

2021/1.

JÖSZ JOGTUDOMÁNYI SZEMLE

2021. évfolyam 1. szám

**Teljesítményértékelés a platform gazdaságban -
Röghöz kötés a XXI. században?**
4. oldal

**Szabályozási kihívások az online társadalomban: az
elfeledtetéshez való jog és a hamis hírek átfogó
elemzése**
22. oldal

**Szabályozási kihívások az online társadalomban: az
elfeledtetéshez való jog és a hamis hírek átfogó
elemzése**
33. oldal

**Az Alapjogi Chartára való hivatkozás az új CPR-ban:
miben változhatnak az uniós források felhasználásának
feltételei?**
55. oldal

Az egyetemi spin-off vállalkozások jogi vizsgálata
60. oldal



ALAPÍTVÁNY

JÖSZ JOGTUDOMÁNYI SZEMLE

Impresszum

Főszerkesztők: Bordács Bálint és Kolláth Mihály Gábor

A szerkesztőbizottság tagjai:

Gellér Balázs, Hack Péter, Koltay András, Menyhárd Attila, Nagy Marianna, Somssich Réka, Bordács Bálint, Kolláth Mihály Gábor

Lektorálta: Takács Enikő

Belső tervezés és grafikai munkák: Kolláth Mihály Gábor

Kiadja: Jogászok Önképző Szervezetéért Alapítvány

Székhely: 1025 Budapest, Pusztaszeri út 70/ a. II//1.,

Levelezési cím: 1056 Budapest, Szerb utca 3.

alapitvany@josz.org

A kiadásért felel: Dr. Nagy Dániel, a Kuratórium elnöke

Nyomdai munkák: Robinco Nyomda

ISSN: HU ISSN 2732-1916

Kapcsolat: szemle@josz.elte.hu

Lapzárta: 2021. augusztus 24.

© Bordács Bálint, Kolláth Mihály Gábor (2021)

© A szerzők (2021)

© Jogászok Önképző Szervezetéért Alapítvány (2021)

Minden jog fenntartva. All rights reserved.

2021. évfolyam 1. szám (2021/1.)

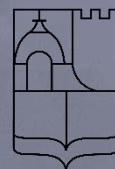
A JÖSz Jogtudományi Szemle a Jogászok Önképző Szervezetéért Alapítvány által kiadott jogtudományi folyóirat, melyben a Joghallgatók Önképző Szervezete Szakkollégium jelenlegi és alumni tagjai publikálják tudományos igénnyel írt munkáikat. A publikációk szakmai színvonalát konzulensi rendszer keretében ellenőrizzük, a Szemle szakmai minőségének felügyeletére szerkesztőbizottság működik.



ALAPÍTVÁNY



JÖSz



JÖSZ INTÉZET

Tartalomjegyzék

Főszerkesztői köszöntő (Dr. Bordács Bálint, Dr. Kolláth Mihály Gábor)	3. oldal
Tanulmányok:	
Benyovszky Péter - Bodor Máté: <i>Teljesítményértékelés a platform gazdaságban - Röghöz kötés a XXI. században?</i>	4. oldal
Incze Johanna: <i>Szabályozási kihívások az online társadalomban: az elfeledtetéshez való jog és a hamis hírek átfogó elemzése</i>	12. oldal
Major Fruzsina: <i>Az Európai Ügyészség felállításának hatása az Unió költségvetésének védelmére</i>	32. oldal
Simon Tamás: <i>Az Alapjogi Chartára való hivatkozás az új CPR-ban: miben változhatnak az uniós források felhasználásának feltételei?</i>	47. oldal
Török Balázs: <i>Az egyetemi spin-off vállalkozások jogi vizsgálata</i>	60. oldal

Főszerkesztői köszöntő

Tisztelt Olvasó!

Egy évvel ezelőtt indítottuk útjára a JÖSz Jogtudományi Szemlét, mellyel elsődleges célunk, az volt, hogy a Joghallgatók Önképző Szervezete Szakkollégium, illetve a Joghallgatók Önképző Szervezete Egyesület jelenlegi és alumni tagjainak olyan publikációs felületet biztosítsunk, amely kapcsolatot létesít a szerzők egyéni tudományos teljesítménye és a JÖSz, mint jogszakmai műhely között.

Ezen, 2021. évi első számban öt tanulmánnyal ismerkedhetnek meg olvasóink, melyet fiatal és lelkes kutatók, valamint a saját területükön kiemelkedő sikereket elérő egyetemi hallgatók írtak. Valamennyi tanulmány napjaink jogi gondolkodását meghatározó, kurrens témákban született, érintve a jogtudomány legkülönbözőbb területeit.

Akárcsak az eddigiekben, ezúttal is külön köszönettel tartozunk a Szemle Szerkesztőbizottságának, akik, mint a jogtudomány széles körben elismert hazai képviselői szakmai iránymutatásukkal segítik színvonalas működésünket.

Dr. Bordács Bálint
Dr. Kolláth Mihály Gábor
Főszerkesztők

Tanulmányok

Benyovszky Péter – Bodor Máté*

Teljesítményértékelés a platform gazdaságban – Röghöz kötés a XXI. században?

Absztrakt: A negyedik ipari forradalom, valamint a digitalizáció által életre hívott platform gazdaság jelenleg az egyik leggyorsabban fejlődő szektor. Újdonságának köszönhetően kihívást jelent globális szinten a jogalkotók számára, hiszen a jog rendszerint a tapasztalatokból építi ki magát. Az új jelenségekkel újkeletű problémák jelennek meg, melyekre szükséges reagálni. A platform gazdasággal kapcsolatban megjelentek olyan problémakörök, mint a fogyasztók általi teljesítményértékelés, az ezzel kapcsolatos intézkedésekkel szembeni jogorvoslatok biztosításának kérdésköre, valamint az értékelések hordozhatósága.

A teljesítményértékelés már régóta fontos szerepet kap a munka világában, hiszen a munkát végző így kaphat visszajelzést tevékenysége hatékonyságáról és minőségéről, amely visszajelzés ösztönözheti az önfejlesztésre, teljesítményének javítására. A teljesítményértékelés, mint kifejezés hallatán értelemszerűen a munkáltató pozitív, vagy adott esetben negatív hangvételű, munkavégzéssel összefüggő minősítésére, értékelésére gondolunk. Ez a modern technológiák által felforgatott, diverzifikált és fragmentált munka világában sincs másképpen, hiszen napjainkban is fontos a munkát végző személyek számára, hogy tevékenységük eredményességéről visszajelzést kapjanak, azonban az értékelést a munkáltató sokszor kiadja a kezéből. A digitalizáció új dimenziókat nyitott a munkavégzés világában is, észre sem vettük és teljesen új, sokszor megfelelő szabályozással nem is rendelkező munkavégzési formák váltak mindennapossá, melyek gyakran az önfoglalkoztatói és a munkavállalói státusz között helyezkednek el. Ide tartozik a platform gazdaság – vagy másnéven „gig economy” – egyik fő típusa is, az applikáción keresztül történő munkavégzés.

A „work-on-demand via apps”, azaz az applikáción keresztül történő munkavégzés esetében az online platform szerepe mellett szükségképpen megjelenik a munkát végző személy fizikailag is, így a munkavégzés részben kiválik a virtuális térből, így részben megmaradnak a tradicionális munkavégzés jellemzői is. Ebből kifolyólag az internetes

* A Szerzők gyakorló jogászok, a JÖSz Szakkollégium korábbi tagjai.

munkavégzés e formájánál nem beszélhetünk globális munkavégzésről, hiszen a feleknek egymás számára elérhető távolságra kell lenniük, hogy ésszerű időn belül végrehajtható legyen az adott feladat. A munkavégzési tevékenységeket az applikáció ajánlja fel, valamint elfogadni is azon keresztül tudják a munkát végző személyek. Az applikáció által felkínált szolgáltatások sokrétűek lehetnek, a teljesség igénye nélkül: személyszállítás (például: Uber, Bolt), javítás és takarítás (például: JóSzaki), illetve ételkiszállítás (például: NetPincér, Wolt, Foodora). A munkavégzőt az online platformon keresztül lehet elérni, akit a rendszer választ és közvetít ki a feladat ellátására a legtöbb esetben. A fizetés az applikáción keresztül történik az esetek többségében, melyből a platform egy meghatározott közvetítői díjat – jellemzően a teljes összeg 15-20-30%-a – levon, majd a maradékot kiutalja a munkavégzőnek. Az is előfordul azonban, hogy a munkavégző kapja meg a pénzt, majd utólag fizeti ki az online platform részére a jutalékot.ⁱ A platform megszabhatja az árat, a minimális minőségi előírásokat, valamint kiválasztja és kiszervezi a munkaerőt.ⁱⁱ

A platform gazdaság olyan előnyöket tud felmutatni a hagyományos munkavállalói státusszal szemben, mint például a nagyobb autonómia, rugalmasság, valamint az a tény, hogy a különböző munkaerőpiaci szereplők könnyebben találhatnak egymásra. A digitális piacra történő könnyebb belépés a munkanélküliségből való kitörés esélyeit javíthatja, könnyíti és gyorsítja a munkakeresés folyamatát is, hiszen a munkát végzőnek sok esetben elegendő egy profilt létrehoznia a tevékenység megkezdéséhez. Tipikusan az ételkiszállítás keretében megjelenik egy olyan további járulékos minőségi javulás is, amely a szolgáltatást igénybe vevő vásárlók relációjában – a hatékony keresési algoritmusok segítségével – gyorsuló rendelést és kiszállítást eredményez.

Nem is gondolnánk, hogy – különösen a járvány alatt – mennyire mindennapjaink részévé vált a munkát végzők teljesítményének értékelése. Elég csak rágondolni hányszor vettünk igénybe ételkiszállítási szolgáltatást. Az ételkiszállítás története a Netpincér 1999-es megjelenésével indult Magyarországon. Közel 20 év kellett ahhoz, hogy komoly versenytárs jelenjen meg a hazai piacokon, ugyanis 2018-ban a finn Wolt is elindította – lényegi elemeit tekintve a Netpincérrel teljesen megegyező – szolgáltatását, továbbá nemrégiben megjelent a hazai piacokon a Bolt Food is.

A szolgáltatás igénybevételének első lépése egy applikáció letöltése okos készülékünkre, vagy a szolgáltató honlapjának internetes felületen történő felkeresése.

Mindegyik vállalkozás kiterjedt partnerhálózattal rendelkezik, rengeteg étterem kínálatából választhatunk. A partnerségben ugyanakkor megjelenik egy mindenkori harmadik szereplő is, a futár. A szóhasználat nem véletlen, a jogviszony sajátosságaiból eredően nem beszélhetünk (kvázi) munkaviszonyról, tekintettel arra, hogy a futárok jellemzően vállalkozási szerződés keretei között, önfoglalkoztatóként látják el kiszállítási feladataikat, amelyet a következő mondat is jól megjelenít: *„A Woltnál saját futár partnereinkkel dolgozunk akiket szintén magunk választottunk ki.”*ⁱⁱⁱ

Miután megrendeltük a kívánt ételt, nincs más dolgunk, mint megvárni a kiszállítást. Ez az a pillanat, ahonnan kezdve a fogyasztói teljesítményértékelés megkezdődik. Rengeteg benyomás éri a fogyasztót, a kiszállítás időtartama, a futár magatartása, megjelenése, valamint az étel minősége. A kiszállítás időtartama objektív tényezőktől függő, megközelítőleg egyenlő feltételek mellett mérhető jellemzője a futárok tevékenységének. Ezzel szemben személyes prioritásaink alapján a futár kedvességét, közvetlenségét, valamint megjelenését nehezen, vagy egyáltalán nem tudjuk objektíven szemlélni. Természetes, hogy vannak számunkra szimpatikus, és kevésbé szimpatikus viselkedésformák, beszédstílusok, emberek. A futárok szempontjából nézve a valódi veszély mégis ezekből, a leginkább szubjektív alapokon nyugvó értékelési lehetőségől vezethető le. A kiszállítást követően a szolgáltatók által kifejlesztett alkalmazások felajánlják, sőt kifejezetten kérik a fogyasztót, hogy értékelje általánosságban a szolgáltatást, valamint ezáltal a futárt is. A Netpincér – a már említett – ötcsillagos módszert, a Wolt tízes skálára alapozott rendszert alkalmaz az értékeléshez.

A platform gazdaságban tehát bevett gyakorlatnak tekinthető, hogy a hagyományos irányítás és ellenőrzés helyett a digitális minősítést használják a teljesítmény ellenőrzéséhez.^{iv} Az információs aszimmetria csökkentése érdekében fontos lépés egy piaci szereplő számára, hogy a fogyasztóknak megadja a visszajelzés lehetőségét, hiszen ez által fejlődhetnek a piacon, így követhetik nyomon a változó igényeket. Az értékelés folyamatos és azonnali információkat képes adni az egyéni teljesítményekről, valamint az ügyfelek elégedettségéről is.^v Fontos kérdés azonban, hogy mekkora teret lehet engedni a fogyasztói hatalomnak, illetve az is, hogy a fogyasztók véleménye milyen következményeket vonhat maga után. Érdeemes megvizsgálni, hogy mennyire célravezető az online platformok azon gyakorlata, hogy a teljesítményértékelést „kiszervezik” a fogyasztók számára, ugyanis ez érdekes kérdéseket vethet fel, valamint visszaélésekre adhat lehetőséget. Egyre inkább elterjedtebbé válik az a gyakorlat, hogy a

fogyasztók értékelésén keresztül egy algoritmusra annak eldöntését, hogy a munkát végző személy jogosult legyen-e újabb feladat elvállalására, illetve fennmaradjon-e a jogviszonya.

Az értékelési megoldások – ahogyan arra korábban utaltunk – eltérőek lehetnek, de a leggyakoribb, hogy a szolgáltatást igénybe vevő a munka befejezését követően pontszámmal, csillaggal, vagy egyéb hasonló technikával értékeli a munkavégzővel kapcsolatos elégedettségét, amit a nemzetközi gyakorlat *digital reputation* kifejezéssel illet. A legelterjedtebb értékelési mód az ún. ötcsillagos értékelési rendszer, ahol a felhasználó egytől ötig terjedő pontszámmal tudja értékelni a munkát végző személyt. Jelentős problémaként merülhet fel az egydimenziós értékelési-megoldás, ugyanis a fogyasztók a legtöbb esetben összességében értékelik a szolgáltatást, nincs lehetőség külön kérdéskörök szerint történő értékelésre. A felhasználók személyes prioritásai alapján döntenek el, hogy számukra mik azok a „pozitív” és „negatív” jellemzők, amelyek szerint értékelésüket leadják, továbbá megfelelő rálátás hiányában nincsenek tisztában azzal, hogy mi a hatása az általuk leadott értékelésnek, valamint azzal sem, hogy konkrétan mire adják a pontokat. Több platformszolgáltatónál is bevett gyakorlatnak tekinthető, hogy abban az esetben, amikor a fogyasztók által leadott értékelések alapján készült teljesítménymutató egy meghatározott pont alá esik, akkor a munkavégző fiókja deaktiválható, tehát a platform kvázi egyoldalúan megszünteti jogviszonyát, a továbbiakban pedig munkát nem végezhet a platform kötelékében.^{vi} Fontos volna, hogy az értékelés egész rendszere, eljárása átlátható legyen, ugyanígy az értékelésekhez fűződő munkáltatói intézkedések átláthatósága is különösen lényeges lenne.^{vii} Önmagában a fogyasztók értékelése még nem feltétlenül minősül diszkriminatív cselekménynek, csak a platform által való használattal válhat azzá, ha a jogviszonyt érintő döntéseket alapítanak rá.^{viii} Problémát jelent, hogy a legtöbb online platform nem biztosít szinte semmilyen jogorvoslati lehetőséget az online értékelésekből következő inaktíválással kapcsolatban.

