttesen 507,9 millió m<sup>3</sup> vízigény biztosítható. Ezen adatok alapján a felszíni vízkészletekből a jelenlegi mintegy 51 ezer hektár szabadföldi öntözött mezőgazdasági területet 337,2 ezer hektárral lehetne bővíteni. A felszín alatti vízkészletekből a már most is öntözött 3 ezer hektár terület nagyságrendileg 45

<sup>45</sup> UDVARY SÁNDOR: *Az önvezető gépjárművek egyes felelősségi kérdései*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2019/2. 146–155. pp.

<sup>46</sup> MISKOLCZI BODNÁR PÉTER: *Felelősség az új technológiák alkalmazása során keletkezett károkért*. In: Tóth András (szerk.): *Technológia jog - Új globális technológiák jogi kihívása*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Budapest, 2016. 209. p.

<sup>47</sup> TÓTH TAMÁS: *Az önvezető járművekkel kapcsolatos jogi felelősség*. Közlekedéstudományi Szemle. 2021/4. 45–59. pp.

<sup>48</sup> AMBRUS ISTVÁN: *Az önvezető járművek és a jogi felelősség*. In: Glavanits Judit (szerk.): *A gazdasági jogalkotás aktuális kérdései*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019. 9–15. pp.

<sup>49</sup> Forrás: <https://www.agrobot.com/> (Letöltés ideje: 2023. 09. 22.).

<sup>50</sup> Magyar Tudományos Akadémia: *A nemzeti víztudományi kutatási program kihívásai és feladatai-2018*. Letöltés helye: [https://mta.hu/data/dokumentumok/Viztudomanyi%20Program/NVKP\\_20180331.pdf](https://mta.hu/data/dokumentumok/Viztudomanyi%20Program/NVKP_20180331.pdf) (Letöltés ideje: 2023. 08. 15.).

ezer hektárral növekedne.”<sup>51</sup> Kiemelendő továbbá, hogy a jogalkotás e tárgykör vonatkozásában nem mutat jelentős lemaradást, tekintettel arra, hogy az Országgyűlés 2019 végén fogadta el az öntözéses gazdálkodásról szóló 2019. évi CXII. törvényt, a végrehajtására a Kormány 2020 júniusában adta ki a 302/2020. (VI. 29.) kormányrendeletet. A szélsőséges időjárási viszonyok miatt a jogalkotó rögzítette a törvény indokolásában, miszerint „a mezőgazdasági öntözés közérdek”,<sup>52</sup> ezért az új szabályozás igyekezett az egyes adminisztrációs terhek minimalizálására törekedni, valamint az öntözés közérdek jellegéből fakadóan az öntözési szolgálat jogintézménye is érdemi módosításra került. Az öntözéses gazdálkodásról szóló törvény megalkotása során elsődlegesen a gazdasági szempontok kerültek előtérbe, háttérbe szorítva az egyes környezetjogi alapelveket, ezért a jövő nemzedékek szószólója figyelemfelhívással élt. Bándi Gyula nevesítette a visszalépés tilalmának sérelmét az öntözési tervek (környezeti körzeti tervek) kapcsán, továbbá az elővigyázatosság elvének sérelmét a vízjogi engedélyek vonatkozásában. A figyelemfelhívásból kiemelendő, hogy „... az alkotmányos védelem alatt álló nemzet közös örökségét érintő engedélyek nem tekinthetők csupán adminisztratív terheknek, mert nem szakítható el tőlük az Alaptörvényből fakadó védelmi funkció...” Az elővigyázatosság elve kapcsán anomáliaként merült fel, hogy az öntözési igazgatási szerv által kiadott környezeti körzeti terv hatósági engedélynek, illetőleg szakhatósági állásfoglalásnak amelynek megléte mentesíti a gazdálkodót a környezetvédelmi, természetvédelmi és talajvédelmi engedélyezési, illetve szakhatósági eljárás kötelezettsége alól. A környezeti körzeti terv a kiadásától számítottan 20 évig hatályos, azonban ezen hosszú időtartam alatt a természeti-környezeti körülmények megváltozása súlyos természeti-környezeti károkhoz vezethet. Ennek feloldására a vonatkozó terveket rendszeresen felül kell vizsgálni és szükség esetén módosítani. A jelen tanulmányban többször hivatkozott, szakképzés és szak tudás hiánya az öntözés vonatkozásában is általános kötöttségként jelentkezik.

Az öntözéshez kapcsolódó gondolatok zárásaként fontos rámutatni arra, hogy a precíziós gazdálkodás célja az innovációs technológiák segítségével a hatékonyabb és versenyképesebb élelmiszerelőállítás a rendelkezésre álló erőforrások optimális felhasználása mellett, azonban a vonatkozó jogszabályi környezet kialakítását nem csupán gazdasági megfontolások mentén, hanem a környezetjogi alapelvekre tekintettel szükséges végezni. Az öntözéses gazdálkodásról szóló törvény megalkotása során megjelent figyelemfelhívásból ezen érdekellentétek lekövethetők.

#### IV. Záró gondolatok

Jelen tanulmány zárásaként azon álláspontra helyezkedem, hogy a mezőgazdasági innováció kulcskérdése az előttünk álló években a precíziós gazdálkodás térnyerése, valamint az ahhoz kapcsolódó innovatív technológiák alkalmazása. A precíziós gazdálkodás fogalom-meghatározását illetően számos nemzetközi és hazai álláspont fellelhető, azonban a

<sup>51</sup> SZILÁGYI JÁNOS EDE – DOBOS ENDRE – SZÜCS PÉTER: *A tájszemléletű vízgazdálkodás hidrogeológiai, talajtani és jogi aspektusai – Felhívás a tájszemléletű vízgazdálkodás koncepció kimunkálásához.* Hidrológiai Közlöny. 2020/1. 44. p.

<sup>52</sup> 2019. évi CXIII. törvény indokolás.

jogtudományi megközelítésű munkák száma alacsonynak tekinthető. A jelenségnek jogilag értelmezhető, valamint alkalmazható fogalmat a vonatkozó kutatás során nem sikerült adni, azonban az egyes fogalmi elemek azonosításával az érintett jogi anomáliák is bemutatásra kerültek. A precíziós gazdálkodás fogalmának összetettsége, az egyes részterületekre vonatkozó egyedi specifikumok (mezőgazdasági célú drónok, önvezető technológiák, mezőgazdasági öntözés, infokommunikációs eszközök, digitalizáció, stb.) nem teszik lehetővé a tárgykörre vonatkozó egységes, akár kódex szintű joganyag megalkotását, azonban csatlakozva Fodor László és szerzőtársainak már kifejtett álláspontjához, a kutatási eredmények tükrében a precíziós gazdálkodásra vonatkozó elkülönült jogszabályi háttér kialakítása jelenleg nem tűnik sem szükségesnek, sem indokoltnak. A precíziós gazdálkodás térnyerését számos szabályozási tényező akadályozza, úgymint a pénzügyi-finanszírozási korlátok, vagy a szaktudás általános hiánya, azonban ezekre a jogalkotásnak közvetett eszközei vannak. Álláspontom szerint a jogalkotó a precíziós gazdálkodás akadályát képező, jogi jellegű problémákat az egyes ágazati szabályok kialakításával, illetve módosításával tudja megoldani. A mezőgazdasági célú drónok, illetőleg a mezőgazdasági öntözés vonatkozásában ezen jogalkotási folyamatok napjainkban is zajlanak, várhatóan a közeljövőben az önvezető technológiák területén is az új szabályozás képezheti egy esetleges soron következő vizsgálat tárgyát.<sup>53</sup>

## GERGŐ ÁRVAI

### THE LEGAL ASPECTS OF AGRICULTURAL INNOVATION

#### (Summary)

Global problems (such as climate change, population growth, food and drinking water shortages, etc.) have indicated new challenges to agriculture, which can be solved by technological development and the use of innovative technologies. The constantly changing environmental-natural conditions also have a huge impact on Hungarian agriculture. For this reason, the next stage in its development is precision farming, which is a complex, modern-day production system consisted of several factors. The transition to precision farming is hindered by a number of legal anomalies, therefore the aim of the study is to examine the Hungarian conditions and regulations. The examination of the conceptual definition of precision farming shows that no exact and exclusive legal concept can be given to the phenomenon, given the multitude of conceptual components. Through common conceptual elements, the study focuses on certain area-specific legal problems that hinder precision farming. Precision farming indirectly affects many areas of law, some areas fall primarily within the regulatory scope of the European Union (e.g. Common Agricultural Policy, food safety rules, drone regulations, etc.), while others fall within the competence of the European Union's Member States (e.g. Land Transaction Act, tax law issues). In this study, among the most significant problems that hinder agricultural development,

<sup>53</sup> Kézirat lezárva: 2023. 09. 29.

financing issues related to the Common Agricultural Policy of the European Union between 2023 and 2027, the situation of the Hungarian estate structure and land transaction regulation, as well as other object-specific factors (agricultural drones, autonomous driving technologies, agricultural irrigation) are presented. The aim is to present and reflect on legal problems affecting agricultural innovation regarding precision farming.

**KASUBA RÓBERT\***

## **A házasság megkötésének anyagi jogi szabályozása az olasz és a magyar családi jogban**

*Bevezetés*

Az emberi élet egyik legfontosabb szegmense a párválasztás és a házasság. A házasság – ideálisan – mindig két felnőtt ember döntésének eredménye, amely életre szólóan befolyásolja további közös sorsukat. A házasság azonban nem csak erkölcsi és érzelmi cselekvés, hanem jelentős jogi szabályozás is fűződik hozzá. A különböző államok különböző módon szabályozzák a házasság megkötésének folyamatát, amelyek azonban főbb vonalaiban megegyezhetnek, vagy hasonlóak lehetnek egymáshoz. Tanulmányomban az olasz és a magyar házasságjog anyagi jogi szabályozását tekintem át, különösen a házasságot megelőző eljárás, és a házasságkötés formája tekintetében.

*1. A család és a házasság fogalmának meghatározása*

*1. A család és a házasság meghatározása az olasz Alkotmányban*

Az Olasz Köztársaság Alkotmánya – a hasonló alaptörvényekkel összhangban – alapelvei között kinyilvánítja az egyház és az állam függetlenségét.<sup>1</sup> Ugyanakkor figyelembe kell venni – különösen a házasság szempontjából –, az olasz állam és a katolikus egyház között 1929-ben létrejött Lateráni Egyezményt, amely preambulumban szintén rögzíti az államvallástól való elszakadást, az állam és az egyház függetlenségét, illetve tiltja az állami beavatkozást az egyházi ügyekbe. Megszünteti az egyházi szervek privilégiumát és a vallási oktatást a közoktatási intézményekben.<sup>2</sup> Ez a tény azért lényeges, mert látnunk kell azt, hogy az olasz állam a vallásfelekezetek törvény előtti egyenlőségének, valamint

---

\* PhD hallgató, SZTE-ÁJTK Doktori Iskola

<sup>1</sup> *Constituzione della Repubblica Italiana* Art 7. Az állam és a katolikus egyház a maga rendjében független és szuverén. Kapcsolataikat a Lateráni Egyezmények szabályozzák. Az Egyezmények két fél által elfogadott módosításai nem igényelnek alkotmányos felülvizsgálati eljárást.

<sup>2</sup> EGRESI KATALIN: *Az olasz alkotmány*. Gondolat, Budapest, 2013. 164–165. pp.

az egyház és az állam elválasztásának elvét vallja, ami alól mégis kivétel a házasság kérdésköre,<sup>3</sup> amely speciális szabályozást kap a katolikus egyház tekintetében, és jelentős kihatással bír a tisztán polgári házasságra is.

Az Alkotmány 29. cikkelye a család fogalmát úgy definiálja, mint házasságon alapuló természetes kapcsolatot, amely a házastársak jogi és erkölcsi egyenjogúságán alapszik és ezt az egyenjogúságot kizárólag csak törvény útján lehet korlátozni.<sup>4</sup> Aldo Moro<sup>5</sup> ezt így fogalmazta meg: A család elismerése „nemcsak a család alapvető jogainak elismerését jelenti, hanem annak természetéből fakadó közösség jellegét is, amelynek saját törvényei és szabályai vannak, amelyek előtt az államnak, jogalkotó tevékenysége során meg kell hajolnia.”<sup>6</sup> Tehát Moro egy természetes szociális közösségnek tekintette a családot. Egy másik megfogalmazásban a családot és a házasságot az olasz jogi gondolkodás a nemzeti identitás és kultúra kifejezésének is tekinti, amelynek létét az olasz állam által megfogalmazott házassági jogi szabályozásból nyeri.<sup>7</sup>

A házasság, – annak tartalmát tekintve – így definiálható: a házasság egy olyan jogi aktus, amely a házasság megkötését követően a házastársak között jogi, vagyoni, és érzelmi kapcsolatot hoz létre.<sup>8</sup> Ugyanakkor a házasságnak egyben hat fő alapelvek is meg kell felelnie:

- *feltétlen*: azaz, ha a felek a házasságot, feltételhez vagy határidőhöz kívánják kötni, abban az anyakönyvvezető nem működhet közre;
- *bilaterális*: azaz szükségszerűen két fél kapcsolatát feltételezi;
- *formához kötött*: azaz a felek és az anyakönyvvezető a jogszabályba foglalt alaki szabályokat semmilyen módon nem módosíthatják, illetve, ha a házasság nem jön létre, vagyoni felelősséggel tartoznak az ezzel kapcsolatban felmerülő anyagi károkért,<sup>9</sup> de az erkölcsi következményekért nem követelhető kártérítés;
- *hivatalos*: tehát a házasságot megfelelő ünnepélyességgel kell megkötöni;
- *személyes*: azaz a feleknek személyesen és lehetőség szerint együttesen kell a házassági beleegyezést adniuk;
- és összhangban kell lennie a személyes és a családi érdekeknek.<sup>10</sup>

<sup>3</sup> Uo. 167. p.

<sup>4</sup> *Costituzione D.I.*, Art 29. A Köztársaság elismeri a család, mint a házasságon alapuló természetes közösség jogait. A házasságot a házastársak erkölcsi és jogi egyenlősége alapján szabályozza a törvény által, a család egységét garantáló korlátok mellett.

<sup>5</sup> Aldo Moro (1916-1978), olasz kereszténydemokrata politikus, az Alkotmányozó Nemzetgyűlés tagja, később miniszterelnök.

<sup>6</sup> *Sottocommissione per la Costituente*, discussione dell'art. 29 (5 novembre 1946) Aldo Moro felszólalása: Non si tratta soltanto di rinoscere i diritti naturali alla famiglia, ma di rinoscere la famiglia come società naturale, la quale abbia le sue leggi ed i suoi diritti di fronte ai quali lo Stato, nella sua attività legislativa, si deve inchinare. <https://www.nascitacostituzione.it/02p1/02t2/029/index.htm?art029-032.htm&2> (Letöltés ideje: 2023. 02. 05.).

<sup>7</sup> CAGGIA, Fausto: *Capire il Diritto di Famiglia attraverso le sue fasi*. In: Rivista di diritto Civile, CEDAM, Anno LXIII. N.6., 2017. novembre-dicembre, 1574. p.

<sup>8</sup> DI PIRRO, MASSIMILIANO: *Compendio di Diritto di Famiglia*. Simone. 2021. 40. p. (Továbbiakban: COMPENDIO).

<sup>9</sup> Ez a rendelkezés a magyar polgári jogban az utaló magatartás szabályaival egyezik meg. A Ptk. 6:587. § rendelkezik arról, hogy: A bíróság a kármak egészben vagy részben való megtérítésére kötelezheti azt, akinek szándékos magatartása más jóhiszemű személyt alapos okkal olyan magatartásra indított, amelyből őt önhibáján kívül károsodás érte.

<sup>10</sup> Uo. Di Pirro, 2021. 41. p.

Az 1975. május 19.-én kelt 151. számú törvény alapjaiban reformálta meg az olasz Polgári Törvénykönyv családi és házassági jogot szabályozó szakaszait, pl. a házastársak egyenjogúságának deklarálásával, a házasság kihirdetése szabályainak módosításával,<sup>11</sup> a szülői felügyelet szabályozásával és a házassági kötelék felbontás büntetethetőségének megszüntetésével.<sup>12</sup> Hasonlóképpen jelentős az 1978. évi 41. törvény, amely a házasság felbontását egyszerűsítette.<sup>13</sup> Az olasz Alkotmány rendelkezései alapján tehát a család, a házasságon alapuló természetes közösség,<sup>14</sup> amely keretében a házaspár szabadságai a következők: a házastárs megválasztásának szabadsága, a házastársak jogi és erkölcsi egyenlősége, a család egységének védelme, és a szülők joga a gyermekeik neveléséhez és gondozásához.<sup>15</sup> Hasonló megfogalmazásban ezek a szabadságok, a magyar családi jogban a családi jog alapelveiként jelennek meg.<sup>16</sup>

## 2. A család és a házasság meghatározása az Alaptörvényben

Az Alaptörvény az Alapvetés rész L) cikkében rendelkezik a családról és a házasságról. Leszögezi, hogy Magyarország védi a házasság intézményét, valamint a családot. Fogalomként a házasságot úgy határozza meg, hogy az egy férfi és egy nő, önkéntes elhatározásból létrejövő életközössége,<sup>17</sup> amely alapja a családi kapcsolatoknak, ugyanakkor fontosnak érzi leszögezni azt, hogy az anya kizárólag nő, az apa pedig kizárólag férfi lehet.<sup>18</sup>

Az Alaptörvény a házasságkötéshez való jogot az emberi méltósághoz való alapjognak tekinti, egyben a házasságkötés szabadságát is deklarálja.<sup>19</sup> A Polgári Törvénykönyv Családjogi Könyve nem alkalmaz kifejezett házasság fogalmat, ám alapelvei között szerepel a házasság és a család törvényi védelmének elve, amely a következő rész-elemeket tartalmazza: a nagykorúság követelménye, amelynek értelmében kiskorú személy nem köthet érvényesen házasságot, (kivéve a 16. életév betöltésével, gyámhatósági engedéllyel kötött házasságot); a házasságkötés / párválasztás szabadsága, amelynek értelmében mindenki köthet házasságot, aki a törvényi feltételeknek megfelel, és akiket ettől a törvény el nem tilt, és az önkéntesség követelménye, amely biztosítja a házasságkötés önkéntességét, a felek szabad akaratának érvényesülését<sup>20</sup>

<sup>11</sup> GIACOBÉ, GIOVANNI: *La famiglia nell'ordinamento giuridico italiano*. Giappichelli. 2016. 1–11. pp.

<sup>12</sup> *Gazzetta Ufficiale*. Legge 19 maggio 1975, n. 151 Riforma del diritto di famiglia. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1975/05/23/075U0151/sg> (Letöltés ideje: 2023. 01. 31.).

<sup>13</sup> *Gazzetta Ufficiale*. Legge 6 marzo 1987, n. 74 Nuove norme sulla disciplina dei casi di scioglimento di matrimonio. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1987/03/11/087U0074/sg> (Letöltés ideje: 2023. 01. 31.).

<sup>14</sup> VÖ. CAVINA, Marco: *Il diritto di famiglia*. In: *Enciclopedia Italiana*. Il contributo italiano alla storia del pensiero. Ottava appendice, a cura di P. Cappellini et alii, Roma, 2012, 683–686. pp.

<sup>15</sup> MOLINARI-NOBILI-FERRARI (szerk.): *Diritto di famiglia. Il matrimonio*. SEFER Editore. Milano, 2021. 18. p. (Továbbiakban: MOLINARI).

<sup>16</sup> Ptk. 4:1. §-4:3.§.

<sup>17</sup> Ezzel az Alaptörvény hiányt pótol, mivel a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Nyilatkozata is alapvető emberi jognak tekinti a házasságkötéshez való jogot a férfiak és nők esetében egyaránt.

<sup>18</sup> *Alaptörvény*. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (Letöltési ideje: 2023. 01. 30.).

<sup>19</sup> ÁRVA ZSUZSANNA: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Wolters Kluwer. Budapest, 2013. 52–53. pp.

<sup>20</sup> VÉKÁS LAJOS-GÁRDOS PÉTER: *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez I.* Wolters-Kluwer. Budapest, 2020. 693–694. pp.

Az olasz és a magyar szabályozás megegyezik abban, hogy mindkét családi jogi szabályozást a polgári törvénykönyv keretei között találjuk meg, és hogy egyik sem ad adekvát házasságfogalmat, sőt a *Codice Civile* egyáltalán nem tartalmaz definíciót. Azonban az olasz szabályozás is a házasság alapfeltételeként az önkéntességet, és a házasságkötési szabadságot kívánja biztosítani illetve kifejezi azt, hogy a személyes érdekeknek és a család érdekeinek összhangját mindenképpen biztosítani szükséges. Az olasz családjogi rendelkezés ezen kívül bőszegesebb magyarázatot fűz a házasság fogalmához, amelyben kifejti annak lényeges tartamát is. A magyar jogszabály viszont szűkszavúbban nyilatkozik, csak néhány fontosabb jellemzőt határoz meg.<sup>21</sup>

## II. A magyar és az olasz házassági jog történeti fejlődésének irányai

A magyar és az olasz házasságjog fejlődése különböző irányú, ám annyiban mégis megegyező, hogy a házasságjog mindkét államban az 1870-es évekig kánonjogi alapokon állt, azaz elsősorban a római katolikus egyház szabályai szerint történt a házasságkötés. Ez Olaszország tekintetében azért is különösen jelentős, mivel az olasz állampolgárok nagyrészt hagyományosan a római katolikus felekezethez tartoznak, de Magyarország is jelentős keresztény gyökerekkel rendelkező állam.

### 1. Olasz fejlődési irány

1859-től az olasz-osztrák-francia háborút lezáró *villafranca*-i egyezmény által be nem váltott remények ellentételezésére nemzeti mozgalmak indultak *Garibaldi* vezetésével, amelyek célja az olasz egység létrehozása volt. 1861-ben az első olasz parlament kikiáltotta a független és egységes Olaszországot, melynek államformája a királyság, és első fővárosa Firenze volt. Ezt követően, Róma elfoglalására tett többszöri kísérlet után, a Pápai Állam megszűnt, és 1870-ben Róma lett az Olasz Királyság fővárosa. Az először 1865-ben kihirdetett, majd 1939-ben revideált új polgári törvénykönyv a francia kodifikációra támaszkodott, de előzetes tervezetei némileg eltértek ettől.

A *Code Napoleon* az egyház és az állam teljes elválasztásának elvén állt, így a házasságot csupán szerződésnek tekintette, és szabályozását is ennek szellemében alkotta meg. A Francia Császárság csak a polgári házasságot ismerte el házassági életközösséggént az egyházit nem, tehát a kötelező polgári házasság alapján állt. Ennek megfelelően a francia polgári törvénykönyv csupán a polgári házasság megkötését, a házastársaknak a polgári házasság alapján történő együttélése alatti viszonyokat, és a polgári házasság felbontását szabályozta.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Pl. A családi jog alapelvei között találjuk az olasz szabályozásban is fellelhető elveket.

<sup>22</sup> BARTHA ILDIKÓ: *A római – germán jog recepciója – Olaszország*. In: Badó Attila-Bencze Máttyás: *Betekintés a jogrendszerek világába*. Studio Batiq. Szeged, 2004, 192–193. pp.



Az olasz polgári törvénykönyv *Cassini-féle*<sup>23</sup> tervezete ugyan francia mintájú volt, de ez a tervezet még engedte a fakultatív polgári házasságot, annyi megszorítással, hogy a házasság kihirdetését a polgári tisztviselő feladatává tette.<sup>24</sup> A *Pisanelli-féle*<sup>25</sup> polgári törvénykönyv tervezet azonban a házassági jogot teljes egészében a kötelező polgári házasság elve alapján szabályozta. Ezt a törvényjavaslatot hosszas parlamenti vita után 1865-ben fogadta el az Olasz Parlament. Az olasz szabályozás két ponton biztosan eltért a napóleoni törvénykönyvtől: a törvény a házasságot a kánoni szabályokhoz hasonlóan felbonthatatlannak tekintette, azaz az érvényes házasság csak az egyik házaspár halálával szűnt meg; az egyházi házasságról ekkor még nem tesz említést, így arról sem, hogy a polgári házasságkötésnek az egyházat meg kell előznie.<sup>26</sup> Az imént említett kezdeti szabályozás a Lateráni Egyezmények aláírása után, 1929-től változott, a *Codice Civile* továbbra is szabályozza – ugyan nagyon szűk körben – az egyházi házasság kérdéskörét, azonban ez a szabályozás nagyban az Egyezményekre támaszkodik, és részletszabályaiiban erre a nemzetközi szerződésre utal vissza.

A jelenleg hatályos *Codice Civile* 1. könyvének 6. fejezetében rendezi a törvényalkotó a házasság megkötésének szabályait. A 2. fejezet két rövid szakasza szól a katolikus lelkész<sup>27</sup> előtt megkötött házasságról.<sup>28</sup> A törvénykönyv kijelenti, hogy az ilyen házasságot egyrészt a Vatikánnal megkötött Konkordátum, másrészt külön törvények szabályozzák, és hogy a bevett más vallások és felekezetek lelkészei előtt kötött házasságot szintén külön törvény szabályozza.<sup>29</sup> Szól továbbá a házassági akadályokról, az érvénytelenség okairól, a család vagyoni helyzetét szabályozza, illetve a házasság felbontásának szabályait is rendezi.

## 2. A magyar fejlődési irány

A magyar szabályozás némileg eltért az olasz iránytól. Magyarországon a házasság szabályozása, Olaszországhoz hasonlóan évszázadokon át az egyházak fennhatósága alá tartozott, és a házasság megkötése a felekezeti egyházjog szabályozása alapján történt. A változásokat, – amely a házasságjog átalakításához vezetett, – Magyarországon is a polgári forradalom indította el. Az 1848. évi XX. törvénycikk – amely a vallásszabadságot deklarálta –, már előre vetítette a házasságkötés állami szempontú problematikájának megoldását is, hiszen a vallásszabadság biztosításával a katolikus egyház államvallás jellege megszűnt, más felekezetekkel került egy sorba, és ezzel – bár egyelőre csak elvi szinten – az egyház közjogi szerepe is csökkent, illetve később megszűnt.

---

<sup>23</sup> Giovanni Battista Cassini (1806-1866) olasz jogtudós és politikus.

<sup>24</sup> URBÁNSZKY ANDOR: *Az egyházi házasságkötés polgári joghatálya az olasz házassági jogban az 1929. évi lateráni konkordátum alapján*. Magyar Közigazgatás. Budapest, 1935. 13. p. (Továbbiakban: URBÁNSZKY).

<sup>25</sup> Giuseppe Pisanelli (1812–1879) olasz jogász, politikus, Garibaldi által kinevezett olasz igazságügyi miniszter, a *Codice Civile* megalkotója.

<sup>26</sup> URBÁNSZKY 1935, 15–16. pp.

<sup>27</sup> Csak 1929 után kerül be ez a rendelkezés a CC-be.

<sup>28</sup> *Codice Civile*. Altalex – Wolters Kluwer. Roma, 2022, Art. 82–83. pp.

<sup>29</sup> BASACCHI, ARDUINO (szerk.): *Codice Civile*. Kollesia Editrice. Roma, 2022. 33. p.

Az 1867-es kiegyezés után felerősödtek az igények a vallásszabadság újbóli törvénybeiktatására és a polgári házasság bevezetésére. Ennek az igénynek legfőbb képviselője *Irányi Dániel* volt, aki kitartóan követelte az egyre cserélődő kormányoktól, az imént említett változtatások jogszabályi megvalósítását – sikertelenül.<sup>30</sup> Ugyanakkor más irányból – szintén politikai oldalról – is történt nyomásgyakorlás az éppen fennálló kormányzati hatalomra a változtatások elvégzése érdekében. 1890-ben elérkezett az idő és a lehetőség a kodifikációs bizottság felállítására, amelynek legfőbb célja a házasság szabályozása volt. A nagyobb koncepció egy teljesen új magánjogi törvény létrehozása lett volna,<sup>31</sup> ám ez akkor még nem valósult meg. 1928-ban ugyan született egy magánjogi törvényjavaslat, azonban ezt az Országgyűlés soha nem szentesítette, így az első teljes magyar magánjogi kódex tulajdonképpen az 1959. évi IV. törvény, a Ptk. volt.

A Házassági törvény az első olasz *Codice Civile*-hez hasonlóan a kötelező polgári házasság alapelvein állt. Értelmezésében a házasság megkötésének és felbontásának szabályozása, illetve az ehhez kapcsolódó jogi aktusok az állam főhatalmához tartoztak, ezért a törvény kizárta az egyházi elemet – amely nem járt együtt a vallási elem kizárásával<sup>32</sup> – a törvény alkalmazásából. 1895. január 1.-től Magyarországon: polgári jogilag érvényes házasságot kötni csak a polgári tisztviselő előtt lehetett; a házasság felbonthatóvá vált, tehát a magyar jogszabály annyi engedményt sem tett, mint az olasz kódex, amely a házasságot a polgári kötés után felbonthatatlannak tekintette. Ennek legfőbb oka az volt, hogy Magyarországon jelentős volt a protestáns felekezetek száma és befolyása, illetve e szabályozással a jogalkotó a katolikus egyház befolyását kívánta csökkenteni. Az egyházi házasság az állam szempontjából matrimonium non existens lett; az egyházi bíróságoktól, a házassági perek az állami bíróságokhoz kerültek át; az anyakönyvezést az állami anyakönyvvezetők látták el és az 1894. évi XXXIII. törvénycikk 9.§-a alapján, anyakönyvvezető lelkész és rabbi nem lehetett; illetve rendezte a házassági vagyoni jog, a házastársi tartás és a gyermektartás kérdéseit is.

A Házassági törvény 1895-től 1952-ig volt hatályban, majd felváltotta azt a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény, amelyet 2013-ban a 2013. évi V. törvény, azaz a Polgári Törvénykönyv szabályrendszere váltott fel. Az olasz szabályozás lineárisabb volt, mivel tulajdonképpen folyamatosan ugyanazon jogszabály rendelkezett a házasság szabályairól, és a változásokat módosításokkal érte el az olasz jogalkotó.

<sup>30</sup> Vö. KOVÁCS EMŐKE: *A magyar parlament Catoja, Irányi Dániel*. Széphalom Könyvműhely. Budapest, 2014. 129–133. pp.

<sup>31</sup> GROSSCHMID BÉNI: *A házassági törvény*. Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat. Budapest, 1908. 3. p. (Továbbiakban: GROSSCHMID).

<sup>32</sup> Értjük ezt úgy, hogy a Ht. továbbra is engedte az egyházi házasságot. A polgári tisztviselőnek a szertartás végén fel kellett hívnia a két fél figyelmét arra, hogy a polgári házasságkötéssel még nem tettek eleget felekezeteik egyházjának, így az egyházi házasság megkötése érdekében a felekezeteket is fel kell keresniük.

### III. A Szentszék és az olasz, illetve magyar állam megállapodásai

#### 1. Olasz-vatikáni diplomáciai viszonyok

1870-ben megszűnt a Pápai Állam és Róma az Olasz Királyság fővárosává lett.<sup>33</sup> Ezzel együtt a pápák szuverén hatalma is csökkent, amelyek elsőségét, kiváltságait és mentességeit bár az új olasz állam garantálta volna, de szuverenitását nem ismerte el.<sup>34</sup> A probléma gyökere az volt, hogy a Pápai Állam fennállása alatt a pápák lelki és világi hatalmat is gyakoroltak, az olasz egység után viszont ezt a hatalmat az állam kifejezetten csak a lelki kérdésekre kívánta visszaszorítani. Ez a helyzet „áldatlan állapotot” teremtett, a pápák a *Vatikán foglyainak* nyilvánították magukat, és ez a viszony az olasz állam és a Vatikán között az állam és egyház szétválasztásával, a világi oktatás bevezetésével csak egyre romlott. Megoldást a Szentszék és az olasz állam kapcsolatait rendező 1929. évi *Lateráni Megállapodások* hoztak, melyben Olaszország elismerte a pápa kettős jogalanyiságát úgy, mint a katolikus egyház feje, és úgy, mint Vatikánváros államfője. Az állam elismerte Vatikánváros szuverenitását, a vatikáni állampolgárságot és a területi igazgatást és adminisztrációt, amely biztosította a miniállam függetlenségét is.<sup>35</sup> A *Lateráni Egyezmények*, három egymással összefüggő nemzetközi dokumentumból álltak: az egyezményből, amely a pápa szuverenitását és a Vatikánvárosi Állam létrejöttét deklarálta, a gazdasági szerződésből, amely az állam és a Vatikán közötti pénzügyek rendezését célozta, illetve rögzítette, hogy a Vatikánnak milyen tulajdonai vannak Olaszország területén, illetve a konkordátumból, amely a római katolikus egyház vallási működését szabályozta Olaszországban.<sup>36</sup> A tárgyalások két és fél éven át folytak. *XI. Piusz pápa*<sup>37</sup> célja az volt a konkordátum aláírásával, hogy megszüntesse a 60 éve fennálló állapotokat és a katolikus egyháznak, főként a pápának biztosítsa azt a szuverenitást, amely az egyház vezetéséhez elengedhetetlen volt.<sup>38</sup> Ezt a *Lateráni Egyezmények* tulajdonképpen biztosították, hiszen az 1984-es módosításoktól<sup>39</sup> eltekintve jelenleg is ez a nemzetközi egyezmény szabályozza a Vatikán és Olaszország kapcsolatát.<sup>40</sup> A szuverenitás és az államiság elismerésből következik az a tény is, hogy a Vatikán, mint a nemzetközi jog különleges alanya, nemzetközi szerződések részese lehet (mint pl. a *Lateráni Egyezmények* is). Ezek

<sup>33</sup> Vö. TREGGIARI, Ferdinando: *La moderanza nelle novazioni Mancini e il primo progetto di riforma matrimoniale dello stato sabauda (1850-51)*. In: Birocchi, Italo (szerk.): *Per una rilettura di Mancini*, Edizioni ETS, Pisa, 2018. 403–405. pp.

<sup>34</sup> Az 1871 évi. garanciális törvényekben, amelyet a pápák nem fogadtak el.

<sup>35</sup> Vö. KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi közjog*. Osiris. Budapest, 2011. 286–287. pp. (Továbbiakban: KOVÁCS)

<sup>36</sup> Vö. MARCONI, IRENE: *IPatti Lateranensi*. <https://www.altalex.com/guide/patti-lateranensi> (Letöltve: 2023. 02. 03.).

<sup>37</sup> Achille Ratti, 1922–1939.

<sup>38</sup> KISS AMARILLA: *A nemzetközi jog különleges alanyai*. <https://ijoten.hu/szocikk/a-nemzetkozi-jog-kulonleges-alanyai#block-1186> (Letöltve: 2023.02.02.). [22]. „(...) a Szentszék a nemzetközi jog *sui generis* alanya, az általa gyakorolt szuverenitás eltér az államokétól, szervezetekétől vagy akár a Máltai Lovagrendétől. Ennek indoka, hogy a mindenkor pápát, mint a katolikus egyház fejét egyetlen állam sem jogosult ellenőrizni, a nemzetközi jog egyfajta függetlenséggel ruházta fel és bár nem államfő, de a nemzetközi jog független alanyaként kell rá tekinteni.”

<sup>39</sup> A 121/1985 számú törvény iktatta az olasz jogrendbe.

<sup>40</sup> SZÁNTÓ KONRÁD: *A katolikus egyház története II*. Ecclesia. Budapest, 1988. 540. p.

közé a nemzetközi szerződések közé tartozik a *konkordátum*, amely a Vatikánnak és egy másik államnak a katolikus egyház ottani jogi státuszáról és intézményeiről kötött átfogó, mindenre kiterjedő szerződését jelenti.<sup>41</sup> Ezzel teljes egészében eleget tesz annak a kívánalomnak, amelyek alapján, csak azt a szerződést lehet nemzetközi szerződésnek tekinteni, amelyet a nemzetközi jog alanyai, akár szóban, akár írásban, elnevezéstől függetlenül kötnek, és amelynek célja nemzetközi (nemzetek közötti) jogi jellegű jogok és kötelezettségek keletkeztetése.<sup>42</sup> Tehát a *konkordátum* kifejezést kizárólagosan a Vatikán és más állam közötti nemzetközi szerződések megnevezésére használjuk.