Ugyanakkor az ötcsillagos értékelési rendszer kiváló véleménykifejtésként szolgálhat a fogyasztó számára – amolyan mindig elérhető digitális panaszkönyvként –, továbbá az információs aszimmetria csökkentésében is segítségül szolgálhat. Mindazonáltal ezen értékelési metóduson keresztül a fogyasztók indokolatlanul nagy kvázi munkáltatói hatalmat kapnak. Például az Uberezés világában bármikor előfordulhat a navigációs rendszerek hibája, amelyet a sofőrök önhibája nélkül is hajlamosak a fogyasztók a terhükre értékelni, anélkül, hogy annak valódi hatását mérlegelni tudnák.^{ix}

Nem kell azonban objektív okokat keresnünk egy-egy negatív értékelés mögött. Egyes kutatások algoritmus alapú diszkriminációként aposztrofálták azt a szociológiai kutatásokkal alátámasztott jelenséget, miszerint a fogyasztók értékeléseit szimpátia alapú, sőt diszkriminatív, faji, vagy nemi hovatartozáson alapuló érzelmek hatják át.^x Sajnos ezekben az esetekben is fennáll a lehetőség, hogy a platform algoritmusa egy-egy valójában diszkriminatív tartalmú értékelés alapján hoz meg a munkavégző számára negatív hatással bíró döntést. A felhasználók általi online értékelésben rejlő veszélyekre az Európai Parlament is felhívta a figyelmet állásfoglalásában, miszerint „*a munkavégzés online értékelése tisztességtelen és önkényes gyakorlatokra nyújthat lehetőséget, amelyek kihatnak a közösségi platformok keretében munkát vállalók munkafeltételeire és javadalmazására, továbbá a munkaszerzési képességükre*”^{xi}. Jóllehet önmagában a diszkriminatív alapokon nyugvó döntés még nem elég a jogérvényesítéshez, tekintettel arra, hogy szükség van összehasonlíthatóságra, vagyis látnunk kell, hogy egy másik sofőr, azonos körülmények között milyen értékelést kap, magasabbak a pontszámai, vagy sem.^{xii}

Tovább súlyosbítja a munkát végzők helyzetét, hogy a platform szolgáltatások esetében a feladataikkal összefüggésben adott értékelések számukra esetenként csak korlátozottan megismerhetőek. Az alaptalanul negatív, diszkriminatív értékelésekkel szembeni fellépés csak nehezen, vagy egyáltalán nem lehetséges.

A platformok algoritmusa bizonyos mérőszámok alapján osztja le a bejövő feladatokat, szervezi ki a munkát az éppen munkára váró, aktív munkásoknak, majd az ügyfelek visszajelzése alapján értékeli azok teljesítményét. A jobb értékelés jobb lehetőségeket, több munkát és magasabb díjazást von maga után, így egyértelmű, hogy a magas értékelés a platform gazdaságban jelentős érték, amely – ahogyan egy jó önéletrajz – előnyhöz juttatja annak tulajdonosát. Mindazonáltal kérdéseket vet fel, hogy ahogyan egy önéletrajzot beküldhetünk számos helyre, úgy az egyik platformnál kapott értékeléseinket tovább vihetjük-e egy esetleges váltás esetén. Miért is fontos ez?

A platform gazdaságban dolgozók felhasználók-általi értékelésének vizsgálata során elengedhetetlen, hogy kitérjünk az értékelések hordozhatóságának kérdéskörére is. Amint azt láthattuk a megfelelő számú és minőségű értékelések a platform gazdaság immanens részének tekinthetőek, hiszen pozitív értékelések esetén magasabb bérre, több munkára és jobb munkakörülményekre tehetnek szert a munkavégzők. A megfelelő értékelések elérése jelentős

idő és energia befektetését igényel a munkavégzők részéről. Ezen újszerű munkavégzési körben gyakran meg sem jelennek az ajánlólevelek és az önéletrajzok, ugyanis az információs faktor a teljesítményértékelés által kiadott pontszám lesz. Amennyiben egy megfelelő jogi szabályozás az értékelések hordozhatóságának lehetőségét nem biztosítja, abban az esetben egy kvázi röghöz kötés jön létre, mivel egy platformok közötti váltás esetén az új platformon hasonló profilt felépíteni jelentős időbe telik, valamint szintén jelentős energiával, s emellett – valószínűsíthetően – jövedelem kieséssel is járhat. Mindezek fényében a munkavégzők nehezebben szánják rá magukat a váltásra, hiszen amennyiben más platform kötelékében folytatják tevékenységüket, úgy kezdhetik előlről megmászni az egész ranglétrát.

Mindezekon felül, míg a klasszikus munkajogban a teljesítménnyel kapcsolatos információk, források objektív módon megismerhetőek és hordozhatóak, emellett pedig vitathatóak és szükség esetén meg is támadhatóak, addig a platformizált munkavégzés keretében az öt csillag „hordozása” nem megoldott, továbbá az értékeléshez fűzött intézkedésekkel szemben jogorvoslati lehetőség sincs. Természetesen, az értékelések hordozhatóságának lehetősége technológiai szempontból nem jelent kihívást, ugyanakkor a szolgáltatók éppen ezzel „kötik röghöz” a kötelékükben munkát végző személyeket. Meglátásunk szerint az értékelések széleskörű megismerhetősége, illetve azok platformok közötti átvitelének lehetősége az egyetlen megfelelő megoldás. Erre az álláspontra helyezkedett az Európai Parlament is állásfoglalásban, miszerint *„biztosítani kell a közösségi platform munkavállalói számára a digitális piaci értéküket jelentő minősítések és felülvizsgálatok hordozhatóságát, valamint garantálni kell a minősítések és felülvizsgálatok különféle platformok közötti átvihetőségét és összegyűjtését, miközben tiszteletben kell tartani az adatvédelemre és az egyéb érintett felek adatvédelmére vonatkozó szabályozást”*^{xiii}. Az Európai Parlament – előbbieken ismertetett – 2017-es állásfoglalásával egyidejűleg jogtudományi szinten is megfogalmazásra került az értékelések hordozhatóságának fontossága. A platform gazdaság térnyerése folyamatos, miközben a munkáltatói jellegű értékelések megtétele is jelentősen átalakult. Ezzel összefüggésben életünk úgynevezett digitális ujjlenyomata különösen fontos szerepet tölt be a platform gazdaságban, illetve azon munkavégzők számára, akiknek a megfelelő reputáció munkavégzési szempontból létkérdés. Kijelenthető, hogy a platform gazdaságban rejlő demokratizálódási potenciál lényege éppen a transzparencia előretörése, az értékelések minél szélesebb körű megismerhetősége.^{xiv} A fentiekre tekintettel, minden olyan jogszabályi akadályt, illetve szerződéses záradékot, amely

nem engedi, adott esetben tiltja az értékelések megismerhetőségét és hordozását mielőbb meg kell szüntetni.^{xv}

A fogyasztói teljesítményértékelés objektivitása, magas minősége, illetve jogi garanciáinak biztosítottasága érdekében szükséges lépések megtételének kiemelt fontosságára rámutatott a McKinsey Global Institute 2018-as kutatása is, amely alapján az Amerikai Egyesült Államokban, illetőleg Nyugat-Európa országaiban a munkát végzőknek már 20-30 %-a az önfoglalkoztatók csoportjába tartozik. Az önfoglalkoztatók 15 %-a pedig a – fogyasztói teljesítményértékeléssel is érintett – platform gazdaságon keresztül szerez elsősorban kiegészítő, illetve egyesek elsődleges jövedelmet.^{xvi}

Bár az Európai Parlament korábban már hivatkozott jelentése jó irányba mutatott, azonban kötelező erejű jogszabályi szintre történő emelésének elmaradása miatt érdemi változást nem hozott. Ahhoz, hogy a XXI. századi digitalizáció újításainak kibontakozásához a gyakorlatban is megfelelő teret biztosítsunk, le kell bontanunk az egyenlőtlenségeket eredményező tényezőket. Szükséges, hogy a platformokra kötelező szabályok megalkotásával biztosítsuk az applikáción keresztül munkát végző személyeknek az egyes platformok közötti váltás lehetőségét úgy, hogy „platform önéletrajzuk”, vagyis az értékelési minősítésük ne vesszen el ilyen esetekben. A továbbiakban a hordozhatóság biztosításának érdekében ki kell mondani, hogy ezek az adatok a munkavégző tulajdonát képezik.^{xvii} Az Európai Parlament jelentésében megfogalmazottak gyakorlatba való átültetésével egy rugalmasabb és a munkavégzőkkel szemben barátságosabb, kooperatívabb digitális teret alkothatunk meg, amely a munkavégzők számára a rugalmasságot egyaránt biztosítja a munkavégzés, a munkaidő és a platformok közötti váltás tekintetében is.

Felhasznált irodalom:

ⁱ A hazánkban is elterjedt Bolt esetében például ez a bevett megoldás.

ⁱⁱ DE STEFANO, Valerio: The rise of the “just-in-time workforce”: on-demand work, crowd work and labour protection in the “gig-economy”. In: Comparative Labor Law and Policy Journal, Vol. 37(3), 2016. p. 471-503

ⁱⁱⁱ A Wolt csapata: Mindent a Woltról. <https://wolt.com/hu/hun/budapest/article/how-does-wolt-work-general> (letöltés ideje: 2021. június 14.)

^{iv} BODA Boglárka: A teljesítményértékelés szervezeti és egyéni dimenziói a köz- és a versenyszférában. In: Hadtudomány, 25. évf., 2015. 95. o.

^v DE STEFANO, 2016, i.m. p. 471-503

^{vi} RÁCZ Ildikó: Teljesítményértékelés – kiszervezve? In: Pál Lajos - Petrovics Zoltán: Visegrád 15.0. A XV. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai. Budapest, 2018, Wolters Kluwer Hungary. 417-432. o.

^{vii} GYULAVÁRI Tamás: A foglalkoztatás bizonytalan formáinak szabályozása. Élet a munkaviszonyon túl. Akadémiai doktori értekezés. Budapest, 2019. április. 255. o.

^{viii} RÁCZ Ildikó: Algoritmizált teljesítményértékelés. In: Infokommunikáció és Jog, XV/70. 2018. június. 32-36. o.

^{ix} RÁCZ, 2018, i.m. 426-429. o.

^x Uo. 429. o.

^{xi} Európai Parlament: Jelentés a közösségi gazdaságra vonatkozó európai menetrendről (2016/0000(INI)), A8-0195/2017, 11.5.2017, 41. pont

^{xii} RÁCZ, 2018, i.m. 429-430. o.

^{xiii} Európai Parlament: Jelentés a közösségi gazdaságra vonatkozó európai menetrendről, i.m., 41. pont

^{xiv} SIPP, Kati: Ratings in the Gig Economy Are a Mess. Here's How to Fix Them. <https://www.wired.com/story/how-to-fix-ratings-in-the-gig-economy/> (letöltés ideje: 2021. június 14.)

^{xv} ALOISI, Antonio – DE STEFANO, Valerio – SILBERMAN, Six: A Manifesto to Reform the Gig Economy. Pagina99 (Milan, 29 May 2017), <http://www.pagina99.it/2017/05/29/a-manifesto-to-reform-the-gig-economy/> (letöltés ideje: 2021. június 14.)

^{xvi} PERKINS, David: How Digital Platforms Are Changing The Gig Economy For Independent Workers. <https://www.linkedin.com/pulse/how-digital-platforms-changing-gig-economy-workers-david-perkins/> (letöltés ideje: 2021. június 14.)

^{xvii} ALOISI – DE STEFANO – SILBERMAN, 29 May 2017, i.m.

Incze Johanna*

Szabályozási kihívások az online társadalomban: az elfeledtetéshez való jog és a hamis hírek átfogó elemzése

Absztrakt: Az internet a világ legnagyobb ötletpiaca, lehetővé teszi gondolataink közlését, véleményünk kifejezését, vállalatunk reklámozását és sok egyéb mást. A világhálón az információ-csere gyorsabbá, egyszerűbbé és olcsóbbá vált, mint valaha. Az általunk megosztott és a rólunk gyűjtött adatok létrehozzák online identitásunkat, egy olyan profilt, amely alapján mások következtetéseket vonnak le rólunk, döntéseket hoznak meg velünk kapcsolatban. Az on-line társadalomban számos, jogi szempontból aggályos jelenséggel találkozunk, tanulmányomban az elfeledtetéshez való jog témakörét ismertetem.

I. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Az internet előtti világban a felejtés mind egyéni, mind társadalmi szinten természetes volt, míg az emlékezés erőforrások felhasználását igényelte: pénzt, időt, energiát, technológiát és intézményeket.ⁱ A technológia térnyerésével, valamint azon társadalmi igény megjelenésével, mely a lehető legtöbb információ megőrzésére és visszakereshetőségére irányul, e tendencia megváltozott. A digitalizáció lehetővé tette az egyszerű információkeresést, a digitális memória globális elérését és a költséghatékony tárolást. Először az emberi történelemben lehetővé vált számunkra, hogy az emlékezés könnyebbé és olcsóbbá váljon, mint a felejtés.ⁱⁱ Az emberi memória nem tökéletes: sokszor téved, változik, egyes tények vagy események fontossága relativizálódik, ez pedig arra készteti az embert, hogy a gépi memória emlékezőképességében és információinak valóságtartalmában jobban bízson.ⁱⁱⁱ E folyamat végső soron azt eredményezi, hogy a humán emlékezet háttérbe szorul, majd végleg eltűnik. A digitális emlékezet kétségtársa számos előnyös, ugyanakkor igen sok hátrányos változást is hozott az élet különböző területein. Pozitív hozományként értékelhető a Facebook és a hasonló közösségi oldalak tekintetében a gyors információcsere lehetősége, az állandó elérhetőség, információk millióinak megosztása. A közösségi média könnyebbé és

* A Szerző az ELTE Állam – és Jogtudományi Karán végzett jogász, a JÖSz Szakkollégium korábbi tagja.

hatékonyabbá tette a hétköznapijainkat, munkánkat, tanulmányainkat. Az üzleti szféra vállalkozásai előszeretettel segítségül hívják a digitális kor vívmányait, adatbányászattal és adatelemzéssel eddig nem látott versenyelőnyhöz jutnak, kisebb befektetéssel is hatékonyabban tudnak működni, mint előtte.^{iv} Ugyanakkor a digitális emlékezet áldozatot is követel, ezen áldásos hozományért cserébe az emberek magánéletét, személyes adatait, privát információit kéri ellenértékként. Egy hangzatos megfogalmazás szerint ezen adatok birtokában az internet „vasmemóriával” rendelkezik: az egyének által – saját magukról – megosztott információkból digitális lábnyomokat, míg az egyénekről mások által megosztott adatokból pedig digitális árnyékokat hoz létre.^v Ez sok esetben azért kedvezőtlen, mert ezen információk az online térben bárki számára hozzáférhetővé válnak, így az emberekről olyan digitális profil alakulhat ki, amely nem tükrözi valódi személyiségüket.