A Lateráni Szerződés tehát egy ilyen konkordátum-szerződés, amely biztosítja a katolikus egyház működésének feltételeit Olaszországban. A szerződés első cikkelye garantálja a katolikus egyház működésének szuverenitását Olaszország területén. A 34. cikkely rendelkezik a házasság kérdésköréről. Ennek főbb pontjai: az olasz állam vissza kívánja állítani a házasság méltóságát, amely a család alapja; az olasz nép katolikus hagyományai alapján a kánonjogi házasságkötésnek polgári jogi joghatást biztosít;<sup>43</sup> a házasságkötést előzetesen nyilvánosan, a plébániatemplomban és a község/városházán is ki kell hirdetni; közvetlenül az egyházi szertartás után az eskető/plébános elmagyarázza a házastársaknak a házasság polgári jogi hatásait, felolvassa a Polgári Törvénykönyvnek a házastársak jogaira és kötelezettségeire vonatkozó cikkelyeit, ezen kívül elkészíti a házassági okmányt (házassági anyakönyvi kivonatot), amelynek teljes másolatát öt napon belül továbbítja az anyakönyvi hivatalnak, hogy az állami anyakönyvekbe is bejegyzésre kerüljön a házasságkötés; a házasság érvénytelenségével, és az el nem hált házasságok alóli felmentésekkel kapcsolatos ügyekben a bíráskodás az egyházi dikasztériumoknak és bíróságoknak van fenntartva; az ítéleteket és a *Signatura*<sup>44</sup> bíróságának rendelkezéseit a területileg illetékes állami fellebbviteli bíróságoknak<sup>45</sup> kell továbbítani, amelyek háromfős tanácsban hozott végzéssel azoknak polgári jogi joghatályt biztosít és jogerőssé tesz, és elrendeli, hogy az állami házasságkötési anyakönyv megjegyzés rovatába azokat bejegyezzék (az anyakönyvvezető);<sup>46</sup> a személyek különélésével kapcsolatos ügyekben – ágytól-asztaltól való elválás<sup>47</sup> – a Szentszék hozzájárul ahhoz, hogy azokat a polgári bíróságok tárgyalják<sup>48</sup> A Konkordátum aláírása után az uralkodó új házasságjogi törvényt bocsátott ki 1929. május 27.-én, 847. számmal, amely egyrésztől revízió alá vette a Codice Civile-t,

<sup>41</sup> KOVÁCS 2011, 87. p.

<sup>42</sup> Uo. 85. p.

<sup>43</sup> URBÁNSZKY 1935, 24. p.

<sup>44</sup> Az Apostoli Signatura (*Tribunal Supremum Signaturae Apostolicae*) a katolikus egyház legfelsőbb bírósága, a külső fórum ügyeinek legfelsőbb törvényszéke. Rendes bíróságként ítélezik többek között a személyállapotú perekben, de eljár közigazgatási bíróságként, illetve igazgatási ügyekben is. Külső fórumnak nevezük (lat. *forum externum*) az egyházkormányzati hatalom gyakorlásának területét. - Sajátossága a nyilvánosság: a hatalom gyakorlása előírt formaságokhoz, jogilag bizonyítható tényekhez kötődik.

<sup>45</sup> Corte d' Appello.

<sup>46</sup> Vö. HORVÁTH PÉTER: *A bírósági rendszer Olaszországban*. <https://jesz.ajk.elte.hu/horvath4.html> (Letöltve: 2023. 02. 04.).

<sup>47</sup> Ez tulajdonképpen a házaspár különélését jelenti, a házassági kötelék érvénytelenítése nélkül, mivel a kánoni jog alapján a házasság felbontására nincsen lehetőség.

<sup>48</sup> *Concordato fra la Santa Sede e l'Italia*. Pubblicata nella Gazz. Uff. 5 giugno 1929, n. 130 Suppl. ord., [https://presidenza.governo.it/USR1/ufficio\\_studi/normativa/L.810\\_27.05.1929.pdf](https://presidenza.governo.it/USR1/ufficio_studi/normativa/L.810_27.05.1929.pdf) (Letöltve: 2023.02.04.) A 34. cikkely felsorolása tekintetében lásd a 29–30. pp.

másrésről az olasz polgári és az egyházi szabályokat összhangba hozta. A módosítások a házasságkötéshez megkívánt életkorra, a házassági akadályok alól adható felmentésekre, a büntető rendelkezésekre és a kiskorúak házasságkötéséhez megkívánt szülői beleegyezés módjára vonatkoztak.<sup>49</sup> A *Lateráni Egyezményeket* az 1985. június 8-án aláírt újabb, ún. *Villa Madama* egyezményrel némileg módosították ugyan, de lényegét tekintve nem változott. A házasságkötéssel kapcsolatban csupán annyi új szabályozás került a szövegbe, hogy a plébánosnak tudomásul kel vennie, hogy a házasságkötés polgári anyakönyvi bejegyzésére nem kerülhet sor akkor, ha a házasulandók nem felelnek meg a polgári jogi szabályok által előírt minimum életkornak,<sup>50</sup> illetve, ha a felek között olyan házassági akadály állna fenn, amely családi jogi szempontból lényeges, de az egyház szempontjából nem jelentős.<sup>51</sup>

## 2. Magyar-vatikáni diplomáciai viszonyok

Magyarország és a Szentszék kapcsolatai jóval szerteágazóbbak, mint az olasz állam és a Szentszék diplomáciai kapcsolatfenntartása. Ez érthető annak fényében, hogy 1870 előtt nem beszélhetünk önálló Olaszországról, míg a magyar államiság 1000 esztendőre tekint vissza. Az első olyan dokumentum, amelyet meg kell említenünk az 1855-ben az Osztrák Császárság és a Szentszék között kötött konkordátum, amely szabályozta a római katolikus felekezet működését Ausztriában, és Magyarországon.<sup>52</sup> Tanulmányomban nincs lehetőségem e dokumentum részletesebb ismertetésére, így csupán főbb pontjait foglalom össze: a király lemondott a *placetum regium*<sup>53</sup> jogáról; a püspökök egyházmegyéjüket az egyházjog szabályai alapján vezethették; az oktatás az egyház fennhatósága alá került; az egyházat megillette a cenzúra joga a világi könyvek tekintetében; a házasságjog tekintetében az AGBG<sup>54</sup>-t hatályon kívül helyezték, és visszatértek a kánoni formához;<sup>55</sup> az állam védte a papságot, az istentiszteletet és az egyházszerkezetet; a püspökök kinevezésének joga a császártól a pápára szállt át, uralkodói jóváhagyáshoz volt ugyanakkor kötve; az állam garantálta az egyház vagyoni alapjainak biztosítását és tulajdonhoz való jogát.

Az imént említett konkordátum technikailag a Magyar Királyság fennálltaig szabályozta a katolikus egyház és az állam kapcsolatát. Horthy Miklós kormányzóvá választása után

<sup>49</sup> URBÁNSZKY 1935, 27–29. pp.

<sup>50</sup> ERDŐ PÉTER (szerk.): *Az Egyházi Törvénykönyv*, Szent István Társulat, Budapest, 2015. 1083. kánon. A katolikus egyház Egyházi Törvénykönyve szerint a férfi betöltött 16. a nő a betöltött 14. életéve elérése előtt nem köthet érvényesen házasságot. Elő lehet írni magasabb életkort is, általában az állam által is elfogadott 18. életévet tekintik az irányadónak (Továbbiakban: ERDŐ).

<sup>51</sup> *Accordo di Villa Madama: Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana che apporta modificazioni al Concordato Lateranense 1985.* [https://www.vatican.va/roman\\_curia/secretariat\\_state/archivio/documents/rc\\_seg-st\\_19850603\\_santa-sede-italia\\_it.html](https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/archivio/documents/rc_seg-st_19850603_santa-sede-italia_it.html) (Letöltve: 2023. 02. 04.).

<sup>52</sup> VÖ. ADRIÁNYI GÁBOR: *Az 1855-ös osztrák konkordátum magyar vonatkozásai.* In: *Világtörténet* 15. évf. 2. sz. (1993.) 45–51. pp.

<sup>53</sup> Királyi tetszvényjog: melynek alapján az Apostoli Szentszéknek az országba küldött iratait, valamint a püspököknek, papoknak és híveknek az Apostoli Szentszékhez intézett leveleit, a püspökök körleveleit előzetesen átvizsgálhatja, azok továbbítását, kihirdetését vagy hatálybalépését megakadályozhatja.

<sup>54</sup> Osztrák Általános Polgári Törvénykönyv.

<sup>55</sup> Az 1856. október 8-án kiadott császári rendelet.

ismét felvette a magyar állam a Szentszékkal a diplomáciai kapcsolatokat, ezzel együtt megszünt a főkegyúri jog. Ennek keretében rendezték a trianoni egyházmegyei határokat, felállították a tábori püspökséget, megegyeztek a püspökkinevezések kérdésében. 1945-től kezdődően a kommunista-szocialista beállítottságú államszervezet megszüntette a diplomáciai kapcsolatokat a Szentszékkal, és az egyház működését megpróbálta teljes egészében elnyomni. A rendszerváltozás után helyre álltak a diplomáciai kapcsolatok.

A magyar állam és a Szentszék 1997-ben kötötte meg az első konkordátumot, amely ismét a magyar egyház és az állam kapcsolatát szabályozta. Ezt a konkordátumot az 1999. évi LXX. törvény hirdette ki. Főbb szabályai a következők: az egyház közszolgálati tevékenységeinek finanszírozására ugyanolyan támogatást kap, mint az állami intézmények; az egyház a közoktatási intézményeinek fenntartására ugyanolyan támogatást kap, mint az állami intézmények és ugyanez vonatkozik az egyházi fenntartású felsőoktatási intézményekre is, illetve az egyház által őrzött kulturális örökségek védelemben részesülnek.

Tehát ez a megállapodás, amelyet 2013-ban módosítottak, csak és kizárólag vagyoni természetű kérdéseket rendezett, az olasz konkordátummal ellentétben. Ezért tulajdonképpen nem konkordátum, hanem gazdasági megállapodás. A hitéleti tevékenységet és a házasság kérdését nem érinti, így tehát Magyarországon jelen pillanatban is különálló jogintézmény a polgári házasság és különálló egyházi jogintézmény az egyházi házasság.

#### *IV. A házasságkötést megelőző eljárás és a házasságkötés alaki szabályai az olasz és a magyar házassági jog szabályi alapján*

##### *1. A magyar jogi szabályozás*

A hatályos magyar Ptk. a 4:7. §-ban rendelkezik a házasságkötést megelőző eljárásról, ugyanakkor az eljárás részletszabályait az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény szabályozza. A házasságkötést megelőző eljárás a Csjt.-ben is szabályozott volt, hasonló módon, mint a jelenleg hatályos Ptk. Családjogi Könyvében. Az egyetlen eltérést a Csjt. 3.§ (1) bekezdésének utolsó fordulatában találjuk, ugyanis a Csjt. szabályozta, hogy jogszabály a házasságkötés előtti tanácsadáson történő részvételt kötelezővé teheti.<sup>56</sup> Az 5/1973. (XI.5.) EüM rendelet szerint viszont ez kötelező is volt. Az anyagi jog és a végrehajtási rendelet között nem állt fenn ellentmondás, mivel a Csjt. lehetőségként írta elő a tanácsadást, míg a rendelet azt – mint jogszabály, – kötelezővé is tette. A rendelet alapján: minden házasulni szándékozó magyar állampolgár, aki 35. életévét még nem töltötte be, család- és nővédelmi tanácsadáson kellett részt vennie és erről a tanácsadást végző orvos igazolást állított ki.<sup>57</sup> Így a 16. életévét betöltött házasulni szándékozóknak, az engedély megadása előtt kötelezően kellett részt vennie a családvédelmi szolgálat tanácsadásán.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Ezt a szabályozást a II. Csjt. novella, az 1986. évi IV. törvény 2.§ (1) bekezdése deklarálta.

<sup>57</sup> PETRIK FERENC-RAFT MIKLÓS (szerk.): *Hatályos jogszabályok gyűjteménye 1945-1987*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1989. 590. p.

<sup>58</sup> SÁRINÉ VASS MARGIT (szerk.): *A családjogi törvény magyarázata*. KJK Kerszöv. Budapest, 2001. 68–69. pp. (Továbbiakban: SÁRINÉ).

A hatályos Ptk. Családjogi Könyvének rendelkezései szerint: a házasságkötési szándék bármelyik anyakönyvvezetőnél bejelenthető, a feleknek együttesen és személyesen kell megjelenniük. A házasságot kötni szándékozó feleknek az anyakönyvvezető előtt kell kijelenteniük azt, hogy házasságuknak nincsen jogi akadálya, és igazolniuk kell azt, hogy a házasságkötéshez szükséges jogi feltételek, velük kapcsolatban fennállnak. Hitelt érdemlően igazolniuk kell személyi adataikat; kiskorú házasságkötése esetén a gyámhatóság által kiállított igazolást be kell mutatni, amelynek érvényessége 6 hónap; ugyancsak be kell mutatniuk a jegyzői engedélyt, a 30 napos várakozási idő alóli felmentésről<sup>59</sup> (Az olasz házasságjogban ez a kihirdetést követő 5 nap.); a felek nyilatkoznak a házasságkötés után viselni kívánt nevükről,<sup>60</sup> és amennyiben a felek nem kívánnak közös családi nevet viselni, a megelőző eljárásban állapodnak meg születendő gyermekeik nevével is.<sup>61</sup>

Az anyakönyvvezetőnek vizsgálnia kell azt, hogy a felek között áll-e fenn házassági akadály, és ha igen, akkor az elhárítható-e. A házassági akadályok felmentéssel vagy engedéllyel háríthatók el. Amennyiben az akadály nem hárítható el, az anyakönyvvezető a házasságkötésnél való közreműködést megtagadja.<sup>62</sup> Az anyakönyvvezető a felek kijelentéseiről jegyzőkönyvet vesz fel, amelyet a feleknek és az anyakönyvvezetőnek is alá kell írnia.<sup>63</sup> A jegyzőkönyv 1 évig érvényes.<sup>64</sup>

A házasságkötéshez a Ptk. 30 napos várakozási időt ír elő, azaz, a szándék bejelentését követő harmincadik nap eltelté utánra tűzhető ki a házasságkötés időpontja. Ez a várakozási idő a Csjt.-ben is többnyire 30 napos szabály volt, azonban a II. Csjt. Novella<sup>65</sup> átmenetileg három hónapos időintervallumra módosította azt. Az indokolás szerint a változtatás célja az volt, hogy a felek minél inkább meg tudják fontolni szándékukat. A 2013. évi V. törvény kodifikátorai fenntartották a 30 napos várakozási időt és fenntartották azt a szabályt is, hogy ez alól a jegyző indokolt esetben felmentést adhasson, így a rendelkezés az új Ptk.-ban is megtalálható.<sup>66</sup>

Ugyancsak a Csjt.-ből átvett rendelkezés, a halálveszély esetére vonatkozik. Amennyiben a házasulandók valamelyikének életét halállal fenyegető egészségi állapota veszélyezteti, az az összes törvényes feltétel fennállásának igazolását pótolja. A Csjt. rendelkezéseiben azt, hogy ez az egészségügyi állapot, milyen konkrét élethelyzetet takar, nem határozta meg, így az anyakönyvvezető feladata volt eldönteni, hogy ez a helyzet fennáll-e. Ehhez orvosi szakvélemény beszerzésére volt kötelezve.<sup>67</sup> A Ptk. rendelkezései némileg egyértelműsítik a Csjt.-ből átvett rendelkezést: az anyakönyvvezetőnek lehetőség szerint

<sup>59</sup> VÉKÁS 2020, 710. p.

<sup>60</sup> 2010. évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról 20. § (1).

<sup>61</sup> Uo. 21. § (1) bekezdés.

<sup>62</sup> KÖRÖS ANDRÁS (szerk.): *Polgári jog-Családjog*. HVG-Orac. Budapest, 2014. 44. (továbbiakban: KÖRÖS).

<sup>63</sup> 2010. évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról 17. § (1)-(2) (Továbbiakban: At.).

<sup>64</sup> 2010. évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról 27.§ (3) bekezdés.

<sup>65</sup> 1986. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény módosításáról 2. § (1) bekezdés.

<sup>66</sup> 1990. évi XV. törvény a családjogi törvény módosításáról 2.§ A házasságkötést az anyakönyvvezető csak a házasságkötési szándék bejelentését követő harminc nap utáni időpontra tűzheti ki. A községi tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szerve, a fővárosi kerületi tanács végrehajtó bizottsága igazgatási feladatot ellátó szakigazgatási szerve, illetőleg a megyei, városi hivatal e határidő alól felmentést adhat.

<sup>67</sup> SÁRINÉ 2001, 70. p.

kell orvosi szakvéleményt beszerezni (tehát ez nem kötelező); amennyiben az orvosi vélemény nem szerezhető be, akkor kell az anyakönyvvezetőnek döntenie; az okokat, amely alapján döntött, a házasságkötést megelőző eljárásról szóló jegyzőkönyvben fel kell tüntetni; az anyakönyvvezető házassági akadály alól nem adhat felmentést; a rendelkezés célja, hogy a felek a törvényes előfeltételek fennállását ne okiratokkal bizonyítsák, hanem erről nyilatkozzanak; ebben az esetben felmentést kapnak a kötelező várakozási idő alól is.<sup>68</sup>

A házasságkötés alaki szabályai tekintetében a Csjt. és a CSJK nem mutat túlzott eltérést. A Csjt. korábban alaki szabályként írta elő azt, hogy a házasulók az anyakönyvvezető előtt, két tanú jelenlétében, az erre rendelt hivatalos helyiségben személyesen jelentik ki, hogy egymással házasságot kívántak kötni.<sup>69</sup> A hatályos Ptk. hasonlóképpen rendezi az alaki szabályokat, ugyancsak előírja azt, hogy a házasságkötést két tanú jelenlétében, az önkormányzat hivatalos helyiségében kell megkötni.<sup>70</sup> A tanúk személyéről az anyakönyvi jogszabály rendelkezik: nagykorúnak és cselekvőképesnek kell lenniük, illetve a házasulók gondoskodnak megjelenésükről, az viszont nem feltétel, hogy magyar állampolgároknak kell lenniük. Ha a jegyző engedélyezné a nyilvánosság mellőzését, akkor sem lehet a tanúk megjelenésétől eltekinteni. Azonban a tanúk jelenléte nem létezési feltétel, így a jelenlétük nélkül kötött házasság is lehet létező és érvényes házasság.<sup>71</sup> Viszont a házasság létezési feltétele az anyakönyvvezető közreműködése, ugyanis a feleknek előtte kell személyesen kijelenteniük, hogy egymással házasságot akarnak kötni.

## 2. Az olasz jogi szabályozás

A házasságkötést megelőző eljárás szabályait az olasz házassági jog tekintetében is a polgári törvény szabályai és előírásai rendezik. A feleknek az előtt az anyakönyvvezető előtt kell megjelenniük, aki lakhelyük szerint illetékes. Ő ellenőrzi azt, hogy a felek között a házasság megkötését akadályozó körülmények nem állnak fenn, illetve a házasságkötéshez szükséges feltételek rendelkezésre állnak. Az adatok szolgáltatása önkéntes.

Igazolni szükséges: a rokonság fennállásáról, vagy az örökbefogadás tényéről a felek között; születési anyakönyvi kivonatot, annak másolatát, vagy közjegyzői igazolást a születésről (ez lehet pl. egyházi hatóság által kiállított anyakönyvi kivonat, vagy keresztlevelel is); ha a házasságkötéshez valamely hatóság engedélye szükséges, akkor ezt az engedélyt is be kell mutatniuk a feleknek – pl. a 16. életévüket betöltött kiskorúak, akik rendelkeznek a *Tribunale dei Minorenni*<sup>72</sup> engedélyével a házasságkötéshez; az előzőleg már házas

<sup>68</sup> KÖRÖS 2014, 45. p.

<sup>69</sup> PETRIK FERENC (szerk.): *A családjogi törvény magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Kiadó. Budapest, 1988. 40–41. pp. (Továbbiakban: PETRIK).

<sup>70</sup> Ptk. 4:8. §.

<sup>71</sup> KÖRÖS 2014, 46. p.

<sup>72</sup> Fiatalkorúak Bírósága: 1934-ben királyi rendeletre létrehozott bírósági szerv, amely a magyar gyámhatóságoknak és gyámhivataloknak megfelelő hatáskörrel rendelkezik, és ezekben az ügyekben jár el <https://www.commissioneadozioni.it/gli-attori-istituzionali/i-tribunali-per-i-minorenni/> (Letöltve: 2023. 02. 05.).



feleknek igazolniuk kell házasságuk felbontásának tényét, illetve előző házastársuk halálát; ha a törvényszék a hirdetési időt csökkentette, ennek igazolását is be kell nyújtani; a siket-némáknak a közzététel kérelmezését írásban kell benyújtaniuk.<sup>73</sup>

Az adatszolgáltatás után, az anyakönyvvezető feladata, hogy az adatok hitelességét ellenőrizze. Az eljárás e pontjáig tulajdonképpen minden megegyezik a magyar, házasságkötést megelőző eljárás szabályaival.

Am ezt követően az olasz anyakönyvvezető úgynevezett *hirdetményt* készít elő, amelynek tartalmaznia kell a házасulók családi- és utónevét, foglalkozását, születési helyét és lakóhelyét – függetlenül attól, hogy először vagy többedjére kötnék házasságot, – valamint az esküvő megkötésének szándékolt helyét. Az okiratban fel kell tüntetni a házасodni szándékozók apjának és anyjának családi- és utónevét is, kivéve azokat az eseteket, amikor jogszabály tiltja ezek feltüntetését.<sup>74</sup> Amennyiben az anyakönyvvezető már előzetesen is házassági akadályt talál, megtagadja a hirdetmény közzétételét. Ha a házасfelek különböző településen élnek, az anyakönyvvezetőnek a másik település anyakönyvvezetőjét is be kell vonnia, aki szintén hirdetményt tesz közzé saját illetékességi területén, hasonló módon.<sup>75</sup> A hirdetmény célja, hogy: egyrésztől harmadik személyek tudomására hozza a házasságkötési szándékot, hogy lehetővé tegye a *Codice Civile* 102.§-ában<sup>76</sup> meghatározott ellentmondással élést azok számára, akiknek tudomásuk van a felekkel kapcsolatban házassági akadályról, vagy egyéb okról, amely a házasságkötést lehetetlenné teszi. Az ellentmondását a közzététel helye szerinti járásbírósnak kell címezni,<sup>77</sup> de kizárólag csak a házasság feltételeinek hiánya okán.<sup>78</sup>

Az ellentmondásra jogosított személyek: a szülők, az egyenes ági és oldalági rokonok a leszármazás harmadik fokáig bármely okból; ha az egyik házасodni kívánó fél gondnokság alatt áll, akkor a gondnok; fennálló házasság esetén az a házastárs, akinek házastársa másik házasságot akarna kötni; mivel a nő a *Codice Civile* 89. § alapján csak 300 nappal előző házassága felbontása után köthet újabb házasságot, ez idő alatt megilleti az ellentmondás a volt férjet is;<sup>79</sup> az ügyész, amennyiben házassági akadályról van tudomása, vagy az egyik házасodni szándékozó fél mentális betegséggel küzd.<sup>80</sup> Amennyiben

<sup>73</sup> Vö. Regio Decreto 9 luglio 1939, n. 1238 Ordinamento dello stato civile. Art. 95-106.

<sup>74</sup> *Codice Civile*. Altalex – Wolters Kulwer, Roma, 2022. Art. 93.

<sup>75</sup> Decreto del Presidenete della Repubblica. 396/ 2000. Art. 53.

<sup>76</sup> COMPENDIO 2021, 49. és MOLINARI 2021, 34. p.

<sup>77</sup> MOLINARI 2021, 34–35. pp.

<sup>78</sup> Uo. 50–51. pp.

<sup>79</sup> Az apaság meghatározásának szempontjából lényeges szabály, az apasági vélelmek körében a magyar jogban is jelen van, ám nem akadályozza az újabb házasságkötésnek.

<sup>80</sup> *Codice Civile*. Art. 102. A szülők és azok hiányában más felmenők és harmadik fokon belüli más felmenők ellenezhetik rokonaik házasságát bármilyen okból, amely megakadályozza annak megünneplését. Ha az egyik házastárs védelemben részesül vagy gondnokság alatt áll, a tiltakozás joga a gyámot vagy a gondnokot is megilleti. Az ellentmondás joga annak a személynek a házastársát is megilleti, aki egy másik házasságot kíván kötni. A 89. cikkbe ütköző házasság esetén az ellenzés joga a korábbi házasság felbontása esetén az előző férj hozzátartozóira, és – ha a házasságot semmissé nyilvánították – arra a személyre is vonatkozik, akivel a házasságot kötötték, valamint annak hozzátartozóira is. Az ügyésznek mindig elleneznie kell a házasságot, ha tudja, hogy annak akadályja van, vagy ha tudatában van az egyik házastárs mentális gyengeségének, aki ellen az életkor miatt a tilalom nem terjeszthető ki.

ez bekövetkezik, az anyakönyvvezetőnek lehetősége legyen megindítani a szükséges eljárást, azaz a vizsgálatot, ám erről a tényről a házasodni szándékozók az anyakönyvvezető köteles értesíteni, és amennyiben bebizonyosodna az, hogy az ellentmondás jogszerűtlen, vagy szándékosan jogsértő, az azt benyújtót pénzbírsággal lehet sújtani.<sup>81</sup>

A hirdetményt legalább nyolc egymást követő napon keresztül kell kifüggeszteni az önkormányzat hirdetőtábláján (és internetes oldalán is). Amennyiben a határidő eltelt és nem történt ellentmondás,<sup>82</sup> az anyakönyvvezető engedélyezi a házasság megkötését. Ennek időpontját a hirdetményi idő lejártát követő 4 és 118 nap közötti időpontra kell helyezni. Hasonló megoldás tehát, mint amit a magyar eljárás kapcsán láthattunk, ott a bejelentést követő harminc napon túlra helyezhető a házasságkötés időpontja. Mindkét eljárás célja a házassági akadályok felderítése, és a megfontolt döntés elérése.

A házasság alaki szabályai tekintetében az olasz jogszabály szinte hasonlóan rendelkezik, mint a magyar Ptk. A házasságot nyilvánosan, az önkormányzat hivatali helyiségében kell megkötöni, azelőtt az anyakönyvvezető előtt, akinél a kihirdetést a felek kérelmezték.<sup>83</sup> A feleknek szükséges biztosítani két tanút, akik személyéhez a polgári törvény nem fűz különösebb szabályt, a magyar jogszabályhoz hasonlóan. A *Codice Civile* azt is megjegyzi, hogy a tanúk a felek rokonai is lehetnek. Amennyiben a felek nem tudnak megjelenni az önkormányzat helyiségében az egyik fél fogyatékosága vagy egyéb súlyos akadály miatt, akkor azon kívül is megköthető a házasság, de ebben az esetben négy tanú jelenléte válik szükségessé.<sup>84</sup> A magyar szabályozás is lehetőséget ad arra, hogy a jegyző engedélyével a házasságot az önkormányzat hivatali helyiségén kívüli helyszínen lehessen megkötöni, ám ebben az esetben a feleknek szükséges biztosítania a házasságkötés méltó körülményeit, és a települési önkormányzat megfelelő mértékű díj fizetését rendelkezésében meghatározhatja.<sup>85</sup>

## V. A házasságkötés formái

### 1. A magyar szabályozás alapján

A magyar jogrend a házasságkötésnek egyetlen formáját, a polgári házasságkötést ismeri el, így a Ptk. a létezési és formai követelmények megfogalmazásánál ezt tartja elsősorban szem előtt.<sup>86</sup> A házasság létezési feltétele az anyakönyvvezető közreműködése, ugyanis a feleknek előtte kell személyesen és együttesen kijelenteniük, hogy egymással házasságot akarnak kötni. Létezési feltétel az, hogy a nyilatkozatuk feltételhez vagy határidőhöz nem köthető. A felek egybehangzó „igen” kijelentése után az anyakönyvvezető azonnal

<sup>81</sup> Codice Civile Art. 103-104.§§.

<sup>82</sup> Jogvesztő határidő, tehát eltelte után nem élhet kifogással a házasságkötéssel szemben a jogosított kör.

<sup>83</sup> MOLINARI 2021, 37. p.

<sup>84</sup> Codice Civile Art. 110.

<sup>85</sup> Vö. 2010. évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról 18–19. §§.

<sup>86</sup> BARZÓ Tímea: *A magyar család jogi rendje*. Patrocinium. Budapest, 2017. 63. p. (Továbbiakban: BARZÓ).

megállapítja a házasság megkötésének tényét, ám a házasság nem e megállapítással, hanem a felek egybehangzó kijelentésével, konstitutív hatállyal jön létre.<sup>87</sup> Az anyakönyvvezető a megkötött házasságot az anyakönyvbe bejegyzi.

Alapvető feltétel az, hogy a házasságot egy férfi és egy nő köti. Ezt a tényt rögzíti Magyarország Alaptörvénye is.<sup>88</sup> A házasságot anyakönyvvezető előtt kell megkötöni, de lehetséges anyakönyvi szakvizsgával rendelkező jegyző vagy polgármester előtt is a házasságkötés, sőt a polgármester előtt akkor is köthetnek házasságot, ha az, az említett szakképesítéssel nem rendelkezik, – de az anyakönyvvezetőnek ekkor is jelen kell lennie<sup>89</sup> – ekkor az anyakönyvi dokumentumokat, a polgármester és az anyakönyvvezető is aláírja, de a polgármester az anyakönyvben adatokat nem rögzíthet.<sup>90</sup> Itt egy jelentős eltérés mutatkozik a magyar és az olasz rendszerben, mivel az olasz (és többek között a francia) házassági jogban az esketésre elsősorban a polgármester jogosult, és csak másodlagosan az anyakönyvvezető, illetve az anyakönyvvezetőnek elsősorban valóban az anyakönyvek vezetése a feladta és nem az esketésben való közreműködés.

A Ptk. Családjogi könyvének új elvárása a felek együttes jelenléte a házasságkötéskor. Ezt az elvárást a Csjt. is szabályozta, ám a Csjt.-ben ez nem a házasságkötés létezési feltétele, hanem a házasság érvényességéhez szükséges feltétel, illetve hiánya esetében érvénytelenségi ok volt.<sup>91</sup> A házasulóknak a házasságkötéskor személyesen kell jelen lenniük. A magyar jog nem ismeri a képviselő útján történő házasságkötést, ellentétben az olasz házassági joggal. A feleknek az anyakönyvvezető és a két tanú előtt egybehangzó „pozitív” nyilatkozatot kell tennie, az anyakönyvvezető felhívására, aki külön-külön szólítja fel a házasulandókat a nyilatkozat megtételére.<sup>92</sup>

Amennyiben a felek pozitív választ adnak, az anyakönyvvezető konstitutív hatállyal megállapítja, hogy a felek a Polgári Törvénykönyv alapján házasok.<sup>93</sup> A házasság megkötését a felek nem köthetik sem időhöz, sem feltételhez. Ez a házasság létezésének feltétele. Amennyiben valamelyik fél az anyakönyvvezető kérdésére nem igennel válaszol, vagy a házasságot időhöz, vagy feltételhez köti, a házasság nem jön létre. Ezt a tényt az anyakönyvvezető azonnal, a helyszínen kijelenti a felek előtt, és a jegyzőkönyvet, valamint a házasságkötéshez felvett adatokat haladéktalanul törli.<sup>94</sup>

Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1987. évi 17. számú törvényerejű rendelet még előírta, hogy a házasságkötésnek nyilvánosnak és ünnepélyesnek is kell lennie. Ez a jogszabály értelmezésében azt jelentette, hogy a házasság

---

<sup>87</sup> HEGEDŰS ANDREA: *Polgári jog-Családi jog*. R.I.M.Á.K. Kiadó. Budapest, 2022. 59–61. pp. (továbbiakban: HEGEDŰS).

<sup>88</sup> Alaptörvény L cikk) (1) bekezdés.

<sup>89</sup> At. 30.§ (1) bekezdése.

<sup>90</sup> HEGEDŰS 2022, 59. p.

<sup>91</sup> PETRIK. 39. p.

<sup>92</sup> At. 28.§ (1)-(2).

<sup>93</sup> At. 28.§ (3).

<sup>94</sup> At. 30. § (2)-(3).

ságkötéskor az arra rendelt helyiségben bárki jelen lehetett, nem csak a rokonok és meghívottak.<sup>95</sup> Ez a nyilvánosság jelenleg is elvárás, tehát a házasságkötés jelenleg is nyilvánosan, az önkormányzat hivatali helyiségében történik, kivéve, ha az ezen a helyiségen kívüli házasságkötésre a jegyző engedélyt adott. A házasságkötés ünnepélyessége a Ptk. Családjogi könyvében nincsen külön kihangsúlyozva, ám mivel az elsősorban az állami közreműködés méltóságát és ünnepélyességét, valamint a házasság intézményének elismerését jelenti, ma is elvárható az anyakönyvvezetőtől és a felektől.<sup>96</sup> Kifejezetten vonatkozik az ünnepélyesség kitétele, az anyakönyvvezetőre, akinek a házasságkötéskor ünnepélyes öltözetet kell viselnie, funkciója kiemelése céljából és az állami megbízatás kifejezésére a nemzetiszínű, és a magyar címerrel ellátott, a jobb vállán átvetett vállszalagot kell viselnie.<sup>97</sup>

## 2. Házasságkötés az olasz szabályozás alapján

Az olasz jogszabályok a házasságkötésnek három elismert formáját szabályozzák, ezek: a tisztán polgári házasság az anyakönyvvezető előtt, a katolikus egyház lelkésze előtt kötött konkordátum házasság, és a más, a katolikuson kívül felekezeti lelkésze előtt kötött házasság.

### 2. 1. Az olasz tisztán polgári házasság

Az anyakönyvvezetőnek kötelező jelleggel viselnie kell<sup>98</sup> az olasz trikolorból készült nemzetiszínű szalagot, amelyet az olasz anyakönyvvezető a derekán átkötte visel. Az anyakönyvvezető előtt együttesen és személyesen megjelenő felek számára az anyakönyvvezető felolvassa a *Codice Civile* 143, 144 és 147. szakaszait, hogy emlékeztesse őket a házasságból eredő főbb joghatásokra. Ezután a feleknek egybehangzó igen nyilatkozata szükséges az anyakönyvvezetőnek a házasság létrejöttét megállapító nyilatkozatához.<sup>99</sup> Amennyiben az egyik fél nemmel válaszolna az anyakönyvvezető kérdésére, a házasság nem jön létre. A házasság létrejöttéhez a felek egybehangzó nyilatkozatát követeli meg a jogszabály, az anyakönyvvezető jelenléte az e nyilatkozat megtörténtének igazolásához szükséges állami hatalom biztosítása érdekében szükséges.<sup>100</sup> Az anyakönyvvezető hatásköri hiánya (vagyis, hogy az anyakönyvvezető nem rendelkezik a házasságkötésben való közreműködéshez szükséges felhatalmazással, vagy hatáskörrel), nem teszi

<sup>95</sup> PETRIK 1988, 48. p.

<sup>96</sup> PETRIK 1988, 49. p.

<sup>97</sup> Manapság elterjedt a szertartásvezető alkalmazása, aki a szűk körben érvényesen megkötött polgári házasság után, nagyobb nyilvánosság előtt, esetleg külső helyszínen újra levezeti, imitálja házasságkötést. Ekkor ő is nemzetiszínű vállszalagot visel, de a magyar címer nélkül!