Mayer-Schönberger Delete című – a témában korszakalkotó – könyvében egy döbbenetes esetre hívta fel a figyelmet: a könyv írásának időpontjában Németországban egy politikust azért bocsátottak el a munkájából, mert egy közösségi oldalon visszakövethetővé vált, mely csoporthoz csatlakozott a múltban, és ezek között fellelhető volt néhány megkérdőjelezhető nevű és múltú online közösség is.^{vi} A könyv említi egy másik, hasonló esetet is. 2006-ban egy frissdiplomás, egyedülálló anya tanárként munkahelyet keresett, nagy reményekkel vágott bele a pályakezdésbe, ám az egyetem döntéshozói közölték vele: sosem lehet tanár belőle. A hölgy pár évvel korábban közzétett egy képet a MySpace profilján, amelyen kalóz kalapot viselt és műanyag pohárból ivott, alatta pedig a „részeg kalóz” felirat volt olvasható. Stacy Synder az általa megosztott képet régen elfelejtette, az internet azonban emlékezett rá. Később perre vitte ügyét, azonban a bíróság elutasította keresetét.^{vii} Stacy esete nem az első, s nem is az utolsó, e jelenség gyakori a munkaerőpiacon. Egy – a Microsoft által végzett – felmérésből kiderült, hogy Amerikában a munkaerő-toborzó és HR-szakemberek 75%-át utasítják arra, hogy végezzen online kutatást a jelöltekről, és 70%-uk arról számolt be, hogy elutasította a jelöltet az interneten talált információk miatt.^{viii} Ki kell mondanunk tehát aényt, hogy az örök emlékezet a zéró tolerancia világának egyik alappillérvé is vált, a bármikor lehívható információk az egyéneket erősen korlátozzák a szabad választásban, emellett pedig az információs túlhatalommal rendelkező feleknek lehetővé teszi, hogy a megkövetelt viselkedéstől eltérő magatartásokat szankcionálják.^{ix} A digitális memória jellemzőit megismerve különösen helytállónak hangzik a következő állítás: „*Bármennyire is kiterjedt az interneten keresztül elérhető információ mennyisége, néha a legértékesebb információ az, amit nem lehet megtalálni.*”^x

II. AZ ELFELEDTETÉSHEZ VALÓ JOG MEGÍTÉLÉSE A GOOGLE ÜGY FÉNYÉBEN

Az elfeledtetéshez való jog természetének megértéséhez első lépésként az alapját képező Google ítélet lényegét ismertem. Az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: a Bíróság vagy EUB) 2014. májusában hozta meg döntését abban az előzetes döntéshozatali eljárásban, amely egyfelől a Google Spain SL és a Google Inc., másfelől pedig a spanyol adatvédelmi ügynökség és Mario Costeja González közötti jogvitában folyt.^{xi} Az érintett 2009-ben panaszt nyújtott be a spanyol Adatvédelmi Hatósághoz (a Google Spain SL és a Google Inc., valamint a Vanguardia Ediciones SL ellen), mert a Vanguardia újságban egy tíz évvel korábbi közlemény szerepelt Gonzales köztartozásairól, valamint ingatlana elárverezéséről.^{xii} González nem vonta kétségbe az adatok valóságtartalmát, azonban – mivel tartozásait már több éve rendezte – arra kérte a spanyol hatóságot, hogy kötelezze a napilapot a közlemények törlésére, illetve a Google Spaint arra, tegyen lépéseket annak érdekében, hogy a nevével összefüggésben a kifogásolt adatok ne legyenek a keresési találatok között. A Hatóság a Vanguardia tekintetében elutasította a panaszt és megállapította, hogy a hivatkozott információk közzététele nem ütközött jogszabályba. A Google Spain és Google Inc. tekintetében a panasznak helyt adott. A Google fellebbezését követően a spanyol legfelsőbb bíróság az ügy tárgyában előzetes döntéshozatali kérelmet terjesztett elő az Európai Unió Bíróságához (továbbiakban: a Bíróság vagy EUB).^{xiii} A Bíróság ítéletének ismertetésével folytatom az ügy bemutatását.

Az EUB ítéletében megállapította, hogy a keresőmotorok üzemeltetői az adatvédelmi irányelv értelmében adatkezelőnek, tevékenységük pedig adatkezelésnek minősül.^{xiv} A keresőmotorok az interneten adatok gyűjtését végzik, amelyeket indexáló programokkal rögzítenek és rendszereznek, ezt követően pedig a felhasználók számára hozzáférhetővé tesznek (a keresés találati listájaként), ezáltal tevékenységük az irányelv tárgyi hatálya alá vonható.^{xv} A Bíróság kihangsúlyozta továbbá, hogy a keresőmotorok tevékenysége érinti a magánélethez és a személyiségi jogokhoz fűződő alapvető jogokat, ezért működtetői felelősek e jogok védelméért.^{xvi} Működésük megkönnyíti az információk terjesztését, az adatokat globálisan elérhetővé teszik az internethasználók számára. Tehát aki más nevére rákeres a világhálón (a Google Keresőben), könnyebben és gyorsabban megtalálja azokat a weboldalakat, amelyeken az adatokat közzétették.^{xvii} Emellett tevékenységük lehetővé teszi a felhasználók számára, hogy egyfajta strukturált áttekintést kapjanak a személyekre vonatkozó információkról és egy részletes profilt alakítsanak ki az egyénekről.^{xviii} Így tehát a keresőmotorok működését el kell határolni a szokásos honlapszerkesztők adatkezelésétől és meg kell állapítani fokozott felelősségüket a személyes adatok védelméhez fűződő jogok

érvényre jutásának biztosításában.^{xxix} A keresőmotor-üzemeltetők az adatalanyok kérelmére (egyes pozitív feltételek teljesülése mellett) kötelesek eltávolítani meghatározott keresőszavakhoz kapcsolódó találatokat a keresési eredmények listájáról.^{xx}

E döntésében a Bíróság megalkotta az elfeledtetéshez való jog vonatkozásában alkalmazandó tesztet. Eszerint mérlegelni kell az adatkezelő és az adatalany versengő alapjogai tekintetében, utóbbi magánszférájának védelméhez fűződő joga megelőzi a keresőmotor működtetőjének gazdasági érdekét és a nyilvánosság érdekét is, mely arra irányul, hogy a kérdéses információhoz az érintett személy nevének keresése során hozzáférjen.^{xxi} Az alapjogvédelem biztosításához nem szükséges tényleges kár elszenvedése, így tehát az adatalanyok nem kell bizonyítani konkrét jogsérelem bekövetkeztét.^{xxii} Fontos azonban kiemelni, hogy az érintett közéletben játszott szerepe miatt vagy a nyilvánosság nyomós érdeke igazolásával e jogok korlátozhatóak, tehát az információkhoz való hozzáféréstől ez esetben nem kizárólag az adatalany dönt.

A döntés során felmerült az extraterritorialitás kérdésköre is, hiszen a Google Inc. az Egyesült Államokban rendelkezik székhellyel, így kétséges volt, hogy e világvállalat tevékenysége milyen vonatkozásban vonható az uniós jog hatálya alá. Ezen ügy jellegzetessége, hogy elvált egymástól az irányelv tárgyi hatálya, valamint az uniós jog hatálya alá tartozó személy és tevékenység. A Google Spain-nel szemben – székhely alapján – a területi elvre alapított joghatóság megállapítható volt, ám ahhoz, hogy a Google Inc.-t is az uniós jog hatálya alá vonja a Bíróság, egy új konstrukciót kellett alkotnia: ez az anya-és leányvállalat közötti elválaszthatatlan egység megállapítása lett.^{xxiii} Az ítélet értelmezése szerint a Google keresőjének spanyol verziója egyrészt hozzáférést biztosít a honlapokon elhelyezett információkhoz, másrészt pedig ár ellenében – a keresőszavakhoz kapcsolódó – reklámokat is elhelyez. Ennek nyújtásához a Google Spain biztosítja a reklámhelyek értékesítését és reklámozását, ez pedig nagymértékben hozzájárul az anyavállalat nyereségességéhez. Így tehát a spanyol leányvállalat által végzett reklám és kereskedelmi tevékenység miatt a szolgáltatást az adatvédelmi irányelv hatálya alól nem lehet kivonni.^{xxiv} Az EUB érvelése szerint a Google Inc. anyavállalat adatkezelését kiemelten fontos az uniós jog hatálya alá vonni, hiszen ennek hiányában nem lehetne teljeskörűen biztosítani az adatkezeléssel érintett természetes személyes jogainak hatékony védelmét.^{xxv}

A Bíróság a fent ismertetett érvek rögzítését követően megállapította, hogy a González személyes adatait tartalmazó találati listán történő adatkezelés jogellenes, a Google köteles törölni a linkeket, azt azonban nem várta el, hogy az archivált újságot megváltoztassák a személyes adatok védelmére hivatkozva. González adatai továbbra is hozzáférhetőek

maradtak, azonban lényegesen nagyobb erőfeszítéssel váltak fellelhetővé. Ahogy említettem, az ügyben a Bíróság döntését az akkor hatályban lévő Adatvédelmi Irányelv vonatkozó rendelkezéseire, valamint az uniós Alapjogi Charta 7. és 8. cikkére alapozta.^{xxvi} Előbbi a magánélet védelmét, utóbbi pedig a személyes adatokkal való rendelkezés lehetőségét biztosítja az érintettek számára.

A Google Spain ügyben hozott döntés nagy visszhangot váltott ki Európában és a kontinensen kívül is, az ítéletben megállapított teszt pedig azóta is a nemzeti adatvédelmi hatóságok iránymutatójaként szolgál. A keresőmotorok képviselői az ítélet közzétételét követően rövidesen ismertették álláspontjaikat, melyben többnyire vitatták a döntést és kevésbé értettek egyet a Bíróság megállapításaival. David Drummond, a Google ügyvédje, a Bíróság ítéletére adott válaszában a következő kifogást emelte: az EUB döntésben nem vette figyelembe a világvállalat tulajdonságait, többek között azon tényeket, hogy a Google az adatok ismerete és ellenőrzése nélkül működik, ezért nem felelős a hivatkozásokon elérhető tartalomszolgáltató által közétett tartalomért.^{xxvii} Egy keresőmotornak minősül, amely nem aktív, csupán hozzáférést biztosít az általa nem ismert anyagokhoz. Ennek megfelelően pedig a törlési kérelmeket a tartalomszolgáltató weboldal üzemeltetője felé kell benyújtani, hiszen csak ő tudja törölni a tartalmat.^{xxviii}

Érdekességgé megemlíthető a döntést követően kialakult ironikus helyzet, miszerint González nevét és történetét megismerte a világ, annak ellenére, hogy ő éppen ezzel ellentétes hatást, azaz a végleges elfeledtetést kívánta elérni az adósságaival kapcsolatos közlemények vonatkozásában. Ezt Streisand-effektusnak nevezik, mely kifejezés azt a jelenséget írja le, amikor az interneten publikált információ eltávolítására tett kísérlet ellentétes hatást vált ki, ennek következtében szélesebb körben ismertté válik.^{xxix} Hasonlóképpen megfigyelhető ezen effektus azokban az esetekben is, amikor a Google eleget tesz az egyes törlési kérelmeknek, ezt követően pedig az eredmények között megjelenik a következő üzenet: a tartalom egy részét eltávolították az elfeledtetéshez való jog nevében.^{xxx} E sor hatására még inkább nő az érdeklődés az eltávolított tartalom iránt, az eredeti céltól eltérő hatást eredményezve. Hasonló reakciót vált ki a Wikipédia gyakorlata is, ugyanis az oldal közzétette azon cikkek listáját, amelyeket a Google eltávolított. A lista ekként egyfajta emlékeztetőként szolgál az elfeledtetni kívánt tartalmakról. E gyakorlat megengedett, nem lépi át a törvényesség határait, hiszen a Bírósági határozat kifejezetten az oldalakra mutató linkek eltávolítását kérte, nem pedig az oldalak tartalmának törlését, ezek továbbra is rendelkezésre állnak az újságok vagy más források weboldalain.^{xxxi}

III. EGY ÚJ KORSZAK KEZDETE: AZ INFORMÁCIÓS ÖNRENDELKEZÉSI JOG MEGERŐSÍTÉSE

Az Európai Unió döntéshozói felfigyeltek a digitális világ – elsősorban adatvédelemmel kapcsolatos – kihívásaira, amelyek hamarosan válasz elé állították, és egy új szabályozói környezet kialakítására készítették őket. Az Európai Bizottság 2012 elején új adatvédelmi rendeletet javasolt a 95/46/EK irányelv utódjaként.^{xxxii} Ebben az évben egy négyéves munka vette kezdetét, melynek eredményeképpen 2016 áprilisában az Európai Tanács és az Európai Parlament elfogadta a természetes személyek személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2016/779 rendeletet (továbbiakban: GDPR vagy Rendelet) és az ahhoz kapcsolódó 2016/679 irányelvet. A Rendelet egyik legerőteljesebben kritizált szabályozási tárgya a 17. és 19. cikkben szabályozott elfeledtetéshez való jog lett.

A zároláshoz való jogot korábban már az irányelv is nevesítette a 12. cikk b) pontjában, azonban ez az uniós államokban nem volt közvetlenül alkalmazandó jogszabály, csak iránymutatásként szolgált a tagállami jogalkotóknak az egyes adatvédelmi szabályok megalkotásánál.^{xxxiii} Tehát az érintetteknek azon jogosultsága, hogy kérelmezzék a rájuk vonatkozó személyes adatok eltávolítását az adatkezelőtől, nem a GDPR újdonsága. A Rendelet azonban kiegészítette és kiterjesztette a felejtés jogát, hogy erősítse az adatalanyok információs önrendelkezési jogát az online világban is.^{xxxiv} A GDPR e körben az érintett törléshez való jogát, e jog digitális térben való alkalmazásának szabályait, valamint e jog gyakorlásának feltételeit és korlátait szabályozza.^{xxxv} Ahhoz, hogy e jogintézmény lényegét és legfontosabb aspektusait megismerjük érdemes tisztázni néhány fogalmat és definíciós változást, amely a Rendelet szabályozásában megjelent.

Először is fontos megvizsgálni, mely adatokat védi a Rendelet, azaz mely személyes információk vonatkozásában érvényesülhet a felejtéshez való jog. A személyes adatok köre igen széles, tulajdonképpen minden, az azonosított vagy azonosítható érintett személlyel kapcsolatos információ e körbe vonható, így többek között a név, a lakcím, javadalmazással kapcsolatos információ vagy a személyazonosító igazolvány száma is személyes adatnak minősül.^{xxxvi} E felsorolásba bekerült továbbá az online azonosító, a helymeghatározó adat és a genetikai adat is, sőt a GDPR preambuluma kifejezésre juttatja, hogy az IP-cím és a cookie-azonosító is identifikálja az érintettet.^{xxxvii} A Rendelet emellett magasabb védelmet, biztosít az ún. különleges adatoknak is, ilyen adatok között említi a genetikai, biometrikus és egészségügyi adatokat is, amelyeket egyúttal definiál.^{xxxviii}

A Rendelet alapján meg kell határoznunk azt is, mi minősül adatkezelésnek és ki az adatkezelő, illetve az adatfeldolgozó. Ezzel kapcsolatban elmondhatjuk, hogy bármely, adatokon végzett művelet adatkezelésnek tekintendő.^{xxxix} Az adatkezelő az, aki a személyes adatok kezelésének céljait és eszközeit meghatározza, míg az adatfeldolgozó, aki az adatkezelő nevében személyes adatokat kezel.^{xl} A Rendelet megemlíti továbbá a közös adatkezelő fogalmát is, ekkor az adatkezelés célját és eszközeit két vagy több adatkezelő közösen határozza meg.^{xli} Itt fontos kiemelni a 29-es Adatvédelmi Munkacsoport véleményét a közösségi oldalak üzemeltetői kapcsán. Ezen álláspont értelmében a közösségi oldalak és a különféle alkalmazások üzemeltetői adatkezelőknek minősülnek, hiszen ők határozzák meg az oldalak legalapvetőbb tulajdonságait és ők döntenek arról is, hogy milyen célra használhatóak fel az adatok. Ezen oldalak felhasználóit a legtöbb esetben érintetteknek tekinthetjük.^{xlii}

A Rendelet tárgyi hatálya kiterjed valamennyi – részben vagy egészben – automatizált adatkezelésre, valamint az olyan, nem automatizált adatkezelésre, amely valamely nyilvántartási rendszer részét képezi.^{xliii} Lényeges megemlíteni, hogy a tárgyi hatály alól is léteznek kivételek, így a GDPR nem alkalmazandó az uniós jog hatályán kívüli tevékenységek tekintetében, illetve akkor sem, amikor a természetes személy kizárólag személyes célra vagy otthoni tevékenység keretében végez adatkezelést.^{xliv} A Rendelet területi hatálya olyan adatkezelőre alkalmazandó, akinek tevékenységi helye az Európai Unióban található. Amennyiben az adatkezelő vagy az adatfeldolgozó nem rendelkezik az EU-ban tevékenységi hellyel, de az EU-ban tartózkodó érintettekre vonatkozó személyes adatokat kezel, ebben az esetben is a GDPR szabályai alkalmazandóak. Tehát akkor is az uniós szabályozást kell alkalmazni, ha az adatkezelés az Európai Unióban tartózkodó érintettek számára történő szolgáltatásnyújtás vagy az érintettek EU-n belüli megfigyeléséhez kapcsolódik.^{xlv} A GDPR extraterritoriális hatálya biztosítja tehát, hogy amennyiben az adatkezelők, keresőmotorok uniós államok polgárainak adatait kezelik, a Rendelet hatálya akkor is kiterjed rájuk, ha szerverük tevékenységi hellyel uniós államban nem rendelkezik, azaz nem minősülnek uniós adatkezelőknek. Ahogy a Google ügy érveinek ismertetésekor is láttuk, ez a rendelkezés azért kiemelten fontos, mert a legtöbb adatkezelő székhelye az Egyesült Államokban található.

A Rendelet két módon is korlátozza a felejtéshez való jog érvényesítését. Egyrészt meghatározza, mely esetekben illeti meg az érintettet, másrészt egyes „erősebb érdek” érvényesülésének célzata miatt még a pozitív feltételek fennállása esetén is kizárja a felejtéshez való jogot.^{xlvi}

A 17. cikk (1) bekezdésében felsorolt esetek közül legalább egynek fenn kell állnia ahhoz, hogy a felejtés joga gyakorolható legyen. Ezen pozitív feltételek a következők:

1. Megszűnt az adatkezelés célja. A Rendelet alapelveként rögzíti, hogy személyes adatokat kizárólag célhoz kötötten és meghatározott ideig lehet kezelni. E feltétel esetén az adatok gyűjtése és kezelése eredetileg jogszerű volt, azonban az eltelt idő alatt valamilyen okból kifolyólag az eredeti cél megszűnt, az adatkezelő pedig nem törölte magától a kérdéses adatokat.^{xlvi}

2. Az érintett visszavonta a hozzájárulását és az adatkezelésnek nincs más jogalapja. A Rendeletnek megfelelő hozzájárulás egyik alapvető feltétele, hogy bármikor – negatív következmények nélkül – visszavonható legyen.^{xlvi} A GDPR a hozzájárulás kritériumaként önkéntes, konkrét, megfelelő tájékoztatáson alapuló és egyértelmű kinyilvánítást kíván meg.^{xlvi} Fontos kiemelni, hogy az adatkezelőt terheli a bizonyítási felelősség a tekintetben, hogy az érintett az adatkezeléshez valóban hozzájárult.^l A Rendelet egyértelművé teszi, hogy az internetes oldalakon az előre „bepipált” hozzájárulás az adatkezeléshez nem elégséges, hiszen nem teljesíti az előbb ismertetett kritériumokat.^{li}

3. Az érintett tiltakozik az adatkezelés ellen a 21. cikk (1) bekezdése alapján és nincs elsőbbséget élvező, jogszerű ok az adatkezelésre, vagy az érintett ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján tiltakozik az adatkezelés ellen. Az első esetben az eredeti jogalap a közérdek vagy harmadik személy jogos érdeke, ám az érintett vitatja, hogy ezen érdek a saját személyes adatainak védelme kárára elsőbbséget élvezne, tulajdonképpen kifogásolja az érdekmérlegelési teszt eredményét.^{lii} Ilyen esetben az adatkezelőt terheli a bizonyítási teher a teszt eredményének alátámasztására. A második esetben az adatkezelés célja a közvetlen üzletszerzés. Ekkor elegendő az adatalany – indoklás nélküli – kifogása, az adatkezelő nem bizonyíthatja saját érveit, hanem köteles teljesíteni a törlési kérelmet.^{liii}

4. Személyes adatok jogellenes kezelése. E rendelkezés lefedi azokat az eseteket, amikor az adatkezelés bármely okból a Rendelet valamely rendelkezésébe ütközik.^{liv}

5. A személyes adatokat uniós jog vagy tagállami jog által támasztott kötelezettség teljesítéséhez szükséges törölni.^{lv}

6. A személyes adatok gyűjtésére az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások kínálásával kapcsolatosan kerül sor. A Rendelet prioritásként kezeli a gyermekek jogainak védelmét, ezért lehetőséget biztosít arra, hogy a gyermekek által adott hozzájárulás következményei könnyebben orvosolhatóak legyenek. A törlés kérhető kizárólag egyes személyes adatok vonatkozásában az általános hozzájárulás visszavonása nélkül, amennyiben ez technikailag megvalósítható. Ez a jog akkor is gyakorolható, ha az érintett időközben nagykorúvá vált.^{lvi} Az ismertetett esetekben az adatkezelőt terheli bizonyítási kötelezettség, hiszen a Rendelet alapján ő felelős a jogszerű adatkezelésért. Az elszámoltathatóság elve

alapján az adatkezelés folyamán tudnia kell bizonyítani, hogy az adatkezelés a jogszabályi feltételeknek megfelelően történt.^{lvii}

A GDPR meghatározza azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén nem érvényesülhet a törléshez való jog, annak ellenére, hogy az ismertetett pozitív feltételek közül legalább egy fennáll. A korlátozások alapvetően három csoportba sorolhatóak.^{lviii} Az első kategóriába tartoznak a tágran értelmezett információs szabadság, azaz a tájékozódáshoz és a véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlása céljából szükséges érdekek. A második esetben az adatkezelés szükségességét a közérdek (közegészségügyi, tudományos, statisztikai cél) indokolhatja, mely megelőzi az elfeledtetéshez való jog érvényesülését. A harmadik csoportot a magánérdekek kategóriái alkotják, ez esetben az adatkezelés jogi igények előterjesztéséhez, érvényesítéséhez, illetve védelméhez szükséges.^{lix}

A törléshez való jog címzettje tekintetében két fontos aspektust tudunk megkülönböztetni. Előfordulhat, hogy az adatalany az információk törlését a megjelentető weboldal működtetőjétől, azaz az adatkezelőtől kéri, tehát a teljes bejegyzés végleges eltávolítását indítványozza. Az is lehetséges, hogy az érintett az internetes keresőmotor működtetőjéhez fordul és a link eltávolítását kéri a keresési találatok közül. A keresőmotorok találati listájából történő URL eltávolítás tehát nem azonos az adatkezelő általi törléssel, hiszen az első esetben az elérési út fog törlni, a második esetben pedig az adatok teljes eltávolítására is sor kerülhet.^{lx} Amennyiben az adatalany személyes adatainak teljes eltávolítását szeretné, az adatkezelőhöz, valamint az adott weboldal üzemeltetőjéhez kell fordulnia a törlés indítványozásával.

Amennyiben az adatkezelőnek a Rendelet értelmében törölnie kell a kérdéses adatokat, a megvalósítás költségeinek figyelembevételével, valamint az elérhető technológia kereti között meg kell tennie az ésszerűen elvárható lépéseket, hogy tájékoztassa a harmadik fél adatkezelőket arról, hogy az érintett kérelmezte tőle a személyes adatokra mutató linkek vagy személyes adatok másolatának, illetve másolatpéldányának törlését.^{lxi} Ez a legtöbb esetben nagy kihívást jelentő feladat, ezért adatkezelőnek rendelkeznie kell egy nyilvántartással, amelyből megállapítható, mely adatokat és kiknek továbbított.^{lxii}

A legtöbb kérdést felvető 17. cikk értelmezésétől továbbhaladva a Rendelet két további szakaszában találhatunk további rendelkezéseket az elfeledtetéshez való joggal kapcsolatosan. A 18. cikk korlátozási jogot biztosít az információ tekintetében, amennyiben az érintett adatalany vitatja pontosságát, addig az időpontig, ameddig az adatkezelőnek lehetősége nyílik a személyes adatok pontosságának ellenőrzésére. E cikk a korlátozás jogát akkor is érvényesíthetővé teszi, ha az adatkezelés jogellenes, azonban az érintett nem kéri azok

eltávolítását, hanem csupán a felhasználás korlátozását indítványozza. A 19. cikk pedig kötelezi az adatkezelőket, hogy a személyes adatok törlése, korlátozása vagy helyesbítése esetén tájékoztassák a címzetteket a személyes adatokról, kivéve, ha ez lehetetlennek bizonyul, vagy aránytalan erőfeszítést igényel.

A GDPR eredeti, 2012-es javaslata különös hangsúlyt fektetett az olyan adatokra vonatkozó törlési jogra, mely információk akkor láttak napvilágot, amikor az egyén még kiskorú volt. Ezt egy későbbi módosításban az Európai Parlament törölte.^{lxiii} A végleges változat a 65. preambulumbekkezdésben tartalmazza a kijelentést, miszerint *„ez a jog különösen akkor lényeges, ha az érintett gyermekként adta meg hozzájárulását, amikor még nem volt teljes mértékben tisztában az adatkezelés kockázataival, később pedig el akarja távolítani a szóban forgó személyes adatokat, különösen az internetről.”* Kutatásom 5. fejezetében ez a kérdés ismételten visszatér majd, a keresőmotorok törlési kérelem elbírálásának gyakorlatában.

Fontos megemlítenünk, hogy a GDPR szabályozása – már a tervezés szakaszában is – különböző viták tárgya lett. Sokan kiemelték az előnyt, hogy a Rendelet szabályai minden eddiginél nagyobb ellenőrzést biztosítanak az uniós polgároknak személyes adataik felett, ugyanakkor a másik oldalon ellenérvként megjelent a kritika, mely szerint a szabályozás túlságosan megterhelő lesz a kis-és középvállalkozások, a kormányok és a civil társadalmi csoportok számára. Sokan kifejezték abbéli aggályukat, mely szerint a bizonyítás súlyos terhe és az adatvédelem megsértése miatti szankciók visszatartják az induló vállalkozásokat, startupokat és nehezíthetik a magas minőségű tudományos kutatásokat.^{lxiv} A túlfűtött szigorú rendelkezéseket ért kritikák ellenére a Rendelet a világ számos pontján az adatvédelmi rendelkezés mintája lett.^{lxv} Példaként hozható Brazília, ahol az új adatvédelmi törvény 2020-tól alkalmazandó, emellett számos rendelkezése hasonlós a GDPR szabályaival: szintén extraterritoriális hatályú, hasonlóak az érintetti jogok, a Rendelethez hasonlóan definiálja a különleges adatok fogalmát és szélesen értelmezi a személyes adatok körét.^{lxvi}

IV. VERSENGŐ ALAPJOGOK DILEMMÁJA

Első megállapításként fontos kiemelni, hogy az elfeledtetéshez való jog nem csupán egy információ törléséhez való jogot jelenti, e jogosultság az egyének számára hatékony és széleskörű ellenőrzést biztosít személyes adataik felett.^{lxvii} Ezt a fontos aspektust emelte ki az Európai Unió igazságügyi biztosa, amikor a következőképpen fogalmazott: fontos az egyének számára biztosítani a jogot, hogy ellenőrizni tudják saját online identitásukat, hiszen *„személyes életük apró elemi is hatalmas hatással lehetnek, még évekkel az után is, hogy*

megosztották vagy nyilvánossá tették őket.”^{lxviii} Viviane Reding ehhez kapcsolódóan hozzátette, hogy egyúttal szükséges e széleskörű ellenőrzési jog kereteinek meghatározása is, e jogosultság gyakorlása nem jelenheti a történelem teljes törlésének jogát.^{lxix}