<sup>98</sup> A belügyminiszter rendelete alapján kizárólag a polgármester viselheti így a nemzeti színeket. *Ministeriale d' interno, Circolare 4 novembre 1998, n 5/98 Fascia Tricolore.*

<sup>99</sup> GIOVANNI BONILINI: *Manuale di diritto di famiglia.* Milano, Wolters Kluwer Italia, 2022. 84–85. pp. (Továbbiakban: MANUALE).

<sup>100</sup> COMPENDIO 2021, 51. és MANUALE 2022, 84. p.

érvénytelenné a házasságkötést, akkor, ha a felek jóhiszeműek voltak, ugyanakkor a hatáskör hiánya közigazgatási bírsággal sújtható.<sup>101</sup>

A felek személyes megjelenésétől és az akaratnyilatkozat megtételétől csak különleges esetekben lehet eltekinteni. A *Codice Civile* ismeri a meghatalmazott által kötött házasságot is, amely a magyar jogrendben nem alkalmazott jogintézmény. Meghatalmazott által köthetnek házasságot: háború esetén a katonák, és a fegyveres erőknél szolgáló személyek; a fél lakóhelye szerinti bíróság által adott engedéllyel akkor, ha a másik fél külföldön tartózkodik, és a házasság ilyen megkötésére súlyos, nyomós ok áll fenn;<sup>102</sup> illetve az Olasz Köztársaság kikiáltása előtt a király és a királyi család tagjai.<sup>103</sup>

A házasság megkötését követően az anyakönyvvezetőnek haladéktalanul ki kell állítania a házassági anyakönyvi kivonatot, és a házasságkötés tényét az anyakönyvekbe be kell jegyezni. Olaszországban az anyakönyvi eljárásról egyrészt a polgári anyakönyv, másrészt az 1238/1939. július 9.-i királyi rendelet<sup>104</sup> és annak módosításai rendelkeznek. A polgári anyakönyvekbe csak az állami anyakönyvvezető tehet bejegyzést. Három<sup>105</sup> különböző típusú anyakönyvet kell vezetnie minden önkormányzatnak: az "A" sorozatba azokat a házasságkötéseket kell bejegyezni, amelyeket állami tisztviselő előtt kötöttek, a B sorozatba azokat a házasságkötéseket, amelyeket katolikus lelkész előtt kötöttek, a C sorozatba pedig azokat, amelyeket különleges helyzetekben kötöttek, vagy nem a katolikus egyház lelkésze előtt.<sup>106</sup> Az említett királyi rendeletet a köztársasági elnök 2000. november 3.-i 396. számú rendelete alapvetően módosította, bár a már előzőekben említett rendelkezések hatályban maradtak. Az elnöki rendelet elsősorban az adatok digitalizálását, és az elektronikus anyakönyvvezetés bevezetését írja elő.

A házassági anyakönyvi kivonatot közvetlenül a házasságkötés után az anyakönyvvezetőnek el kell készíteni, és aláírásával és bélyegzőlenyomatával kell ellátnia. A *Codice Civile* házasságról szóló részének 106. szakaszában találjuk meg a rendelkezést.<sup>107</sup> A 396. számú köztársasági elnöki rendelet szabályozza a házassági anyakönyvi kivonat tartalmát: A házastársak és a tanúk személyes adatait, a kihirdetés időpontját és módját, valamely akadály alóli felmentő rendelet számát, azt, hogy a *Codice Civile* 143., 144., és 147. cikkelyeit a házastársak előtt felolvasták a szertartáson, és azt, hogy tudomásul vették, a házastársak nyilatkozatát arról, hogy egymásnak házastársai kívánnak lenni, amennyiben a

<sup>101</sup> MANUALE 2022, 85. p.

<sup>102</sup> Codice Civile. Art. 111.

<sup>103</sup> Codice Civile. Art. 114. hatályon kívül.

<sup>104</sup> Regio Decreto 9 luglio 1939, n. 1238., Capo VI, Art 124.-134. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1939-07-09;1238~art70> (Letöltve: 2023. 02. 05.).

<sup>105</sup> CSÁNYI-SIFFEL ENIKŐ: *A hiteles fordítások megoldásai az olasz nyelvű okiratfordításokban.* <https://www.offi.hu/sites/default/files/media/files/hitkoz-141.pdf> 145. (Letöltés ideje: 2023. 02. 06.).

<sup>106</sup> DPR. 396/2000 Art. 63. - Az önkormányzati hivatal épületén kívül kötött házasságok, a meghatalmazott útján kötött házasságok, a külföldön kötött házasságok okiratainak bejegyzése, a házasság fennállásáról szóló bírósági végzések, a házasság érvénytelenségét kimondó bírósági ítéletek, a külföldön kötött házasság bírói érvényességének megállapításáról szóló határozatok, a fellebbviteli bíróság ítéletei stb.

<sup>107</sup> *Codice Civile*: Art. 107. L'atto di matrimonio deve essere compilato immediatamente dopo la celebrazione.

házasságkötés nem az önkormányzat épületében történt, akkor ennek oka (egyházi házasságkötés esetén nem releváns), és az anyakönyvvezető nyilatkozatát arról, hogy a házasságkötés megtörtént.<sup>108</sup>

Amennyiben nem az az anyakönyvvezető végzi a szertartást, ahol a felek állandó lakóhelye van, a szertartás után haladéktalanul értesítenie kell a lakóhely szerint illetékes anyakönyvvezetőt és az iratokat át kell adnia, akkor is, ha polgári, és akkor is, ha konkordátum házasságot kötöttek a felek. Az anyakönyvvezetőnek a lelkészt is értesítenie kell arról, hogy az általa kibocsátott házassági anyakönyvi kivonat alapján a házasságkötést az állami anyakönyvbe bejegyezte.<sup>109</sup>

## 2. 2. Konkordátum házasság

Az olasz házassági jog különleges házassági formája a már említett *Lateráni Egyezményből* fakadó konkordátum házasság, amely Egyezmény Olaszországban kizárólag a római katolikus egyház szertartása szerint megkötött házasságnak biztosított polgári jogi joghatást. A Konkordátum, házasságra vonatkozó második pontja alapján az egyházi szertartással történő házasságkötésnek az állam ugyanazt a joghatást biztosítja a Konkordátum alapján, mint a polgári házasságkötésnek, bizonyos feltételek fennállása esetén. Jelen van benne az egyházi és a polgári elem is, egymástól függetlenül, de sem a polgári sem az egyházi fél nem tekinti a megkötött házasságot *matrimonium non existens*-nek, azaz mindkét fél kölcsönösen elismeri a másik szertartását érvényes és létező házasságkötésnek, de a konkordátum házasság szertartásába egy külön, polgári elemet is beemel, amely elhangzása esetében, polgári jogi szempontból is érvényes házasság jön létre.<sup>110</sup> Ez különbözteti meg a kötelező polgári házasságtól, amely esetében az állam csak és kizárólag a polgári házasságot ismeri el érvényesnek és létezőnek, az egyházi házasság számára nemlétező házasság.

Olaszországban kizárólag a katolikus egyház szertartása szerint kötött házasság bír önállóan polgári jogi jogerővel is, a többi egyház és felekezet tekintetében külön szabályok léteznek. Ez a tény természetesen a Lateráni Egyezményekben elfogadott alapelvekből fakad. A jogi szabályozás itt kétirányú: a kánonjog/egyházjog szabályozza az egyházi szertartást, illetve a házasságkötés érvényességének megállapítását. Ám a szertartás folyamatába a *Codice Civile* 143., 144. és 147. szakaszát is fel kell olvasni, mert ez az aktus biztosítja a polgári jogi joghatályt; illetve a házasságra, a házasság felbontására és a különválásra az olasz jog az irányadó.<sup>111</sup> Ugyanakkor egyes szerzők úgy ítélik meg, hogy ezen aktus hiánya nem teszi érvénytelenné polgári jogilag a házasságot, amennyiben annak szándéka más akaratnyilvánításból, mint pl. a közzétételi kérelemből kiderül.<sup>112</sup>

A házasság megkötését megelőző eljárás ebben az esetben hasonló a tisztán polgári házasság megkötéséhez, vagyis a feleknek ugyanazokat az igazolásokat és engedélyeket kell benyújtaniuk, illetve ugyanazokat a jognyilatkozatokat kell megtenniük, mint az

<sup>108</sup> DPR. 396/2000 Art. 64.

<sup>109</sup> Uo. Art. 69. (1.).

<sup>110</sup> Ez a polgári elem a *Codice Civile* megfelelő szakaszainak felolvasását jelenti, amelyek az önkormányzatnál történő házasságkötésen is elhangzanak.

<sup>111</sup> COMPENDIO 2021, 56–57. pp.

<sup>112</sup> MANUALE 2022, 95. p.

előző esetben. Ugyanakkor természetesen az egyházi házasság megkötéséhez szükséges iratokat is be kell nyújtaniuk a területileg illetékes katolikus lelkésznek. A házasságkötés polgári jogi feltételei meglétének megállapítása az anyakönyvvezető feladata. Az egyházi feltételek fennállásának ellenőrzése a lelkész feladata és kötelezettsége. A feltételek megállapítása tehát két helyszínen, az anyakönyvvezetői hivatalban, és a lelkészi hivatalban történnek, külön-külön. A feleknek meg kell felelniük a polgári és az egyházi szabályok szerint is a házasságkötés feltételeinek, és nem állhat fenn közöttük sem polgári jogi sem egyházi jog házassági akadály vagy érvénytelenségi ok. Az anyakönyvvezető által kibocsátott hirdetményt az illetékes plébánia/templom hirdetőtábláján is közzé kell tenni, és a megfelelő várakozási időt meg kell tartani.<sup>113</sup>

A házasság érdemi feltételei sem változnak: szintén szükséges a felek személyes jelenléte, az egybehangzó akaratnyilvánítás<sup>114</sup> és a két tanú jelenléte. Az egyházi házasságkötés esetében is, az eskető lelkész jelenléte a felek egybehangzó akaratának bizonyítására szolgál, – hiszen a lelkész az egyház hivatalos tanújaként van jelen a házasságkötéskor, – ám az eskető lelkész személyében való tévedés (ha a felek jóhiszeműen azt gondolták, hogy az esketés a római katolikus egyház által feljogosított személy előtt történik) nem érinti az érvényességet, hiszen ebben az esetben nemlétező házasságról beszélhetünk. Az eskető lelkésznek a házasságkötést igazoló dokumentumokat két példányban, öt napon belül kell eljuttatnia az illetékes anyakönyvi hivatalba, a házasságnak a polgári anyakönyvbe történő bejegyzése céljából.

Az állami anyakönyvvezető a házassági anyakönyvbe az egyházi házasságkötéskor a felek által aláírt anyakönyvi irat kézhezvételtől számított 24 órán belül a házasságkötés tényét bejegyzi, és az eskető lelkésznek a bejegyzés tényét szintén 24 órán belül visszaigazolja. Az olasz jogszabály alapján lehetőség van a bejegyzés eszközölésének késleltetésére, abban az esetben, ha az anyakönyvvezető valamilyen okból nem kapta meg 24 órán belül az anyakönyvi iratot, az hiányos, vagy nem tartalmaz arra vonatkozó igazolást, hogy a házasságkötéskor a *Codice Civile* megfelelő szakaszait felolvasták.<sup>115</sup> Amennyiben a dokumentumok átadása nem történik meg a házasságkötést követő 5 napon belül, és a házasságkötő felek az egyházi házasságkötésük polgári anyakönyvbe történő bejegyzését, és a házasság polgári jogi joghatásának elérése iránti igényüket mindvégig megőrizték, illetve a harmadik személlyel az egyházi házasságkötés és a bejegyzés közötti időben nem keletkezett jogviszony a felek között, akkor lehetőség van az anyakönyvi bejegyzés utólagos bejegyzésére is az anyakönyvvezető döntése szerint.<sup>116</sup>

Az átírásnak és a három formának azért van különösen jelentősége, mert ha az anyakönyvi iratoknak az eskető lelkész általi átadása, és az állami anyakönyvbe történő bejegyzés nem történik meg, akkor a házasság megmarad pusztán egyházi házasságnak, tehát nem lesznek polgári jogi joghatásai.<sup>117</sup> A konkordátum házasság így tulajdonképpen a fakultatív polgári házasságnak felel meg, formájában és funkciójában ezt a szerepet tölti be az olasz

<sup>113</sup> MOLINARI 2021, 40. p.

<sup>114</sup> A magyar házasságjogban ezek nem alakí, hanem létezési feltételek.

<sup>115</sup> MANUALE 2022, 97. p.; MOLINARI 2021, 41. p. és Legge 27 maggio 1929, n. 847. [http://www.edizionieuropee.it/law/html/39/zn74\\_02\\_003.html](http://www.edizionieuropee.it/law/html/39/zn74_02_003.html) (Letöltés ideje: 2023. 02. 06.).

<sup>116</sup> MANUALE 2022, 97. p..

<sup>117</sup> COMPENDIO 2021, 57. p.

jogrendben. A magyar jogrendben a fakultatív polgári házasság jelenleg nem ismert házasságkötési forma. Hazánkban a kánoni házasság nem vált ki polgári jogi joghatást.

### 2. 3. A nem a katolikus egyház lelkésze előtt kötött házasság

A harmadik házasságkötési forma az olasz házassági jogban, a nem katolikus egyház lelkésze előtt kötött házasság. Ez a forma az előzőekhez képest is érdekes megoldású, talán kivételes eljárást feltételez, ugyanis két esete lehetséges. Az 1159/1929. számú királyi törvény biztosítja az államvallástól (római katolikus) eltérő, de bevett vallások számára a működésük szabadságát.

Az ilyen vallások szolgálattevői előtt kötött házasság ugyanúgy bír polgári jogi joghatással, mint a katolikus egyház lelkésze előtt kötött házasság, annyi különbséggel, hogy a polgári törvénykönyv 130., 131. és 132. cikkelyét kell felolvasni a szertartáson, de az eljárás tulajdonképpen ugyanaz.<sup>118</sup> A házasság bejegyzése és az igazoló iratoknak az anyakönyvvezetőhöz történő eljuttatása a polgári házassághoz hasonlóan és azonos feltételekkel történik, annyi különbséggel, hogy késleltetett és utólagos bejegyzésre nincs lehetőség, és a bejegyzés a C jelű házassági anyakönyvbe történik.<sup>119</sup> Az olasz állam ezekkel a bevett felekezetekkel megállapodást kötött az Alkotmány 8. cikke<sup>120</sup> alapján.

Ebben az esetben az egyházi szolgálattevő állami anyakönyvvezetőként jár el, mivel az állam delegálja őt a házasság megkötésére, és a házasságkötés tekintetében az állam számára a vallási elem irreleváns.<sup>121</sup> Ezt a házasságfajtát egyébként inkább a polgári házasság egy speciális fajtájának kell tekinteni, mint egyházi házasságnak, mivel a polgári házasság jellegzetességeit viseli magán, annak ellenére, hogy egyházi környezetben zajlik. Ezért ezt a házasságot akár *non concordato*<sup>122</sup> házasságnak is nevezhetnénk.

A másik eset, amikor megállapodás nélküli, nem bevett felekezethez vagy valláshoz tartozó lelkész előtt történik a házasságkötés. Itt a jogszabály már szigorúbban jár el a polgári jogi joghatás elérése érdekében. A házasságkötésben való közreműködéshez szükséges a belügyminisztérium engedélye a lelkész számára, aki kizárólag olasz állampolgárságú, és olasz nyelven beszélő személy lehet. A feleknek kérvényezni kell a kihirdetést és a közzétételt a polgári szabályok alapján, és a feltételeknek ugyanúgy meg kell felelniük, mint a polgári házasságkötés esetében.

Az anyakönyvvezetőnek meg kell győződnie arról, hogy az egyházi szolgálattevő megkapta a belügyminisztériumi engedélyt a közreműködéshez, ez után az anyakönyvvezető írásban ad engedélyt az esketésre. Az egyházi szolgálattevőnek szintén fel kell

<sup>118</sup> Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262.

<sup>119</sup> Ilyen pl. az Olaszországi Zsidó Hitközségek Szövetségével kötött (Legge n. 101/1989) az Olasz Evangélikus Egyházzal 1995-ben kötött megállapodás (Legge 1995 n.520), az Eggyesült Buddhista Egyházzal kötött (Legge n. 245/12) vagy az Olaszországi Anglikán Egyházzal kötött megállapodás 2019-ben. (Legge n. 240/21).

<sup>120</sup> La Costituzione Repubblica Italiana, Art. 8.

<sup>121</sup> LARICCIA, SERGIO: *Patti Lateranensi*. [https://www.treccani.it/enciclopedia/patti-lateranensi\\_%28Diritto-on-line%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/patti-lateranensi_%28Diritto-on-line%29/) (Letöltve: 2023. 02. 06.).

<sup>122</sup> Konkordátumon kívüli.



olvasnia a *Codice Civile* 143., 144. és 147. szakaszát a polgári jogi joghatás elérése érdekében. Ugyancsak az esketést követő 5 napon belül az igazoló iratokat két példányban el kell juttatnia az anyakönyvvezető hivatalába, aki 24 órán belül bejegyzi a házasságot a C jelű anyakönyvbe, és szintén 24 órán belül a bejegyzés tényét az esketőnek visszajelzi.<sup>123</sup> Késeltetett és késői bejegyzésre nincsen lehetőség.

#### *VI. Összefoglaló gondolatok*

Tanulmányunk azzal a szándékkal készült, hogy az olasz és magyar házassági jogban fellelhető különbségeket és hasonlóságokat bemutathassuk. A jogi gondolkodás iránya nagyban egyező, de mindkét házassági jog tartalmaz a csak az adott államra, annak jogi és társadalmi berendezkedésére vonatkozó sajátos eljárásokat és elgondolásokat. Ilyen az olasz jogban a konkordátum házasságok alkalmazása, illetve a házasságkötést megelőző eljárás során a kihirdetés, amely a magyar házassági jogban nem alkalmazott jogintézmény.

A magyar házassági jog a házasságkötés előkészítésének szakaszában sokkal egyszerűbb, – és időnként sokkal logikusabb – lépésekben jut el a házassági akadályok felméréséhez és azok elhárításához, amennyiben az lehetséges. Azonban a házasság megkötésének jogi folyamata sokkal nagyobb szabadságot biztosít a házasulók számára, mint az olasz házasság formai megoldásai.

Az imént említett különbségek és hasonlóságok lehetőséget biztosítanak a házasulók számára, hogy házasságukat méltóképpen ünnepezhessék meg, és házasságukat szilárd jogi és erkölcsi alapokra állíthassák, és biztosítja a házasságkötés azon méltóságát, amelyet a társadalomban és az emberi életben kell(ene) betöltenie.

Az olasz és a magyar szabályok összevetése a jogászai érdeklődésen kívül, a joggyakorlatban is hasznosítható tudást ad számunkra, és tágítja nemzetközi rálátásunkat egyes államok jogi gondolkodására.

RÓBERT KASUBA

### SUBSTANTIVE REGULATION OF MARRIAGE IN ITALIAN AND HUNGARIAN FAMILY LAW

(Summary)

In my study entitled *The Substantive Regulation of Marriage in Italian and Hungarian Family Law*, I present the similarities and differences between the regulatory systems of Italian and Hungarian matrimonial law. Both the Hungarian and Italian systems are based on the canon law of the Roman Catholic Church, but Italian matrimonial law shows a

---

<sup>123</sup> MOLINARI 2021, 44-45. pp.

closer connection with canon law, as some of its essential rules, thanks to the Lateran Conventions, are completely identical. Unlike Hungarian matrimonial law, optional civil marriage is accepted in Italian matrimonial law, i.e. the state recognizes marriages contracted by the Roman Catholic Church as valid for the state. This is a significant difference compared to the Hungarian legal system, since in Hungary only purely civil marriage is valid from the point of view of the state. In my study, I take a look at the steps of entering into marriage: the pre-marriage procedure and the Hungarian and Italian forms of marriage. Hungarian matrimonial law recognizes only one form, and considers ecclesiastical marriage as a separate but non-existent marriage from the point of view of the state, while in the Italian system, purely civil, concordats, marriages contracted by other churches and contracted in special situations are also known. The aim of my study is to broaden the legal thinking and to broaden the insight into the legal systems of the individual states, for which I use the method of comparison of laws.

MENGXUAN CHEN\*

# Digitalization in the EU Social Security Coordination System

## *I. Introduction*

The EU provides common rules for a person's social security rights when moving within Europe (EU 27 + Iceland, Liechtenstein, Norway, Switzerland and under a special agreement with the UK). To facilitate the handling of cases involving social security institutions throughout Europe, the EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information) system was established. As of June 2023, this system effectively links approximately 3,400 institutions across 32 participating countries, including the 27 EU Member States, as well as Iceland, Liechtenstein, Norway, Switzerland, and the United Kingdom.<sup>1</sup>

To commence the exploration of a digital solution for enhancing the verification of social security coverage and entitlements across borders, the European Commission initiated a pilot project in March 2021, known as the European Social Security Pass (ESSPASS). The aim of this article is to 1. Analyzing the protection of the social security right for free movers. 2. Analyzing the pros and cons of the digital social security coordination system in the EU.

Following the introduction, the article analyses the concept of Social Security Coordination and the rights of cross-border migrants in the first part, the second part introduces the new electronic system, EESSI and the new pilot project, ESSPASS, examines the pros and cons of the digital social security coordination system,

## *II. The Concept of Social Security Coordination*

The principle of free movement of people within the European internal market grants every citizen the right to travel to another EU Member State for purposes such as work, job search, education, or leisure. However, this freedom faces certain restrictions. In addition to inherent challenges like cultural differences, language barriers, or varying living

---

\* PhD student, University of Szeged Faculty of Law and Political Sciences.

<sup>1</sup> European Commission. „*European Commission – Social Security Coordination.*” <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1544&langId=en>. (Accessed on 2023.9.29).

standards, individuals may also encounter obstacles arising from differences in national legislation, particularly in the field of social security. The foundational concept of EU social security coordination resides within the framework of international supranational law, a construct moulded by a series of international agreements and treaties. The primary objective of this coordination mechanism is to safeguard the social security entitlements of individuals who, as cross-border migrants, relinquish their original social security protection upon departing from their country of origin.<sup>2</sup>

As there's no EU-wide uniformity in social security regulations. Instead, coordination is achieved through Regulation 883/2004<sup>3</sup> and its implementing Regulation 987/2009.<sup>4</sup> This system operates on principles like exclusivity, aggregation, and export, ensuring that one Member State is responsible for an individual at a time and considers contributions and employment periods from other Member States when calculating benefits. Union citizens residing within the EU can generally access cash benefits from multiple Member States' social security systems.<sup>5</sup>

On a personal scope, nationals of the European Union, the European Economic Area (EEA) or Switzerland, legally residing third-country nationals, stateless persons or refugees, persons who are or have been insured in one of the above countries and their family members can apply the rules on social security coordination.<sup>6</sup>

### *1. The Principles of Social Security Coordination*

To safeguard the social security rights of migrant individuals and address the challenges arising from the diversity of national social security systems and territorial limitations, four fundamental coordination principles and one guide principle from the implementation regulation No 987/2009 are employed.

– *1st principle: Equal treatment or non-discrimination.* As a fundamental human right, the European Union's social security regulations prohibit all forms of "traditional" discrimination, including factors such as place of origin, gender, minority status, religion, and more. This principle seeks to prevent any form of differentiation between foreign nationals and a country's own citizens. Such differentiation can take two forms: direct and indirect. Direct discrimination occurs when a national law or regulation explicitly treats citizens and non-citizens differently. For example, if a particular social security scheme

---

<sup>2</sup> JÓZSEF HAJDÚ – MENGXUAN CHEN: *EU Social Security Coordination of Old-age Pensions*, *Scientific Journal Of Humanities and Social Sciences*, 2022,4(7): pp. 536–546.

<sup>3</sup> Regulation (EC) No. 883/2004 on the coordination of social security systems of 29/4/2004, OJ 2004, L 166/1 ff.

<sup>4</sup> Regulation (EC) No 987/2009 of the European Parliament and of the Council laying down detailed rules for the application of Regulation (EC) No 883/2004 of 16/9/2009, OJ 2009 L 284/1.

<sup>5</sup> KÄRCHER, ANNELIESE – WALSER, MANFRED (2023) : *Social security data for posting of workers: Reform of cross-border coordination of social security*, *Working Paper Forschungsförderung*, No. 293, *Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf*.

<sup>6</sup> European Commission. „*European Commission – Social Security Coordination.*” <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=849&langId=en> (Accessed on 2023.9.29).

exclusively extends benefits to citizens, this constitutes direct discrimination. Indirect discrimination, on the other hand, involves a national rule or regulation that may appear impartial on the surface but, in reality, disproportionately affects non-citizens compared to citizens. For instance, a requirement stipulating that family benefits are only accessible for children born within the country's borders may seem neutral as it applies to both citizens and foreigners. However, in practice, foreign nationals are more likely to have children born abroad, resulting in a greater adverse impact on non-citizens than citizens, thus constituting indirect discrimination.<sup>7</sup>

– *2nd principle: Determination of the applicable legislation.* It means that a single legislation is applicable to migrant persons in every case. In cross-border situations, it could happen that a migrant person is either simultaneously subject to two legislations, or that s/he is not subject to any legislation at all. This is a consequence of the fact that the national legislators remain competent to determine the conditions under which someone is insured or not.<sup>8</sup> According to Community rules, individuals relocating within the European Union are required to adhere to a unified social security legislation.<sup>9</sup> Specifically, when it comes to those who relocate between Member States for work-related reasons, the standard practice is to apply the social security system defined by the legislation of the Member State where the new employment is located.<sup>10</sup>

– *3rd principle: Aggregation of periods.* The third principle is the preservation of social security rights during acquisition. Many laws require individuals to fulfil specific periods of insurance, employment, or residency to qualify for benefits. This can be challenging for migrant workers because moving between states often means losing credit for periods worked in their previous state. Without aggregation, someone who has worked in multiple states might not meet the qualifying period in any of them, especially concerning pension eligibility. To address this, the Regulation allows for the aggregation of periods, ensuring that institutions consider periods of insurance, work, or residence completed in other Member States as if they had been under their own legislation. This principle helps migrant workers secure benefits, such as old-age pensions, regardless of changes or interruptions in their international career.<sup>11</sup>

– *4th principle: The exportability of benefits.* Numerous national laws stipulate that a prerequisite for receiving benefits is the individual's residency within the boundaries of the respective State, it's obviously not good for the moving workers or migrants. Cash benefits awarded under the legislation of one or more Member States remain unaffected

<sup>7</sup> NICKLES, JASON – HELMUT SIEDL: "Co-ordination of Social Security in the Council of Europe: Short Guide." *Council of Europe eBooks*, 2004, [https://www.coe.int/t/dg3/ssessr/%5CSource%5CSocSec%20coordination%20Short%20Guide\\_English.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/ssessr/%5CSource%5CSocSec%20coordination%20Short%20Guide_English.pdf) (Accessed on 2023.9.29).

<sup>8</sup> JÓZSEF HAJDÚ – MENGXUAN CHEN: *EU Social Security Coordination of Old-age Pensions*, *Scientific Journal Of Humanities and Social Sciences*, 2022,4(7): pp. 536–546.

<sup>9</sup> Article 11 (1) of Regulation 883/2004.

<sup>10</sup> ECAS IssueLab, „*Practical Guide on the Applicable Legislation in the EU, EEA, and in Switzerland.*” <https://ecas.issuelab.org/resource/practical-guide-on-the-applicable-legislation-in-the-eu-eea-and-in-switzerland.html>. (Accessed on 2023.9.29).

<sup>11</sup> JÓZSEF HAJDÚ – MENGXUAN CHEN: *EU Social Security Coordination of Old-age Pensions*, *Scientific Journal Of Humanities and Social Sciences*, 2022,4(7): pp. 536–546.

by any reductions, alterations, additions, suspensions, withdrawals, or eliminations based on the recipient's or their family members' residence in a Member State different from the one where the institution responsible for providing the benefits is located. In general, if you are eligible for a cash benefit in one country, you can typically receive it even if you reside in another country. This concept is referred to as the "principle of exportability," which allows the transfer of benefit entitlement to another State. However, unless explicitly stated otherwise, the coordinating rules do not grant or maintain entitlement to multiple benefits of the same type for the same period of mandatory insurance.<sup>12</sup>

– *5th principle*: Good cooperation among social security institutions. The Coordination Regulations, in place for sixty years, have successfully met the objectives of TFEU (Art. 48). Despite occasional attempts to abuse and circumvent European regulations, ongoing cooperation between Member States, their authorities, institutions, and the European Commission has been crucial. The principle of loyal cooperation is evident, especially among social security institutions. This cooperation is reinforced by various Coordination Regulations, such as Article 76 of Regulation No 883/2004, which encourages Member States' authorities and institutions to assist each other and act as if applying their own legislation, generally without charge. The concept of "good administration" ensures timely responses and the sharing of necessary information to assert rights granted by the Coordination Regulation, strengthening the principle of loyal cooperation.<sup>13</sup>

The modernised coordination system introduced the principle of good administration, whereby Member State institutions are obliged to cooperate with one another and to provide mutual assistance. It provided for an electronic data exchange system between national institutions and the electronic exchange of social security information (EESSI) system. Implementation regulation No 987/2009 highlights the significance of robust collaboration among social security institutions, particularly evident in the operation of the EESSI system which now connects social security institutions in the 27 EU Member States plus Iceland, Liechtenstein, Norway, Switzerland and the United Kingdom.<sup>14</sup> This cooperative spirit serves as the fifth guiding principle for the Social Security Coordination system, symbolizing its embrace of digitalization.

### *III. The Digital Social Security Coordination System*

The exchange of social security data cross-border is a complex system with various functions beyond just sharing information on insurance relationships and benefit claims. It plays a crucial role in both the functioning of the Internal Market and combating undeclared work. When this data exchange doesn't work smoothly, it leads to complaints from

<sup>12</sup> Ministry of Labor, Social Affairs and Family of the Slovak Republic. „*Coordination of Social Security Systems*.” [www.mpsvr.sk/en/coordination-social-security-systems/](http://www.mpsvr.sk/en/coordination-social-security-systems/). (Accessed on 2023.9.29).

<sup>13</sup> MARC MORSA, 2019, *The European Regulations on Social Security Coordination from the Perspective of the Belgian Authority*, <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/publications/rbss/2019/rbss-2019-1-european-regulations-on-social-security-coordination-belgian-authority-fr.pdf> (Accessed on 2023.9.29).

<sup>14</sup> European Parliament. 04-2023. *Social Security Cover in Other EU Member States*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/55/social-security-cover-in-other-eu-member-states> (Accessed on 2023.9.29).

companies about excessive bureaucracy and authorities dealing with insufficient or unreliable information.<sup>15</sup>

To address these issues, several European-level projects aim to improve this system, including the Single Digital Gateway (SDG)<sup>16</sup>, European Social Security Pass (ESSPASS)<sup>17</sup>, and Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI), this article will focus on the EESSI and ESSPASS, and for ESSPASS, the main focus will be on the Portable Document A1 (PD A1) certificate<sup>18</sup>, which holds particular significance for this matter. To demonstrate affiliation with their home country's social security system during cross-border work, workers and self-employed individuals generally need to apply for and obtain a PD A1 in advance, as outlined in Article 19, paragraph 2 of Regulation 987/2009. According to Article 15, paragraph 1, and Article 19, paragraph 2 of the same regulation, the responsibility for issuing this document lies with the social security authority of the home country.<sup>19</sup>

### 1. Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI)

EESSI is a decentralised IT system that helps social security institutions across the EU<sup>20</sup> exchange information related to the different branches mentioned above more rapidly and securely, as required by the EU rules on social security coordination.<sup>21</sup>

The initial deadline for implementing the EESSI network in 2012 was unrealistic,<sup>22</sup> leading to the abandonment of the first project and the launch of a new one. Currently, significant progress has been made in completing EESSI, which facilitates the exchange

<sup>15</sup> KÄRCHER, ANNELIESE – WALSER, MANFRED (2023) : *Social security data for posting of workers: Reform of cross-border coordination of social security, Working Paper Forschungsförderung, No. 293, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.*

<sup>16</sup> The single digital gateway simplifies online access for EU citizens and businesses seeking information, administrative procedures, and assistance services in another EU country. Users can access the gateway through a search feature integrated into the Your Europe portal, which has been serving as a resource for EU and national information regarding citizen and business rights since 2006, while also providing access to support services.

<sup>17</sup> The European Social Security Pass, introduced in the European Pillar of Social Rights Action Plan in March 2021, enhances the transferability of social security benefits across borders. It achieves this by digitally verifying citizens' social security coverage and entitlements through direct interactions between individuals and relevant institutions within EU Member States.

<sup>18</sup> Portable documents have replaced the previous E-forms and are now issued by the relevant social security institutions responsible for your coverage. These documents are personalized for each individual, potentially including family members, and include personal identifiers such as your name. The issuing social security office ensures that each document is appropriately signed and stamped.

<sup>19</sup> KÄRCHER, ANNELIESE – WALSER, MANFRED (2023) : *Social security data for posting of workers: Reform of cross-border coordination of social security, Working Paper Forschungsförderung, No. 293, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.*

<sup>20</sup> Precisely, social security institutions across the EU plus Iceland, Liechtenstein, Norway, Switzerland and the United Kingdom are able to exchange information digitally through EESSI.

<sup>21</sup> European Commission. „*Social Security Coordination.*” European Commission, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1544&langId=en>. (Accessed on 2023.9.29).

<sup>22</sup> The initial deadline for implementing this network was May 1, 2012, which was set two years after the introduction of the new European regulations. However, it became evident that meeting this deadline was impractical.

of electronic forms (SEDs)<sup>23</sup> instead of paper forms among institutions. In the realm of family benefits, 15 distinct SEDs are categorized into four scenarios (BUCs). After a testing phase, the European Commission declared EESSI operationally sound in June 2017, with a go-live date set for July 2, 2019. Due to workload challenges, some Member States experienced delays, leading to an extended transition period. However, most Member States are gradually integrating into the system.<sup>24</sup>

Citizens can benefit from this electronic exchange of information, which has replaced the cumbersome and error-prone paper-based processes of the past. With EESSI in place, the potential for data or document loss has been significantly reduced. Furthermore, to enhance the direct digital interaction between EU citizens and institutions in an EU member country, a complementary solution known as the European Social Security Pass (ESSPASS) has been piloted. In 2022, this initiative yielded its initial results, further improving the efficiency and convenience of social security interactions for individuals within the EU.<sup>25</sup>

## 2. The Pros and Cons of EESSI

### 2. 1. Pros of EESSI

1. Increased efficiency: The EESSI system makes it possible to strengthen and speed up the exchange of information between social security institutions, thus allowing for the rapid processing of cases relating to all aspects of social security, including unemployment, family, old-age pensions, sickness benefits and accidents at work. The benefits for mobile citizens are significant. This efficiency also extends to the calculation and payment of benefits, ultimately enhancing the protection of citizens' social security rights when crossing national borders.<sup>26</sup>

2. Improved accuracy: The EESSI also facilitates more accurate data exchange between national authorities. The social security authorities of the EU Member States use standardised electronic documents translated into their respective languages, thus improving multilingual communication. By introducing standardised electronic procedures, EESSI ensures the correct application of social security coordination rules and further improves the accuracy of data exchange.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Structured Electronic Documents (SEDs) will be utilized via electronic procedures (Business Use Cases) for more efficient communication. Paper SEDs can still be used during a two-year transition period to full electronic exchange.

<sup>24</sup> ORINT. „Ongoing Missions.” ORINT, <https://www.orient.be/en/missions-2/ongoing-missions/411-2/>. (Accessed on 2023.9.29).

<sup>25</sup> *Social Security Coordination Digital Information Exchange System* <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17938&langId=en> (Accessed on 2023.9.29)

<sup>26</sup> European Commission. „European Commission - Social Security Coordination.” <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1544&langId=en>. (Accessed on 2023.9.29).

<sup>27</sup> *Social Security Coordination Digital Information Exchange System* <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17938&langId=en> (Accessed on 2023.9.29).