Rögzíteni szükséges továbbá, hogy a törlés joga nem abszolút jog, a jogszabályok meghatároznak „erősebb érdekeket”, melyek érvényesülése a felejtés jogát meghátrálásra kényszeríti. Tulajdonképpen versengő alapjogok rivalizálásáról beszélhetünk, amelyek között az egyensúly megteremtése nagy kihívást jelentő feladat, e kapcsolatot évszázadok óta tesztelik.^{lxx} Az érdekmérlegelés során számos szempontot figyelembe kell venni, a konkuráló alapjogok egyensúlyát esetről esetre szükséges vizsgálni.^{lxxi} A GDPR szabályozását is figyelembe véve, valamint a joggyakorlatot és az egyes adatkezelők érdekmérlegelését tanulmányozva főszabályként azt mondhatjuk, hogy az adatalanyokat megillető adatvédelmi jogok és a magánélet védelmét biztosító jogosultságok érvényesülése megelőzi a nyilvánosság tájékoztatásához való jogát és a véleménynyilvánításhoz való jogot.^{lxxii} Ugyanakkor az olyan jellemzők, mint például az érintett közéleti szereplése megakadályozhatják a törlés jogának érvényre juttatását, tehát az európai döntéshozók nem alkottak „szuperjogot” e jogintézmény definiálásával.^{lxxiii}

Kiemelten fontosnak tartom megemlíteni a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (továbbiakban: NAIH vagy Hatóság) 2020 júniusában meghozott határozatát, amely részletesen és átfogóan tárgyalja e két alapjog egymáshoz való viszonyát, az egyes mérlegelési szempontokat, illetve az Alkotmánybíróság – e témában irányadó – rendelkezéseit, megállapításait.^{lxxiv} A határozat tartalmát, illetve az ügy alapját képező tényállást részletesen a Hatóság gyakorlatát tárgyaló 6. fejezetben részletezem, azonban az alapjogokat érintő megállapításait jelen fejezetben tárgyalom. A határozat visszautal a Rendelet – témában releváns – cikkeire, majd kiemeli, hogy a törléshez való jog megfelelő garanciák esetén korlátozható.^{lxxv} Ilyen korlátként hivatkozik a szabad véleménynyilvánításhoz való jogra, mely a demokratikus jogállamok kiemelt alapértékének számít, és amelynek jelentőségét mind az Európai Unió Alapjogi Chartája, mind az Európai Unió működéséről szóló szerződés is kiemelte. A határozat kiemeli: e jog biztosítja az egyének számára, hogy véleményüket, gondolataikat szabadon megfogalmazhassák, kifejezhessék, gyakorlása elősegíti a különböző vélemények, nézetek ütköztetését és az eszmék szabad áramlását. Így tehát az egyén jogosult – a modern technológiák adta keretek között – az adatok megszerzésére, továbbítására és nyilvánosságra hozatalára. E jog magában foglalja az internet szabadságát, a sajtószabadságot, emellett pedig a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerésének és terjesztésének jogát, vagyis az információszabadságot.^{lxxvi} Ahogy a NAIH határozata is utalt

rá, korábban az Alkotmánybíróság több döntésében elvi élel rögzítette, hogy a társadalom valamennyi állampolgára számára biztosítandó a szabad vélemény-és gondolatközlés, mindenki jogosult a közvéleményt alakító nézőpontja kifejtésére.^{lxxvii} Emellett hangsúlyozta, hogy ezen alapjog erősebb védelmet érdemel akkor, „*amikor közügyeket és a közhatalom gyakorlását, a közfeladatot ellátó, illetve a közéletben szerepet vállaló személyek tevékenységét érinti.*”^{lxxviii} Témánk szempontjából kiemelten fontosnak tekinthető az Alkotmánybíróság azon megállapítása, mely szerint a politikai jellegű közéleti szólások szabad kinyilvánítása a véleménynyilvánítás szabadsága legbensőbb védelmi körének részét képezi, az ilyen jellegű véleményközlések erősebb védelmet élveznek és korlátozásuk csak a legszűkebb körben nyerhet igazolást.^{lxxix} Végezetül a NAIH határozatában kihangsúlyozta: az elfeledtetéshez való jog és a véleménynyilvánítás szabadsága alapjogok között elengedhetetlen a megfelelő egyensúly megteremtése, ezen feladat elsősorban a nemzeti hatóságokra és bíróságokra hárul.^{lxxx}

V. GDPR AZ ADATKEZELŐK SZEMPONTJÁBÓL: ÉRDEKMÉRLEGELÉS A GYAKORLATBAN

Az olyan keresőmotorok, mint a Google, rendkívül fontos szereplői a vélemények piacának, összekötik az információkeresőket a közlőkkel. Szoftverük minden pillanatban monitorozza az internetet, keresik az ott fellelhető weboldalakat, amelyeket ezt követően kategorizálnak (indexálnak), egyező keresési eredmények esetén pedig eredményeket listáznak a felhasználók számára. Algoritmusaik nem nyilvánosak, a Google üzleti titkát képezik, egyrészt a konkurencia miatt, másrészt az esetleges visszaélések elkerülése végett.^{lxxxi}

A GDPR nyomán e magánvállalat (és mellette még sok-sok másik) igen széleskörű jogosultságot kapott: mérlegelési és döntési lehetőséget konkuráló alapjogok között. Az érdekmérlegelés jogának magánvállalatokra történő átruházása heves viták tárgyát képezte, kiváltképpen annak a megítélése, vajon egy olyan világvállalat, mint a Google vagy a Bing, milyen szempontok alapján dönt az érintettek kérelméről és alapjogairól. Egyrészt hatalmas terhet jelent egy keresőmotor számára esetről esetre döntenie a törlési kérelmekről, ugyanakkor erőfölényes helyzetbe is hozhatja őket.^{lxxxii} A Google napjainkban vezető szerepet tölt be nyilvánosság számára hozzáférhető információk meghatározásában, ezzel pedig végső soron befolyásolja a demokratikus társadalom működését.^{lxxxiii} Vitatott tehát, ám tényként kezelendő ez az új gyakorlat, jelen fejezetben kifejezetten a Google reakcióit, illetve kialakított mérlegelési szempontjait és döntési eredményeit szeretném részletezni.

A Google Spain ügy nyomán, a bírósági határozat közzétételét követően a Google egy szakértői csoportot alakított azzal a céllal, hogy az elfeledtetéshez való jog érvényesítése nyomán beérkező kérelmek elbírálásához megfelelő szakmai háttérrel rendelkezzen.^{lxxxiv} Az így létrehozott szakértői testület 2015 februárjában jelentést tett közzé, melyben részletesen ismertette, hogy az egyes törlési kérelmek elbírálásakor mely szempontok élveznek prioritást, és mely körülmények fennállása esetén valószínűsíthető az egyes indítványok elutasítása. A vállalatóriás az indítvány beérkezését követően első körben mérlegeli az egyének közéletben betöltött szerepét.^{lxxxv} Így tehát azon személyek, akik politikában betöltött szerep, sportteljesítmény vagy média megjelenések révén a nyilvánosság előtt élik életük egy részét, csekély mértékben számíthatnak kérelmük pozitív elbírálására. Elmondható továbbá, hogy a politikai diskurzusokra, vallási és filozófiai párbeszédre, valamint általános érdekű információkra vonatkozó törlési kérelmek esetében is gyakori az elutasító válasz. Az egyének szenzitív adatai, pénzügyi információi, magán kapcsolattartás adatai vagy a kiskorúakra vonatkozó privát információk esetében azonban a keresési listákról való törlési kérelmek leggyakrabban pozitív elbírálásban részesülnek.^{lxxxvi} További szempontként említhető az információk forrása, melyet a vállalat szintén megvizsgál. Így tehát, ha egy információ újságírói, esetleg kormányzati forrásból származik, a listáról való eltávolítási indítványt rendszerint elutasítja. Az elbírálás során figyelembe veszi továbbá az idő múlását és a közvélemény érdeklődésének elhalványulását is, mely rendszerint keresési találatok közül való eltávolítást eredményezi. Ezzel ellentétben egyes kiemelt súlyú információk, így többek között a bűncselekményekkel kapcsolatos adatok hosszú idővel is relevánsak, ezáltal hozzáférhetőek maradnak.^{lxxxvii}

Az érintettek jogérvényesítését könnyítő céllal, valamint a transzparencia kritériumoknak eleget téve Átláthatósági Jelentést, illetve ezzel kapcsolatban egy kérdések és válaszok jellegű összefoglaló dokumentumot találunk a Google oldalán.^{lxxxviii} E weblap tanulmányozása kiemelten hasznos az egyes panaszosok számára, hiszen a vállalat összegzi a kérelmek elbírálásának legfontosabb szempontjait, statisztikai adatokat közöl az eddig beérkezett indítványok jellemzőivel kapcsolatban, valamint a jogérvényesítést elősegítve online kitölthető űrlapot is tartalmaz az adatalanyok számára. Ezen űrlap kitöltése az érintettek igényérvényesítésének legelső lépcsőfokát jelenti.^{lxxxix} A kérelem elektronikus úton benyújtható, amelyet a beérkezést követően a vállalat – különleges képzésen részt vett – szakértő munkavállalói bírálnak el egyedileg. A döntésről az érintett értesítő e-mailt kap, kedvezőtlen elbírálás esetén egy rövid magyarázat mellékelével. A weboldalon megtaláljuk

azon esetek tömör leírását példálózó jelleggel, amelyeket pozitívan, illetve azok kivonatát is, amelyeket kedvezőtlenül bírált el. A következő néhány bekezdésben ezen esetek közül foglalok össze párat, azon kérelmeket és döntéseket, amelyek során jól látható a keresőmotor döntési mechanizmusának mintázata, azaz a mérlegelés során érvényesülő érdekösszemérés jól nyomon követhető.

Az első esetben a belga adatvédelmi hatóság – amely egy technológiai cégnél korábban dolgozó személy érdekében járt el – kérelmezte, hogy a keresőmotor működtetői távolítsanak el 18 találatot a Google Keresőből. E találatok azzal a peres eljárással foglalkozó hírek és bírósági iratok voltak, amelyet az illető a korábbi megbízója ellen indított jogellenes felmondás és alkalmazotti jogok megsértése miatt. A Google teljesítette a kérést és mind a 18 keresési találatot eltávolította.

A következő példában – egy magánszemély nevében eljárva – a francia adatvédelmi hatóság kérelmezte egy URL eltávolítását a keresési találatok közül. A link egy olyan cikkekre mutatott, amely arról számolt be, hogy az érintett személy megszökött az elmeógyógyintézetből, ahol skizofréniával kezelték. Emellett azt is közölték, hogy az érintett bűnösségét 2011-ben gyilkosság büntette miatt kimondták, ám nem vonták felelősségre állapota miatt. A magánszemély mentális állapotával kapcsolatos szenzitív információk miatt a Google eleget tett az eltávolítási kérelemnek.

A keresőmotor weboldalán olyan eseteket is találunk, amelyekben a linkeket kérésre sem távolították el. Kérelmében egy magánszemély indítványozta, hogy a Google távolítsa el hat linket keresési listájáról, melyek a Panama-akták 2016-os kiszivárgásáról számoltak be. A kérdéses oldalakon egy offshore cég vezérigazgatójaként tüntették fel a panaszost, ő azonban büntetlen előéletű, amelyet megfelelő dokumentumok csatolásával kívánt bizonyítani. A vállalat elutasította a kérelmet, indoklásában megállapította, hogy a kifogásolt tartalom nem kapcsolódik közvetlenül az érintett szakmai életéhez. Emellett az átadott bűnügyi nyilvántartási adatok nem bizonyultak elegendőnek a vádak cáfolatára, hiszen a kérdéses linkeken megjelent tartalmak nem hivatkoztak bűnelkövetésre.

Egy következő példában a finn adatvédelmi hatóság kifogást nyújtott be, melyben sérelmezte egy korábbi törlési kérelem elutasítását. A Google nem távolította el az URL-t egy magánszemély kérelmének elbírálása során, mert a linkeken közölt tartalom arról tanúskodott, hogy a kérelmezőt 2016-ban elítélték fémcsapdák elhelyezése, a közlekedés és a közlekedés biztonságának többrendbeli veszélyeztetése miatt. A keresőmotor az ítélet aktualitására, illetve

az érintett társadalomra veszélyességére tekintettel nem tett eleget az indítványban foglaltaknak. A finn hatóság az indokok ismertetését követően jóváhagyta e döntést.

Kérelem érkezett továbbá a holland adatvédelmi hatóságtól is, mely egy magánszemély érdekében eljárva kérte a Google-t: távolítsa el 45 URL-t a Keresőből. Az érintett az események idején egy gyilkossági ügy gyanúsítottja volt, Hollandia egyik legkeresettebb embere. Őt nemzetközi hajtóvadászat során nem sikerült előállítani, azonban később feladta magát, és több mint tíz éves börtönbüntetésre ítélték emberölés miatt. A Google válaszában megállapította, hogy e rendkívül súlyos bűncselekmény elkövetése, valamint a nyilvánosság tájékoztatáshoz fűződő jogos érdeke miatt a kért URL-eket nem távolítja el.

Az Átláthatósági Jelentés az ismertetett gyakorlati példák mellett statisztikai adatokat is ismeret az egyes kérelmek számát, az eltávolított URL linkek jellemzőit, illetve eltávolíttatni kívánt tartalmat tárolók webhelyek kategóriáit illetően. Ezen adatok tulajdonképpen az elfeledtetéshez való jog érvényesülésének mutatói, igen hasznos és érdekes információkkal szolgálnak e jogintézmény gyakorlati érvényesüléséről. A számadatokat vizsgálva azt látjuk, hogy a keresőmotor működtetőihez 2020. október 10-éig összesen 975 913 eltávolítási kérelem érkezett be és 3 823 197 eltávolíttatni kívánt URL-t jelöltek meg az indítványozók. A felülvizsgálat után eltávolított URL-ek az összes kérelem 46,6%-át teszik ki. A legtöbb URL-t a Facebook, a Twitter, a YouTube és az Annuaire oldalak vonatkozásában törölt a vállalat.^{xc}

E fejezet összefoglalásaként elmondhatjuk, hogy a Rendelet nagy felelősséget helyezett a Google vállára azáltal, hogy bizonyítási terhet rótt tá az arányosság követelményének teljesülése, valamint elutasító kérelmek esetén a kényszerítő, jogos indok fennállta tekintetében.^{xcii} Az eddigi tapasztalatok alapján ugyanakkor megállapítható, hogy a keresőmotorok alkalmazkodtak a GDPR nyomán bekövetkező adatvédelmi változásokhoz, szakmai csoportok alakításával és a jogkeresők informálásával igyekeznek az elfelejtéshez való jog nyomán felmerülő új kihívásoknak megfelelni és érdekmérlegelést végezve megfelelő egyensúlyt teremteni az egyes konkuráló alapjogok között.