3. Fraud prevention: The system also combats fraud by implementing safeguards to verify the accuracy and integrity of the data exchanged. This proactive approach helps the agency to detect and prevent fraudulent activities and errors.<sup>28</sup>

4. Facilitating communications: EESSI also facilitates the collection of statistical data related to the exchange of information between social security institutions, which not only supports the verification of the rights of mobile citizens but also provides valuable insights for social security coordination.<sup>29</sup>

5. Saving resources: EESSI is a paperless working system that reduces the use of paper documents and the waste of resources.

## 2. 2. Cons of EESSI

Firstly, there is the issue of data security, and although EESSI claims that only the agencies in EESSI countries that deal with citizens' cases have access to their data, the phenomenon of information leakage and trade is not new in modern society, and cross-border information exchanges, which involve different countries and agencies, also increase the risk of information leakage.

Secondly, it is questionable whether the EESSI digital information exchange system has really improved efficiency; although it has reduced the use of documents and improved the efficiency of the exchange of information itself, the backlog of information in the back end and the tens of thousands of applications foreseen after the launch of the digital system may lead to an increase in the number of documents and information handled by staff, and the existence of bureaucracy also puts into question the claimed improvements in efficiency made by EESSI.

## 3. The European Social Security Pass (ESSPASS)

The EESSI IT system aimed to replace traditional paper-based processes, allowing for quicker and more secure information sharing. EESSI primarily served social security institutions and did not provide real-time data access. To enhance this framework, the ESSPASS pilot program seeks to facilitate interactions between mobile citizens and relevant public authorities involved in social security matters, such as labour inspectors and healthcare providers. It aims to enable real-time verification of social security coverage and entitlements, even for those entities lacking access to the EESSI system.<sup>30</sup>

Citizens moving across EU borders encounter several challenges regarding their social security coverage. These include the need for physical evidence, a lack of data interoperability, difficulties with identification and verification as well and loads of paper

---

<sup>28</sup> European Commission. „European Commission – Social Security Coordination.” <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1544&langId=en>. (Accessed on 2023.9.29).

<sup>29</sup> Social Security Coordination Digital Information Exchange System <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17938&langId=en> (Accessed on 2023.9.29).

<sup>30</sup> European Commission, October 2022, *European Social Security Pass overview & main concepts*, <https://dds.cepal.org/redesoc/portal/publicaciones/ficha/?id=5720> (Accessed on 2023.9.29).

waste. These issues result in obstacles for citizens and complicate enforcement efforts, hindering the smooth exercise of social security rights.

The ESSPASS initiative aligns with the EU's Single Digital Gateway (SDG), aiming to enable EU citizens to access and complete 21 key administrative procedures online by the end of 2023. Among these procedures are three critical ones related to social security coordination. ESSPASS focuses on digitalizing portable documents and facilitating real-time verification, eliminating the need for the document issuer's involvement. This allows citizens to carry their documents digitally, proving their identity and sharing necessary information instantly with verifiers, such as labour inspectors or medical services. Integration with the European Digital Identity<sup>31</sup> Framework streamlines cross-border identification and authentication processes, enhancing administrative efficiency.<sup>32</sup> However, The eIDAS Regulation (Regulation 910/2014)<sup>33</sup> does not establish a legal framework for the introduction of a universally recognized European digital identity accepted by both public and private entities across Europe. Consequently, the European Commission proposed an amendment to Regulation 910/2014 in June 2021 to address this gap. However, this proposed amendment has not yet been approved or adopted.<sup>34</sup>

The European Commission and INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale)<sup>35</sup> have initiated the initial phase of the European Social Security Pass pilot program. This first phase aims to assess the cross-border digital verification of the validity and authenticity of the Portable Document (PD) A1. The PD A1 is essential for indicating the applicable social security legislation when an individual temporarily works in a Member State other than their home country where they are insured.<sup>36</sup>

The diagram below provides a simplified view of the solution and its links to other EU digital initiatives like EESSI, national applications, and the app for PDA1 validation. In the pilot phase, blockchain technology is used.

Digitalising the processes for the request and issuance of portable documents: The sending Member State's employer can request the verifiable attestation (PDA1) from the National Social Security Institution for their employee. Self-employed individuals, on the other hand, can directly request the attestation from the Institution themselves. And then

<sup>31</sup> The European Digital Identity is accessible to EU citizens, residents, and businesses seeking to confirm personal information or establish their identity. It serves for various public and private services, both online and offline, throughout the EU. Every individual who is an EU citizen or resident within the Union will have access to their own personal digital wallet.

<sup>32</sup> European Commission, 28.07.2022, *The European Social Security Pass exploring a new digital tool to help mobile citizens exercise their social security rights*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=849&newsId=10341&furtherNews=yes> (Accessed on 2023.9.29).

<sup>33</sup> Regulation (EU) No 910/2014 of 23/7/2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC, OJ 2014, L 257/73.

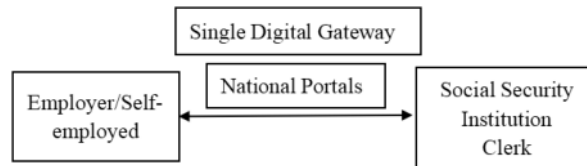
<sup>34</sup> KÄRCHER, ANNELIESE – WALSER, MANFRED (2023) : *Social security data for posting of workers: Reform of cross-border coordination of social security*, Working Paper Forschungsförderung, No. 293, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

<sup>35</sup> Italy, with INPS, plays the role of PD A1 Issuer and other countries are actively involved in the development and testing of an application for labour inspectors to verify the PD A1 electronically.

<sup>36</sup> European Commission, October 2022, *European Social Security Pass overview & main concepts*, <https://dds.cepal.org/redesoc/portal/publicaciones/ficha?id=5720> (Accessed on 2023.9.29).

the National Social Security Institution successfully verifies the request for the verifiable attestation and provides it to the posted worker (Step1).<sup>37</sup>

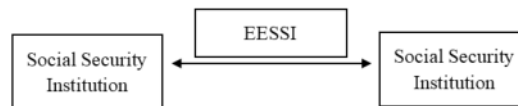
Step 1



Source: Author depicts.

Step 2

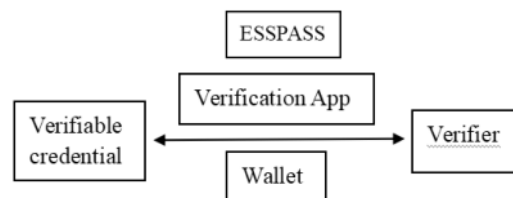
Social Security Institution shares the information with the receiving Institution via EESSI



Source: Author depicts.

The posted worker stores the verifiable attestation duly signed by a Trusted Issuer in a digital wallet, together with his/her identity. When the verifier or inspector requests the posted worker to present their verifiable attestation subsequently conducts real-time validation by verifying the attestation and signatures of all parties involved (Step 3).<sup>38</sup>

Step 3



Source: Author depicts.

<sup>37</sup> European Commission, 1 March 2023, *Digitalisation in social security coordination (ESSPASS) and 'Labour Cards'* <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=88&eventsId=2065&furtherEvents=yes> (Accessed on 2023.9.29).

<sup>38</sup> European Commission, October 2022, *European Social Security Pass overview & main concepts*, <https://dds.cepal.org/redesoc/portal/publicaciones/ficha/?id=5720> (Accessed on 2023.9.29).

The ESSPASS pilot activities, initiated in 2021 with the Italian Istituto Nazionale della Previdenza Sociale and involving 13 other countries, primarily focused on procedures for the portable document A1. In the subsequent period from 2023 to 2025, two consortia of EU countries' institutions, namely Digital Credentials for Europe (C4EU) and Vector, will undertake pilot projects to issue and verify the A1 certificate and the European Health Insurance Card, with financial support from the Commission. Beyond 2025, the Commission will evaluate the pilot project outcomes to determine the future steps, including the potential deployment of ESSPASS across Europe and the necessity of a new legislative framework.<sup>39</sup>

#### 4. Pros and Cons of ESSPASS

##### 4. 1. Pros of ESSPASS

1. Improved security: ESSPASS addresses a key challenge in the digitisation of portable documents, highlighting the need for trusted digital authentication. Verifiable credentials can be validated without the involvement of the issuer. When requested by the validator, the holder can generate and immediately share a verifiable presentation, thereby building trust in the information shared in face-to-face or online interactions. This trust includes the reliability of the issuer, the integrity of the credential, and the correspondence between the credential and its presenter.<sup>40</sup>

2. Improved authenticity: ESSPASS also introduces interoperable authentication tools that can be relied upon by agencies and authorities in other Member States. These tools enhance civil identification and can verify the authenticity, integrity and validity of portable documents. Importantly, the ESSPASS verification tools complement existing systems in the Member States and help labour inspectors verify the integrity of the portable document A1.<sup>41</sup>

3. Increased convenience: ESSPASS is a citizen-centric solution, whereby citizens/workers have the option of downloading the electronic document and saving it in their email address.<sup>42</sup>

4. Increasing the accuracy: ESSPASS provides organisations with the opportunity to carry out additional checks during the certificate issuance process, such as enhanced assessment of conditions of issue. These additional checks help to prevent fraud and reduce errors, providing organisations with a stronger validation framework.

---

<sup>39</sup> European Commission - European Social Security Pass (ESSPASS) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1545&langId=en> (Accessed on 2023.9.29).

<sup>40</sup> German Social Insurance European Representation Digitising social security, December 2021, *Digitising social security Necessary evil or overdue blessing?* [https://dsv-europa.de/lib/03\\_Themenletter/ED\\_0321/Themenletter\\_ed\\_0321\\_EN\\_ba.pdf](https://dsv-europa.de/lib/03_Themenletter/ED_0321/Themenletter_ed_0321_EN_ba.pdf) (Accessed on 2023.9.29).

<sup>41</sup> European Commission, October 2022, *European Social Security Pass overview & main concepts*, <https://dds.cepal.org/redesoc/portal/publicaciones/ficha/?id=5720> (Accessed on 2023.9.29).

<sup>42</sup> European Commission: European Social Security Pass (ESSPASS). Currently, 12 member states' institutions are piloting (ESSPASS). <https://kpmg.com/xx/en/home/insights/2023/09/flash-alert-2023-174.html> (Accessed on 2023.9.29).

#### 4. 2. Cons of ESSPASS

The ESSPASS project faces challenges linked to the EU-ID and ID-wallet implementation, which are vital for its success. It's uncertain when these prerequisites will be realized. Currently, only 60% of EU citizens can access cross-border electronic identification introduced in 2014. Members of the European Parliament from the Employment and Social Affairs Committee share concerns about timing and call on the European Commission to be more ambitious, aiming to present an ESSPASS legislative proposal by the end of 2022. Meanwhile, Data protection also is an issue, with worries about GDPR compliance if blockchain technology is used. It may not be suitable for all EU-ID applications, necessitating additional safeguards. Also, the ESSPASS project is still in its early stages, and its outcome depends on active participation from member states beyond Italy in testing, understanding national differences, assessing capacities, and addressing barriers.<sup>43</sup>

#### IV. Conclusion

Social security coordination within the European Union is of paramount importance as it ensures the protection of individuals' social security rights when moving across borders. It creates a unified framework that upholds principles of equal treatment, regardless of nationality, and determines the applicable legislation for individuals in cross-border situations. This coordination also enables the aggregation of periods worked in different Member States, preserving social security rights during acquisition and allowing for the exportability of benefits. In essence, it fosters the free movement of people within the EU by mitigating challenges arising from varying national social security systems, ensuring fairness, and safeguarding individuals' entitlements, which is especially crucial for cross-border migrants, stateless persons, and refugees.

The transition to a digital social security system, represented by the EESSI and ESSPASS schemes, marks a major leap forward in streamlining and modernising the management of social security information across the EU. These advances offer several key advantages, including more efficient information exchange, improved accuracy, fraud prevention, data collection, resource savings, enhanced security, authenticity and convenience for citizens. However, there are also clear challenges and potential drawbacks, such as concerns about data security and privacy in the digital realm, uncertainty related to the implementation of the EU Identity and Identity Wallet, potential bureaucracy, and questions about whether the claimed efficiency gains have been fully realised. And because the digital social security system is in its infancy and is itself limited in the number of countries involved, not to mention the fact that it does not benefit third-country nationals, stateless persons and refugees, while the effectiveness and applicability of the digital social security system will take time to be proven.

---

<sup>43</sup> German Social Insurance European Representation Digitising social security, December 2021, *Digitising social security Necessary evil or overdue blessing?* [https://dsv-europa.de/lib/03\\_Themenletter/ED\\_0321/Themenletter\\_ed\\_0321\\_EN\\_ba.pdf](https://dsv-europa.de/lib/03_Themenletter/ED_0321/Themenletter_ed_0321_EN_ba.pdf) (Accessed on 2023.9.29).

CHEN, MENGXUAN

DIGITALIZÁCIÓ MEGVALÓSULÁSA AZ EU SZOCIÁLIS  
BIZTONSÁGI KOORDINÁCIÓS RENDSZERÉBEN

(Summary)

Az EU-n belüli szabad mozgás lehetővé teszi a migránsok számára, hogy bármilyen okból más tagállamokba költözzenek és megőrizzék társadalombiztosítási jogaikat.

Az EU közelmúltbeli szociális biztonsági koordinációs rendeletei, amelyeket az EU működéséről szóló szerződés (EUMSZ), különösen annak 48. cikke, valamint a 883/2004/EK és a 987/2009/EK rendelet tartalmaz, egyenlő bánásmódot biztosítanak az EU-n és az Európai Gazdasági Térségen (EGT) belül mozgó munkavállalók és személyek számára. Az 1231/2010 rendelet kiterjeszti a szociális biztonsági koordináció hatályát a jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra és családtagjaikra a határokon átnyúló helyzetekben.

A koordinációs rendeletek előírják a szükséges adatok cseréjét az egyes tagállamok végrehajtó szervei között. E célból létrehozták a szociális biztonsági információk továbbításának elektronikus rendszerét (EESSI). Ennek a rendeltetése, hogy kapcsolatot teremtsen az egyes ügyben érintett nemzeti társadalombiztosítási intézmények és egészségbiztosítási pénztárak között, segítve a migráns polgárok igényeinek érvényesítését.

Az EESSI rendszer működésével a tagállami intézmények közötti, a társadalombiztosítási igényérvényesítéssel és dokumentumok cseréjével kapcsolatos minden adatforgalomnak az EESSI-n keresztül kell történnie. Ennek keretében a tagállami társadalombiztosítási intézmények strukturált elektronikus dokumentumokat (SED) cserélnek, és ezek feldolgozásához közösen elfogadott eljárásokat követnek.

2021. márciusában az Európai Bizottság egy kísérleti projektet indított a társadalombiztosítási fedezet és jogosultságok határokon átnyúló ellenőrzését megkönnyítő digitális megoldás megvalósíthatóságára. Ez volt az európai szociális biztonsági igazolvány (ESSPASS).

E cikk célja, hogy 1. A szabadon mozgó személyek – a szociális biztonsági koordináció keretében megvalósuló - jogvédelmének elemzése. 2. A digitális szociális biztonsági koordinációs rendszer előnyeinek és hátrányainak sz elemzése az EU-ban.

PAPP CSABA ISTVÁN\*

## Vármegyei önkormányzatiság az 1886:XXI. tc. hatálybalépését követően\*\*

### I. Bevezetés

Csekey István tanulmányában a következőket fogalmazta meg: „Minden állam alkotmánya annyit ér, amennyit a közigazgatása megvalósítani képes. Hiszen a közigazgatás nem más, mint az alkotmány gyakorlata.”<sup>1</sup>

Emiatt okkal merülhet fel a kérdés, miszerint: Hogyan tudta a közigazgatás „életre kelteni” az alkotmányt a második törvényhatósági törvény létrejöttének időszakában? A szakirodalom egységes álláspontot képvisel abban, hogy a törvényhatóságok jogköre csorbult az 1886:XXI. tc. hatályba lépését követően, mivel a kormány minden eszközzel azon volt, hogy a centralizáció révén kézben tartson minden szálat.

Tanulmányomban áttekintem az 1886. évi törvényhatósági szabályozást, a törvényhatóságok szervezetén belül azokat a sajátosságokat, amelyek különösen a kormány centralizációs elképzeléseit segítették elő, a törvényhatóságok önkormányzati hatásköréről kialakított álláspontokat, az eltérő véleményeket ütköztetve egymással. Dogmatikai szempontból megvizsgáltam és elemeztem a felügyelet és önkormányzatiság viszonyát valamint azt, hogy milyen reformjavaslatok fogalmazódtak meg. Ennek alapján a korabeli és a jelenkori közigazgatással, közigazgatás-történettel foglalkozó szerzők e tárgykört érintő tanulmányait dolgoztam fel.

Kérdésként fogalmaztam meg, hogy a kormány és a törvényhatóságok között meghúzódó ellentét milyen mértékben nyomta rá a bélyegét a kormány centralizációs törekvéseire, és a törvényhatóságok ellensúlyozni tudták-e ezeket a törekvéseket, ha igen, milyen eszközök álltak rendelkezésükre.

---

\* PhD hallgató,

\*\* Jelen tanulmány a Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-22-3-SZTE-18 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

<sup>1</sup> CSEKEY ISTVÁN: *Közigazgatási reform és alkotmánybiztosíték*. Magyar Társadalomtudományi Szemle 1913/1. 18. p.; Bővebben lásd: RUSZOLY JÓZSEF: *Csekey István és a magyar alkotmány*. Egy életmű rövid áttekintése. Jogtörténeti szemle, 2003/3. 37–46. pp.

## II. Előzmények és az 1886. évi szabályozás

A kiegyezéssel a Magyarország és Ausztria közötti közjogi viszony rendezésére egyedülálló megoldás született. A közös ügyek intézésétől eltekintve Magyarország önállóságot élvezett az Osztrák-Magyar Monarchián belül, az ország állam- és kormányformája megfelelt a parlamentáris monarchia ismertetőjegyeinek.<sup>2</sup>

A társadalomban és a gazdasági életben végbement változások generálták a közigazgatás átszervezését is. A kortársak abban egyetértettek, hogy a régi szervezetrendszer további fenntartása zsákutcának bizonyult.<sup>3</sup> Szükség lett volna egy olyan erőtenyező létrehozására is, amely a felelős kormány végrehajtói tevékenységét ellenőrizni tudta volna.<sup>4</sup> A közigazgatás reformja alkalmával a vármegyéket lehetetlenség volt megkerülni, amelyre nem is törekedtek, azok központi helyet foglaltak el a korszak politikai programjaiban.<sup>5</sup> A téma szempontjából nem szükséges a kort jellemző centralista-municipalista vitát részletesen ismertetni, annak csupán egyetlen mozzanatát szeretném kiemelni. Érdeemes megemlíteni ugyanis Tisza Kálmán, aki a tanulmány kulcsszereplője, 1865-ben kifejtett álláspontját a kérdést illetően. Munkájában arra az álláspontra helyezkedett, hogy a vármegyei szervezetet összeegyeztetni a modern parlamentarizmus elveivel nem okoz nehézséget.<sup>6</sup> Közigazgatási ügyekben a kormányé a döntés, a vármegyék feladata annak végrehajtása, emellett saját belügyeiket önállóan intézhetik. Bár ezt még ellenzéki politikusként a vármegyék autonómiáját védve hangoztatta, de mintha megalapozta volna vele miniszterelnökként elfoglalt álláspontját is, amikor pedig már a centralizáció mellett kötelezte el magát.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> KOZÁRI MONIKA: *A dualista rendszer*. Pannonica. Budapest, 2005. 15.; Bővebben lásd: ANTAL TAMÁS: *Szilágyi Dezső nézetei az alkotmányos kormányzásról*. In: Glässer Norbert et al. (szerk.): *Fogadd a koronát...*: Ünnepek és válság, hagyományok és reformkoncepciók. Solymossy Sándor Egyesület, MTA-SZTE Vallási Kultúrákutató Csoport. Szeged, 2021. 221–234. pp. MÁTHÉ GÁBOR: *Polgári kori közigazgatásunk történeti jellemzői*. Polgári Szemle: Gazdasági és Társadalmi Folyóirat, 2022/18. 178–188. pp. MEZEY BARNA: *Alkotmánytörténeti alapok. Alkotmány és közigazgatás a polgári átalakulás előtt*. In: Képes György (szerk.): *Magyar alkotmány- és közigazgatás-történet a polgári korban. A hatalommegosztás államszervezete, 1848–1949*. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2013. 9–47. pp. RUSZOLY JÓZSEF: *Két adalék az újabb magyar alkotmánytörténelemhez. Az 1849. évi nemzetiségi törvényről és az 1867. évi osztrák-magyar kiegyezésről – a külföldnek is*. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, 2004/18. Szeged, 3–45. pp.

<sup>3</sup> SARLÓS BÉLA: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1976. 25–26. pp.

<sup>4</sup> STIPTA ISTVÁN: *A vármegyék alkotmánybiztosító szerepe*. (továbbiakban: Stipta 1998.) In: Bana József (szerk.): *Győri tanulmányok. Győr-Moson-Sopron Megye Soproni Levéltára*. Győr, 1998. 87. p.; Bővebben lásd: STIPTA ISTVÁN: *Közjogi viták a vármegyék rendeletfőltételi (vis inertiae) jogáról*. Miskolci Jogi Szemle. 2020/15. 270–276. pp.; STIPTA ISTVÁN: *Az ellenállási jog a dualizmuskori törvényhozási vitákban*. In: Varga Zs. András – Patyi András – Ábrahám Márta (szerk.): *Bulla Aurea 800. Nyolc évszázad közjogi üzenete*. Kúria. Budapest, 2022. 167–178. pp.

<sup>5</sup> STIPTA ISTVÁN: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Tervezetek, javaslatok, törvények*. (továbbiakban: Stipta 1995a.) Osiris. Budapest, 1995. 70. p.

<sup>6</sup> STIPTA 1995a. 70. p. Bővebben lásd: TISZA KÁLMÁN: *Parlament felelős kormány és megyei rendszer*. Ráth Mór. Pest, 1865.

<sup>7</sup> SZÉKELY TAMÁS: *A közigazgatás átalakításának programja. Modernizáció és nemzetállam-építés a dualizmus korában*. In: Csibi Norbert – Schwarczwölder Ádám (szerk.): *Modernizáció és nemzetállam-építés. Haza és/vagy haladás dilemmája a dualizmus kori Magyarországon*. Kronosz. Pécs, 2018. 167. p.



Az 1886:XXI. tc. természetesen nem minden előzmény nélkül született meg. Beilleszthető volt azon törvények sorába, amelyek a közigazgatás rendjének átalakítására törekedtek. Említést érdemel az 1869:IV. tc., amely törvénnyel a közigazgatás és a bírászkodás egymástól noha elválasztásra került, nyitva maradt egy nagyon fontos kérdés: mi lesz a vármegyék szerepe ezt követően, hogyan lehet őket összeegyeztetni a felelős kormányzaton alapuló parlamenti rendszerrel.<sup>8</sup> Sarlós Béla mutatott rá arra, hogy a különválasztás elvének törvénybe iktatása még önmagában véve kevésnek bizonyult. Égetővé vált annak rendezése is, hogy a törvényhatóságok milyen fokú autonómiával fognak rendelkezni az új közigazgatási rendszerben.<sup>9</sup>

A vármegyék ügyének rendezésére 1870-ig kellett várni. Ebben az évben a törvényhozás elfogadta a köztörvényhatóságokról szóló 1870:XLII. tc.-et. A törvény kimondta, hogy a törvényhatóság saját belügyeiben önállóan intézkedhetett, emellett feladata volt az állami közigazgatás közvetítése. Ezen túlmenően országos politikai ügyeket is megvitathattak, álláspontjukat szabadon kifejezheték a kormány és más törvényhatóság számára, ezeket akár kérvények útján a Képviselőházhoz is felterjeszthették.<sup>10</sup> Kétségtelen, e jogkörnek az előzményei a rendi korba nyúlnak vissza, mégsem lehet teljes mértékben egyetérteni Kozárral, aki szerint ez a rendi korszakból fennmaradt jogosítvány lett volna.<sup>11</sup> Állítását Sarlós érvelésével kell árnyalni, aki rámutatott arra, hogy a rendi jellegű vármegyei jogosítványokra egy polgári típusú közigazgatási szervezetet nem lehetett felépíteni.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> SZÉKELY: i. m. 167. p. Bővebben lásd: ANTAL TAMÁS: *A bírói hatalom gyakorlásának jogszabályi változásai a dualizmus korában (1890–1914)*. In: Homoki-Nagy, Mária (szerk.) Konferencia a bírói hatalomról és az állampolgárságról. IV. Szegedi Jogtörténeti Napok. Szegedi Egyetemi Kiadó – Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó. Szeged, 2011. 9–21. pp.; ANTAL TAMÁS: *A bírói függetlenség megtörése Magyarországon: az 1948. évi XXII. tc. elfogadása*. In: Peres Zsuzsanna; Bathó Gábor (szerk.) Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest, 2021. 25–35. pp.; MÁTHÉ GÁBOR: *A bírói hatalom két alapvető törvénye*. In: Gosztonyi Gergely; Révész T. Mihály (szerk.): *Jogtörténeti parerga II: Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 65. születésnapja tiszteletére*. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2018. 195–203. pp.; MÁTHÉ GÁBOR: *A bírói hatalom gyakorlásáról az 1869. évi IV. törvény megalkotása*. In: *A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk megalkotásának 150. évfordulója*. Kúria. HVG-ORAC. Budapest, 2019. 37–49. pp.; MEZEY BARNA: *Az 1869. évi IV. tc. jelentősége*. In: Peres Zsuzsanna; Bagossyné Körtvélyesi Mária (szerk.): „Bírák vagyunk”... A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk kihirdetésének 150. évfordulója tiszteletére. Országos Bírósági Hivatal. Budapest, 2019. 17–23. pp.; PÉTERVÁRI MÁTÉ: *Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztása járási szinten*. FORVM Acta Juridica et Politica 2018/8. 241–253. pp.; STIPTA ISTVÁN: *A bírósági igazgatás és felügyelet elvi kérdései a dualizmus kori tudományos és törvényhozási vitákban*. In: Peres Zsuzsanna; Bathó Gábor (szerk.): Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest, 2021. 971–979. pp.

<sup>9</sup> SARLÓS i. m. 23. p.; KOZÁRI i. m. 197. p.; STIPTA 1995a. i. m. 83. p.

<sup>10</sup> SARLÓS i. m. 26. Bővebben lásd: VARGA NORBERT: *A főispán és a városi közigazgatás reformja a polgári korban*. Pro publico bono. Magyar közigazgatás. 2018/1. 180–199. pp.

<sup>11</sup> KOZÁRI i. m. 201. p.

<sup>12</sup> SARLÓS i. m. 15. p.

A törvényhatóságok és a kormány közötti viszonyrendszer fő jellemzőjeként említendő meg, hogy a kormány igyekezett folyamatos ellenőrzése alatt tartani a törvényhatóságokat.<sup>13</sup> Különös említést érdemel a főispán személye, mert rajta keresztül tudta érvényesíteni politikai akaratát.<sup>14</sup> Később, 1876-tól kezdve, ehhez a körhöz csatlakozott a közigazgatási bizottságok felállása is.

Csorba megállapítása az, hogy az 1870:XLII. tc.-kel érvényesülni tudott a központi akarat, de ez még nem volt oly mértékben nyomasztó a törvényhatóságok számára, hogy a helyi viszonyokban a decentralizált döntéshozatalnak is gátat szabjon.<sup>15</sup> Más vélekedés szerint az autonómia is csak látszat volt, a törvényhatóság önkormányzati szerepkörét és a centralizáció mértékét biztosító garanciákban megállapodás nem született.<sup>16</sup> Hiányzott a gazdasági függetlenség is, hiszen a törvény hiába rögzítette azt, hogy az önkormányzat és a közigazgatás fenntartásához szükséges költségeket a törvényhatóságok maguk állapítják meg és gondoskodnak ennek fedezetéről, ez utóbbi nem tudott megvalósulni. A törvényhatóságok folyamatos államsegély biztosítására szorultak rá.<sup>17</sup>

Tizenöt év elteltével a középszintű közigazgatás szervezete ismét átalakításra került. A cél egy olyan korlátozott önkormányzatiság létrehozása volt, amelyben a kormány centralista törekvéseit a főispáni jogkörök kiszélesítése által minden körülmények között érvényesíteni tudja.<sup>18</sup>

1886-ban a törvényhozás elfogadta az ún. második törvényhatósági törvényt, amelyet 1886:XXI. tc.-ként ismerhet az olvasó. Az 1870:XLII. tc.-kel összevetve első pillantásra nem is tűnnek fel azok a lényeges változások, amelyek markánsan meghatározták a középszintű igazgatás további működését. Ezt elősegítette a kodifikációs szerkezet, ezen

<sup>13</sup> KOZÁRI i. m. 200. p. Bővebben lásd: KAJTÁR ISTVÁN: *A polgári modernizáció közigazgatási autonómiáinak jogtörténeti keretei*. In: Gergely Jenő; Strausz Péter; Zachar Péter Krisztián (szerk.): *Autonómiák Magyarországon 1848–1998*. ELTE Bölcsészettudományi Kar. Budapest, 2004. 192–207. pp. KAJTÁR ISTVÁN: *A 19. századi modern magyar állam- és jogrendszer alapjai*. Európa – haladás – Magyarország. Dialóg Campus Kiadó. Budapest–Pécs, 2003. MEZEY BARNA: *Államosítás és autonómia: Centralizáció és önkormányzatiság a XIX. század második felében*. In: Gergely Jenő; Strausz Péter; Zachar Péter Krisztián (szerk.): *Autonómiák Magyarországon 1848–1998*. ELTE Bölcsészettudományi Kar. Budapest, 2004. 13–24. pp. VARGA NORBERT: *A köztörvényhatóság létrehozásának előzményei az 1870:XLII. tc. alapján Debrecen szabad királyi városban*. *Collega*, 2002/6. 59–63. pp. VARGA NORBERT: *A köztörvényhatósági törvény (1870:XLII. tc.) létrejötte*. Debreceni Jogi Műhely, 2007/4. VARGA NORBERT: *A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában*. In: Radics Kálmán (szerk.): *Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve XXXI. Hajdú-Bihar Megyei Levéltár*. Debrecen, 2006. 228–229. pp. VARGA NORBERT: *A főispán és a városi közigazgatás reformja a polgári korban*. *Pro Publico Bono*, 2018/6. 180–199. pp.

<sup>14</sup> STIPTA 1995a. i. m. 83. p.

<sup>15</sup> CSORBA LÁSZLÓ: *A dualizmus rendszerének kiépülése és konszolidált időszaka (1867–1890)*. In: Gergely András (szerk.): *Magyarország története a 19. században*. Osiris. Budapest, 2005. 373. p.

<sup>16</sup> STIPTA 1995a. i. m. 86–87. pp.

<sup>17</sup> EREKY ISTVÁN: *A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék és községek*. (továbbiakban: EREKY 1910.) Grill Károly Könyvkiadó-vállalata. Budapest, 1910. 84. p. PÉTERVÁRI MÁTÉ: *A járások kialakítása Magyarországon az 1870:XLII. tc. alapján*. (Továbbiakban: Pétervári 2021) Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Szeged, 2021. 164. p.

<sup>18</sup> EREKY 1910. i. m. 89. p.

belül a hasábos tagolás szerinti szerkesztési mód is. Lényegében a törvényhozó testület novelláris változtatások helyett kódex formájában fogadta el az új törvényt.<sup>19</sup>

A törvényjavaslat miniszteri indokolása úgy fogalmazott, lényegre törő változásokat az új törvényi szabályozás nem tartalmaz, csupán a gyakorlati reflexiók alapján kell olyan módosításokat végrehajtani, amelyek a meglévő törvény hiányosságait szeretnék kiküszöbölni.<sup>20</sup>

A vármegyei rendszer fenntartása mellett érvelők veszélyt láttak a túlzott centralizációban, és nem tápláltak kellő bizalmat a parlamentarizmus intézményrendszere irányába.<sup>21</sup> Az ellenzéki erők féltek attól, hogy a kormány közigazgatási gyámkodásának kiterjesztésével végleg megszűnik a vármegye önállóan létezni és idézve az egyik ellenzéki képviselő megállapítását, nem lesz több mint „dróton járó gépezet”.<sup>22</sup> Álláspontjuk szerint a főispán jogköreinek kiterjesztése által a belügyminiszter bármely szempont alapján közbe tudna avatkozni.<sup>23</sup> Emellett további függőségi helyzetet teremtett, hogy a főispán hivatala ezentúl megszűnne méltóság lenni, s csupán a kormány kiszolgáló emberévé válna. Nem láttak kellő garanciát ennek ellensúlyozására, ezért követelték a közigazgatási bíróságok mint független testületek felállítását, amely a vitás kérdéseket el tudná dönteni a közigazgatás szervezetrendszerén kívül.<sup>24</sup> Továbbra is síkra szálltak a felirati és a levelezési jog védelme érdekében, amely mint másik garanciális elem fékezhetne volna a centralizációt.<sup>25</sup> Harmadik biztosítékként követelték, hogy a vármegyei tisztségviselők választás útján nyerjék el hivatalukat, a főispán előzetes kijelölési jogát pedig pontosan körül kellett volna szerintük határolni, mert a tervezett szabályozás is a pártérdekeket erősítette, korlátozva ezzel a választás szabad jogát.<sup>26</sup> A főispán jogköreinek kiterjesztése mellett az önkormányzati és a központi közigazgatási hatáskörök összemosása kiváló alkalmat teremtett a belügyminiszter számára a folytonos beavatkozásra a felügyelet eszközei mögé rejtőzve. Ennek orvoslására a központi közigazgatást teljesen le kellett volna választani az önkormányzati jogok gyakorlásától.<sup>27</sup>

Az elfogadott új törvény további hibája volt, hogy egyes helyeken csak általánosságban fogalmazott meg rendelkezéseket, a konkrét szabályozásról hallgatva. Ez már az 1870:XLII. tc. esetében is megfigyelhető volt. Az első törvényhatósági törvény elfogadá-

<sup>19</sup> SÁRLÓS I. M. 154., STIPTA ISTVÁN: *A vármegyei szervezet átalakítása Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején.* (továbbiakban: Stipta 1995b.) *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica.* Szeged, 46. Tom. 5. Fasc. (1995) 41. A korabeli jogalkotás folyamatára bővebben lásd: MEZEY BARNA: *Törvény-előkészítés a dualista Magyarországon.* In: Csizmadia, Andor (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok.* Tankönyvkiadó. Budapest, 1983. 169–181. p.

<sup>20</sup> STIPTA 1995b. 43. p. Indokolás a „köztörvényhatóságokról” szóló törvényjavaslathoz. 262. sz. Képviselőházi irományok IX. kötet. Pesti Könyvnyomda-részvény-társaság. Budapest, 1886. 192. p.

<sup>21</sup> MOSCOVITZ IVÁN: *Önkormányzatunk mint alkotmányos garancia.* Grill Károly Könyvkereskedése. Budapest, 1893. 76. p.

<sup>22</sup> Bartha Miklós felszólalása. Képviselőházi napló. IX. kötet. (továbbiakban: KN.) Pesti Könyvnyomda-részvény-társaság. Budapest, 1886. 300. p.

<sup>23</sup> Stipta 1995b. 48. p.

<sup>24</sup> KN. 48. p.

<sup>25</sup> KN. 53. p.

<sup>26</sup> KN. 54. p.