VI. A NEMZETI ADATVÉDELMI ÉS INFORMÁCIÓSZABADSÁG HATÓSÁG GYAKORLATA A GDPR NYOMÁN

Hazánkban a NAIH felel a GDPR betartásáért, feladata a személyes adatok védelméhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése.^{xciii} A Rendelet betartásáért való felelőssége körében ellenőrzéseket folytathat le, az adatvédelmi szabályok megsértőit

szankcionálhatja, valamint korrekciós intézkedéseket rendelhet el, így a személyes adatok kezelésének megszüntetésére szólíthatja fel a jogsértő cégeket. A Hatóságnak emellett jogszabály-értelmezést elősegítő, valamint iránymutatást biztosító feladatai is vannak.^{xciii} Az általános adatvédelmi rendelet megsértése súlyos bírságokat vonhat maga után, bizonyos jogsértések esetén 20 millió euróig vagy a vállalat teljes árbevételének 4%-áig terjedő pénzbírság szabható ki. A Hatóság a GDPR alapján az érintetti jogok megsértése miatt először 2018-ban szabott ki bírságot 1 millió forint összegben.^{xciv}

A NAIH minden évben beszámolót tesz közzé tevékenységéről. E dokumentumokban visszatérő kérdésként foglalkozik a törléshez való jog aspektusaival és gyakorlati oldalával, így a Hatósághoz beérkezett kérelmek legfontosabb tartami elemeit és az egyes kérelmek kapcsán hozott döntését is ismerteti. 2017-es évről készült beszámolójában utalást találunk a korábban ismertetett Google ügy egyes rendelkezéseire, illetve a Hatóság állásfoglalására, mely szerint az ítéletben ismertetett teszt alkalmazásával bírálja el a beérkező, elfeledtetéshez való joggal kapcsolatos kérelmeket.^{xcv} Az elfeledtetés joga garanciáival kapcsolatban jogosan merülhet fel a kérdés, hogy egy nemzeti hatóság vagy bíróság mennyiben tud hatékony jogérvényesítő mechanizmusokat biztosítani állampolgárainak egy olyan vállalatóriással szemben, mint a Google. A következő gyakorlati példákon keresztül látni fogjuk, hogy megalapozott érvekkel és megfelelő jogi indoklással a magyar Hatóság a közelmúltban sikereket könyvelhetett el a felejtés joga érvényesítése vonatkozásában, így azt mondhatjuk, hogy e példák eddig bizakodásra adnak okot a jogkeresők számára.

Egy ügyben a panaszos – köztisztelőben álló személy – nehezményezte, hogy a Google keresési találatai között olyan URL-ek szerepelnek, amelyek az elhunyt házastársával és családi életével kapcsolatos kegyeletsértő információkat tartalmaznak.^{xcvi} A keresőmotor a törlési kérelmét közérdekre hivatkozva elutasította, ám a NAIH felszólítását követően végül eltávolította a listáról a kegyeletsértő cikkekre mutató linkeket. Egy másik ügyben az érintett nevének egy politikai párttal való összekapcsolását sérelmezte, tehát nem az URL törlését indítványozta, csupán a nevéhez kapcsolt kifejezés törlését kérte a keresőmotorból.^{xcvii} A Hatóság arra a megállapításra jutott, hogy e kérelem teljesítése nem okoz sérelmet a Google számára és nem korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát, valamint a közvélemény tájékozódáshoz való jogát sem. A Google ezt követően a hatóság döntésének eleget téve törölte a kifejezést a keresőmotorból.

A következő példában a 4. fejezetben hivatkozott, 2020 júniusában hozott határozat megállapításait ismertetem. A döntés alapját egy drónnal készített és az interneten közzétett felvétel képezte, amely egy magántulajdonú ingatlanról készült.^{xcviii} A videofelvételt publikáló

Kérelmezett politikai tartalmú bogbejegyzése mellékleteként jelenítette meg az elkészült felvételeket, melyen az ingatlan közterületről nem látható részei is láthatóak voltak, azonban a videó emberi aktivitást nem ábrázolt. A Kérelmező magánszemély kiemelte, hogy az így elkészült felvételeken látható képsorok a Rendelet „személyes adat” fogalmát kimerítik, ezen adatok kezelése a 6. cikk (1) bekezdése értelmében jogellenesnek tekintendő, hiszen az e szakaszban felsorolt feltételek egyike sem áll fent.^{xcix} Az ingatlan a Kérelmező tulajdonában állt, ugyanakkor nem magáncélra használták, hanem két – politikai kötődésű – cég székhelyeként szolgált. A Kérelmező a 2020 februárjában a Kérelmezetthez intézett, írásbeli tiltakozását kérelméhez mellékelte, hivatkozva a GDPR 21. cikk (1) bekezdésében foglaltakra, hiszen véleménye szerint jelent ezen esetben nem állt fent kényszerítő erejű jogos ok, amely az adatkezelést indokolta volna.^c Emellett a Rendelet 17. cikk (1) bekezdésének c) és d) pontjára hivatkozva a Kérelmezetthez intézett felszólítást a következő tartalommal: a drónvideót törölje teljes terjedelmében és tegye meg a szükséges technikai lépéseket annak elérése érdekében, hogy a további adatkezelők is tudomást szerezzenek e kérelemről, azaz a videóra mutató linkek és személyes adatok másolatpéldányai is – minden fórumról – törlésre kerüljenek. A Kérelmezett álláspontja szerint a hivatkozott adatokat jogos érdekből kezeli. Jogos érdekként – a közvélemény tagjaként – a közügyek megvitatásához fűződő érdekét, valamint médiaszolgáltatói minőségében a tájékoztatáshoz fűződő jogát jelölte meg.^{ci} Kiemelte továbbá, hogy az érintett felvételeken emberi aktivitás nem látszódott, az ingatlan (Google Maps felvételekhez hasonló) felülnézeti felvétele csak nagyon-nagyon tág értelmezés mellett lehetne személyes adatnak minősíthető, hiszen abból semmilyen következtetés nem vonható le a Kérelmezett személyére.^{cii} A felvételt közlő emellett kiemelte, hogy a videó publikálása a GDPR 17. cikk (3) bekezdése a) pontja értelmében a véleménynyilvánítás szabadsága és a tájékozódáshoz való jog gyakorlása érdekében megengedhető volt.^{ciii} A NAIH ezen adatok alapján határozatot hozott, melyben a következő megállapítást tette : a személyes adat fogalmi eleme, hogy az adat, információ alapján a természetes személy azonosított vagy azonosítható legyen, a felvételeken azonban kizárólag az épített telek és a rajta álló épület látható, azon nem szerepel a Kérelmező, sem más természetes személy, így az nem vonható a Hatóság által védeni rendelt személyes adatok körébe.^{civ} A Hatóság tehát a kérelmet elutasította, tekintve, hogy a Kérelmező a Kérelmezett egyéb, cikkben megjelent állítását nem vitatta, kifogásolta. Érdekességként megemlíthető, hogy döntésében a NAIH kitért a drónok használatával kapcsolatos jogi kérdésekre, kiemelte, hogy használatukkal kapcsolatban számos adatvédelmi kérdés rendezésre vár.^{cv} Ezen új technológiai jelenség megjelenése azért is különösen aggályos, mert képes arra, hogy mozgó személyeket megfigyeljen anélkül, hogy erre az

érintettek felfigyelnének. Az adatkezelő így igen könnyen képessé válhat a rejtett megfigyelésre (különösen a kisméretű drónokkal), a drón által megvalósított adatkezelés pedig automata rendszerben történik, így menet közben szinte lehetetlen változtatni rajta. A NAIH véleménye szerint ezen új technológia nem megfelelő használata az egyének magánszférájának nagyarányú megsértéséhez vezethet, tekintve, hogy a drón a levegőből is képes adatokat gyűjteni, innen pedig az állampolgárok eddig nem számíthattak a magánszférájuk elleni hasonló beavatkozásra. A Hatóság tehát kiemelte, hogy fontos és egyre sürgetőbb az irányadó szabályok kidolgozása az ilyen – modern technológiához kötődő – technológiai jelenségek tekintetében.

A NAIH gyakorlatának összefoglalásaként megállapítható, hogy a keresőmotorokkal szemben a magyar hatósághoz is rendszeresen érkeznek panaszok, melyben többnyire azt kifogásolják az érintettek, hogy törlési kérelmüknek nem tett eleget a Kérmezett vállalat. E panaszok elbírálása szoros európai együttműködésben zajlik, egyre több gyakorlati tapasztalat gyűlik össze az egyes érdekek mérlegelése kapcsán és lassan kialakul egyfajta konszenzus az adatok nyilvánosságát illetően.^{cv} A Hatóság drónfelvételek publikálásának jogszerűségét megállapító határozata hivatkozási alapként, egyfajta viszonyítási mérceként szolgálhat a jövőben a jogkeresők számára a politikai tartalmú véleményközlések jogosságát vitató kérelmek tekintetében.

Felhasznált irodalom:

ⁱ MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor: Delete: the virtue of forgetting in the digital age, 2009, Princeton University Press, 164-165.o.

ⁱⁱ Uo.

ⁱⁱⁱ SZÉKELY Iván: Jog ahhoz, hogy töröljenek, In: Információs társadalom, 2013/3-4.sz., Budapest, 10. o.

^{iv} SZÉKELY, 2013, 9. o.

^v DRESSLER, Virginia – KRISTOF, Cindy: The Right to Be Forgotten and Implications on Digital Collections: A Survey of ARL Member Institutions on Practice and Policy, 2018, College & Research Libraries, 2. o.

^{vi} MAYER-SCHÖNBERGER, 2009, 165. o.

^{vii} MAYER-SCHÖNBERGER, 2019, 12. o.

^{viii} SUKMONO, Kurnia, Widhia: 'The Right to be Forgotten': It's flawed concept and the understanding of privacy in the digital age, Academia, 2. o.

^{ix} SZÉKELY, 2013, 12. o.

^x Center For International Media Assistance: Information Not Found: The „Right to Be Forgotten” as an Emerging Threat to Media Freedom in the Digital Age, In: <https://www.cima.ned.org/publication/right-to-be-forgotten-threat-press-freedom-digital-age/> (Utolsó letöltés: 2020. 10. 13.)

^{xi} C-131/12 sz. *Google Spain SL és Google Inc. kontra Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) és Mario Costeja González* ügyben 2014. május 13-án kelt ítélet

^{xii} Döntés, 14. pont.

^{xiii} Döntés, 15- 19. pont

^{xiv} Döntés, 33. pont

^{xv} A 95/46/EK irányelv a GDPR hatálybalépését megelőzően szabályozta az adatvédelem legfontosabb kérdéseit, e döntés meghozatalakor az Irányelv szabályaira támaszkodott a Bíróság.

^{xvi} Döntés, 38. pont

^{xvii} Döntés, 87. pont

^{xviii} Döntés, 80. pont

^{xix} Döntés, 83. pont

^{xx} Döntés, 88. pont

^{xxi} Döntés, 97. pont

^{xxii} Döntés, 96. pont

- xxiii LÁNCOS Petra Lea: Az elfeledtetéshez való jog extraterritoriális kérdései, In *Medias Res*, 2017/2, Budapest
- xxiv KLEIN Tamás, TÓTH András: *Technológia jog - Robotjog - Cyberjog* [Digitális kiadás], Budapest, 2019, Wolters Kluwer Kft, In: https://mersz.hu/hivatkozas/YOV1766_39_p8#YOV1766_39_p8 (Utolsó letöltés: 2020.04.30.)
- xxv LÁNCOS Petra Lea: Az elfeledtetéshez való jog extraterritoriális kérdései, In *Medias Res*, 2017/2, Budapest
- xxvi Döntés, 97-99. pont
- xxvii ESPOSITO, Elena: Algorithmic memory and the right to be forgotten on the web, In: *Big Data & Society*, 2017, 3. o.
- xxviii Uo.
- xxix CARTER, 2016
- xxx ESPOSITO, 2017, 6. o.
- xxxi Uo.
- xxxii CARTER, Edward, L.: The Right To Be Forgotten, Oxford Research Encyclopedia, 2016, In: <https://oxfordre.com/communication/view/10.1093/acrefore/9780190228613.001.0001/acrefore-9780190228613-e-189> (Utolsó letöltés: 2020. 04. 29.)
- xxxiii LUKÁCS Adrienn: Adatvédelmi irányelv és rendelet, avagy hogyan változott a közösségi oldalakra vonatkozó szabályozás az Európai Unió adatvédelmi reformjával? Szeged, 2017, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 133-134. o.
- xxxiv A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója 2016. évi tevékenységéről, 2018, Budapest, 25-26. o.
- xxxv Uo.
- xxxvi GDPR 26. cikk
- xxxvii GDPR 4. cikk és (30) preambulumbekkezdés
- xxxviii GDPR 4. cikk (13)-(15) bekezdés
- xxxix GDPR 4. cikk (2) bekezdés
- xl GDPR 4. cikk (7)-(8) bekezdés
- xli GDPR 26. cikk (1) bekezdés
- xlii LUKÁCS, 2017, 35. o.
- xliiii GDPR 2. cikk (1) bekezdés
- xliv GDPR 2. cikk (2) bekezdés
- xlvi BÍRÓ János, KISS Ernő, TARI István, VASS Norbert: *Jogalapok, érinteti jogok, Nemzeti Közszoigalati Egyetem*, 2018, Budapest, 49. o.
- xlvii Uo.
- xlviii GDPR 7. cikk (3) bekezdés
- xlix GDPR 4. cikk 11. bekezdés
- l GDPR 42. preambulumbekkezdés
- li GDPR 32. preambulumbekkezdés
- lii BÍRÓ et al., 2018, 49. o.
- liii Uo.
- liv BÍRÓ et al., 2018, 50. o.
- lv Uo.
- lvi GDPR 65. preambulumbekkezdés
- lvii GDPR 5. cikk (2) bekezdés
- lviii A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója 2016. évi tevékenységéről, 2018, Budapest, 25-26. o.
- lix GDPR 17. cikk (3) bekezdés a)-e) pont
- lx A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója 2017. évi tevékenységéről, 2018, Budapest, 87. o.
- lxi GDPR 17. cikk (2) bekezdés
- lxii GDPR 82. cikk
- lxiii CARTER, 2016
- lxiv ALESSI, Stefania: Eternal Sunshine: The Right to Be Forgotten in the European Union after the 2016 General Data Protection Regulation, *Emory International Law Review*, 2017, In: <https://law.emory.edu/eilr/content/volume-32/issue-1/comments/eternal-sunshine-right-european-union-2016-regulation.html> (Utolsó letöltés: 2020. 10. 13.)
- lxv A GDPR exportja, In: https://gdpr.blog.hu/2018/08/15/a_gdpr_exportja (Utolsó letöltés: 2020. 04. 29.)
- lxvi Uo.
- lxvii WERRO, Franz: *The Right To Be Forgotten*, 2020, Springer, 18. o.
- lxviii CARTER, 2016
- lxix ESPOSITO, 2017, 7. o.
- lxx WERRO, 2020, 18. o.
- lxxi SCHAUER Petra: Az elfeledtetéshez való jog az új adatvédelmi rendelet tükrében, *Infokommunikációs és jog*, 2017/2, Budapest, 88. o.
- lxxii Uo.
- lxxiii Uo.
- lxxiv Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság 2020/4228 Határozata, In: <https://www.naih.hu/files/NAIH-2020-4228-hatarozat.pdf> (Utolsó letöltés: 2020. 10. 10.)
- lxxv NAIH 2020/4228 számú Határozata, 9. o.
- lxxvi Uo.
- lxxvii NAIH 2020/4228 számú Határozata, 10. o.
- lxxviii Uo.
- lxxix Uo.
- lxxx NAIH 2020/4228 számú Határozata, 9. o.
- lxxxi BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: A keresőmotorok és a szólásszabadság kapcsolata, In: *Iustum Aequum Salutare*, 2018/XIV, 158-159. o.
- lxxxii Helyzetjelentés az elfelejtéshez való joggyakorlati érvényesüléséről, In: http://nmhh.hu/cikk/194495/Helyzetjelentés_az_elfeledtetéshez_valo_jog_right_to_be_forgotten_gyakorlati_ervenyeseleserol (Utolsó letöltés: 2020. 04. 29.)
- lxxxiii Uo.
- lxxxiv CARTER, 2016
- lxxxv Uo.
- lxxxvi Uo.
- lxxxvii Uo.