<sup>27</sup> KN. 49. p.

sakor viszont még erre azért volt szükség, hogy a vármegyék autonómiája ezáltal is biztosítva legyen.<sup>28</sup> Ereky rámutatott arra, hogy 1886-ra ez a vélekedés megfordult, és az új törvényhatósági törvényre már inkább lehetett úgy tekinteni, hogy az a kormány eszközének bizonyult éppen a vármegyék ellenében. Ettől kezdve a törvényi szabályozás nem a kooperációt, a produktív együttműködést segítette elő, hanem a kormány és a törvényhatóság közötti ellentét mélyítéséhez járult hozzá.<sup>29</sup> Csekey viszont ellentétes álláspontot képviselt, szerinte a vármegyék „államosítása” téveszme, az állam és önkormányzat nem egymás ellentétei, ellenkező esetben az állam csak az önkormányzatiság megsemmisítésével emelkedhetne fel. Az önkormányzat nem különálló egysége az államnak, hanem szerves része.<sup>30</sup> Az 1870:XLII. tc. létrejöttével az ellentétek rendezésére megnyugtató álláspont nem született. Ez korlátozott politikai és végrehajtói jogosultságok gyakorlásához vezetett, amely állandó kompromisszumra kényszerítette a kormányt és a törvényhatóságokat.<sup>31</sup> A folytonos kompromisszumok 1886-ra végül a kormánynak kedveztek, ezáltal az önkormányzati rendszer jelentős torzulást szenvedett, Egyed István szavával élve elkorcsosult.<sup>32</sup> Az önkormányzatiság magában semmit sem ér, ha valódi hatásköre nincs és csupán annyi eszköz van a kezében, amellyel maradék jogkörét mindenáron igyekeznek megvédeni.<sup>33</sup>

### III. Önkormányzatiság és felügyelet

A nemzet alkotmányos szabadságának gyakorlására a parlamentarizmus önmagában nem tudott kellő biztosítékot nyújtani.<sup>34</sup> A rendszer megfelelő működése érdekében bizonyos ellensúlyokra volt szükség, ezért az önkormányzat intézménye jó megoldásnak bizonyult, amely vármegyei szinten már rendelkezett történeti előzményekkel.<sup>35</sup>

Magától értetődött, hogy egyetlen közigazgatási szerv képtelen lett volna mindent, különösen a helyi érdekű ügyeket egyetlen központból irányítani és elintézni. Az önkormányzat volt a legkézenfekvőbb arra, hogy a helyi akarat a legteljesebb kifejeződésre jusson. A helyi lakosok ennek köszönhetően ugyanis ügyeiket helyben maguk tudják intézni és igazgatni.<sup>36</sup>

Az önkormányzat egy meghatározott területen tudja igazán jól kifejteni hatását, azonban ez nem a magánérdekek körét, hanem a közügyek vitelét szolgálja.<sup>37</sup> Ha pedig ezen

<sup>28</sup> PÉTERVÁRI 2021. 55. p.

<sup>29</sup> ÉREKY ISTVÁN: *Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok*. 1. kötet. (továbbiakban: Ereky 1917.) Sziklai Henrik kiadása. Eperjes, 1917. 128–129. pp.

<sup>30</sup> CSEKEY i. m. 21–24. pp.

<sup>31</sup> STIPTA 1995a. i. m. 87. p.

<sup>32</sup> EGYED ISTVÁN: *Vármegyei önkormányzat*. (továbbiakban: Egyed 1929.) Eggenberger-féle könyvkereskedés. Budapest, 1929. 85. p.

<sup>33</sup> ÉREKY ISTVÁN: *Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből*. Grill Károly Könyvkiadó-vállalata. Budapest, 1908. 264. p.

<sup>34</sup> EGYED ISTVÁN: *Választás vagy kinevezés*. (továbbiakban: Egyed 1911.) Katolikus Szemle 1911/9. 944. p.

<sup>35</sup> Bővebben lásd: MOSCOVITZ i. m.

<sup>36</sup> EGYED 1929. i. m. 92. p. TOMCSÁNYI Móric: *Önkormányzat és decentralizáció*. Atheneum. Budapest, 1911. 6. p.

<sup>37</sup> EGYED 1929. i. m. 96. p.

közfeladat ellátása az állami érdekekkel találkozik, ekkor mondható el az, hogy az önkormányzat végrehajtói funkciót lát el.<sup>38</sup> „[A] nemzet tagjai – mint állami szervek – beállanak az állam szolgálatába s maguk hajtják végre magukra az állam akaratát.”<sup>39</sup> A helyi viszonyok ismerete a végrehajtás színvonalát is nagymértékben növelni tudja, ezáltal a legcélszerűbbé válik.<sup>40</sup> A helyi közügyek intézése nemcsak azt követeli meg, hogy azokról a helyi polgárok maguk döntsenek, hanem megfelelő közvagyonnal is rendelkezniük kell, amely felett szintén maguk rendelkezzenek. Így lehet eljutni a helyi belügyek kérdésköréhez, amely territóriumonként igen sokszínű képet mutattak.<sup>41</sup>

A feladatok végrehajtása céljából az állam az önkormányzatot közjogi testülettel emelte és jogalanyisággal ruházta fel.<sup>42</sup> Ezáltal a helyi szervek az állam részeit képezték, ebből következően az államnak felügyeletet kellett gyakorolni felettük.<sup>43</sup> A felügyeletre egyrészt azért volt szükség, hogy az önkormányzatot létrehozó személyek egyéni jogait az önkormányzat ne sértse meg, másrészt azért, hogy az önkormányzat ne elszigetelt módon, hanem a közigazgatás egész rendszerével összehangolva tudjon együttműködni.<sup>44</sup> A kérdés csupán az volt, a felügyelet tartalma meddig terjedjen. A helyi önkormányzat minden egyes döntése kötve legyen-e a kormány (a miniszter) jóváhagyásához vagy a kormány adjon szabadságot ezen szerveknek és bizalmat szavazzon-e a helyi szerveknek a döntés helyességét illetően.<sup>45</sup> A legkézenfekvőbb az lehetett volna, ha a felügyelet csak odáig terjed, ameddig a felügyeleti szerv a törvényes eljárásra kötelezi az alá tartozó szervet.<sup>46</sup>

A jogalkotó számára több lehetőség is kínálkozott, hogy az adott kor igényeihez igazodva a lehető legmegfelelőbb felügyeleti módot válassza ki a törvényi szabályozás megalkotásakor. Ezek közül a két legfontosabbat kell megemlíteni. Az egyik az ún. helybenhagyás, a másik a jóváhagyás formulája. A helybenhagyást alkalmazva a felügyeleti szerv az alsóbb fokon álló szervet arra kötelezte, hogy meghozott döntését mutassa be törvényszerűségi ellenőrzés végett. Az ilyen típusú ellenőrzés deklaratív jogi aktusnak számított. Jóváhagyási aktus alkalmazásakor viszont deklaratív jellegről szó sem lehetett, csakis provizórikus joghatályról. Ez esetben a meghozott döntést végrehajtani azután lehetett, ha a felettes szerv azt minden tekintetben jóváhagyta. A jogalkotó ezt az utóbbi megoldást választotta, s ez az 1886:XXI. tc.-ben az előzetes jóváhagyás intézményeként vált ismertté. A törvényhatóság döntése csak akkor vált végrehajthatóvá, ha a miniszter azt jóváhagyta, vagy kifejezett hallgatásával a törvény által megszabott határidő eltelt. A törvény ugyanakkor azt is rögzítette, hogy a vizsgálat nemcsak jogszerűségi, hanem célszerűségi követelmények alapján is lefolytatható. Kétségtelen az is, hogy ez a felügyeleti forma elmélyültebb munkát igényelt, mint pusztán a helybenhagyás intézménye, viszont

<sup>38</sup> EGYED 1929. i. m. 96. p.

<sup>39</sup> EGYED 1929. i. m. 96. p.

<sup>40</sup> EGYED 1929. i. m. 98. p.

<sup>41</sup> EGYED 1929. i. m. 41. p.

<sup>42</sup> TOMCSÁNYI i. m. 10. p.

<sup>43</sup> TOMCSÁNYI i. m. 14. p.

<sup>44</sup> RÉNYI JÓZSEF: *A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere különös tekintettel a kormányhatósági felügyeletre*. Franklin Társulat. Budapest, 1896. 21. p.

<sup>45</sup> RÉNYI i. m. 36. p.

<sup>46</sup> RÉNYI i. m. 21–22. pp.

a vizsgálódás több időt is vett igénybe.<sup>47</sup> Rényi úgy látta, erre az erős felügyeletre azért volt szükség, mert a társadalom nem volt elég érett Magyarországon ahhoz, hogy csak a legszükségesebb ügyekre szoríthassák ezt.<sup>48</sup>

A célszerűség értelmezését az általam vizsgált szerzők mindegyike megemlítette, mint káros felügyeletgyakorlási módszert, azonban részletesebb elemzésére nem tértek ki. Egyed tanulmányában erre annyi megállapítást tett, hogy a „kormánygyakorlat szerint” nemcsak jogszerűségi, hanem célszerűségi és államérdekhez fűződő szempontok alapján is megvizsgálta az illetékes miniszter a törvényhatóság döntéseit.<sup>49</sup> A célszerűség kérdéskörével a legrészletesebben Magyary foglalkozott, igaz a közigazgatási jogi aktusok tárgyalásán keresztül. Eszerint az értelmezés szerint a közigazgatás útján megvalósuló döntések elsődleges célja a közszükségletek kielégítése. A közérdek érvényre juttatása mellett azonban mérlegelésre kerülnek az adott döntést jellemző egyéb célszerűségi és méltányossági szempontok is. A legfőbb cél tehát minden esetben a közérdek megóvása.<sup>50</sup>

Szót kell még ejteni a főispánnak azon jogköréről – 1886:XXI. tc. 57. § k) pontja -, amely szerint ha valamely közgyűlési határozatot törvénybe vagy valamely miniszteri rendeletbe ütközönek, vagy az állam érdekeire sérelmesnek vélt, annak felülvizsgálatát elrendelhetette azáltal, hogy a miniszternek felterjesztette. Természetesen a felterjesztett határozat csak akkor vált végrehajthatóvá, ha a miniszter azt a vizsgálat után jóváhagyta. Rényi ezért joggal tette fel a kérdést, hogy mi volt ez, ha nem a diszkrecionális jogosultságok kiterjesztése az önkormányzati önállóság rovására.<sup>51</sup>

Tomcsányi is hangot adott annak, hogy a törvény egyes helyeken nem fogalmazott elég világosan és konkrétan, helyette általánosításokkal operált. Tanulmányában a „saját belügy” törvényi fogalmát emelte ki és vetette elemzés alá, hogy ennek szabatos körülírása nem történt meg.<sup>52</sup> Az 1886:XXI. tc. számos helyen használt még ehhez hasonló általánosságban meghatározott fogalmakat. Ilyen volt például a 10. § is, amely alapján a kormány jogosult volt a hozzá felterjesztett határozatokat megsemmisíteni, ha azok illetéktelenek vagy törvénybe ütközőek voltak, továbbá indokolt esetben új eljárásra is kötelezheték a törvényhatóságot. Itt az „illetéktelen” kifejezéssel akadnak problémák, amelynek bővebb kifejtése szintén elmaradt a jogalkotó felől. Ez újabb táptalaja volt a diszkrecionális jogkörök gyakorlásának.<sup>53</sup> Megemlíthető még ebben a körben a 12. § (3) bekezdése is. Ha a törvényhatóságnak olyan szabályrendeletet kellett alkotnia, amelynek elfogadására valamely törvény kötelezte, „a kormány jogosult volt a hiányok kiküszöbölésére azon módosításokat, átalakításokat kívánni”. Mivel ez konkrétan meghatározásra nem került, felvetődik a kérdés, hogy a kormány (pontosabban a miniszter) milyen módon

<sup>47</sup> RÉNYI i. m. 42. p.

<sup>48</sup> RÉNYI i. m. 155–156. pp.

<sup>49</sup> ÉGYED 1929. i. m. 273. p.

<sup>50</sup> MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 590–591. pp.

<sup>51</sup> RÉNYI i. m. 139. p.

<sup>52</sup> TOMCSÁNYI i. m. 56. p.

<sup>53</sup> RÉNYI i. m. 142. p.

bocsáthatott ki felhívást a törvényhatóság részére a módosításokat illetően. További kutatást igényel, hogy csak figyelemfelhívással élhetett-e vagy utasítás formájában konkrét szövegtervezetet bocsátott-e ki a törvényhatóság számára.

Mindezek tükrében Rényi kissé idealisztikusan fogalmazott, amikor azt írta, hogy a felügyelet nem ellensége az önkormányzatnak, hanem inkább azzal összepárosuló rendszer, amely a közigazgatás egészét szolgálja így.<sup>54</sup>

#### IV. Szervezeti sajátosságok

Az 1886:XXI. tc. 2. §-a alapján a törvényhatóságok hatásköre kettős természetű volt. Egyrészt ide tartoztak azon ügyek, amelyek országos jelentőséggel bírtak (állami közigazgatási feladatok), másrészt a helyi érdekű ügyek játszottak fontos szerepet, amelyek kapcsán kulcsfontosságú volt a járási szervezet közvetítő szerepe a községek irányában.<sup>55</sup> Emellett országos ügyeket is megvitathattak, egymással és a kormánnyal álláspontjukat közölhették és a törvényhozás felé kérvényt nyújthattak be.

Moscovitz úgy vélte, a dualizmus korának parlamentarizmusa, azon belül a felelős kormányzás intézménye az addig megszokott önkormányzati rendszert teljesen átszabta, és így a közigazgatást meglágyította, kiszorította belőle a szakértelmet, a gyakorlati elemeket s teret engedett a protekciónak.<sup>56</sup>

A törvényhatóság szervezetét közelebbről megvizsgálva a legszembevetőbb az, hogy mind az önkormányzati, mind a központi közigazgatásból fakadó feladatokat ugyanannak a tisztviselői személyzetnek kellett végrehajtania a teljes dualizmus korában.<sup>57</sup>

A főispán személyében a törvényhatóság élére olyan személy került, aki a kormány bizalmi embereként elsődlegesen nem a vármegye érdekeit szolgálta.<sup>58</sup> A törvényi szabályozás ezt nem is „rejtette véka alá”, s mint a végrehajtó hatalom képviselőjét széles jogkörrel ruházták fel, ezzel kezébe adták a helyi közigazgatás feletti hatalmi kontrollt.<sup>59</sup> Hatáskörei érintették a vármegyei közigazgatási szervezet minden elemét. Az 1886:XXI. tc. rendelkezései értelmében a legfontosabb testületi szervek felett elnökölt, kinevezte a főbb tisztviselőket és bizottsági tagokat, a számonkérő szék fejeként a közigazgatást ál-

<sup>54</sup> RÉNYI i. m. 38. p.

<sup>55</sup> EREKY ISTVÁN: *A mi alkotmányunk.* (továbbiakban: Erekly 1943.) Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943. 340. p. A járások szervezetére bővebben lásd: PÉTERVÁRI MÁTÉ: *Az Osztrák-Magyar Monarchia alsó közepszintű közigazgatása a kiegyezést követően.* FORVM Acta Juridica et Politica, 2019/9. 113–125. pp. PÉTERVÁRI MÁTÉ: *A járások mint területi egységek polgári átalakítása a kiegyezést követően.* FORVM Acta Juridica et Politica, 2020/10. 2. pp. 221–237. PÉTERVÁRI MÁTÉ: *A szolgabírák hatáskörének bemutatása az 1870: XLII. tc. rendelkezései alapján.* Pro Publico Bono, 2020/8. 238–259. pp.

<sup>56</sup> MOSCOVITZ i. m. 38. p.

<sup>57</sup> EREKY 1917. i. m. 133. p.

<sup>58</sup> EGYED 1929. i. m. 359. p. Bővebben lásd: STIPTA ISTVÁN: *A főispáni hatáskör törvényi szabályozása (1870, 1886).* In: Máthé Gábor; Zlinszky János (szerk.): *Degré Alajos emlékkönyv.* Unió Kiadó, Budapest, 1995. 299–312. pp.

<sup>59</sup> SÁRLÓS i. m. 156., Erekly 1943. 341. p.

landó ellenőrzés alatt tartotta, fegyelmi jogkört gyakorolt a hanyag vagy vétkes tisztviselővel szemben. Helytálló az a vélekedés, amely szerint a főispán jogköreinek bővítésével a kormány szorosabbra kívánta fűzni a köteleket a közte és a törvényhatóságok között fennálló felügyeletet illetően.<sup>60</sup> Felügyeleti tevékenysége mellett intézkedési jogkörrel is felruházták, amely által rendeleteket bocsáthatott ki az ügyek intézésére.<sup>61</sup> A túlzott hatalomkoncentráció ellen természetesen a vármegyék tiltakozásuknak adtak hangot, amelyben rendre a főispán autokráciájának visszaszorítását követelték.<sup>62</sup>

Az előbb említetteken túl az 1886:XXI. tc. 57. § A) pontja további jogkörrel is felruházta a főispánt. Ez alapján a törvényhatóságához tartozó összes állami közeg eljárására vonatkozóan (kivéve a törvénykezési szerveket) bármikor felvilágosítást kérhetett, azokról jelentést tehetett az illetékes miniszternek, a miniszter felszólítására pedig kötelessége is volt ezt megtenni. Ezen túlmenően személyi javaslattal is élhetett, ha az alá tartozó törvényhatóságnál egy állami állást be kívántak tölteni vagy elő akartak valakit léptetni. Fontosabb pozíciók esetében pedig még azt is megengedte számára a törvény, hogy az illetékes miniszterhez írásbeli észrevételt is intézhessen.<sup>63</sup>

Látható, hogy a főispán igen széles jogkörei által napi kapcsolatba került a helyi és állami közigazgatással. Ellentmondásos azonban, hogy a kinevezés elnyeréséhez külön képesítési feltételek sem szükségeltettek, sőt jogkörei mellett a kötelezettségei kevésnek bizonyultak.<sup>64</sup>

A törvény 58. §-a rendszeres illetményt, az 59. § pedig nyugdíjjogosultságot biztosított számára. Ezek a rendelkezések azonban eltörpülnek az előbb említett jogkörök mellett, ezért hiába illette őt a törvény a vármegye élén álló személynek, a főispánt nem lehetett a vármegyei tisztviselői kar többi tagjai közé sorolni.<sup>65</sup> Joggal vélekedtek úgy a kortársak, hogy a főispán személyét a „csodaszörny-szerű állapot” jelzővel írták le utalva arra, hogy a kormány a hozzá köthető bizalmi embereken keresztül igyekezett befolyását kiterjeszteni a vármegyékre.<sup>66</sup> A főispáni hatáskörök törvényi szabályozásával olyan rugalmassá sikerült tenni hatalmi jogosítványait, hogy bármikor tetszés szerint tágíthatóak is voltak, amely jobban megfelelt az aktuális pártpolitikai érdekeknek.<sup>67</sup>

Az alispán tisztségére elmondható volt, hogy személyéhez kötődött az ún. valódi, hivatalfőnöki jogok sokasága, amelyek a vármegye tényleges igazgatási tevékenységéhez voltak szükségesek. A középszintű közigazgatás fejeként a napi működést irányította, rendelkezett a tisztviselői karral, kifelé ő képviselte a vármegyét. Működését az alispáni hivatal segítette. A tisztséget választás útján lehetett betölteni, a törvényhatósági bizottság közgyűlésétől függött, kit választottak meg a hatéves ciklusra.<sup>68</sup>

A fontosabb tisztségviselőket, mint például a tisztí főügyész, a főjegyző, a főpénztárnok, a főszámvevő, az árvaszéki elnök stb. szintén hat évre a törvényhatósági bizottság

<sup>60</sup> SÁRLÓS i. m. 154–155. Erekly 1908. i. m. 262. PÁRTOS BÉLA: *Választás vagy kinevezés? Adalék a közigazgatási reformhoz*. Eggenberger-féle könyvkereskedés. Budapest, 1891. 15. p.

<sup>61</sup> RÉNYI i. m. 113. p.

<sup>62</sup> MOSCOVITZ i. m. 42. p.

<sup>63</sup> SÁRLÓS i. m. 161. p.

<sup>64</sup> MOSCOVITZ i. m. 41. p.

<sup>65</sup> EREKLY 1908. i. m. 133–134. pp.

<sup>66</sup> MOSCOVITZ i. m. 60. p.

<sup>67</sup> CSEKEY i. m. 25. p.

<sup>68</sup> EGYED 1929. i. m. 203–204. pp.



közgyűlése választotta meg. A tisztviselői kar zömét azonban a főispán nevezte ki élethossziglan tartó időre már az 1886:XXI. tc. értelmében. A korabeli szakirodalomban élénk vita folyt, hogy helyes-e a kinevezés rendszere, nem inkább minden tisztséget választás útján kellene-e betölteni. Mindkét álláspont hívei felsorakoztatták érveiket és ellenérveiket. Egyed kinevezés mellett szóló kardoskodását a következőképpen lehet összefoglalni. Az akkori viszonyok megkövetelték, hogy a közigazgatási ügyek intézésére egész ember álljon rendelkezésre, akinek munkája elvégzéséért rendszeres illetményt kell juttatni. Megszűnt tehát már az, hogy ingyenesen, csupán tiszteletből és közérdekből végezzenek ilyen jellegű munkát. Különösen igaz volt ez, ha valaki szakpályára készült, hiszen ez adott neki a későbbiekben, nem ritkán élete végéig biztos állást, megélhetést és előrelépési lehetőséget. Ezt választással, amely csak meghatározott időre szólt, nem lehetett volna elérni.<sup>69</sup> A választás mellett érvelők álláspontjukhoz két okból ragaszkodtak. Az egyik az volt, hogy a közügyek iránti érdeklődést továbbra is fent kell tartani, erre a legalkalmasabbnak az bizonyult volna véleményük szerint, ha a szűkebb körben élők saját maguk soraiból tudnak választani. A másik ennél is lényegesebb szempontjuk az volt, a választással továbbra is befolyást tudtak gyakorolni a közigazgatás irányítására.<sup>70</sup> Egyed a kinevezés mellett érvelt, de kompromisszumra is hajlandó volt. Az ún. bizalmi állások tekintetében, mint például az alispán, tiszti főügyész és főszolgabíró, megtartotta volna a választást, ahogyan a törvényi szabályozás azt előírta. Azzal érvelt, hogy az e pozíciókba kerülők többségében nem függenek a közigazgatási tisztviselői életpálya jellegétől, mert nem a tisztviselői kar alsóbb rétegéből választották meg őket. Ha azonban mégis előfordult ilyen, akkor sem kellett az illetőnek kockázatot vállalnia, mert már kellő időt eltöltött a közzolgálatban, így megélhetése biztosított volt az után is, hogy a mandátuma a hatéves időtartamot követően lejárna.<sup>71</sup> Pártos szerint a választási jog 1886. évi korlátozásával a vármegyei igazgatótól a közvélemény elfordult, eluralkodott a közöny. A lakosságot ugyanis már nem érdekelte a mindennapi működés vagy a fontosabb ügyek megtárgyalása, a publikum csak a személyi kérdések tárgyalására lenne nyitott.<sup>72</sup> Csekey is hasonló véleményen volt: „Míg választásról volt szó, mindenki betódult a közgyűlési terembe, de amikor az önkormányzatot anyagi, kulturális vagy más egyéb célokból érintő munkára volt szükség, ott távol tartották magukat az önkormányzatot gyakorló polgárok.”<sup>73</sup> Pártos továbbá úgy látta, a választás sokkal célszerűbbnek mutatkozna, mert a helyben lakók egymás ismeretségéből adódóan egymásnak bizalmat tudnának szavazni, mintsem a törvényhatóságtól távol eső belügyminisztériumban a felterjesztések tanulmányozásával (a főispán ajánlásával együtt) döntenek egy-egy állás betöltéséről.<sup>74</sup> Egyed viszont ebben azt a veszélyt látta, hogy a sógorsági, rokonsági kapcsolatok ezáltal nem szűrhetőek ki, s megnőhet a korrupció veszélye is.<sup>75</sup>

<sup>69</sup> EGYED 1911. i. m. 944, 948. Bővebben lásd: PÉTERVÁRI MÁTÉ: *A szolgabírák jogállása az 1870. évi XLII. tc. időszakában*. FORVM Acta Juridica et Politica, 2020/10. 81–97. pp.

<sup>70</sup> EGYED 1911. i. m. 946. p.

<sup>71</sup> EGYED 1911. i. m. 949. p.

<sup>72</sup> PÁRTOS i. m. 11. p.

<sup>73</sup> CSEKEY i. m. 33. p.

<sup>74</sup> PÁRTOS i. m. 12. p.

<sup>75</sup> EGYED 1911. i. m. 951–952. pp.

Egyed továbbá arra is felhívta a figyelmet, a tisztviselői kar nemcsak a választás vagy a kinevezés rendszerével került függő helyzetbe, hanem a fegyelmi eljárás kapcsán is, amely által szintén a főispán, rajta keresztül pedig a kormány került hatalmi túlsúlyba.<sup>76</sup> A fegyelmi eljárást megelőző vizsgálatot és az érintett tisztviselő felfüggesztését legnagyobb részt a főispán rendelhette el, továbbá a fegyelmi ügyben keletkezett valamennyi határozatot hivatalból akár meg is fellebbezhette.<sup>77</sup>

Az 1886:XXI. tc. részletesen szabályozta a törvényhatósági bizottság összetételét is. Ezzel kapcsolatban egyrészt az a probléma vetődött fel, hogy a bizottság tagjai többségében laikus tagokból álltak, akik kellő szakértelemmel és közigazgatási tapasztalattal aligha rendelkeztek. Másrészt az ő személyükön keresztül a döntések háttérében a politikai érdekek is megjelenhettek, amelyek elvonták a figyelmet a helyi közigazgatás valóban hatékonyan működtetéséről.<sup>78</sup> A törvényhatósági bizottság önmagában véve az ügyek vitelére alkalmatlannak bizonyult. Az egyes ügyek szakszerű elintézését a tisztviselői karnak kellett végeznie.<sup>79</sup> A törvény azt is megengedte a törvényhatósági bizottság számára, hogy országos ügyeket is napirendjére tűzzön, mintha „minden megye terme egy-egy kis országgyűlés” maradt volna.<sup>80</sup> Félő volt, ha az országos ügyek tárgyalása túlsúlyba kerül, a helyi ügyek intézése csorbát szenved, mert a törvényhatóság „az egyes polgárok ügyeivel nem ér rá bibelődni.”<sup>81</sup> Kozárral kell egyetérteni abban, hogy a vármegyék elsődleges feladata nem az országos ügyekkel való foglalkozás lett volna.<sup>82</sup>

Sarlós a következőket írta: „A törvényhatósági önkormányzat a dualizmus korában csakis a kormány politikai irányvonalával összhangban, a kormány képviselője: a főispán és a törvényhatóság első tisztviselője az alispán közötti egyetértés mellett működhetett alkotmányosan és zavartalanul.”<sup>83</sup> A szervezeti rendszer fenti áttekintését követően ez az idézet már nem tekinthető helytállóknak, mert az 1886:XXI. tc. hatálybalépését követően a főispán már jelentős hatalmi túlsúllyal rendelkezett a vármegye egésze felett, amelyekkel az alispán mint a vármegye első tisztviselőjének jogosítványai kevésbé voltak összemérhetőek.

<sup>76</sup> EGYED 1911. i. m. 952–953. pp.

<sup>77</sup> EGYED 1911. i. m. 953. p.

<sup>78</sup> ÉREKY 1917. i. m. 128–130. pp. Bővebben lásd és a törvényhatósági jogú városok szervezetével vö.: ANTAL TAMÁS: *Törvényhatósági közigazgatás és község-háztartás. A közigazgatás.* In: Makó Imre – Marjanucz László (szerk.): *Hódmezővásárhely története III. A forradalmak időszakától a tanácsrendszer létrejöttéig, 1918–1950. Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata. Hódmezővásárhely, 2019. 131–165.* RUSZOLY JÓZSEF: *A szervezet.* In: Blazovich László (szerk.): *Tanulmányok Csongrád megye történetéből.* 2004/35. 11–50. pp. VARGA NORBERT: *A főispáni tisztség bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban a köztörvény-hatósági törvény alapján.* In: Mezey, Barna; Révész, T. Mihály (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2006. 606–623. pp. VARGA NORBERT: *A törvényhatósági bizottság alakuló ülése Debrecenben és Szegeden.* In: Balogh, Elemér; Homoki-Nagy, Mária (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára.* Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2013. 715–726. pp.

<sup>79</sup> EGYED 1911. i. m. 937. p.

<sup>80</sup> ÉHEN GYULA: *Közigazgatásunk általános reformja egyúttal közgazdasági vonatkozásban.* Seiler Henrik utódainak nyomdaja, Szombathely, 1905. 14. p.

<sup>81</sup> ÉHEN i. m. 13. p.

<sup>82</sup> KOZÁRI i. m. 201. p.

<sup>83</sup> SARLÓS i. m. 43. p.

### V. Megoldási javaslatok

A felügyelet és a szervezeti kérdések tárgyalását követően érdemes áttekinteni, a kortársak milyen megoldásokat javasoltak a problémák orvoslása érdekében. Szinte egyetértettek abban, hogy a kormány hatalmi túlsúlyával és centralizációjával szemben valamiféle ellensúlyokra lett volna szükség. Rényi is úgy látta, kizárólagosan a kormánynak adni jogot a felügyelet gyakorlására nem volt helyes. Erősítette volna a törvényhozás ellenőrző szerepét, valamint a bírói hatalmi ág kontrolltevékenységét is szóba hozta.<sup>84</sup> Ereky ezt azzal egészítette ki, hogy a vármegyei önkormányzat az 1886-os törvényi szabályozást követően már nem volt alkalmas arra, hogy eléggé erős alkotmányvédelmi tevékenységet tudjon kifejtetni. Ő ebben látta indokát egy független testület, a közigazgatási bírósági rendszer felállításának.<sup>85</sup> Moscovitz azonban ellentétes álláspontot képviselt, szerinte a korábbi hagyományokra építve igenis szükség lett volna az alkotmányvédő szerepkör megőrzésére. A parlamentarizmus rendszerét ostromozva kijelentette, ha a gyorsan változó társadalmi és politikai erőviszonyok függvénye miatt az ebbe vetett bizalom elveszne, és nem tudná betölteni ellenőrző szerepkörét, még mindig ott maradnának a vármegyék, amelyek át tudnák venni ezeket.<sup>86</sup>

Eötvös szerint a kormány és a vármegyei önkormányzat hatásköreit egyértelműen el kellett volna határolni egymástól, ugyanakkor a vármegyének engedelmességgel kellett volna a kormány utasításaival szemben tartoznia. Az önkormányzati jogok megsértése esetére egy olyan jogorvoslati rendszer kiépítését szorgalmazta, amely kellő ellensúlyt tud képviselni a kormány törvényellenes intézkedéseivel szemben.<sup>87</sup>

Ereky az ellentétek feloldására a közigazgatási rendszer területi reformjára tett javaslatot. Ennek alapján létrejött volna egy köztes szerv a kormány és a törvényhatóságok között, ezt hívta kerületeknek. Élén a kerületi főispánnal, mind a kettő közötti közvetítővel. A kerületek felállításával a már említett hatáskörök is jobban elkülönültek volna egymástól.<sup>88</sup> A területi reform kérdése az 1886:XXI. tc. parlamenti vitájában is felmerült. Az alsó középszintű egységek elképzelése szerint, a járások területét kellene hozzáigazítani a bírósági szervezet területi tagozódásához, elősegítve ezáltal a két hatalmi ág ebbéli találkozását.<sup>89</sup>

Pártos felvetette, hogy a főispán kinevezésekor ne csak a kormány iránti lojalitás és hűség domináljon, hanem vizsgálják meg a kinevezendő főispán alkalmasságát is, különösen a közigazgatásban való jártasság terén.<sup>90</sup>

<sup>84</sup> RÉNYI i. m. 32. p.

<sup>85</sup> CSEKEY i. m. 27. p.

<sup>86</sup> MOSCOVITZ i. m. 76–77. pp.

<sup>87</sup> Eötvös József reformelképzeléseit idézi Stipta István: *A magyar történelmi alkotmány és a hazai közigazgatási jogvédelem*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2020. 247. p. Bővebben lásd: STIPTA ISTVÁN: *Eötvös József a célszerű központosításról és az önkormányzatok szükségességéről*. Jogtörténeti Szemle, 2014/16. 8–19. pp. STIPTA ISTVÁN: *Adalékok Eötvös József önkormányzat-védő felfogásához*. In: Varga Norbert (szerk.): VI. Szegedi Jogtörténeti Napok báró Eötvös József születésének 200. évfordulója alkalmából. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2014. 157–164. pp.

<sup>88</sup> EREKY 1917. im. 142–143. pp.

<sup>89</sup> Horváth Lajos felszólalását idézi STIPTA 1995 b. i. m. 50. Az eredeti felszólalást lásd: KN. 376. p.

<sup>90</sup> PÁRTOS i. m. 20. p.

A választás és kinevezés problematikája véget nem érő vitákat eredményezett, azonban mindkét oldal egyetértett abban, hogy a vitákat nem szabad olyan mederbe terelni, amely által a közvélemény érdeklődése „lelappad” és közönnyel viseltetnének ez iránt.<sup>91</sup> A viták ellenére kompromisszum született abban, hogy a törvény általi választási rendszert (6 évre szólót) fenn lehet tartani, ha a legmegfelelőbb embert választják meg. A származási és a rokoni kapcsolatokat, mint szempontokat viszont minden körülmények között figyelmen kívül kell hagyni.<sup>92</sup> A kijelölő választmány intézményét meg kell szüntetni, hiszen amíg ez fennállt, nem volt értelme valódi választási szabadságról beszélni.<sup>93</sup>

Pártos még ezen is továbblépett és a virilizmus intézményét is meg akarta szüntetni. Helyette azt javasolta, hogy a törvényhatósági bizottság kétharmadát közvetlen válasszák meg, a maradék egyharmad részre pedig az így megválasztott tagok tettek volna javaslatot és választották volna meg úgy, hogy minden társadalmi réteg képviselve lett volna a bizottságban. A legtöbb adót fizetők helyett az értelmiségi elemek kaptak volna vezető szerepet.<sup>94</sup>

Álláspontja szerint érdemes lett volna növelni a vármegyei végrehajtó személyzet létszámát is. Egyrészt az alispán túlságosan leterhelt volt, így precíz munkavégzés nehezen volt tőle elvárható, másrészt a főszolgabíróét kellett volna kellő létszámú személyzettel ellátni, hogy ő pedig minél többet tudjon érintkezni személyesen a járása lakosaival.<sup>95</sup> A feladatok sokasodása azonban nem eredményezte az anyagi támogatás biztosítását, erre Ereky hívta fel a figyelmet.<sup>96</sup>

Terjedelmi okok miatt nem lehet rá bővebben kitérni, mégis említést érdemel, hogy a jogvédelem biztosítása érdekében az 1896:XXVI. tc. általi közigazgatási bíróságok felállításával és a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907:LX. tc. megalkotásával jelentős előrelépések történtek.<sup>97</sup>

## VI. Összegzés

Az 1886:XXI. tc. megalkotásával a kormány törvényhatóságok feletti hatalmi befolyása egyre inkább növekedett. Számos ponton kerültek olyan rendelkezések a törvénytörvénybe, amelyek a centralizációs igényeket szolgálták. Ereky szerint a központosító tevékenységgel és a túlzott felügyeleti tevékenységgel a vármegye fokozatos hanyatláson

<sup>91</sup> PÁRTOS i. m. 11. p.

<sup>92</sup> PÁRTOS i. m. 26. p.

<sup>93</sup> CSEKEY i. m. 34. p.

<sup>94</sup> PÁRTOS i. m. 26. p.

<sup>95</sup> Uo. 28–29. pp.

<sup>96</sup> ÉREKY 1943. i. m. 36. p.

<sup>97</sup> EGYED 1929. i. m. 364. p., 367. p. Bővebben: Uo. 364–379. pp. A közigazgatási bíráskodás történetére bővebben lásd: STIPTA ISTVÁN: *A pénzügyi közigazgatási bíróság archontológiája*. FORVM Acta Juridica et Politica 2017/7. 99–135. pp. STIPTA ISTVÁN: *A történelmi alkotmány és a közigazgatási bíráskodás*. FORVM Acta Juridica et Politica 2018/8. 305–329. pp. STIPTA ISTVÁN: *A pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenysége (1884–1896)*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019.

ment keresztül.<sup>98</sup> Ennek következtében nem is volt arra irányuló szándék, hogy a kormány és a törvényhatóság között húzódo ellentétek feloldásra kerüljenek. Egyet lehet érteni Csorba megállapításával, hogy minden erőfeszítés ellenére a közigazgatás rendszerének modernizálását folyamatosan áthatotta a fennálló rendszer védelme.<sup>99</sup> Sovány vigasz volt a törvényhatóságok számára, hogy jogaik megnyirbálásának kompenzációjaként a községek feletti gyámkodás feladatát adták cserébe.<sup>100</sup>

A vármegyék élén megtartotta a főispánokat, akiket még szélesebb jogkörökkel ruházott fel. Az 1870-es törvényhez képest már olyan pozíciót betöltő személyről lehetett beszélni, aki a törvényhatóság tevékenységébe aktívan közbe tudott avatkozni.

A szervezetrendszer kialakítása is a kormány felügyelő-ellenőrző tevékenységének érvényesülését szolgálta. Az alispán annak ellenére, hogy a vármegye első számú tisztségviselője volt, olyan erős jogkörökkel, mint a főispán, nem rendelkezett. A vármegyei tisztségviselők egy része választás, míg másik része kinevezés útján nyerhették el hivatalukat, amely bizonyosfajta függőséget eredményezett vonatkozásukban az őket pozícióba juttató testület vagy személy irányában.

A törvényhatósági bizottság összetétele és hatásköre is felvetett néhány kérdést amiről, hogy hatékonyan el tudja-e látni feladatát. Erekyvel kell egyet értenem abban, amely szerint az, hogy országos ügyeket is megvitathatót, némileg elvonta a figyelmet a helyi ügyekre való fokozottabb koncentrációról, az ezek intézéséhez szükséges erőforrásokat is szétforgácsolta.<sup>101</sup>

A törvényi szabályozás legnagyobb hibája mégis az volt, hogy megalkotásakor a törvényhozó „a külsőségekre fektet[te] a súlyt” és nem vette figyelembe az aktuális politikai, gazdasági, társadalmi követelményeket.<sup>102</sup> A vármegyék részére kellő hatáskört nem biztosítottak, amelyek mégis csekélyke önkormányzatiságuk védelmi mechanizmusát követelték.<sup>103</sup> A vármegyei önkormányzatnak és a parlamentarizmus alapjain nyugvó kormánynak nem egymás ellenségeiként kellett volna egymásra tekinteniük. Annak az eszmének kellett volna szemük előtt lenni, hogy „együtt teszik ki a nemzet teljes szabadságát.”<sup>104</sup> Pártos idézetével zárva tanulmányomat: „Nem annyira hatalmas kormányra, mint inkább hatalmas és erős államra van nekünk szükségünk.”<sup>105</sup>

<sup>98</sup> EREKY 1943. i. m. 339. p.

<sup>99</sup> CSORBA i. m. 365. p.

<sup>100</sup> STIPTA 1995a. i. m. 83. p.

<sup>101</sup> EREKY 1917. i. m. 130. p.

<sup>102</sup> EREKY 1908. i. m. 263. p.

<sup>103</sup> EREKY 1908. i. m. 264. p.

<sup>104</sup> EGYED 1911. i. m. 943–944. pp.

<sup>105</sup> PÁRTOS i. m. 9. p.

## CSABA ISTVÁN PAPP

MUNICIPALITY AUTONOMY AFTER FOLLOWING THE COMING  
INTO FORCE OF ACT XXI OF 1886.

## (Summary)

The specialized literature represents a unified position that the powers of the legislative authorities were curtailed after following the coming into force of act XXI of 1886, as the government was determined to control every thread through centralization.

In my study, I review the municipality's autonomy regulation of the act XXI of 1886, the specificities within the organization of the legislative authorities that especially promoted the centralization ideas of the government, the positions formed on the self-governance powers of municipalities, contrasting the different opinions with each other. From a dogmatic point of view, I examined and analyzed the relationship between the government and municipalities and what reform proposals were formulated. Based on this, I processed the studies of the authors dealing with public administration and public administration history concerning this subject area.

I formulated the question as to what extent the opposition between the government and municipalities left its mark on the centralization efforts of the government, and whether the municipalities were able to counterbalance these efforts, and if so, what tools were available to them.

SZABÓ ATTILA\*

## Klíma és vándorlás: Magyarország reagálási lehetőségei

### I. Bevezető

Az elemzésemben azt mutatom be, hogy a Földbolygó klímájának változása, mint tudományos tény, milyen hatással van az élővilág mellett az emberi társadalom migrációs folyamataira. Arra koncentrálok, hogy a klíma változása bizonyos térségek vándorlási dinamikáját is befolyásolja. Bemutatom, hogy ez nem egy jövőbeli, lehetséges folyamat, hanem egy már zajló, érzékelhető krízis. A krízis bizonyos földrajzi térségekben már olyan léptékű, hogy lehetővé teszi a migrációs folyamatok elemzését is.<sup>1</sup> Meghatározott szempontok szerint kiválasztok egy esetet, amelyen keresztül bemutatom, hogy egy ilyen krízisben hogyan cselekedhetnek az érintett országok. A klíma-elvándorlásban érintett ország mellett a klímavándorok kiválasztott célországának reakcióit is vizsgálom. Ez az esetelemzés arra is alkalmas, hogy elemzési szempontokat rendezzen struktúrába.

Ezt követően ismertetem Magyarországon lehetséges hosszú távú helyzetét és javaslatot teszek arra, hogy az esetelemzésekből milyen szempontok és miként ültethetők át a magyar migrációs rendszer keretei közé úgy, hogy a jövőbeni rendszer a jelenlegi emberi jogi sztenderdeknek is megfeleljen.

A tanulmányban a klímamigráció és a klímavándorlás szavakat szinonimaként használok, illetve klímavándoroknak tekintem azokat az embereket, akiknek az országokon belüli vagy határokon átvándorlása valamilyen módon összefüggésbe hozható a klímaváltozással.

---

\* PhD hallgató, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

<sup>1</sup> LIGETVÁRI KRISZTINA: *A kényszermigrációtól a klímamenekülttekig. Az éghajlatváltozás biztonsági kockázatai*. 2020. Elérhető: <https://masfelfok.hu/2020/03/24/a-kenyszermigraciotol-a-klimamenekulttekig-az-eghajlatvaltozas-biztonsagi-kockazatai/> (Megnyitva: 2023.szeptember 18.)

## II. Klímaváltozás és migráció

(a) IPCC. Az ENSZ kormányközi klímaváltozással foglalkozó tanácsadó testülete (IPCC) legújabb, hatodik értékelő jelentésében<sup>2</sup> azt írja, hogy „[a]z emberi tevékenységek, elsősorban az üvegházhatású gázok kibocsátása révén, egyértelműen globális felmelegedéshez vezettek. A globális felszíni hőmérséklet 2011-2020 között átlagosan 1,1°C-kal meghaladja az 1850-1900-as szintet. Az üvegházhatást okozó gázok globális kibocsátása 2010-2019 között tovább nőtt. A történelmi kibocsátások mértéke és egyenlőtlenége a nem fenntartható energiafelhasználásból, a földhasználatból és a földhasználat változásából ered, az életmód, valamint a fogyasztási és termelési minták miatt a régiókban, az országok között és az országokon belül, és az egyének között [...]. Az ember okozta éghajlatváltozás már most is sokakat érint: időjárási és éghajlati szélsőségekre a világ minden régiójában számítani lehet. Ez pedig széles körben kedvezőtlen az ételmiszer- és vízellátás biztonságára, az emberi egészségre, a gazdaságra és a társadalomra [...] és károkat okoz a természet és az emberek számára egyaránt. Azok a sebezhető közösségek, amelyek történetileg a legkevésbé járultak hozzá a jelenlegi éghajlatváltozáshoz, aránytalanul nagy mértékben érintettek a kedvezőtlen hatásokban.”<sup>3</sup>

Az tehát a világ vezető tudósaiból álló IPCC szerint tény, hogy a klímaváltozás már jelenleg is hat a társadalmi viszonyainkra. A testület szerint ráadásul a terhek igazságtalanul oszlanak el, mert a klímaváltozáshoz történetileg legnagyobb részben hozzájáruló fejlett államok jobban tudnak védekezni, így a károkból kevésbé érintettek, mint azok az államok, amelyek a kedvezőtlen hatásokat jelentősebb részben elszenvedik.

A migráció (*migration*) szó a jelentésben tíz alkalommal, hat különböző kontextusban szerepel. Először annak kapcsán,<sup>4</sup> hogy a humanitárius katasztrófákhoz vezet a klímaváltozás és ezek a katasztrófák szükségszerűen járnak együtt áttelepítésekkel és nem-önkéntes alapú vándorlásokkal. Elég csak ebben a körben az idejű tűzökre és az ezekkel együtt járó ideiglenes vagy hosszabb távú áttelepítések, kitelepítésekre gondolni.<sup>5</sup>

Másodjára a jelentés annak kapcsán említi a migrációt,<sup>6</sup> hogy ha sikerül betartani a klímaváltozáshoz kapcsolódó nemzetközi megállapodásokat, akkor azok kedvezően hathatnak az emberiség fejlődésére, az emberek egészségére, mentális jólétére és a vándorlásra is. A jelentés itt nem tisztázza, hogy mit ért a migrációra kifejtett kedvező hatás alatt, de feltehetőleg azt, hogy kevesebb embernek kell elhagynia kényszerből az otthonát.

<sup>2</sup> IPCC: *Synthesis Report Of The Ippc Sixth Assessment Report*. 2023. Elérhető: [https://report.ipcc.ch/ar6syr/pdf/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_LongerReport.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6syr/pdf/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf) (Megnyitva: 2023. augusztus 4.).

<sup>3</sup> IPCC 2023, 6. p.

<sup>4</sup> IPCC 2023, 16. p.

<sup>5</sup> Lásd pl.: ALJAZEERA: *Wildfires in Algeria kill dozens, force hundreds to flee homes*. 2023. Elérhető: <https://www.aljazeera.com/news/2023/7/24/deadly-algeria-wildfires-amid-extreme-heat-high-winds> (utoljára megnyitva: 2023. augusztus 4.) vagy SMITH, HELENA: *Greece 'at war with fire' amid chaotic evacuation of tourists from Rhodes*. 2023. Elérhető: <https://www.theguardian.com/world/2023/jul/24/greece-wildfires-corfu-eva-rhodes-heatwave-northern-hemisphere-extreme-weather-temperatures-europe> (Megnyitva: 2023. augusztus 4.).

<sup>6</sup> IPCC 2023, 18. p.



Harmadjára a jelentés arra hívja fel a figyelmet, hogy a klímaváltozás társadalmi hatásaihoz, így a migrációs kényszerhez kevésbé képesek alkalmazkodni azok a társadalmak, amelyek amúgy is erőforrásszűkében vannak.<sup>7</sup>

Negyedjére annak kapcsán van szó a jelentésben a vándorlásról, hogy a világ óceánjainak és tengereinek várható vízszint emelkedése lakott területek elől veheti el a területet és ez szükségképpen vezet az érintett területek elhagyásához.<sup>8</sup>

Ötödjére azzal foglalkozik a szöveg a migráció kapcsán, hogy vajon a migráció, az áttelepítés és az áthelyezés beletartozik-e a klímaadaptáció fogalmkörébe. Lehet-e az adaptáció egyik formájának tekinteni az elvándorlást?<sup>9</sup> Még ugyanott, erre a kérdésre reagál is a jelentés, amikor azt állítja, hogy „ha a migráció önkéntes, biztonságos és szabályozott, akkor alkalmas lehet arra, hogy csökkentse a klimatikus és nem klimatikus stressz-faktorok által okozott rizikókat”.<sup>10</sup>

Végül pedig már megoldásokban is gondolkodik az értékelő jelentés: azt fogalmazza meg, hogy azok a kooperációra építő, nemzetközi erőfeszítések, amelyek fokozzák az intézményes alkalmazkodási kapacitásokat és a fenntartható fejlődést, alkalmasak arra, hogy csökkentsék a nem önkéntes alapú elvándorlások és áttelepítések rizikóját. Ezalatt a dokumentum egyrészt azt éri, hogy azok a fejlesztések, amelyek a kockázatosabb és kiszolgáltatottabb, sérülékenyebb helyzetben lévő közösségekben történnek, lehetővé teszik ezeknek a közösségeknek az alkalmazkodását és így a kényszervándorlás elkerülését. Másrészt azt is érti alatta a dokumentum, hogy a szabályozott keretek között zajló migráció képes lehet megelőzni az utolsó vagy utolsó utáni pillanatban történő kényszerű meneküléseket.<sup>11</sup>

Ismert a Magyarországon belüli helyzetekkel kapcsolatban is, hogy a klímaváltozás egyes térségeket jobban érint, az ott élő közösségeknek támogatásra van arra szüksége, hogy ne kelljen elhagyniuk az érintett területet. Az Alföld bizonyos részein – állami szintű beavatkozás nélkül – a kiszáradás és elsivatagosodás már megindult.<sup>12</sup> Ha ez folytatódik, akkor nyilvánvaló, hogy az ott mezőgazdaságból vagy az ahhoz kapcsolódó élelmiszerfeldolgozásból élő lakosság/egy részének el kell költöznie, vagy mást kell természetienük, amennyiben az lehetséges.

(b) IOM. Az ENSZ Nemzetközi Migrációs Szervezete (IOM) 2022-ben tette közzé az „Emberek mozgásban a változó klímában – Kapcsolat a szakpolitika, a bizonyíték és a cselekvés között”<sup>13</sup> című összefoglaló dokumentumát. Ebben az IOM már biztosan számol a klímaváltozás és a migráció kapcsolatával. A dokumentumban a migrációs szerve-

<sup>7</sup> IPCC 2023, 62. p.

<sup>8</sup> IPCC 2023, 66. p.

<sup>9</sup> IPCC 2023, 70. p.

<sup>10</sup> IPCC 2023, 70. p.

<sup>11</sup> IPCC 2023, 75. p.

<sup>12</sup> KISS ANITA: *Elkerülhető volna, hogy a tavalyi legsúlyosabb aszály három-négyévente forduljon elő a század végére Magyarországon*. 2022. Elérhető: <https://masfelfok.hu/2023/08/04/elkerulheto-volna-sulyos-aszaly-palfai-index-magyarorszag-klimavaltozas/> (Megnyitva: 2023. augusztus 6.).

<sup>13</sup> IOM: *People on the Move in a Changing Climate – Linking Policy, Evidence and Action*. 2022. Elérhető: <https://publications.iom.int/books/people-move-changing-climate-linking-policy-evidence-and-action> (Megnyitva: 2023. augusztus 7.).

zet többször hivatkozik az IPCC adataira és következtetéseire. Részben ezek kapcsán alapítja meg az IOM, hogy a klímaváltozáshoz kapcsolódó migrációs folyamatok jelenleg még jellemzően az egyes államokon belül zajlanak.<sup>14</sup>

A dokumentum összefoglalja azt is, hogy mely környezeti tényezők hogyan befolyásolják a migrációs kibocsátásokat. Az IOM összegzése szerint a vízügyi veszélyek (árvi-zek, tengerszint-emelkedés), az extrém időjárási körülmények, a klimatikus veszélyek (szárazságok, erdőtüzek), az ökológiai rendszerek megváltozása (gleccserek olvadása, termőföldek pusztulása, óceánok savasodása, erdőpusztulások) veszélyeztetik az emberi környezeteket. Az élelmiszerbiztonság, a vízbiztonság, a gazdasági rendszerek és a politikai társadalmi rendszerek biztonsága mind-mind szoros összefüggésben van a klímaváltozás következtében történő természeti folyamatokkal.<sup>15</sup>

Az IOM az alkalmazkodás egyik formájának szintén a migrációs csatornák megnyitását, szabályozását, biztonságossá tételét ajánlja.

Az IOM adataira is támaszkodva Clement és szerzőtársai hat olyan régiót jelölnek ki a világban, ahonnan 2050-re a klímavándorok száma a legjelentősebb lehet. Ezek a következők.

- Szubszaharai Afrika,
- Kelet-Ázsia és a Csendes Óceániai Térség,
- Dél-Kelet Ázsia,
- Észak-Afrika,
- Latin-Amerika, végül
- Európa és Belső-Ázsia.

Az előrejelzések meglehetősen pontatlanok, mert egyrészt attól függenek, hogy mennyit változtat az emberiség a jelenlegi kibocsátásain, másrészt attól is, hogy adott kibocsátási szint mellett ténylegesen milyen természeti változások következnek be, harmadrészt pedig attól, hogy az adott természeti változásra végül hogyan reagálnak az adott területen élő emberek. Ez utóbbi pedig attól is függ, hogy milyen lehetőségeik lesznek az adott terület elhagyására.

Mindezeket a tényezőket is számba véve, csak ebben a hat régióban akár 216 milliós belső, államokon belüli vándorlásra is számítani lehet. A régiók a felsorolásban az érintettségük alapján szerepelnek: Szubszaharai Afrikában akár 70 millió ember is mozoghat országon belül, Kelet-Ázsiában és Óceániában közel 40 millió, Dél-Kelet Ázsiában nagyjából ugyanennyi, Észak-Ázsiában 12-13 millió, Latin-Amerikában 10 millió körül, végül pedig Európában és Belső-Ázsiában 3-5 millió.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> IOM: *People on the Move in a Changing Climate – Linking Policy, Evidence and Action*. 2022. 5. p. Elérhető: <https://publications.iom.int/books/people-move-changing-climate-linking-policy-evidence-and-action> (Megnyitva: 2023. augusztus 7.).

<sup>15</sup> Lásd IPCC 2023, a 6. oldalon található szemléletes ábrát.

<sup>16</sup> Lásd bővebben: CLEMENT, VIVIANE; RIGAUD, KANTA KUMARI; DE SHERBININ, ALEX; JONES, BRYAN; ADAMO, SUSANA; SCHEWE, JACOB; SADIQ, NIAN; SHABAHAT, ELHAM: *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration*. World Bank, Washington, DC. 2021. <http://hdl.handle.net/10986/36248> (Megnyitva: 2023. augusztus 7.), különösen: XXIII.

A belső mozgások nyilván nem vetíthetők ki egy-az-egyben a nemzetközi mozgásokra, de ahhoz jó kiindulópontot adnak, hogy mely térségek a leginkább érintettek a klímaváltozás okozta környezeti migráció szempontjából.

(c) *ENSZ Migrációs csomagok.* Az ENSZ 2018-ban fogadott el két olyan – jogi kötőerővel nem rendelkező paktumot – amelyben a részes államok fejlesztési irányokat jelöltek ki maguknak migrációs területeken. A menekültekről szóló globális megállapodás<sup>17</sup> és a biztonságos, rendezett és szabályos migrációról szóló globális megállapodás<sup>18</sup> egyaránt foglalkozik a klímaváltozás migrációs következményeivel.<sup>19</sup>

A menekültekről szóló globális megállapodás egyértelműen úgy fogalmaz, hogy a klímaváltozás okozta természeti katasztrófák és egyéb környezeti változások továbbra sem tartoznak a menekültstátuszt megalapozó körülmények közé, de azt már megemlíti a szöveg, hogy a klímaváltozás és a természeti környezet pusztulása aggodalomra ad okot a menekültügy szempontjából is. A magyarázatok között természetesen megjelenik, amire a hivatkozott IOM jelentés is rámutat: a természeti és környezeti változások olyan társadalmi konfliktusokhoz vezethetnek, amelyek már megalapozzák a menekültstátuszt. Háború, polgárháború, etnikai és politikai konfliktust generálhat a klímaváltozás.<sup>20</sup>

A biztonságos, rendezett és szabályos migrációról szóló globális megállapodás már szükségszerűen kicsit bővebben fogalmaz ezzel a kérdéssel kapcsolatban. Ez a dokumentum nem szűkül le a humanitárius védelemre jogosultak körére, hanem általában foglalkozik a migrációval és migrációs okokkal. Így nem meglepő, hogy a biztonságos, rendezett és szabályos migrációról szóló globális megállapodás már önálló fejezetet szentel a természeti katasztrófáknak, a klímaváltozás kedvezőtlen hatásainak és természeti pusztulásnak.<sup>21</sup> Öt célt találhatunk ebben a fejezetben: (i) információ megosztás és közös elemzések, amelyek segítik a felkészülést és a humanitárius katasztrófák elkerülését, (ii) stratégiák megalkotása az ilyen katasztrófákra és a klímaváltozásra vonatkozóan, (iii) együtt-

<sup>17</sup> *Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2018, A/RES/73/151.* Elérhető: <https://www.unhcr.org/us/media/resolution-adopted-general-assembly-17-december-2018> (Megnyitva: 2023. augusztus 9.), bővebben: ENSZ (2018): *Global Compact On Refugees – Booklet.* Elérhető: <https://www.unhcr.org/media/global-compact-refugees-booklet> (Megnyitva: 2023. augusztus 9.).

<sup>18</sup> *The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018, A/RES/73/195.* Elérhető: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/451/99/PDF/N1845199.pdf?OpenElement> (Megnyitva: 2023. augusztus 9.), bővebben: ENSZ (2018): *Global Compact For Safe, Orderly And Regular Migration.* Elérhető: [https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/180713\\_agreed\\_outcome\\_global\\_compact\\_for\\_migration.pdf](https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf) (Megnyitva: 2023. augusztus 9.).

<sup>19</sup> A témához nem tartozik szorosan, de fontos rögzíteni, hogy Magyarország egyik megállapodást sem szavazta meg az ENSZ-ben és nem is tett ezekkel összhangban vállalásokat.

<sup>20</sup> Ennek az összefüggéseibe ezen a ponton nem szükséges belemenni, de azt érdemes megjegyezni, hogy többen a szíriai polgárháborút is a klímaváltozás következtében beálló szárazság és elsivatagosodás folyamatjának tekintik. Lásd pl.: GLEICK, PETER H.: *Water, Drought, Climate Change, and Conflict in Syria.* Weather, Climate, and Society 2014/3. (Vol. 6., July 2014) 331-340. p. vagy: MEDGLOBAL: *Climate change, war, displacement, and health: the impact on Syrian refugee camps.* 2022. Elérhető: <https://medglobal.org/climate-change-war-displacement-and-health-the-impact-on-syrian-refugee-camps/> (Megnyitva: 2023. augusztus 9.).

<sup>21</sup> A fejezet címe az angol nyelvű szövegben: *Natural disasters, the adverse effects of climate change, and environmental degradation.*

működés a szomszédos államokkal a katasztrófákban érintett lakosság esetlegesen szükséges áthelyezésével kapcsolatban, (iv) az ezekhez kapcsolódó regionális és szubregionális humanitárius mechanizmusok összehangolása, és végül (v) a létező nemzetközi sztenderdek és ajánlások beemelése egy koherens megközelítésbe.

Megállapítható tehát, hogy az ENSZ legújabb dokumentumai már kész tényként kezelik, hogy a migrációs rendszerekbe be kell építeni a klímaváltozás okozta problémák kezelésének mechanizmusait.

(d) *Hazai és nemzetközi szakirodalom.* A nemzetközi szakirodalom kifejezetten bőséges és a jelen tanulmány sporadikusan hivatkozta is azt egyes rész kérdések kapcsán, így annak módszeres áttekintésére nem vállalkozom. E helyett, mintegy összefoglalásként, Rajan Chandra Ghos és Carolnie Orchistron, az új-zélandi Otagoi Egyetem Fenntarthatósági Központja kutatóinak 2022-es gyűjteményes jellegű tanulmányának<sup>22</sup> legfontosabb következtetéseit mutatom be. A kutatók 161 olyan, 1990 és 2019 között publikált cikket tekintettek át, amelyek a klímamigrációval kapcsolatban készültek, a releváns tudományterületekről, a meteorológiától, az egészség tudományokon át a jogtudományig.

A kutatók megállapítják, hogy a 2019-ig publikált cikkek és tanulmányok elsősorban Ázsiára és Óceániára koncentrálnak. Ez összhangban van Clement és szerzőtársai korábban hivatkozott eredményeivel: ezek a területek a leginkább érintettek a jövőbeni klímavándorlásban. A kutatók azt is leszögezik a hivatkozott tanulmányban, hogy alig kutatt terület a nemzetközi klímavándorlás és a befogadó közösségekre gyakorolt hatás.

A kutatók által összegyűjtött adatok szerint a klímaváltozáshoz kapcsolódóan 2020-ban 30 millió ember volt kitelepítve, áthelyezve és a 2009–2020 közötti időszakban összesen több, mint 280 millió ember volt érintett ebben.<sup>23</sup> Azonban arra is felhívják a figyelmet, hogy mivel egy rendkívül összetett jelenségről van szó, ezért ma még az sem világos, hogy kiket tekintenek a különböző tudományok klímavándoroknak és mit klímavándorlásnak.

Ghos és Orchistron konklúzióként arra jut, hogy a szakpolitikáknak ezek miatt a bizonytalanságok miatt előre tekintőnek kell lenniük. Várhatóan gyorsan és jelentősen meg fog növekedni a klímavándorok száma a világban. E miatt pedig a szerzőpáros szerint szükséges lehet új migrációs és vízum rendszerek megalkotása.

A hazai szakirodalom a nemzetközivel ellentétben meglehetősen szűkös.<sup>24</sup> A Magyar Tudományos Művek Tárában rögzített több tízezer mű közül mindössze egynek a címében szerepel a klímamigráció szó: Rácz Lajos<sup>25</sup> „Ez azt jelenti, hogy a hazai szakirodalom még egyáltalán nem kezdte el feldolgozni a témát.”

<sup>22</sup> GHOSH, R.C., ORCHISTON, C.: *A systematic review of climate migration research: gaps in existing literature.* SN Soc Sci 2, (47) 2022. <https://doi.org/10.1007/s43545-022-00341-8> (Megnyitva: 2023. augusztus 8.).

<sup>23</sup> Uo. 1. sz. táblázat.

<sup>24</sup> A legrészletesebben: TÓTH JUDIT: *A klímavándorok és a nemzetközi menekültügyi rezsim.* Föld-rész: Nemzetközi és európai jogi szemle 2020/3-4, 25-47. p. és TÓTH JUDIT: „*Külföldiek és hontalanok*” in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia 2020.* (Alkotmányjog rovat, rovat szerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://joten.hu/szocikk/kulfoldiek-es-hontalanok>. [34].

<sup>25</sup> Rácz Lajos a Szegedi Tudományegyetem Juhász Gyula Pedagógusképző Karának egyetemi tanára, klímátörténész, a berni klímátörténeti iskola tagja.

Éghajlattörténet és klímamigráció tanulmánya<sup>26</sup> foglalkozik ezzel a témával. A szerző a művében magyar nyelvű, specifikusan a klímavándorlással foglalkozó szakirodalomként, csak a saját korábbi munkáira hivatkozik. Azaz, a téma magyar szakirodalma rendkívül szűk.

Rácز viszont nagyon széles spektrumot befogva elemzi a klímaváltozás és a migráció történetét. Nem csak a most aktuális, antropocénnek nevezett kor és a migráció viszonyát mutatja be, hanem korábbi klímaváltozások és migrációs összefüggéseket is vizsgál: az ókori Egyiptom és az Arab-félsziget története, a Kárpát-medencei honfoglalás, az Oszmán Birodalom megroppanása, valamint a jelenkori Banglades példáin keresztül mutatja be, hogyan hatnak a klimatikus változások a különböző berendezkedésű társadalmakra. Rácز az esetek elemzését követően általános jellegű következtetéseket von le a klímaváltozás által érintett társadalmakra vonatkozóan. A következtetései pedig a következők.

(i) Az éghajlati-környezeti változások nincsenek tekintettel a politikai határookra, és nincsen tisztán technológiai megoldás rájuk. Azaz, társadalmi szinten is alkalmazkodnia kell az érintetteknek, vándorlással vagy a társadalom belső átstrukturálásával. Rácز példája ehhez az Egyiptom környéki területek kiszáradása, amely választás elé állította a bebocsátást kérő menekülteket: „asszimiláció vagy a peremhelyzet elfogadása, maradás vagy kivonulás”.<sup>27</sup>

(ii) Rácز szerint az eddigi példák alapján kijelenthető, hogy „a klíma-migráció pusztán diplomáciai, vagy katonai eszközökre alapozott lokalizálása nem hoz sem tartós eredményeket, sem pedig a válsághelyzet megoldását nem segíti”.<sup>28</sup>

(iii) Ezzel összefüggésben a történész arra is rámutat, hogy centralizált irányításra alapozott „válságmenedzsmenst elkerülhetetlenül alacsony hatékonyságú, és erőforrás pazarló”.<sup>29</sup>

(iv) Végül Rácز arra is felhívja a figyelmet, hogy ma már a népvándorlás nem történhet üres területre, így a klímavándorlás kapcsán könnyen konfliktusok bontakozhatnak ki.

A magyar nyelvű szakirodalom tehát történeti jellegű és arra mutat rá, hogy klímavándorlás mindig is volt, de a korábbi korokkal ellentétben ma már nincsenek üres, belakható területek. A korábbi korokban az ilyen helyzetek szükségszerűen vezettek konfliktusokhoz vándorló és már letelepedett népek között. Rácز azt nem vizsgálja, amit korábban a jelen tanulmány már bemutatott: a XXI. században már nemzetközi intézményes, nemzetközi jogi és nemzetközi diplomáciai szinten is képesek vagyunk reagálni a válságokra egy amúgy is jóval inkább globális, azaz a közösségek, népek, társadalmak, államok együttműködésére utalt világban.

(e) *EU és klímamigráció.* A nemzetek közötti együttműködésnek eklatáns példája az Európai Unió. Az EU nem csak arra mutat rá, hogy létezik 27 országot összekötő, sok területre (például a szabad mozgásra) kiterjedő együttműködés, koordinációs mechanizmus, hanem arra is, hogy egy fejlett térség előre gondolkodhat a küszöbön álló válságokon.

<sup>26</sup> RÁCZ LAJOS: *Éghajlattörténet és klímamigráció.* Közép-Európai Közlemények XIII. évf. 2020/3., 75-98. p. Elérhető: [http://acta.bibl.u-szeged.hu/71806/1/kek\\_050\\_075-098.pdf](http://acta.bibl.u-szeged.hu/71806/1/kek_050_075-098.pdf) (Megnyitva: 2023. augusztus 8.).

<sup>27</sup> Uo. 94. p.

<sup>28</sup> Uo. 94. p.

<sup>29</sup> Uo. 94. p.

Az Európai Parlamentnek van egy összefoglaló jellegű dokumentuma,<sup>30</sup> amely ismerteti a klímavándorlás hátterét és bemutatja a várható trendeket. Ezek között nincsen olyan, ami lényegesen eltérne az eddig ismertetett folyamatoktól. Az viszont fontos attribútuma a szövegnek, hogy egyértelműen kijelöli az EU helyét ebben a kontextusban. E szerint egyrészt olyan jogszabályi és szakpolitikai rendszereket szükséges megalkotni a meglévők mellé az Unióban, amelyek alkalmasak arra, hogy a klímaváltozást mérsékeljék.<sup>31</sup>

Másrészt, a dokumentum kiemeli, hogy az EU-nak támogatnia kell azokat a sérülékeny országokat, amelyek a leginkább kitettek a klímaváltozásnak. A dokumentum ebben a körben a Szahel-övezet országait, a Közel-Kelet és Észak-Afrika országait, illetve Ázsia Csendes Óceáni térségét jelöli meg. Nem meglepő módon, ezek a térségek nagyrészt lefedik a korábban ismertetett hat, veszélyben lévő régiót.

Harmadrészt, a dokumentum szerint az EU-nak feladata és lehetőségében is áll a klímaváltozáshoz kapcsolódó kutatások finanszírozása és elvégzése.

Negyedrész, a dokumentum azt a merész célt is megjelöli, hogy az Uniónak meg kell alkotnia a klíma menekültek jogi védelméhez szükséges keretrendszert. Ez a célkitűzés megerősíti, hogy az 1951-es Genfi Egyezményen alapuló nemzetközi menekültügyi rendszer ugyanis nem alkalmas a környezeti-természeti válságok elől menekülők védelmére. Ez a rendszer csak akkor képes segítséget nyújtani, ha a válságok következtében háborús, polgárháborús konfliktusok alakulnak ki.

Az Európai Parlament dokumentumánál van egy részletesebb, a Bizottság számára készült forrás is. A *Joint Research Centre* kutatói által készített anyag<sup>32</sup> 2018-ban készült és a nemzetközi migráció ösztönzőit veszi számba, ezek között tárgyalja külön fejezetben a klímaváltozás és a migráció viszonyát.<sup>33</sup> Az ismétlések elkerülése érdekében két dolgot érdemes ebből a fejezetből kiemelni. Egyrészt azt, hogy az adatok elemzése alapján a kutatók arra jutottak: a gyors lefolyású természeti katasztrófák nem járnak együtt tartós migrációval, inkább csak ideiglenes áthelyezésekkel, áttelepítésekkel. A lassabban kibontakozó, tartós változások viszont már láthatóan növelik a rövidebb távolságba irányuló és a cirkulárisan (oda-vissza) áramló migráció mértékét is.

A leginkább relevánsnak a kutatók azt találták, hogy az élhetetlenné és mezőgazdasági szempontból művelhetlenné váló területekről az úgynevezett megapoliszokba, óriásvárosokba áramló embertömeg ezeken a városokon belül is feszültséget okoz, és ily módon ezekből a városokból nő meg az elvándorlás a távolabbi célországok felé. Ezzel összefüggésben a kutatók azt állítják, hogy „a jó minőségű intézmények és a fenntartható fejlődést, és a változásnak kitett, az új feltételekhez alkalmazkodni kényszerülő népesség kapacitásait fokozó, hatékonyan működő szakpolitikák és stratégiák jelentősen csökkenthetik a környezetváltozás miatti migrációt”.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> NOONAN, EAMONN – RUSU, ANA: *The future of climate migration*. 2022. Elérhető: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729334/EPRS\\_ATA\(2022\)729334\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729334/EPRS_ATA(2022)729334_EN.pdf) (Megnyitva: 2023. augusztus 9.).

<sup>31</sup> Erre irányul például a European Green Deal, a European Climate Law, a Nature Restoration Law. Ezek ismertetésétől eltekintünk, mivel nem ez a dolgozat témája. Azt viszont fontos rögzíteni, hogy az Unió részéről valóban történnek erőfeszítések a kibocsátáscsökkentésre és a természetes környezet rehabilitációjára.

<sup>32</sup> MCMAHON, SIMON et al.: *International migration drivers – A quantitative assessment of the structural factors shaping migration*. Joint Research Centre – European Commission. 2018. Elérhető: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/34c4e443-b7cc-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en> (Megnyitva: 2023. augusztus 9.).

<sup>33</sup> Uo. 61–70. pp.

<sup>34</sup> Uo. 70. p.

A probléma tehát létezik, a változások már elindultak, a leginkább érintett régiók lokációjával tisztában vagyunk, vannak megelőző és releváns tapasztalataink, a nemzetközi intézményrendszerek elkezdtek reagálni és úgy látszik, hogy vannak megoldási javaslatok is.

### *III. EU, Magyarország: ideérkezők az érintett országokból, humanitárius és reguláris vándorok, irreguláris vándorok*

Vizsgáljuk most meg azt, hogy látszik-e már a számokon az, amit a szakirodalom és nemzetközi intézmények állítanak! Ehhez a 2018 után elérhető adatokat érdemes görcső alá venni, hogy annak érdekében, hogy igazán friss képet kaphassunk.

A határokon átnyúló klímavándorlás sokféle lehet, de ahogyan McMahont és szerzőtársait idézve rámutatott már a jelen tanulmány is, az egyik legtipikusabb eset, amikor a mezőgazdasági területekről a városokba özönlik a lakosság, és az emiatt előálló, megoldatlan (és megoldhatatlan) problémák miatt vándorol el valaki a szülőföldjéről. Ez a gyakorlatban lehet tanulmányi célú, munkavállalási célú, vállalkozási célú vagy esetleg családi együttélési célból történő migráció is, hiszen az rendkívül diverz, hogy egy adott személy milyen tartózkodási célt tud választani az elköltözésének, amit egyébként egy számára élethetetlen környezet kényszerít ki.