^{lxxxviii} Átláthatósági Jelentés: Tartalomeltávolítási kérelmek az EU-s adatvédelmi jog alapján, In: <https://transparencyreport.google.com/eu-privacy/overview> (Utolsó letöltés: 2020. 10.10.)

^{lxxxix} Átláthatósági jelentés: A keresési eredmények közül való eltávolításra irányuló európai adatvédelmi kérelmek, In: <https://support.google.com/transparencyreport/answer/7347822> (Utolsó letöltés: 2020. 10. 10.)

^{xc} Példaként említhető, hogy 2020. október 11-ig a Facebook vonatkozásában 61 222 URL-cím kérelem érkezett be, az eltávolított URL-ek száma pedig ezen időpontban 25 414 volt. A YouTube esetében az első szám 41 105, míg az eltávolított URL-ek száma 14 978 volt a hivatkozott időpontig.

^{xcí} A felelősség mértékét szemlélteti, hogy amennyiben az adatkezelők, illetve adatfeldolgozók nem felelnek meg az arányosság követelményének, az előző pénzügyi évük globális éves forgalmának 4%-ig terjedő monetáris szankcióval számolhatnak.

^{xcii} A Nagy GDPR kérdezz, felelek, In: <https://wphu.org/ezt-olvastuk/nagy-gdpr-kerdezz-felelek/> (Utolsó letöltés: 2020. 04. 30.)

^{xciii} Uo.

^{xciv} Uo.

^{xcv} A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója 2017. évi tevékenységéről, 2018, Budapest, 87. o.

^{xcvi} A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója 2018. évi tevékenységéről, 2019, Budapest, 67. o.

^{xcvii} A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója 2019. évi tevékenységéről, 2020, Budapest, 127. o.

^{xcviii} NAIH 2020/4228 számú Határozata, 1. o.

^{xcix} Határozat, 2. o.

^c Uo.

^{ci} Határozat, 3. o.

^{cii} Határozat, 4. o.

^{ciii} Határozat, 5. o.

^{civ} Határozat, 10. o.

^{cv} Határozat, 12. o.

^{cvi} KLEIN Tamás, TÓTH András: Technológia jog - Robotjog - Cyberjog [Digitális kiadás], Budapest, 2019, Wolters Kluwer Kft, In: https://mersz.hu/hivatkozas/YOV1766_39_p8#YOV1766_39_p8 (Utolsó letöltés: 2020.04.30.)

Major Fruzsina*

Az Európai Ügyészség felállításának hatása az Unió költségvetésének védelmére

Absztrakt: Az Európai Unió költségvetésére komoly fenyegetést jelentenek az Unió pénzügyi érdekeit sértő jogellenes tevékenységek. A védelmi rendszerben kiemelendő az OLAF tevékenysége, melynek azonban arra nincs lehetősége, hogy önállóan nyomozást vagy büntetőeljárást indítson a tagállamokban, vagy akár kötelező erővel rendelkezzen az ajánlásai figyelembevételéről. Ezen hiányosságokat orvosolhatná az Európai Ügyészség, viszont tekintettel arra, hogy megerősített együttműködés keretében, decentralizált, a nemzeti jogra és hatóságokra erősen támaszkodó formában jött létre, kétséges, hogy a felállítása tényleges vagy csupán látszólagos előrelépést jelent a költségvetés védelmében.

I. PROBLÉMAFELVETÉS

Az Európai Unió költségvetésére, – és így az adófizetők számára – komoly fenyegetést, problémát jelent a csalás és egyéb, az Unió pénzügyi érdekeit sértő jogellenes tevékenység. Ezen cselekmények veszélyeztetik az Unió költségvetésének általános célját, az életkörülmények javítását, a gazdasági növekedést.ⁱ

Nehézséget okoz annak a pontos felmérése, mekkora kár éri ezen jogellenes cselekmények folytán a költségvetést. Százalékos arányban tekintve legalább a költségvetés 1-1,5%-a, nem hivatalos becslések szerint akár 10%-a is érintett lehet.ⁱⁱ Az adatszolgáltatás hiányossága és a tagállami, valamint uniós statisztikák hiánya miatt teljes mértékben hiteles számadatok nélkül is érzékelhető, hogy hatalmas mennyiségű pénz forog kockán évről évre.

Aznoban az összegekkel ellentétben pontos információk állnak rendelkezésre az esetszámokról. Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 2017. évi bizottsági jelentés szerint a csalárd és nem csalárd szabálytalanságok teljes száma (15 213 eset) a 2016. évi adathoz (19 080 eset) képest 20,8%-kal csökkent.

Mindazonáltal a Bizottság álláspontja, hogy a tagállamok közötti szorosabb együttműködésre van szükség az információcsere elősegítése érdekében, így különösen az adatgyűjtés és az ellenőrzések hatékonysága javulhatna.ⁱⁱⁱ

* A szerző a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog – és Államtudományi Karának végzős hallgatója, a JÖSz Szakkollégium tagja.

Az Európai Parlament és Tanács javaslata szerint az Európai Unióról szóló szerződésben biztosított valamennyi lehetőséget kihasználva kell a leghatékonyabb módon erősíteni a fogyasztók bizalmát a közös belső piac tranzakcióiban.^{iv} Indokolt szorgalmazni az Unió költségvetésének és pénzügyi érdekeinek egyenlő és eredményes védelmét biztosító intézkedéseket, mivel az e területre vonatkozó – így különösen a csalásra, a korrupcióra és a pénzmosásra kiterjedő – uniós vívmányok fejlődése ellenére a tagállamok eltérő szabályokat fogadtak el, gyakorta eltérő szintű védelmet biztosítva a nemzeti jogrendszerekben. Mindez hozzájárul ahhoz, hogy az Unió pénzügyi érdekei nem részesülnek egyenlő védelemben, valamint a csalás elleni intézkedések nem érik el a szükséges mértékű visszatartó hatást. Nem szabad elfelejteni azt sem, hogy a tagállami hatóságok hatásköre csak az országhatárokon belül érvényesül, a nemzeti ügyészségeknek így kevés eszköz áll rendelkezésükre a határokon átnyúló, nagyléptékű pénzügyi bűncselekmények elleni küzdelemhez.

A tagállamok, mint a védekezés első bástyáját képező entitások tehát, saját nemzeti rendelkezéseiken keresztül gondoskodnak a számviteli rendelkezések betartásáról, a szabályos elszámolásról, a szabálytalanságok kivizsgálásáról, adott esetben pedig bűncselekmények felderítéséről. A védekezés további szintjét képezik egyes uniós szervek, mint például a független Európai Számvevőszék, mely a fiskális monitoring keretében^v jelentésekbe foglaltan értékeli az uniós pénzeszközök beszedését és kiadását, ezen túl az Európai Parlament is bekapcsolódik a folyamatba a Költségvetési és Költségvetési Ellenőrző Bizottságain keresztül.^{vi}

Az uniós fellépésben kiemelkedő szerepe azonban az Európai Csalás Elleni Hivatalnak (a továbbiakban: OLAF vagy Hivatal) van, amelynek elsődleges feladata kivizsgálni az Unió költségvetését károsító csalásokat, az uniós intézményekben előforduló korrupciós cselekményeket és súlyos kötelezettségszegéseket, ezek alapján pedig csalás elleni politikát kidolgozni az Európai Bizottság számára.^{vii} Az OLAF-nak és az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynökségének (a továbbiakban: Eurojust) azonban feladat- és hatáskörükből adódóan arra nincs lehetőségük, hogy nyomozást vagy büntetőeljárást indítsanak a tagállamokban.^{viii} Az uniós igazságszolgáltatás ezen hiányos részébe kíván belépni az Európai Ügyészség. Az Európai Ügyészség - mint bűnüldözésben részt vevő szerv - más megközelítésből lehet képes vizsgálni az egyes ügyeket. Günther H. Oettinger, volt költségvetésért és emberi erőforrásokért felelős európai biztos megfogalmazása szerint biztosítani kell, hogy az OLAF megfeleljen a céljának, megőrizze a korábbi erős pozícióját a közigazgatási vizsgálatok folytatásával, továbbá hatékonyan képes együtt dolgozni az Európai Ügyészséggel, kiegészítve annak büntetőjogi megközelítését.

Az Európai Ügyészség létrehozásának háttérében azonosítható egy jóval mélyebben húzódó konfliktus, az uniós érdekek, az uniós integráció priorizálása és a tagállami szuverenitás megőrzése között. Miután az Ügyészség felállítása során még a részes tagállamok hozzáállásában is nagy arányban jelenik meg a tagállami érdekek előtérbe helyezése, egy decentralizált, a tagállami hatóságokra és a nemzeti jog rendelkezéseire támaszkodó szerv jött létre, mely felveti a kérdést, képes lesz-e orvosolni az uniós költségvetés védelmi rendszerében már azonosított hibákat, így növelni a hatékonyságot, vagy csupán látszólag, szimbolikusan tekinthető az intézmény létrejötte előrelépésnek. Az európai bűnügyi együttműködést elemző számos neves szerző, mint Ligeti Katalin vagy Farkas Ákos^{ix} munkája nyomán azonosított problémákkal összhangban megfontolandó kérdés, jelen formájában hatékonyabban tud-e működni az Európai Ügyészség a büntetőeljárások terén a magyar ügyészségnél, illetve milyen kapcsolat állhat fent a jövőben a magyar hatóságok, az Ügyészség és az OLAF között.

II. AZ EURÓPAI ÜGYÉSZSÉG ÉS AZ OLAF TEVÉKENYSÉGÉNEK ELHATÁROLÁSA

II.1. IGAZGATÁSI VIZSGÁLATOK

Az OLAF tevékenységét igazgatási vizsgálatok keretében folytatja le, tehát nem tekinthető nyomozó hatóságnak, nem rendelkezik a büntetőjog vizsgálati eszköztárával. Az eljárás típusa, valamint a jogszabályi felhatalmazás hiánya miatt az általa lefolytatott vizsgálatok, intézkedések nem befolyásolhatják a nemzeti hatóságok büntetőeljárás kezdeményezésére vonatkozó hatáskörét.^x Ezen felül nem is csupán bűncselekménnyel kapcsolatban jár el, hanem hatásköre sokkal szélesebb, különböző csalárd és nem csalárd szabálytalanságokat kutat fel.^{xi} Az OLAF vizsgálati jogköre így kiterjed mindazon csalással, korrupcióval, illetve egyéb bűncselekménnyel kapcsolatos ügyekre, amelyek az EU pénzügyi érdekeit valamilyen vonatkozásban sértik. A 2013-as rendelet fenntartja a korábbi, 1073/1999/EK rendelet eljárási mechanizmusát^{xii}, így az igazgatási vizsgálatok kétfélék lehetnek:

a) Belső vizsgálatok

Ezeket tartalmazza az említett rendelet 4. cikke, melyeket az OLAF az Unió intézményein, szervein, hivatalain, ügynökségein belül folytat le, kifejezetten széles vizsgálati jogkörrel. A belső ellenőrzések eredményei alapul szolgálhatnak fegyelmi eljárásoknak, így nem a büntetőeljárás kezdeményezése az elsődleges céljuk.^{xiii}

b) Külső vizsgálatok

A 3. cikkben szabályozott vizsgálatok már túlmutatnak az uniós intézmények keretein, itt a tagállamok és harmadik országok kerülnek górcső alá, így értelemszerűen jelentősen szűkebb vizsgálati jogosultságok illetik meg. A külső vizsgálatok keretében helyszíni ellenőrzéseket folytathat a tagállamokban, erre a Bizottságra ruházott hatáskörei útján kap felhatalmazást, a harmadik országokban pedig a hatályos együttműködési megállapodások rendelkezéseivel összhangban jár el. Mindazonáltal fontos megemlíteni, hogy alapesetben az adott tagállam felelőssége kivizsgálni az egyes szabálytalanságokat, így a Bizottságon keresztül az OLAF csak a tagállami felelősség sérelme nélkül végez ellenőrzést egy tagállamban, ha teljesülnek az ehhez szükséges feltételek.^{xiv}

II.2. BÜNTETŐJOGI VIZSGÁLATOK

A legnagyobb különbség a két szerv között, hogy az OLAF-al szemben az Európai Ügyészség büntetőjogi eszköztárral rendelkezik, így büntetőjogi vizsgálatokat folytat le a megerősített együttműködés részes államaiban. A Tanács (EU) 2017/1939 Rendeletének 30. cikke igen széleskörű jogosultságokat biztosít az Ügyészségnek a nyomozás során. Csupán példálódzó jelleggel, a delegált európai ügyész jogosult elrendelni és kérelmezni bármely helyiség, földterület, jármű, magánlakás, ruházat és egyéb személyes vagyontárgy vagy számítástechnikai rendszer átkutatását, illetve átvizsgálását; bármely jelentőséggel bíró tárgy vagy irat eredeti vagy másolati formájának beszerzését; bankszámlaadatokhoz történő hozzáférést; a bűncselekmény elkövetési eszközeinek és az abból származó jövedelemnek a befagyasztását; technikai eszközökkel történő nyomon követést is.

Ezek alapján látható a lényeges különbség a két intézmény cselekvési jogosultságai között. Míg az Európai Ügyészség bűnügyi nyomozást folytat, hatásköre a büntető igazságszolgáltatás keretében a tagállami vádemeléshez és bírósági eljáráshoz vezető nyomozás elvégzése, addig az OLAF adminisztratív nyomozást folytat, melynek keretében az Unió költségvetését érintő szabálytalanságokat, elsősorban csalásokat vizsgálja, majd ezekről jelentést és ajánlást tesz, ha úgy ítéli meg, átadja az ügyet a nemzeti hatóságoknak.

III. GYAKORLATI PROBLÉMÁK AZ OLAF MŰKÖDÉSÉBEN

A fentiekben kifejtettek alapján látható, hogy az OLAF elméletben rendkívül jól kidolgozott jogosultságokkal rendelkezik, amennyiben pedig megtekintjük a 2019. évi jelentéséből származó összesítést az általa folytatott vizsgálatok eredményeként tett ajánlásokról, egyértelműen levonható az a következtetés, hogy a szervezet kifejezetten aktívan törekszik megvalósítani a célját, tehát a már sokszor említett uniós költségvetés, és ezzel az uniós adófizetők érdekeinek védelmét.