Másrészt, a klímaválság következtében kialakuló háborús és polgárháborús konfliktusok humanitárius migrációhoz is vezethetnek, sőt vezetnek is szükségszerűen. Ha egy Száhel-övezeti országban azért alakul ki polgárháború, mert szűkültek a természeti erőforrások, akkor a konfliktus miatt elvándorlók biztosan menekülők, menedéket kérelmezők és elismert menekültek lesznek a jelenleg hatályos nemzetközi jog alapján is. Akkor is, ha ők nem klímavándorként kerülnek be a statisztikákba.

Ezek miatt a tényezők miatt azt érdemes megvizsgálni, hogy a klímamigrációnak leginkább kitett országokból hányan kérelmeztek bármilyen tartózkodásra jogosító státuszt az Európai Unióban illetve Magyarországon. Ugyanis jelenleg nem tudjuk megmondani, hogy pontosan hányan vannak, akik a klímaváltozással szoros összefüggésben lévő okok miatt vándoroltak el a származási országukból. Azt viszont meg tudjuk mondani, hogy a leginkább veszélyeztetett térségekből hogyan változott a különböző státuszokat kérelmezők száma. Jó okunk van azt feltételezni, hogy akármilyen státuszt is igényelnek ezek az emberek, a migrációjuknak van köze a klímaváltozáshoz. Ha van szignifikáns elmozdulás az ezekből az országokból történő elvándorlásban, annak öt éves időtávon látszani kell.

Mielőtt azonban az adatok elemzésére térnénk rá, szükséges azt kiválasztani, hogy milyen országokat tekintünk relevánsnak. Ahhoz, hogy minden érintett országot vizsgáljunk a hat kijelölt régióból (Szubszaharai Afrika, Kelet-Ázsia és a Csendes Óceániai Térség, Dél-Kelet Ázsia, Észak-Afrika, Latin-Amerika, Európa és Belső-Ázsia) majdnem száz elemmel kellene dolgozni. Ez a mellett, hogy nehezen kezelhető egy ilyen tanulmány keretein belül, azt okozná, hogy szem elől tévesztenénk az ok-okozati viszonyokat. Ezek az országok ugyanis nem egyformán kitettek a klímavándorlásnak, és nem is biztos, hogy már mind érintettek ezekben a folyamatokban, Clement és szerzőtársai 2050-ig becsülték meg a rizikókat.

Annak érdekében, hogy fókuszáltabb képet kapjunk, régióként egy-egy olyan országot kerül elemzésre, amely esetében már biztosan mutatkoznak a klímaváltozás jelei. Clementék a Világbank úgynevezett Grundswell projektjének<sup>35</sup> keretében, három országot választottak ki, amelyeket alkalmasnak ítélték arra, hogy elemezni lehessen a példájukon keresztül a klímavándorlást (*Clement et al.*, 2021:95-174): Marokkó, Vietnám és Kirgizisztán. A három ország egy-egy példát ad az észak-afrikai, a dél-kelet-ázsiai és belső (közép) ázsiai régiókra. Ahhoz, hogy mind a hat régióról legyen valamilyen képünk, ezek mellé célszerű még egy-egy országot kiválasztani.

A dél-amerikai térségből érdemes egy kisebb államot választani, mert ugyan lehet, hogy Brazília a leginkább kitett a változásoknak, de a hatalmas területű ország helyét tud adni a belső migrációnak is, és ezzel csökkenti a kifelé irányuló migrációt.

A UNHCR szerint a régióban Ecuador az egyik leginkább érintett ország (*UNHCR*, 2022). A Notre-Dame Global Adaptation Initiative (NDGAI) nevű klíma-alkalmazkodással foglalkozó nemzetközi kutatóintézet is a legsérülékenyebbek közé sorolja Ecuadorot: a 185 vizsgált országból a 111. helyen van sérülékenység szempontjából<sup>36</sup> ez a dél-amerikai ország.<sup>37</sup>

A szub-szaharai térségből is olyan országot érdemes kiválasztani, amelyik nem ad helyet a belső migrációnak, de jelentős lakossággal rendelkezik ahhoz, hogy a kivándorlási számai értelmezhetőek legyenek. Az NDGAI listáján a legrosszabb helyzetben lévő országok ebből a régióból kerülnek ki. Szomália és Csád van a világon a legrosszabb helyzetben klímaváltozás szempontjából. A vizsgált mintába Csádot emeljük be, ahol jelentős a humanitárius válság, mert Szomáliában olyan régóta van polgárháborús állapot, hogy az onnan történő elvándorlás, menekülés okai csak nagyon nehezen lennének szétszálazhatóak.

A kelet-ázsiai és óceániai térségből is a fenti paraméterek alapján érdemes választani. Az egyetlen nagyobb állam a térségben, amelyik ráadásul az NDGAI listáján is a 160. helyen szerepel: Pápua Új Guinea.

Ezek alapján azt vizsgáljuk: hogyan változtak ennek a hat országnak (Csád, Ecuador, Kirgizisztán, Marokkó, Pápua Új Guinea, Vietnám) a migrációs adatai. Fontos szempont, hogy a kiválasztott országok közelmúltbeli történetében nem volt olyan krízis, ami független lett volna a klímaváltozástól. Természetesen társadalmi, gazdasági és politikai változások mind a hat állam történetében voltak, de ezek hatását bármely ország kiválasztása esetében lehetetlen lenne kiszűrni.

(a) A kiválasztott hat ország migrációs adatait először olyan szempontból vizsgáljuk, hogyan alakult az összes kivándorlás ezekben az államokban az elmúlt öt évben.

A Világbank statisztikája azt mutatja meg, hogy mekkora egy adott országban a nettó migráció, azaz a kivándorlás és a bevándorlás különbözete. Azért ezt a mutatót használom a tanulmányban, mert egy klímaválság által sújtott országban nem csak a kivándorlás fokozódhat, de természetesen csökkenhet az oda történő bevándorlási kedv is. Így pedig ez a mutató átfogóbb képet ad.

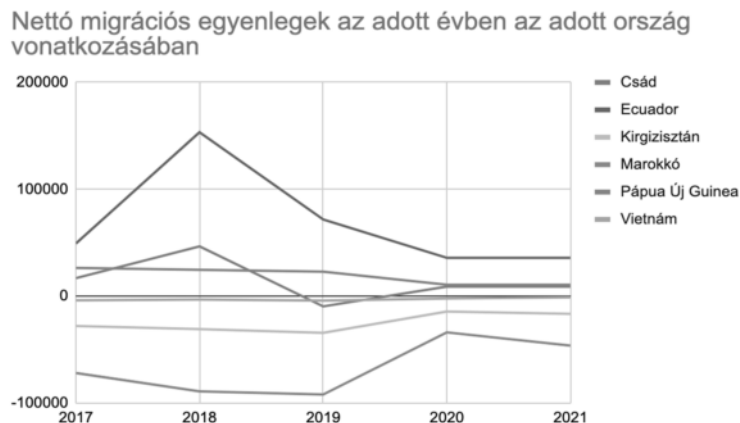
<sup>35</sup> A Grundswell projektről bővebben lásd: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/09/13/climate-change-could-force-216-million-people-to-migrate-within-their-own-countries-by-2050> (Megnyitva: 2023. augusztus 10.).

<sup>36</sup> A módszerhez lásd: <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/methodology/> (Megnyitva: 2023. augusztus 14.).

<sup>37</sup> Lásd a projekt weblapján részletezve: <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/> (Megnyitva: 2023. augusztus 14.).



1. ábra



Forrás: *The World Bank, Net Migration Dataset*<sup>38</sup> és saját szerkesztés. Az adatokat lásd a mellékletben (1. táblázat).

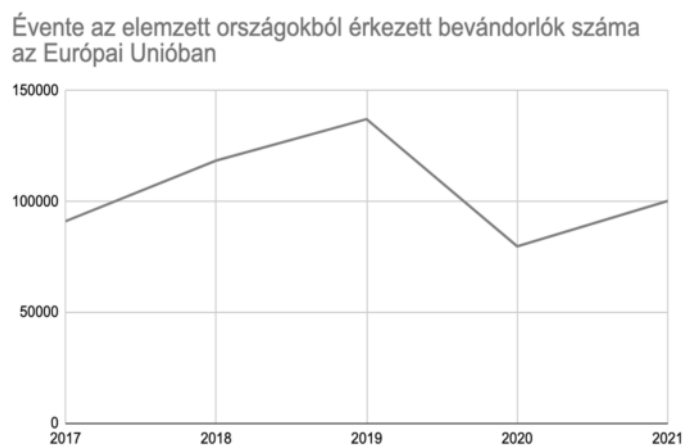
2. ábra



Forrás: *EUROSTAT, Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex – annual aggregated data* és saját szerkesztés. A részletes adatokat lásd a mellékletben (2. táblázat).

<sup>38</sup> Elérhető: <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.NETM> (Megnyitva: 2023. augusztus 14.) Az adatokban több ország 2020-as és 2021-es számai is megegyeznek. A Világbank erre a furcsaságra vonatkozóan nem közöl magyarázatot, feltehető, hogy nem volt nagyságrendi változás az adatokban, de a végleges számokat még nem közölték az adatgyűjtővel, ezért ideiglenesen az előző évre vonatkozó számok kerültek újra alkalmazásra. Mivel a kutatásban csak a nagyságrendek számítanak, ezért ezek a számok nem kerültek invalidálásra.

3. ábra



Forrás: EUROSTAT, *Immigration by age group, sex and country of birth*<sup>39</sup> és saját szerkesztés. A részletes adatokat lásd a mellékletben (3. táblázat).

4. ábra



Forrás: EUROSTAT, *Immigration by age group, sex and country of birth* és saját szerkesztés. A részletes adatokat lásd a mellékletben (4. táblázat).

<sup>39</sup> Elérhető: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR\\_IMM3CTB\\_custom\\_7167102/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_IMM3CTB_custom_7167102/default/table?lang=en) (Megnyitva: 2023. augusztus 16.) Az adatszolgáltatás több tagállam esetében hiányos az utóbbi évekből, így a táblázat csak a trendek felvázolására is csak mérsékelten alkalmas.

Az adatokból az látszik, hogy nem minden klímaváltozás által sújtott ország vált nettó kibocsátó országgá migrációs szempontból. Ennek azonban sok oka lehet: Ecuador például a szomszédos Venezuelából szívja fel folyamatosan a menekülteket. Ha kivonjuk a venezuelai menekülteket az adatokból, akkor azt kapjuk, hogy Ecuador nettó kibocsátó ország migrációs szempontból. (Cortes, 2023) Ugyanez a helyzet Csáddal is: a szub-szaharai ország csak a szudánból érkező menekültáradat miatt válik nettó befogadóvá (UNICEF, 2023).

Összességében olyan sok a módszertani bizonytalanság, hogy pusztán a kivándorlási és bevándorlási adatok különbözetéből még a kiválogatott országok esetében sem lehet tiszta képet kapni.

(b) Vajon mit látunk, ha az ezekből az országokból az Európai Unióba és külön Magyarországra történő kivándorlást és menekülést vizsgáljuk? Magyarország esetében a menedékkérőkre vonatkozó számokat nem ismertetem külön, mivel a földrajzi helyzetünk és a rendkívül szigorú menekültügyi rendszer miatt egyik vizsgált országból sem érkezett nyilvántartásba vett menedékkérő hazánkba 2018 óta.

A számokban szinte mindenhol, a teljes Európai Unió és Magyarország esetében is emelkedés látható 2019–2020-ig. Aztán a trend megtörik. Ennek feltehetően a Koronavírus-világjárvány az oka. A szakirodalom arra mutat rá, hogy a vizsgált országok nagy részében nagyon masszívan csökkent a teljes bevándorlás a koronavírus-járvány időszaka alatt. (González-Leonardo et al., 2023) Ezért nem állíthatjuk határozottan, csak trendszerűen: a vizsgált országok közül Marokkó és Kirgizisztán kivándorlása nő olyan mértékben szignifikánsan, hogy a klímaváltozás ezekben az országokban már elkezdte kifejteni a kivándorlást ösztönző hatását. Természetesen ennek a trendnek a megerősítéséhez nagyobb számú interjú elvégzésére lenne szükség a ténylegesen klímavándoroknak tételezett személyekkel. Ha a kivándorló személyeket meg lehetne kérdezni a kivándorlásuk tényleges okairól, felfejtve az említett okok mögötti összefüggéseket, akkor lehetne igazolni vagy cáfolni: a klímaváltozás már kimutathatóan hat az Európába illetve a Magyarországra irányuló migrációra.

A többi ország esetében mindössze azt lehet kijelenteni, hogy a torzító tényezők és a hiányos adatok miatt nem tudjuk megállapítani a klímaváltozás hatását a migrációs trendekre. Interjú vizsgálatokkal a rájuk vonatkozó képet is lehetne pontosítani.

Összességében mégsem cáfolható egyértelműen, hogy a klímaváltozás és a vizsgált hat országból Európába, illetve Magyarországra történő bevándorlás közötti összefüggés létezik.<sup>40</sup>

#### IV. Hogyan lehet kezelni?

A tanulmányban eddig kifejtettekből az következik, hogy a világ migrációs trendjeire már mindenképpen hatással van a klímaváltozás, és ez a hatás a közeljövőben tovább fog erősödni. Hogy ez mikor válik Európa és Magyarország számára is kétségszorosul érzékelhetővé, az most még nem jósolható meg, és a kutatási módszertan finomításának

<sup>40</sup> Megerősíti ezt a következtetést PODESTA 2018.

kérdése. Mivel a migráció és a klímaváltozás összefügg, mégpedig úgy, hogy a klímaváltozás tekintetében sérülékenyebb helyzetben lévő területekről, országokból, régiókból vándorolnak az emberek a biztonságosabb, stabilabb országok felé.

A következőkben egy esetet ismertetek, amely igazolja, hogy a klímaváltozás hatásai nagyarányú vándorláshoz vezetnek, és a fentebb elemzett hat különösen rizikós ország egyikéről van szó.

Fontosak azonban az arányok is: ha a klímaváltozás néhány falut érint és a szomszédokban egy erős gazdasággal rendelkező, több tíz- vagy százmilliós lakosságú ország található, akkor nyilvánvaló, hogy a klímavándorlás nem fog komoly hatást kifejteni a fogadó országra, noha egy teljes terület elnéptelenedésével jár a kibocsátó államban.

*Ecuadorból Spanyolországba.* Ecuador és Spanyolország vallási szempontból (és így némileg kulturálisan) hasonlítanak egymáshoz,<sup>41</sup> így a migrációs csatornák is könnyebben nyílnak meg, és az esetleges integráció is könnyebben működik a befogadó országban.

Az ENSZ Fejlesztési Programja arra mutat rá, hogy „a becslések szerint körülbelül 2 millió ember vándorolt ki Ecuadorból az elmúlt 20 évben, és mintegy 750 000 ember érkezett az országba. Az összesen mintegy 17 millió lakosból a külföldön élők az ország lakosságának 8-10 százalékát teszi ki, míg a bevándorlók és menekültek száma 3-5 százalék között van.”<sup>42</sup>

Ecuadorból jellemzően az Egyesült Államokba és Spanyolországba vándorolnak el az emberek. Spanyolországba pedig, 2011-2021 között, évente 6.000 és 16.000 között érkeztek bevándorlók Ecuadorból.<sup>43</sup> Mindemellett a menedékkérők száma is határozottan növekszik: 2018-ban még csak 50 menedékkérelmet nyújtottak be Spanyolországban ecuadoriak, folyamatos növekedés után, 2022-ben pedig már 625-öt.<sup>44</sup> Tehát az kétségtelen, hogy Ecuadorból intenzív migrációs csatornák működnek Spanyolország felé. Ennek léptéke már a többmilliós országok esetében is relevánsnak tekinthető.

A hivatkozott UNDP jelentésben írtak szerint, 2015-ben, a gazdaságilag aktív ecuadori népességnek mindössze 3,5 százaléka volt, amely Spanyolországban közép- és magasan képzett szakmai tevékenységet végzett, míg 63,8 százalékuk képzetlen munkát talált magának. Ez a ráta még magasabb a nők körében: 73 százalékuk végzett szakképzetlen munkát, szemben a férfiak 53,6 százalékával.<sup>45</sup>

Az UNDP jelentés rámutat arra, hogy a migráció általánosságban is egyfajta fejlődési lehetőség egy adott országnak. A hazautalások, a hazatérők által hazavitt fejlettebb technológiák, tudás és munkakultúra segíthet a kiindulási országoknak a fejlődésben. Ennek az összefüggésnek pedig van klímamigrációs relevanciája is: a hazautalt pénzek segíthetik

<sup>41</sup> Lásd: CIA WORLD FACTBOOK: *Real GDP per capita*. 2023.

<sup>42</sup> GIOCONDA, HERRERA: *Migration and Migration Policy in Ecuador in 2000–2021*. UNDP. 2022. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-11/PNUDLAC-working-paper-33-Ecuador-EN.pdf>, 5. p. (Megnyitva: 2023. szeptember 5.).

<sup>43</sup> EUROSTAT: *Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex – annual aggregated data*. 2023. Elérhető: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR\\_ASYAPPCTZA\\_\\_custom\\_/default/7167052/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYAPPCTZA__custom_/default/7167052/table?lang=en) (Megnyitva: 2023. szeptember 6.).

<sup>44</sup> EUROSTAT: *Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex – annual aggregated data*. 2023. Elérhető: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR\\_ASYAPPCTZA\\_\\_custom\\_/7379196/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYAPPCTZA__custom_/7379196/default/table?lang=en) (Megnyitva: 2023. szeptember 6.).

<sup>45</sup> GIOCONDA, HERRERA, 2022. 7. p.

az adaptációt. Ha otthon napvitorla vagy klímaberendezés lesz a külföldön megkeresett pénzből, az már egy alkalmazkodási lehetőség. A hazavitt tudások és technológiák pedig szintén támogathatják ezeket a folyamatokat. Külön vizsgálódást igényelne, hogy a tudás- és kulturális import hozzájárul-e és ha igen, akkor hogyan, egy ország klímaadaptációjához, de az e nélkül feltehető, hogy a Spanyolországban dolgozó és élő ecuadoriak nem csak a hazautalt pénzekkel segítik Ecuador adaptációs képességét, hanem fejlettebb és így környezettudatosabb technológiákat is eljuttatnak az otthonukba. Még ha ez a hatás nem is erős, a hazautalt pénzek jelentőségét nem lehet lebecsülni. Spanyolország és Ecuador esetében pedig intenzív a hazautalás mértéke.<sup>46</sup> A Világbank adatai szerint egyébként 2000-ben még az ecuadori gazdaság 7 százalékát tették ki a hazautalások. Ez az arány fokozatosan csökkent 2015-ig, amikor is újra elkezdett emelkedni és jelenleg 4,2 százalékon áll.<sup>47</sup>

Fontos hozzátenni, hogy Spanyolország és Ecuador között már 2001-ben született megállapodás a migrációs áramlások szabályozására és szervezésére vonatkozóan.<sup>48</sup> Ez a megállapodás olyan munkaerő-kvóták rendszerét tartalmazza, amelynek révén a két állam megpróbálja a potenciális ecuadori kivándorlók munkaerő-kínálatát a spanyol munkaerőpiac meghatározott részei felé irányítani.<sup>49</sup>

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a klímaváltozásban fokozottan érintett Ecuadorból egyre több ember vándorol Spanyolországba, és ennek kereteit a két ország úgy rendezi, hogy abból mindkét ország és mindkét társadalom hasznot húzhatson. Ezek a keretek révén az Ecuadorba áramló, tudás-, technológia-, kapcsolati- és pénztőke segítheti Ecuador klímaadaptációját.

#### V. Magyarország: a közeljövő lehetőségei

Magyarország szuverén államként, a nemzetközi jog aktora és az Európai Unió tagja is. E három minőségében kell cselekednie a klímavándorlással kapcsolatban. Azt tényként rögzíthetjük, hogy jelenleg Magyarország migrációs politikája annyiban restriktív, mert a jellemzően korlátozza az irreguláris, humanitárius migrációt.<sup>50</sup> A munkavállalási, jöve-

<sup>46</sup> THE DIPLOMAT IN SPAIN: *Ecuador receives more than US\$1 billion remittance money from migrants in Spain*. 2021. november 1. <https://thediplomatinspain.com/en/2021/11/ecuador-receives-more-than-us1-billion-remittance-money-from-migrants-in-spain/> (Megnyitva: 2023. szeptember 9.).

<sup>47</sup> VILÁGBANK: *Personal remittances, received (% of GDP) – Ecuador*. 2023. <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?locations=EC> (Megnyitva: 2023. szeptember 6.).

<sup>48</sup> *Aplicación Provisional del Acuerdo entre el Reino de España y la República del Ecuador relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios, hecho en Madrid, el 29 de mayo de 2001*. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2001-13269](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2001-13269) (Megnyitva: 2023. szeptember 6.).

<sup>49</sup> GIOCONDA, HERRERA, 2022. 20. p.

<sup>50</sup> Ehhez lásd a 292/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet szabályait vagy ezek összefoglalóját az Ország Idegenrendészeti Főigazgatóság Honlapján: [http://www.bmbah.hu/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1576:az-altalanos-szabalyoktol-eltero-menedekjogi-kerelem-benyujtasanak-feltetelei-a-233-2020-v-26-korm-rendelet-ertelmében&lang=hu](http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&id=1576:az-altalanos-szabalyoktol-eltero-menedekjogi-kerelem-benyujtasanak-feltetelei-a-233-2020-v-26-korm-rendelet-ertelmében&lang=hu) (Megnyitva: 2023. szeptember 12.) illetve a szabályok hatásához lásd a menedékkérelmekre vonatkozó adatokat az Eurostat honlapján: EUROSTAT: *Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex – annual aggregated data*. 2023. (42. lj.).

delemszerzési célú migráció tekintetében azonban a közjog (vízummentesség, egyszerűsített munkavállalási és kölcsönzési szabályok, vendégmunkástörvény) kifejezetten megengedő, így évről-évre növekszik a munkavállalási céllal Magyarországra érkezők száma.<sup>51</sup> Ebből az megállapítható, hogy rövid és középtávon is reguláris és azon belül főleg a jövedelemszerzésre, gazdasági kapcsolatokra épülő migráció lehet Magyarország prioritása.

A másik jelentős tény, hogy hazánk sem mentesül a klímaváltozás következményeitől: árvizek, felmelegedés, aszály, szélsőséges időjárási események várhatóak a régiókban. Ám ezzel együtt is jobb környezeti, klimatikus helyzetben leszünk, mint a fentebb vizsgált hat ország, így pedig arra lehet számítani a közeljövőben, hogy a klímaváltozás okozta migrációban célország (befogadó ország) lesz.<sup>52</sup>

Ha Magyarország tisztességesen, a nemzetközi együttműködés alapján szeretné kivenni a részét a klímaváltozás okozta migrációs nehézségekből, akkor arra kétféleképpen reagálhat és háromféle csatornán keresztül fejtheti ki ezt a reakcióját. Ezt foglalja össze az 1. táblázat.

1. sz. táblázat

|  | <i>Szuverénként</i>  | <i>Európai Unió tagjaként</i>  | <i>Nemzetközi jogi szereplőként</i>   |
|--|--|--|---|
| <i>Reguláris migráció ösztönzése</i>         | a klímaváltozásban érintett, sérülékeny országokból történő munkavállalási célú migráció ösztönzése, speciális szabályok kialakításával. | az EU jogalkotó és döntéshozó szerveiben annak képviselője, hogy a reguláris migráció szabályozásában lehet pozitívan diszkriminálni a klímaváltozásban érintett, sérülékeny régiókat, országokat. | a nemzetközi szervezetekben annak képviselője, hogy a reguláris migráció szabályozásában lehet olyan ajánlásokat tenni, amelyek pozitívan diszkriminálják a klímaváltozásban érintett, sérülékeny régiókat, országokat. |
| <i>Humanitárius célú migráció lehetősége</i> | a jelenleg létező státuszok mellett a klímamenekült státusz létrehozása akár a jelenlegi eljárási keretben.                              | az EU jogalkotó és döntéshozó szerveiben annak képviselője, hogy az EU hozza létre a sui generis klímamenekült státuszt (akár a jelenlegi eljárási rend szigorítása mellett).                      | a nemzetközi szervezetekben annak képviselője, az államok hozzák létre a sui generis klímamenekült státuszt.  |

Forrás: Saját szerkesztés.

<sup>51</sup> 2016-ban még csak 5851 új tartózkodási engedélyt állított ki Magyarország munkavállalás céljából, ez a szám 2018 óta minden évben stabilan 30.000 fölött van. Lásd: EUROSTAT: *First permits by reason*. 2023. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TPS00170/default/table?lang=en> (Megnyitva 2023. szeptember 12.).

<sup>52</sup> Lásd ehhez például: KIS ANNA: *Klímaváltozás Magyarországon: ez vár ránk az IPCC szerint a régióban*. 2021. <https://masfelfok.hu/2021/09/29/klimavaltozas-magyarorszagon-ez-var-rank-az-ipcc-szerint-a-regioban/> (Megnyitva: 2023. szeptember 12.).

Az érdemét tekintve tehát kétféle út kínálkozik. Az egyik esetében a reguláris migráció alakításával tud hozzájárulni Magyarország ahhoz, hogy a klímaváltozásban leginkább érintett országok alkalmazkodni tudjanak. Az érintett országokból Magyarországra érkező emberek nem menekülteként érkeznének, mert nem kerülnek olyan helyzetbe, hogy nekik ezekből az országokat kényszerüljenek elhagyni a klímaváltozás okozta társadalmi konfliktusok miatt. Másrészt ezek az emberek tőkét, tudást, technológiát juttatnak haza, amelyek segítik az érintett országok adaptációját. Ettől eltérő kérdés, hogy az érintett országokból érkezők mennyi ideig maradnak, integráns részévé válnak-e a magyar társadalomnak. A klímavándorlás szempontjából a lényeges, hogy legalább egy időre módjuk van vándorolni, és bizonyos ideig tudnak tőkét juttatni a klímaváltozásnak kitett hazájukba.

E mellett az is fontos, amit McMahon és szerzőtársai mutattak ki: a klímaváltozás okozta elvándorlás jellemzően nem az érintett országok vidéki, falusias részeiből történik, hanem a nagyvárosokból. Azaz, a klímavándorok jellemzően azokba a lokális gócpontokba juttatják majd el a tőkét, ahonnan szervezhető és végrehajtható a klímaadaptáció. Az ehhez szükséges cégek, egyetemek, kormányzati intézmények ugyanis jellemzően ezekben a centrumokban találhatók.

Természetesen Magyarország egyedül nem képes akár csak egyetlen kibocsátó ország vonatkozásában sem megoldani a problémát, de a nemzetközi együttműködés részeként, képes lehet néhány ezer vagy tízezer ember életéhez segítséget nyújtani úgy, hogy közben ezzel a magyar gazdaság teljesítőképessége is fokozódik. Másfelől, ha a szükséges szabályok kidolgozása megtörténik, és a klímavándorlásra optimalizált munkaerő-piaci migrációs rendszert tud hazánk működtetni, az alapot adhat az EU-ban és a nemzetközi szervezetek intézményeiben arra vonatkozóan, hogy a munkaerő-piaci migráció tekintetében érdemes a klímaváltozásban érintett, sérülékeny országokat pozitívan megkülönböztetni.

A másik eszköz a klímamenekült státuszhoz kapcsolódik, ha humanitárius, emberi jogi megoldást keresünk. Ennek a kérdésnek mára komoly szakirodalma alakult ki<sup>53</sup> és a UNHCR is megfontolta, hogyan lehetne a Genfi Egyezmény adta keretek között kezelni a klímaváltozás következtében menekülni kényszerülők helyzetét.<sup>54</sup> Ezzel a kérdéssel bővebben nem foglalkozom, csak annyiban, hogy egy új státusz megalkotása vagy a jelenlegi védelmi státuszok alkalmazásával kapcsolatos gyakorlat rugalmassá tétele, hozzáigazítása az új igényekhez, a nemzetközi, az európai uniós vagy a nemzetközi jogban is megoldás lehet a klímaváltozás következményei miatt távozni kényszerülők védelmére.

A jogállás létesítése azonban önmagában nem oldja meg a menekülési útvonallal kapcsolatban felmerülő eljárásjogi és logisztikai kérdéseket. Ennek ellenére érdemes lehet megfontolni humanitárius, igazságossági alapon azt, hogy a fejlett, iparosodott országok hogyan veszik ki a részüket az ilyen módon történő segítségnyújtásból. Ahogyan látszik az elemzett ecuadori példából is, a reguláris migráció még a megnyitott és szabályokkal ösztönzött csatornák esetében sem jelent megoldást mindenki számára, akit a klímaváltozás okozta konfliktusok érintenek. Tehát, akár szubszidiárius jelleggel is, de szükség lehet

<sup>53</sup> Lásd pl. MCADAM JANE: *Climate Change, Forced Migration, and International Law*. Oxford University Press. 2012.

<sup>54</sup> UNHCR: *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*. 2020. október 1. <https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html> (Megnyitva: 2023. szeptember 12.).

a humanitárius célú védelem megadására azok számára, akiket a klímaváltozás kényszere leginkább érint.

Példaként említem, hogy Magyarország közvetlenül és akár az Európai Unió, akár nemzetközi szervezeteken keresztül is képes lehet közvetlen fejlesztési támogatások nyújtására a leginkább rászoruló országoknak. A közvetlen támogatások a katasztrófák esetében elkerülhetetlenek, és általános érvénnyel is megfontolásra érdemesek, mennyiben biztosítható a hatékony felhasználásuk. A klímaváltozás miatt leginkább sérülékeny államok ugyanis megpróbálhatnak a fejlesztések segítségével adaptálódni a környezeti változásokhoz, és a sikeres adaptáció természetesen csökkentheti a migrációs nyomást. A nemzetközi fejlesztések azonban csak közvetetten értelmezhetőek a migrációs politika részeként, hiszen a szabályozások nem elsősorban a migrációra irányulnak. Ezzel együtt is ezek a fejlesztések a nemzetközi szolidaritás alapján, morálisan kívánatosak és a potenciális migrációs nyomás csökkentésében hatékonyak lehetnek. Ennek vizsgálata túlmutat a jelen tanulmány keretein, hiszen ez az eszköz nem tartozik a migrációs rezsim keretei közé.<sup>55</sup>

## VI. Összegzés

A tanulmány bemutatta, hogy a klímaváltozás a nemzetközi szakirodalom, a nemzetközi szervezetek által kiadott anyagok és valamennyire a hazai szakirodalom alapján is új típusú migrációs folyamatokhoz vezet. A klímaváltozás által leginkább érintett, és egyben az adaptációra legkevésbé alkalmas területekről a népesség egy része el fog vándorolni. Ez a folyamat már elkezdődött. Nem arról van szó, hogy a dél-kelet-ázsiai mezőgazdasági területekről vagy a szubszaharai vidéki régiókból Európába vagy az Egyesült Államokba vándorolnak mindazok, akik elveszítik a megélhetésüket és természeti katasztrófának vannak kitéve, hanem arról, hogy ezek az emberek a biztonság és megélhetés reményében a közeli vagy relatíve közeli nagyvárosokba vándorolnak elsőként. Ezek a mozgások olyan társadalmi konfliktusokhoz vezetnek, amelyek miatt a már a nagyvárosokban élők hagyják el a lakóhelyüket, a stabilabb, jobb megélhetést biztosítani képes és biztonságosabb, élhetőbb régióba. Ezek a migrációs utak már eddig is léteztek a világban, de a klímaváltozással a használatuk fokozódni fog.

A hat leginkább érintett régió egy-egy államát megvizsgálva azt találtuk, hogy van ahol kimutatható a vándorlási folyamatok fokozódása, míg másutt ez nem mutatható ki egyértelműen. Az biztos, hogy a vándorlás intenzitása nem csökken, azaz a korlátozott módszertani lehetőségeket felhasználva is igazolta, hogy a kényszerű klímavándorlás már zajlik.

Egy érintett ország és az ahhoz kapcsolódó leginkább releváns európai ország vonatkozásban a tanulmány azt is elemezte, hogyan reagáltak ezek a szereplők az elmúlt évtizedben a vándorlás fokozódására. A folyamatok elemzése alapján tudatosítani kell, amire Rácz a történeti kutatásaiban jutott: (i) Az éghajlati-környezeti változások során társadalmi szinten is alkalmazkodnia kell az érintetteknek, vándorlással vagy a társadalom

<sup>55</sup> A nemzetközi fejlesztések és a migráció kapcsolata már régóta tárgya a tudományos diskurzusnak. A klímaváltozás okozta helyzetek miatt szükséges fejlesztések is jól beilleszthetőek ebbe a paradigmába. Ehhez lásd: DE HAAS, HEIN: *Migration and Development: A Theoretical Perspective*. *International Migration Review* 2018/1. (vol. 44.) 227–264. pp.



belső átstrukturálásával. Ez pedig nem csak azokra a társadalmakra vonatkozik, ahonnan a klímavándorok elmennek, hanem azokra is, amelyekben ezek az emberek biztonságot és megélhetést keresnek. (ii) A klímamigráció diplomáciai vagy katonai eszközökre alapozott lokalizálása nem hoz tartós eredményeket, sőt a válsághelyzet megoldását nem segíti. (iii) A centralizált irányításra alapozott válságmenedzsment alacsony hatékonyságú, és erőforrás pazarló. Ezért pedig olyan megoldásokat érdemes keresni, amelyek teret adnak maguknak az érintett közösségeknek arra, hogy alkalmazkodjanak a változáshoz.

Mindezek alapján a tanulmány arra jut, hogy Magyarország számára két megközelítési mód kínálkozik, ha alakítani szeretné ezeket a folyamatokat. Az egyik jobban illeszkedik a jelenlegi migrációs szakpolitikába: a munkaerőpiaci-migráció átstrukturálása és olyan megoldások megtalálása, amelyek lehetővé teszik, hogy a klímaváltozásban leginkább sérülékeny országokból dolgozni vágyó emberek érkezhessenek hazánkba és az Európai Unióba. Ezek az emberek nem csak a klímaváltozás elől tudnak legalább ideiglenesen „elmenekülni”, hanem olyan tudás, kapcsolati és pénztőkét tudnak hazajuttatni, amely nagyban segítheti a klímaadaptációt is a származási országokban.

A másik mód távolabb áll a magyar migrációs szakpolitikától: a klímamenekültek befogadása. Ha időben megindul a diskurzus arról, hogy a jogalkotó és a jogalkalmazó milyen változtatásokat végezzen, akkor ez is alkalmas lehet arra, hogy a klímaváltozásnak leginkább kitett emberek legalább ideiglenesen olyan menedéket találjanak Magyarországon illetve az Európai Unióban, ahonnan támogatni, segíteni tudják a hazájuk klímaadaptációs folyamatait.

A tanulmány általános üzenete, hogy a klímaváltozás kényszere miatti vándorlás azzal alakítható, ha a fejlett országok a klímaadaptációs folyamatokat segítik. A klímaadaptáció pedig azzal segíthető, ha az elvándorlásban érintett emberek számára lehetővé tesszük, hogy erőforrásiak legyenek az adaptációs folyamatokhoz. Érdemes erre lehetőségként és nem teherként tekinteni, hiszen a Magyarországon dolgozók, fizetést gyűjtő emberek munkaerőként gazdasági potenciált jelentenek hazánk számára, majd hazájukba visszatérés után potenciális gazdasági kapcsolatot is kialakítanak olyan fejlődő országokkal, amelyeknek az adaptációhoz és az általános gazdasági fejlődéshez nagy szükségük lesz tőkére.

## ATTILA SZABÓ

### CLIMATE AND MIGRATION: HOW HUNGARY CAN RESPOND

#### (Summary)

In my analysis, I show how the change in the Earth's climate, as a scientific fact, affects not only the living world but also the migration processes of human society. The paper focuses on how climate change also affects the migration dynamics of particular regions. The paper shows that this is not a future possible process but a perceived crisis already underway. In some geographical areas, the crisis is already on such a scale that it allows

for analysing migration processes. The paper selects a case study according to specific criteria to illustrate how the countries concerned can act in such a crisis. In addition to the country affected by climate migration, the paper also examines the reactions of the selected destination country of climate migrants. This case analysis can also be used to organise analytical aspects into a structure.

The paper then presents Hungary's possible long-term situation and suggest which aspects of the case analyses can be transferred to the Hungarian migration regime and how they can be done so that the future regime will also comply with current human rights standards.

## Melléklet

## 1. sz. táblázat

Nettó migrációs egyenlegek az adott évben az adott ország vonatkozásában

|                 | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   | 2021   |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Csád            | 16916  | 46664  | -9469  | 9016   | 9016   |
| Ecuador         | 49359  | 153372 | 71801  | 35894  | 35894  |
| Kirgizisztán    | -27796 | -30717 | -34270 | -14307 | -16510 |
| Marokkó         | -71807 | -89007 | -91959 | -33807 | -46242 |
| Pápua Új Guinea | 26515  | 24688  | 22977  | 10695  | 10695  |
| Vietnám         | -3847  | -3080  | -4028  | -2016  | -992   |

Forrás: *The World Bank, Net Migration Dataset* és saját szerkesztés

## 2. sz. táblázat

Évente az elemzett országokból menedéket kérők száma az Európai Unióban

|                 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021  | 2022  |
|-----------------|------|------|------|-------|-------|
| Csád            | 990  | 1280 | 955  | 1145  | 1375  |
| Ecuador         | 85   | 275  | 325  | 295   | 760   |
| Kirgizisztán    | 520  | 600  | 310  | 125   | 440   |
| Marokkó         | 7590 | 8950 | 6775 | 13710 | 20920 |
| Pápua Új Guinea | 0    | 0    | 0    | 0     | 0     |
| Vietnám         | 1460 | 1725 | 1460 | 1290  | 1510  |

Forrás: *Eurostat, Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex – annual aggregated data*<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Elérhető: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR\\_ASYAPPCTZA\\_\\_custom\\_7167052/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYAPPCTZA__custom_7167052/default/table?lang=en) (Megnyitva: 2023. augusztus 15.).

## 3. sz. táblázat

*Évente az elemzett országokból érkezett bevándorlók száma az Európai Unióban*

|                 | 2017  | 2018  | 2019   | 2020            | 2021  |
|-----------------|-------|-------|--------|-----------------|-------|
| Csád            | 130   | 170   | 151    | - <sup>57</sup> | -     |
| Ecuador         | 16375 | 16929 | 18506  | 10469           | 13110 |
| Kirgizisztán    | 601   | 857   | 1075   | 874             | 976   |
| Marokkó         | 66738 | 91415 | 108061 | 62504           | 81679 |
| Pápua Új Guinea | 9     | 26    | 12     | 23              | 11    |
| Vietnám         | 7280  | 9099  | 9391   | 5982            | 4529  |

Forrás: EUROSTAT, *Immigration by age group, sex and country of birth*<sup>58</sup>

## 4. sz. táblázat

*Évente érkezett bevándorlók száma Magyarországon*

|                 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-----------------|------|------|------|------|------|
| Csád            | 0    | 4    | 4    | 2    | -    |
| Ecuador         | 61   | 50   | 52   | 70   | -    |
| Kirgizisztán    | 47   | 88   | 113  | 116  | -    |
| Marokkó         | 108  | 91   | 121  | 156  | -    |
| Pápua Új Guinea | 0    | 1    | 0    | 1    | -    |
| Vietnám         | 723  | 1284 | 1965 | 1841 | -    |

Forrás: EUROSTAT, *Immigration by age group, sex and country of birth*<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Belgium, a Csádban születettek egyik legnagyobb befogadója 2020-ból és 2021-ből nem szolgáltatott adatokat, így erre vonatkozóan nem összegzem az EU-s számokat sem, mert az jelentősen torzítaná a végeredményt.

<sup>58</sup> Elérhető: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR\\_IMM3CTB\\_\\_custom\\_7167102/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_IMM3CTB__custom_7167102/default/table?lang=en) (Megnyitva: 2023. augusztus 16.) Az adatszolgáltatás több tagállam esetében hiányos az utóbbi évekből, így a táblázat csak a trendek felvázolására is csak mérsékelten alkalmas.

<sup>59</sup> Uo.

VARGA DÓRA\*

## A kiskereskedelmi adó és távközlési adó bemutatása a Tesco-Global és a Vodafone ítéleten keresztül

### I. Bevezető gondolatok

A különadók a válság óta a magyar adórendszer szerves részét képezik, így nem meglepő, hogy az elmúlt évek során az Európai Bizottság „palettájára” kerültek. Ennek egyik oka lehet, hogy az adópolitika tagállami hatáskör, amely szuverenitási kérdéseket is felvet.<sup>1</sup> A vizsgálódás középpontjába az adójogszabályok progresszív jellege került, mellyel kapcsolatban a Testület határozott véleményt fogalmazott meg: az árbevétel alapú adók esetében a progresszív szerkezet csak akkor alkalmazható, ha az adott intézkedés sajátos célja vagy az általa kezelni kívánt helyzet indokolják.<sup>2</sup> A vizsgálódás másik oka ezen adók vélt vagy valós tiltott állami támogatási jellege. Több olyan szabályt is vizsgált, melyben állami támogatást gyanított a multinacionális vállalatoknak adott adókedvezmény mögött, vagy diszkrimináltak azokat a hazai kis- és közepes vállalkozásokkal szemben.<sup>3</sup>

Tanulmányomban a kiskereskedelmi szektort és a távközlési szektort terhelő adó jellegzetességeit és hatásait kívánom bemutatni két uniós határozaton, a Tesco-Global, valamint Vodafone ítéleten keresztül. Véleményem szerint ezen esetek kellőképpen bemutatják a magyar, valamint a multinacionális vállalatok, illetve az Európai Unió egyes szerveinek és az Európai Unió Bíróságának véleményét is a magyarországi különadók rendszeréről.

---

\* PhD-hallgató Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Üzleti Jogi Intézet

<sup>1</sup> LOVAS DÓRA: *Liberalizáció és reguláció az Európai Unió energiapolitikájában*. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Debrecen, 2021. 95–98. pp.

<sup>2</sup> WÁGNER TAMÁS ZOLTÁN: *A lengyel kiskereskedelmi adó és a progresszív adózás jövője*. *Iustum Aequum Salutare* XVI. 2020. 3. 193–219. pp.

<sup>3</sup> LOVAS DÓRA: *A magyar kiskereskedelmi különadó kérdésköre a Kúria és az Európai Unió Bírósága ítélkezési gyakorlatában*. *Kúriai Döntések. Bírósági Határozatok* 2022/10 70. évfolyam.

## *II. A kiskereskedelmi adó meghatározása és jellemzői*

A magyar jogalkotás választ adott arra, miért is van szükség ezen különadóra a magyar adójogi szabályok között. A kiskereskedelmi adóról szóló 2020. évi XLV. törvény indoka szerint a bolti kiskereskedelmi ágazatba sorolt tevékenységből származó bevételt terhelő adó a fogyasztási-forgalmi adók adórendszerben betöltött szerepének erősítése és a jövedelemadóknak, élők munkaterheknek – az államháztartás egyensúlyának megőrzése mellett véghezvihető – csökkentése érdekében került bevezetésre, figyelemmel a jogalanyok teherviselő képességére, valamint a kiskereskedelmi tevékenység negatív környezeti hatásaira.<sup>4</sup>

A kiskereskedelmi tevékenység meghatározásához a jogszabály a TEÁOR'08 tevékenység meghatározását veszi alapul. Tekintettel ezen lista hosszúságára, egy negatív definíciót kívánok megadni, mely szerint nem kiskereskedelmi tevékenység az értékesítés, ha a gyártó nagykereskedőnek, viszonteladónak, a nagykereskedő viszonteladónak, kiskereskedőnek értékesít, feltéve, hogy az nem bárki által hozzáférhető értékesítési csatornán keresztül történik. Ha az értékesítési csatorna elérhető magánszemély vevőknek is, akkor a tényleges vevők személyétől függetlenül az értékesítésből származó teljes árbevétel adóalapot képez. Ilyenkor tehát nincs jelentősége annak, hogy adott esetben egy gazdálkodó szervezet, gazdasági társaság vagy magánszemély a vásárló.<sup>5</sup> Egyes kiskereskedelmi vállalkozásokra jellemzőek, hogy egy külföldi tulajdonban álló belföldi székhelyű gazdasági társaság - az országban szétszórta - telephelyei útján végzik a kiskereskedelmi tevékenységüket.

A kiskereskedelmi ágazatot érintő adó 2010-ben került bevezetésre. Kiskereskedelmi adót annak a külföldi vagy belföldi személynek, szervezetnek kell fizetnie, amely üzletszerűen végez adóköteles kiskereskedelmi tevékenységet.<sup>6</sup> Ha egy külföldi személy vagy szervezet kiskereskedelmi tevékenységet végez és a terméket belföldön, közvetlenül, vagyis nem fióktelepen keresztül adja át a vevőjének, akkor ő a kiskereskedelmi adó alanya.<sup>7</sup> A kiskereskedelmi adót a kiskereskedelmi tevékenységből elért nettó árbevétel utáni adóalapra vetítve kell kiszámolni, mértéke sávosan progresszív.<sup>8</sup> A kiskereskedelmi tevékenységből származó, nettó 500 millió forintot meg nem haladó adóalap után az adómérték azonban 0 százalék, így azoknak az adózóknak, amelyek adóalapja ezt az összeget nem haladja meg, nincs tényleges adókötelezettsége, ami azt jelenti, hogy az adóról, adóelőlegről bevallást sem kell benyújtani. Az adóalap 500 millió forintot meghaladó, de 30 milliárd forintot meg nem haladó része után 0,15%, az adóalap 30 milliárd forintot meghaladó, de 100 milliárd forintot meg nem haladó része után 1%, az adóalap 100 milliárd forintot meghaladó része után 4,1% az adómérték.<sup>9</sup>

A kiskereskedelmi adót árbevételre vetik ki, ezzel együtt progresszív adómértéket alkalmaz. Önmagában ez még nem feltétlenül jelent hátrányos megkülönböztetést.

<sup>4</sup> 2020. évi XLV. törvény a kiskereskedelmi adóról (továbbiakban: Kiskertv.).

<sup>5</sup> NAV Információs füzetek: A kiskereskedelmi adó 2023 p. 4.

<sup>6</sup> A kiskereskedelmi adóról szóló 2020. évi XLV. törvény (a továbbiakban: Kiskertv.) 3. §.

<sup>7</sup> Kiskertv. 2. §.

<sup>8</sup> Kiskertv. 4. § (1) bekezdés.

<sup>9</sup> Kiskertv. 6. § és 7. § (5) bekezdés.

Azt azonban mindenképpen ki kell emelni, hogy az árbevételre kivetett progresszív adó bevezetésének oka csak kivételes lehet, ilyen indok nélkül nincs lehetőség különadóztatásra. A magasabb adómértékek hatálya alá nagyvállalatok esnek, akik joggal hivatkozhatnak a hátrányos megkülönböztetésre, hiszen a nagyobb árbevételből nem következik egyenesen arányosan a nagyobb nyereség is.<sup>10</sup>

### *III. A távközlési adó meghatározása és jellemzői*

A távközlési adó a távközlési szolgáltatás nyújtását terhelő különadó, amely 2012. július 1-jén lépett hatályba. Az adót a szolgáltatás nyújtójának kell bevallania és megfizetnie. A távközlési szolgáltatás Magyarország területén lévő az elektronikus hírközlésről szóló törvény szerinti elektronikus hírközlő hálózaton nyújtott, az elektronikus hírközlésről szóló törvény szerinti nyilvánosan elérhető telefonszolgáltatás (ideértve az üzenet küldését lehetővé tevő szolgáltatást is), azaz a távközlési adót ezen szolgáltatásra vetik ki.<sup>11</sup> A távközlési adó alanya a szolgáltató, tárgya pedig a távközlési szolgáltatás nyújtása.<sup>12</sup>

Az adó alapja a hívások időtartama (előfizetői, vagy annak hiányában a szolgáltatóhoz tartozó hívószámról indított), valamint a küldött üzenetek – a szolgáltatóval kötött szerződés szerint számított – száma.<sup>13</sup> Láthatjuk, hogy lényeges a különbség a többi különadó adóalapjához képest, hiszen ezek esetén az adóköteles tevékenységből származó nettó árbevétel után kell az adót megfizetni. Az adó mértéke a hívásoknál magánszemély előfizető hívószámáról indított hívásoknál az adó mértéke hívásonként 2 forint minden megkezdett perc után, nem magánszemély előfizető előfizetéséhez, vagy a szolgáltatóhoz tartozó hívószámról indított hívásnál az adó mértéke hívásonként 3 forint minden megkezdett perc után. Üzeneteknél magánszemély előfizető hívószámáról küldött üzeneteknél az adó mértéke 2 forint üzenetenként, nem magánszemély előfizető fizetéséhez, vagy a szolgáltatóhoz tartozó hívószámról küldött üzeneteknél pedig 3 forint üzenetenként. Az adó összege nem lehet több magánszemély előfizetéséhez tartozó hívószámonként, mint havonta 700 forint, nem magánszemély előfizetéséhez és a szolgáltatóhoz tartozó hívószámonként pedig havonta 5000 forint.<sup>14</sup>

A jogszabály mentességeket is megfogalmaz, mely szerint mentes az adó alól a segélyhívás, az adománygyűjtő szám hívása, az üzenetküldés adománygyűjtő számra, a teszthívás, a teszt-sms és a magánszemély előfizető hívószámáról indított hívások időtartamából havonta 10 megkezdett perc.<sup>15</sup> A szolgáltató az adót havonta a hívást, üzenetküldést követő második hónap 20. napjáig állapítja meg, az állami adóhatóság által rendszerített nyomtatványon bevallja és megfizeti.<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> DEÁK DÁNIEL: *Szankcionálható-e az árbevételre vetített progresszív adó?* Jogi Melléklet 2020/9-10. 93. p.

<sup>11</sup> A távközlési adóról szóló 2012. évi LVI. törvény 1. §.

<sup>12</sup> A távközlési adóról szóló 2012. évi LVI. törvény 2-3. §.

<sup>13</sup> A távközlési adóról szóló 2012. évi LVI. törvény 4. §.

<sup>14</sup> A távközlési adóról szóló 2012. évi LVI. törvény 5. §.

<sup>15</sup> A távközlési adóról szóló 2012. évi LVI. törvény 6. §.

<sup>16</sup> A távközlési adóról szóló 2012. évi LVI. törvény 7. §.

#### *IV. Különadók rendszere az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában*

Az ágazati különadók már önmagukban is problematikusak lehetnek, nem véletlen, hogy az Európai Bizottság és az Európai Unió Bírósága is többször vizsgálta őket. Az ítéleteknek – a fokozott érdeklődésre tekintettel is – nagy hatása van. A Bíróság elvi megállapításainak következtében sem a Tesco, sem a Vodafone nem fogja visszakapni a korábban befizetett adót. Sőt, a többi külföldi tulajdonú kereskedő és távközlési cég sem tud eredményesen pert indítani ezekben az ügyekben. Így a költségvetés szempontjából jelentős, százmilliárd forintot meghaladó kockázat szűnt meg.

#### *V. Tesco-Global-ítélet<sup>17</sup>*

A Tesco bolti kis- és nagykereskedelmi tevékenységet folytató, magyar jog szerinti gazdasági társaság. Az Egyesült Királyságban rendelkezik székhellyel, 2010. március 1-je és 2013. február 28. közötti időszakban a legmagasabb árbevétellel rendelkező kiskereskedelmi lánc volt a magyar piacon. Ennek értelmében az elsőfokú hatóság különadót és adókülönbötet is megállapított a Tesco terhére. Az adókülönbötet egy része adóhiánynak minősült, amely után késedelmi pótlék is kiszabásra került.<sup>18</sup> A Tesco ezen megállapításokat, illetve a különadó uniós joggal való összhangját vitatta. A jogorvoslat során a fellebbviteli igazgatóság is helyben hagyta az elsőfokú adóhatóság határozatát. A Tesco szerint a terhére különadó adónemben megállapított adófizetési kötelezettség nem megalapozott, azzal érvelve, hogy az ezen adóra vonatkozó törvény sérti a letelepedés szabadságát, a szolgáltatásnyújtás szabadságát és a tőke szabad mozgását. Ezen túlmenően e szabályozás sérti az egyenlőség elvét, tiltott állami támogatásnak is minősül. A Tesco arra hivatkozik, hogy a különadóhoz kapcsolódó erősen progresszív adóábrából és a magyar kiskereskedelmi piac szerkezetéből fakadóan a legalacsonyabb adósávba tartozó valamennyi társaság magyarországi természetes vagy jogi személyek tulajdonában állt, és franchise-rendszerben működött. Ezzel szemben a legmagasabb adósávba tartozó társaságok, egy kivétellel, valamely másik tagállamban székhellyel rendelkező társaságokhoz kapcsolódó kapcsolt vállalkozások voltak. Ennek következtében adóteher aránytalanul nagymértékben sújtotta a külföldi természetes vagy jogi személyek tulajdonában álló társaságokat.<sup>19</sup>

Az Európai Unió Bírósága már a főtanácsnoki indítványában<sup>20</sup> is kifejtette, hogy a Tescot egy általános hatályú adó terheli, amely az állami költségvetésbe folyik be, anélkül, hogy az az adóalanyok valamely meghatározott csoportja javára nyújtott előny finanszírozásához járulna hozzá. A kiskereskedelmi különadó összeegyeztethető a letelepedés szabadságával, illetve szelektív előnyt sem biztosít az alacsonyabb árbevételű vállalkozások számára. (Ezen kérdésről a Bíróság már korábban is hozott ítéletet.) A főtanácsnok

<sup>17</sup> C-323/18 Tesco-Global Áruházak Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága.

<sup>18</sup> C-323/18 Tesco-Global Áruházak Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága 11-15. pont.

<sup>19</sup> C-323/18 Tesco-Global Áruházak Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága 16. pont.

<sup>20</sup> C-323/18 Tesco-Global Áruházak Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága, J. Kokott főtanácsnok indítványa.



szerint nem valósult meg nyílt és közvetlen diszkrimináció, hiszen igaz, hogy a progresszív adó következtében a nagyobb árbevételű vállalkozások eltérő bánásmód alá esnek, mint a kisebb árbevételűek, azonban a különadó kivetési szabályai nem tesznek különbséget a vállalkozás székhelye vagy származása szerint. A különadó nem a külföldi vállalkozásokat kívánja adóztatni, hanem a nemzetközi szinten, határokon átnyúló tevékenységet folytató és az elért nyereség lehető legkisebb mértékű adóztatásának biztosítására törekvő multinacionális vállalatokat. Az alapvető szabadságok pedig nem követelik meg a tagállamoktól a jogi formától független adóztatást. A jelen ügyben az egyes ágazatok terhelő különadóról szóló törvény semmilyen különbségtételt nem alkalmaz a vállalkozások között azok székhelye alapján. Magyarországon, a bolti kiskereskedelmi ágazatban tevékenységet folytató vállalkozás különadó alanyának minősül, és az árbevételre vonatkozóan az e törvény által megállapított különböző sávokra alkalmazandó adókulcsok ezen vállalkozások mindegyike tekintetében érvényesek, így a törvény semmilyen közvetlen hátrányos megkülönböztetést nem valósít meg.<sup>21</sup>

A Bíróság már több alkalommal kifejtette, hogy az adók egyébként sem tartoznak Az Európai Unió működéséről szóló szerződés állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseinek hatálya alá, csakis akkor, ha valamely támogatási intézkedés finanszírozását szolgálják úgy, hogy annak szerves részét képezik. Ahhoz, hogy a támogatási intézkedés szerves részének lehessen tekinteni valamely adót, a vonatkozó nemzeti szabályozás alapján kötelező hozzárendeltségi viszonyt kell fennállnia az adó és a támogatás között abban az értelemben, hogy az adóbevételt a támogatás finanszírozására fordítják, ez pedig közvetlenül befolyásolja a támogatás nagyságát. Így olyan kötelező hozzárendeltségi viszony hiányában, amely valamely adót egy támogatáshoz kapcsol, a vitatott támogatási intézkedés uniós jog szempontjából való esetleges jogellenessége nem alkalmas arra, hogy befolyásolja magának az adónak a jogszerűségét. Ennek megfelelően az adófizetésre kötelezett vállalkozások nem hivatkozhatnak a de facto mentesség jogellenességére annak érdekében, hogy az adófizetés alól kivonják magukat, esetleg azt részükre visszatérítsék.<sup>22</sup> Az Európai Unió Bírósága is kimondta, hogy az adómentességnek az állami támogatásokra vonatkozó uniós jog szempontjából való esetleges jogellenessége nem alkalmas arra, hogy az adó beszedésének jogszerűségére hatással legyen. Ennek értelmében az említett adó megfizetésére köteles adóalanyok annak érdekében, hogy kivonják magukat ugyanezen adó megfizetése alól, nem hivatkozhatnak arra, hogy a más vállalkozásoknak biztosított mentesség állami támogatásnak minősül.<sup>23</sup>

Ezzel szemben a Tesco és a Bizottság álláspontja szerint a különadó erős progresszivitása önmagában azzal a hatással jár, hogy a más tagállamok természetes vagy jogi személyeinek tulajdonában álló vállalkozásokkal szemben előnyben részesíti a magyarországi természetes vagy jogi személyek tulajdonában álló adóalanyokat, így módon a különadó a sajátosságaira tekintettel közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül.<sup>24</sup> A Bíróság ítéletében kifejtette, az a körülmény, hogy a kiskereskedelmi különadó progresszív módon terheli a bevételt és az érdemi adóterhet elsődlegesen a más tagállamok

---

<sup>21</sup> C-323/18 Tesco-Global Áruházak Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága 65. pont.

<sup>22</sup> C-323/18 Tesco-Global Áruházak Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága 40. pont.

<sup>23</sup> C-323/18 Tesco-Global Áruházak Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága 68. pont.

<sup>24</sup> C-323/18 Tesco-Global Áruházak Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága 64. pont.

állampolgárainak vagy más tagállamban székhellyel rendelkező társaságoknak a közvetlen vagy közvetett irányítása alatt álló vállalkozások, nem minősül e vállalkozásokkal szembeni hátrányos megkülönböztetésnek. Az uniós adójogi harmonizáció jelenlegi állapotában a tagállamok szabadon határozhatják meg az általuk legmegfelelőbbnek ítélt adóztatási rendszert, ebből kifolyólag a progresszív adóztatás alkalmazása az egyes tagállamok mérlegelési jogkörébe tartozik. Ebben az összefüggésben az árbevétel képezheti progresszív adóztatás alapját, mivel egyrészt az árbevétel összege semleges megkülönböztető ismérvnek minősül, másrészt pedig az adóalanyok teherviselési képességét illetően releváns mutatónak tekinthető. Másfelől meg kell jegyezni, hogy a 0%-ban megállapított legalsó adósáv nem kizárólag a magyarországi természetes vagy jogi személyek tulajdonában álló adóalanyokat érinti, az érintett piacon működő valamennyi vállalkozás részesül ezen adókedvezményből az árbevételük azon része után, amely nem haladja meg az ezen adósáv tekintetében megállapított felső határt.<sup>25</sup>

A Bíróság ítéletében tehát megállapította, hogy nem ellentétes az a tagállami szabályozás, amely olyan erősen progresszív adót vezet be, amelyhez kapcsolódóan az érdemi adóterhet elsődlegesen a más tagállamok állampolgárainak vagy más tagállamban székhellyel rendelkező társaságoknak a közvetlen vagy közvetett irányítása alatt álló vállalkozások viselik, mivel e vállalkozások rendelkeznek a legnagyobb árbevétellel az érintett piacon.<sup>26</sup>

#### *VI. Vodafone-ítélet<sup>27</sup>*

Az ügy számos pontja hasonlóságot mutat a Tesco Global-ítélettel, hiszen a főbb pontok, amelyben a Bíróságnak állást kellett foglalni, megegyeznek a fentebb kifejtett ítéletben felmerülő kérdésekkel. A kiindulópont ebben az esetben is a magyar adóhatóság által megállapított kötelezettségének jogszerűsége. A Vodafone a távközlési piacon tevékenységet folytató magyar jog szerinti gazdasági társaság, amelynek egyetlen részvényese a Hollandiában bejegyzett Vodafone Europe BV. Ezen magyarországi leányvállalat az Egyesült Királyságban székhellyel rendelkező Vodafone Group plc tagja, amely a harmadik legjelentősebb gazdasági szereplő a magyar távközlési piacon. Az elsőfokú adóhatóság adóellenőrzést folytatott a 2011. április 1-je és 2015. március 31. közötti időszak vonatkozásában valamennyi adóra és költségvetési támogatásra a Vodafone-nál. Az ellenőrzés eredményeként a Vodafone terhére is adókülönbötetet állapított meg, amelynek egy része adóhiány, illetve adóbírság, valamint késedelmi pótlék és mulasztási bírság címen került megállapításra. A fellebbviteli igazgatóság módosította ezt a határozatot, mérsekelve az adóbírság és a késedelmi pótlék összegét.<sup>28</sup>

Vodafone álláspontja megegyezett a Tesco Global Zrt.-vel, hiszen szerinte is a terhére különadó adónemben megállapított adófizetési kötelezettség nem megalapozott, azzal érvelve, hogy az ezen adóra vonatkozó törvény tiltott állami támogatásnak minősül. Ezzel

<sup>25</sup> C-323/18 Tesco-Global Áruházak Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága 69-73. pont.

<sup>26</sup> C-323/18 Tesco-Global Áruházak Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága 76. pont.

<sup>27</sup> C-75/18 Vodafone Magyarország Mobil Távközlési Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága.

<sup>28</sup> C-75/18 Vodafone Magyarország Mobil Távközlési Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága 10-13. pont.

összefüggésben a Bíróság ebben az ügyben is kimondta, hogy az adómentességnek az állami támogatásokra vonatkozó uniós jog szempontjából való esetleges jogellenessége nem alkalmas arra, hogy érintse magának ezen adó beszédésének a jogszerűségét, így módon az említett adó megfizetésére köteles adóalanyok annak érdekében, hogy kivonják magukat ugyanezen adó megfizetése alól, nem hivatkozhatnak arra, hogy jogellenes állami támogatásnak minősül az olyan mentesség, amelyben más személyek részesülnek.<sup>29</sup> A Bíróság szintén hivatkozott arra, a már többször megállapított tényre, hogy az adók nem tartoznak az Európai Unió működéséről szóló szerződés állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseinek hatálya alá, hacsak nem valamely támogatási intézkedés finanszírozását szolgálják annak szerves részeként. Ezzel összefüggésben ki is fejtette, hogy valamely adót egy támogatási intézkedés szerves részének csak akkor lehet tekinteni, ha a vonatkozó nemzeti szabályozás alapján kötelező hozzárendeltségi viszony áll fel az adó és a támogatás vonatkozásában úgy, hogy az adóbevételt szükségképpen a támogatás finanszírozására fordítják, és az közvetlenül befolyásolja a támogatás nagyságát.<sup>30</sup>

A Vodafone székhelye Magyarországon található, ugyanakkor e társaság az Egyesült Királyságban székhellyel rendelkező Vodafone Europe 100%-os tulajdonában áll.<sup>31</sup> Ahogy azt a főtanácsnok az indítványában is megállapította, amennyiben ezen anyavállalat egy leányvállalaton keresztül végzi a tevékenységét a magyar piacon, az utóbbi leányvállalatot sújtó bármilyen korlátozás érintheti az anyavállalat letelepedési szabadságát. Így módon, az alapügyben érvényesen lehet hivatkozni az említett társaság letelepedési szabadságának korlátozására.<sup>32</sup> E tekintetben nemcsak a társaságok székhelye alapján történő nyílt hátrányos megkülönböztetés tiltott, hanem az ilyen megkülönböztetés olyan rejtett formái is, amelyek egyéb elhatárolási szempontok alkalmazása révén ténylegesen ugyanahhoz az eredményhez vezetnek. Emellett a társaságok székhelye alapján történő közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan kötelező adó, amely látszólag objektív elhatárolási szemponton alapul, de a jellemzőire tekintettel az esetek többségében hátrányosan érinti a valamely másik tagállamban székhellyel rendelkező olyan társaságokat, amelyek az adót kivétől tagállamban székhellyel rendelkező társaságokkal összehasonlítható helyzetben vannak.<sup>33</sup> A jelen ügyben az egyes ágazatokat terhelő különadóról szóló törvény semmilyen különbséget nem tesz a vállalkozások között azok székhelye alapján. Valamennyi, Magyarországon, a távközlési ágazat területén működő vállalkozás ezen adó alanyának minősül, és az árbevételre vonatkozóan az e törvény által megállapított különböző sávokra alkalmazandó adókulcsok e vállalkozások mindegyike tekintetében érvényesek. E törvény így módon semmilyen közvetlen hátrányos

---

<sup>29</sup> C-75/18 Vodafone Magyarország Mobil Távközlési Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága 18-24. pont.

<sup>30</sup> C-75/18 Vodafone Magyarország Mobil Távközlési Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága 26-27. pont.

<sup>31</sup> C-75/18 Vodafone Magyarország Mobil Távközlési Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága 41. pont.

<sup>32</sup> C-75/18 Vodafone Magyarország Mobil Távközlési Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága 38-40. pont.

<sup>33</sup> C-75/18 Vodafone Magyarország Mobil Távközlési Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága 42-43. pont.

megkülönböztetést nem valósít meg. A szóban forgó időszakban a távközlési tevékenység tekintetében a kizárólag az alsó adósávba eső adóalanyok valamennyien magyarországi természetes vagy jogi személyek tulajdonában álló adóalanyok, a középső adósávba eső adóalanyok fele részben magyarországi természetes vagy jogi személyek tulajdonában álló, fele részben más tagállamok természetes vagy jogi személyeinek tulajdonában álló adóalany, a felső adósávba eső adóalanyok pedig többségükben más tagállamok természetes vagy jogi személyeinek tulajdonában álló adóalanyok voltak. Ezen időszakban a különadó legnagyobb részét olyan adóalanyok viselték, amelyek más tagállamok természetes vagy jogi személyeinek tulajdonában álltak.<sup>34</sup>

A Vodafone álláspontja szerint az utóbbiakat sújtó adóteher ily módon arányosan magasabb azon adótehernél, amelyet a magyarországi természetes vagy jogi személyek tulajdonában álló adóalanyok az adóalapjukra tekintettel viselnek, mivel ezen adóalanyok de facto mentesülnek ezen különadó alól, vagy csekély mértékű és a magasabb árbevételű vállalkozásokénál lényegesen alacsonyabb tényleges adókulcs alá tartoznak. A Bíróság ítéletében kimondta, az a körülmény, hogy az ilyen különadó legnagyobb részét más tagállamok természetes vagy jogi személyeinek tulajdonában álló adóalanyok viselik, nem lehet alkalmas arra, hogy önmagában hátrányos megkülönböztetést valósítson meg. A főtanácsnok indítványában<sup>35</sup> is kifejtette, hogy a magyar távközlési piacon az ilyen adóalanyok vannak túlsúlyban, akik e piacon a legmagasabb árbevételt érik el, így ez a körülmény esetleges, sőt véletlenszerű mutatónak minősül. Másfelől meg kell jegyezni, hogy a 0%-ban megállapított alsó adósáv nem kizárólag a magyarországi természetes vagy jogi személyek tulajdonában álló adóalanyokat érinti, mindegyik jogi személyt érinti, ha az árbevételük nem haladja meg az ezen adósáv tekintetében megállapított felső határt.<sup>36</sup> E körülményekből az következik, hogy a különadóhoz kapcsolódó progresszív adókulcsok jellegüknél fogva nem vezetnek be a társaságok székhelyén alapuló hátrányos megkülönböztetést a magyarországi természetes és jogi személyek tulajdonában lévő adóalanyok és a más tagállamok természetes vagy jogi személyeinek tulajdonában álló adóalanyok között.<sup>37</sup>

### VII. Összegzés

Az Európai Bizottság progresszív adók elleni fellépése tulajdonképpen a tagállami adópolitikába való beleszólást jelenti. Az uniós jog az eddig eltelt évtizedek során fokozatosan olyan területekre is kiterjedt, amelyeket a tagállamok korábban a szuverenitásuk részének tekintettek. Példaként említhető a kereskedelempolitika, azaz már nem létezik önálló tagállami kereskedelempolitika, mivel az kizárólagos uniós hatáskörbe került. Ezen

<sup>34</sup> C-75/18 Vodafone Magyarország Mobil Távközlési Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága 44-48. pont.

<sup>35</sup> C-75/18 Vodafone Magyarország Mobil Távközlési Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága, J. Kokott főtanácsnoki indítványa.

<sup>36</sup> C-75/18 Vodafone Magyarország Mobil Távközlési Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága 53. pont.

<sup>37</sup> C-75/18 Vodafone Magyarország Mobil Távközlési Zrt. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága 54. pont.

folyamatok alól kivételt képez az adópolitika, ahol főszabály szerint még mindig az adószuverenitás elve érvényesül. Ez azt is jelenti, hogy továbbra is él a tagállami vétó intézménye, vagyis a tagállamok meg tudják akadályozni a számukra kedvezőtlen javaslatok elfogadását.<sup>38</sup> Ennek ellenére azonban több olyan terület is van, ami a gyakorlatban megköti a tagállamok kezét. Erre az állami támogatások rendszere egy alkalmas eszközt jelent, hiszen ezen a területen a Bizottság monopól jogkörökkel bír.<sup>39</sup> Ez mind azt mutatja, hogy az Európai Bizottság számára az állami támogatások joga hatékony „fegyver” lehet a diszkriminatív adóintézkedések elleni fellépés során, hiszen így lehetőségük van a tagállami adószuverenitás elvét megkerülni. Ezzel szemben az Európai Bíróság árnyaltabb megközelítést alkalmaz, több ítéletében is utal a tagállamoknak a közvetlen adók tekintetében fennálló autonómiájára.<sup>40</sup> A tanulmányban tárgyalt két ítéletben is láthatjuk, a Bíróság olyan elvi jelentőségű, a Bizottság véleményével ellentétes megállapításokat tett, amelyek a tagállami szabályozás számára a jövőben is irányadók lesznek.

DÓRA VARGA

INTRODUCING RETAIL TAX AND TELECOMMUNICATIONS  
TAX THROUGH THE TESCO-GLOBAL AND VODAFONE  
JUDGMENTS

(Summary)

Special taxes have been an integral part of the Hungarian tax system since the crisis, so it is not surprising that they have been on the “palette” of the European Commission in recent years. One of the reasons for this may be that tax policy is a competence of the member states, which also raises questions of sovereignty. The focus of the investigation was the progressive nature of the tax legislation, regarding which the Board expressed a firm opinion: in the case of sales revenue-based taxes, the progressive structure can only be applied if justified by the specific purpose of the given measure or the situation it is intended to address. Another reason for the investigation is the alleged or real prohibited state aid nature of these taxes. He investigated several rules in which he suspected state support behind the tax relief given to multinational companies, or discriminated against domestic small and medium-sized enterprises. In my study, I want to present the characteristics and effects of the tax burdening the retail sector and the telecommunications sector through two EU decisions, the Tesco-Global and Vodafone judgments. In my opinion, these cases sufficiently demonstrate the opinion of Hungarian and multinational companies, as well as the opinion of certain bodies of the European Union and the Court of Justice of the European Union, on the system of special taxes in Hungary.

---

<sup>38</sup> WÁGNER (2020) p. 195.

<sup>39</sup> WÁGNER (2020) p. 217.

<sup>40</sup> WÁGNER (2020) p. 197.