	2015	2016	2017	2018	2019
Pénzügyi	220	209	195	168	157
Igazságügyi	98	87	80	48	64
Fegyelmi	16	18	10	18	18
Igazgatási	30	32	24	22	15
Össz.	364	346	309	256	254

(Az OLAF által tett ajánlások)^{xv}

Jelen tanulmány témájához kapcsolódóan a továbbiakban csupán az igazságügyi ajánlások, nyomon követések adatait elemzem.

Tagállam	Nem indult nyomozás	Indult nyomozás			Vádemelési ráta (%)
		Össz	Elutasítva	Vádemelés	
Ausztria	1	4	3	1	25%
Belgium	11	9	6	3	33%
Bulgária	10	8	7	1	13%
Ciprus	3	0	0	0	0%
Csehország	6	3	2	1	33%
Dánia	3	0	0	0	n/a
Észtország	0	1	1	0	0%
Finnország	1	1	1		0%
Franciaország	10	4	2	2	50%
Görögország	13	9	3	6	67%
Hollandia	7	10	7	3	30%
Horvátország	0	5	2	3	60%
Írország	3	0			
Lengyelország	11	9	5	4	44%
Lettország	2	4	3	1	25%
Litvánia	1	4	1	3	75%
Luxemburg	3	1	1	0	0%
Magyarország	18	15	8	7	47%
Málta	1	2	0	2	100%
Németország	13	15	13	2	13%
Olaszország	22	13	5	8	62%
Portugália	7	5	3	2	40%
Románia	22	24	13	11	46%
Spanyolország	8	8	4	4	50%
Svédország	0	1	1	0	0%
Szlovákia	5	7	6	1	14%
Szlovénia	5	0	0	0	n/a
Össz.:	199	178	109	69	39%

(Az ajánlások alapján tett intézkedések aránya)^{xvi}

Az OLAF saját tevékenységének sikere mellett mindazonáltal nem elhanyagolható, hogy a védelem első fokát a tagállamok jelentik.^{xvii} A tagállamok a Bizottságnak történő jelentéstételi kötelezettségükön túl a csalás elleni hivatal ajánlásainak végrehajtói is. Tekintettel a tagállami hatóságok, bíróságok függetlenségére, a szuverén állam büntetőmonopóliumára, nem kötelesek követni az OLAF által tett ajánlásokat, annak ellenére, hogy az igazgatási vizsgálatok során gyűjtött anyagok legtöbbször a nemzeti hatóság előtt is felhasználhatók bizonyítékként. A fenti táblázatban szemléltetett a statisztikai adatok a különböző államokban az ajánlások nyomán indított eljárások, az igazságügyi nyomon követések számát mutatják be.

Kiolvasható, hogy átlagban mindössze az OLAF ajánlások 39%-a eredményezett vádhatósági eljárást a tagállamokban az elmúlt években, ez tehát a szerv csalás elleni küzdelmének *Achilles-sarka*^{xviii}. Tekintetbe véve, hogy a Hivatalnak nincsen egyéb felhatalmazása, így nem is tud hozzájárulni ahhoz, hogy az Unió költségvetésébe visszafizetésre kerüljenek a jogtalanul felhasznált összegek, jelentősen ki van szolgáltatva a nemzeti hatóságok mérlegelésének. Ez a kiszolgáltatottság pedig a tagállami szuverenitás előtérbe helyezésével igazoltnak tűnik, ám az uniós gazdasági érdekek vonatkozásában már aggasztó lehet ez az alacsony nyomon követési ráta.

Megemlíthető, hogy az OLAF Rendeletben bevezetett, és a módosítási javaslatában megerősített csalásellenes koordinációs szolgálatok elméletben biztosítják az OLAF számára a vizsgálati hatékony lefolytatása érdekében szükséges segítséget, azonban ezen szolgálatok szervezetének és hatáskörének megállapítása a tagállami diszkrecionális jogkörtől függenek,^{xix} így gyakorlati hasznuk valójában szintén kérdéses.

Úgy vélem ezek alapján a legnagyobb probléma az OLAF tevékenységének hatékonyságában a kényszerítő erő hiánya. Teljes mértékben a nemzeti hatóságtól függ, milyen információk birtokába juthat az OLAF, azok alapján sor kerül-e nyomozásra, vádemelésre az adott ügyben, még akkor is, ha a hivatal széleskörű, szakszerű, olykor a tagállami vizsgálatoknál is mélyebb nyomozást folytatott le jelentésének elkészítéséhez. Első ránézésre erre a problémára törekszik megoldással szolgálni az Európai Ügyészség.

IV.PROBLÉMAFELVETÉS AZ EURÓPAI ÜGYÉSZSÉG MEGVALÓSULÁSI FORMÁJA TEKINTETÉBEN

2012-ben Dr. Simone White három lehetséges forgatókönyvet festett le az uniós büntetőjogi együttműködés jövőjét illetően az EUMSZ 85. és 86. cikkének szövegében hordozott lehetőségek alapján.^{xx}

Az EUMSZ nagy teret engedett az európai szintű integráció elmélyítésére a bűnüldözés terén. A 85. cikk (1) bekezdésének a) -c) pontjai rögzítik lehetőség szintjén, hogy mire terjedhet ki az Eurojust hatásköre, a 86. cikk (1) bekezdése pedig felveti az Európai Ügyészség létrehozásának gondolatát az Eurojustból. Ma már láthatjuk, hogy teljes egészében egyik forgatókönyv sem valósult meg, hiszen az első szerint pusztán az Eurojust megerősítésére került volna sor, a második forgatókönyv szerint egy decentralizált, gyenge európai ügyészekből álló kollégium létrehozása történt volna az Eurojust-on belül, a jelenlegihez hasonló jogkörökkel, a harmadik forgatókönyv szerint pedig egy önálló, szupranacionális Európai Ügyészség állt volna fel. A három esetkör sajátos egyvelege szerint működő Ügyészség egy önálló intézmény, mégis nagyban támaszkodik a nemzeti hatóságokra. Az EPPO Rendelet (81) preambulumbekkezdésében is leírja: *„az Európai Ügyészség nyomozásainak főszabályként vádemeléshez kell vezetniük az illetékes nemzeti bíróságok előtt”*, azonban a „főszabályként” kitétel és a 39. cikk megszüntetési okai tág teret engednek a tagállamoknak.

A vádemelés és végrehajtás jogának tagállami kézben maradásának számos megalapozott oka is van. Az első szempont szerkezeti, hiszen jelen állás szerint nincsen olyan uniós szintű hatóság, amely megnyugtatóan tudna betartatni olyan jogi előírásokat melyek egy része szintén európai szintű, más részük viszont a nemzeti jog része. Ezen utóbbihoz kapcsolódik a második, jogalkotási érv, mivel a büntetőjog harmonizációja koránt sincs azon a szinten, hogy megállapítható legyen egy egységes anyagi és eljárási jog, valamint a jogorvoslati rendszerben sincsen a nemzeti bíróságok helyettesítésére alkalmas szerv. Ezek alapján tehát a Bizottság ahelyett, hogy megkísérelte volna egy egységes jogrendszer kialakítását, az integráció alacsonyabb fokán maradt, a nemzeti jog primátusát megtartva az európai büntetőjogban.^{xxi}

Ez a megoldás véleményem szerint egy olyan kompromisszum, amelyet, habár érthető politikai ellenállás szült, kérdéses lesz-e bármivel hatékonyabb, mintha nem hoztak volna létre új intézményt, hanem egyszerűen megerősítik a korábbiakat. A jogosultságokat tekintve úgy is tűnhet, mintha az első forgatókönyv valósult volna meg, csupán az új intézmény rendelkezik egyfajta elsőbbséggel társai, így az OLAF-al és az Europol-al szemben, lényegében egy megerősített Eurojust-al is állhatnánk szemben.^{xxii}

Az Európai Ügyészség sokkal inkább elkötelezett a koordináció és kooperáció erősítése iránt, mint a közvetlen beavatkozás irányába. Gyakorlati szinten a főszerep továbbra is a nemzeti ügyészek kezében van – ami a korábban kifejtettek alapján egy részről indokolt is –, az európai delegált ügyészek első körben csupán őket felügyelik, szórványosan lépnének közbe direkt módon, a döntések végrehajtása pedig teljes mértékben tagállami hatáskör marad. Bírósági szinten tehát továbbra sincsen távolodás a nemzeti bíróságoktól, az Európai Bíróság szerepe itt is kizárólag az előzetes döntéshozatali eljárásra szűkül.

A Bizottság eredeti célkitűzése egy olyan szupranacionális szintre emelt, teljes értékű vádhatóság létrehozása volt, amely az Unió egész területén egységesen képes fellépni az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények ellen. Ezzel szemben a tagállamok azon törekvése nyert egyértelműen teret, ami a szupranacionális szerv „renacionalizását” célozza, jelentős mértékű nemzeti jogi primátust elérve azzal, hogy az Ügyészség tárgyi hatásköre is a PIF-irányelv elegendő szintű és megfelelő minőségű tagállami implementációjához kötött, a nyomozati és vádhatósági eljárásokat pedig szintén elsősorban a tagállamok belső joga határozza meg.^{xxiii}

Fontos megemlíteni a területi hatály kérdését is, ugyanis az ez alapján nem hatáskörébe tartozó cselekmények kivizsgálásánál jelenik meg újra az OLAF uniós szintű tevékenysége. A 23. cikk alapján az Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezik, ha az adott bűncselekményt részben vagy egészben egy vagy több tagállam területén követték el; vagy valamely tagállam állampolgára vagy olyan személy követte el, akire a bűncselekmény elkövetése idején vonatkozott a személyzeti szabályzat vagy alkalmazási feltételek. Ezen utóbbi két esetben feltétel, hogy a tagállam joghatósággal rendelkezzen a bűncselekmény tekintetében, ha azt a területén kívül követték el.

Az eredeti tervektől eltérő, a nemzeti szuverenitást ilyen szinten előtérbe helyező konstrukció nem biztos, hogy képes lesz orvosolni az eddigi problémákat, különösen az OLAF ajánlások tagállami követését, továbbá kérdéses, hatékonyabbá tudja-e tenni a bűnüldözést, mintha szorosan együttműködő tagállami hatóságok járnának csak el, illetve kellően működőképes lesz-e a döntések végrehajtása a részes államokban.

Ezen észrevételek logikai hátterét úgy gondolom figyelemfelkeltően summázza a LIBE bizottság részére készült 2016-os tanulmányban megfogalmazott gondolat: „*megerősített együttműködést képzelni el egy olyan tárgykör kapcsán, ami az EU, mint egész érdekeit érinti, inkább ellentmondásosnak tűnik*”.^{xxiv}

V. MEGOLDOTT ÉS MEGOLDATLAN GYAKORLATI PROBLÉMÁK

Mindezek alapján érdemes kitérni arra, hogy a két szerv együttes működése milyen megoldásokkal szolgálhat a hatékonyság növelése terén, és melyek azok az esetek, melyekben az említett okok folytán nem történik előrelépés.

A tagállami hatóságok 169 OLAF ajánlást utasítottak el 2008. január elseje és 2015. december 31-e között az összes 317 ajánlásból^{xxv}, a későbbi évekről pedig a harmadik fejezetben mutattam be statisztikát. Az elutasítás mögött rejlő ok 94 esetben az alkalmatlan bizonyíték, 37 esetben a bűncselekmény hiánya, 23 esetben az elévülés, 8 esetben a prioritás hiánya, 2 esetben területi hatály hiánya, 5 esetben pedig egyéb körülmény volt,^{xxvi} tehát ezek tekinthetők az OLAF többször említett limitált végrehajtási képessége mellett az Európai Ügyészség tevékenysége által is orvosolható problémáknak.

V.1. BIZONYÍTÉKOK ELFOGADHATÓSÁGA

A legnagyobb problémát láthatóan a bizonyítékok elfogadhatósága jelenti, annak ellenére, hogy az OLAF Rendelet 11. cikkének (2) bekezdése kijelenti: a jelentések és ajánlások elfogadhatónak minősülnek abban a tagállamban, amelyben azok felhasználása szükségesnek bizonyul a nemzeti jog által előírt módon és feltételek mellett. Számos tagállam mégsem tekinti elfogadható bizonyítéknak a közigazgatási és bírósági eljárásokban. Ez egyrészt jelentheti az eljárás végét is, vagy az OLAF által lefolytatott nyomozások megismétlését a nemzeti ügyész által. Utóbbi eset is gyakorta vezethet az előbbi eredményéhez, ugyanis ilyenkor gyakorlati problémák jelentkezhetnek, mint például a már figyelmeztetett elkövetők felkészültsége, bizonyítékok eltüntetése, interjúk visszautasítása.^{xxvii}

Erre a problematikára tagadhatatlanul választ ad a részes tagállamokban az Európai Ügyészség felállítása, hiszen főszabály szerint elfogadhatóak az összegyűjtött bizonyítékok.^{xxviii}

V.2. ELÉVÜLÉS

Számos szakember nyilatkozta, hogy gyakran okoz nehézséget a cselekmény elkövetése és az OLAF jelentés és ajánlás megküldése között eltelt idő. A vizsgálatok hosszúsága és a nemzeti hatósággal későn, vagy elégtelenül felvett kapcsolat, amiből fény derülhetett volna időben a nemzeti jog elévüléssel kapcsolatos sajátosságaira, negatívan befolyásolják az

ajánlások felhasználhatóságát. Gyakorta telik el öt vagy annál is több év mire a nemzeti hatóságok elé kerül egy eset, így a nemzeti hatóságok is nehezebben tudnak további bizonyítékokat gyűjteni, valamint az is előfordulhat, hogy a bűncselekmény büntethetősége elévült.^{xxix}

Tekintettel arra, hogy az Európai Ügyészségben delegált európai ügyészek kerülnek az ügyek élére, feltételezhetően rendelkeznek majd a kellő nemzeti jogra kiterjedő szaktudással, így elkerülhetővé válnak a hasonló problémák.

V.3. PRIORITÁS HIÁNYA

Érthető módon nem minden eset ugyanolyan fontos a lokális ügyekkel leterhelt nemzeti hatóságnak, mint a specifikusan ezzel a területtel foglalkozó OLAF-nak. Figyelembe veszik az ügy megítélésénél általában az ügy értékét, a bűncselekmény súlyosságát, történt-e korrupciós cselekmény, amely reputációs kockázatot is jelent, vagy egyéb politikai megfontolásokat.^{xxx} Ennek megfelelően az uniós pénzre elkövetett fehér galléros bűncselekmények kisebb súllyal esnek latba a nemzeti hatóságok előtt, különösen a nettó kedvezményezett államokban.^{xxxi}

Ezesetben szintén megoldást jelenthet, hogy lekerül a nyomozás terhe a nemzeti hatóságokról, és egy uniós szerv kezében összpontosul az uniós érdekeket sértő cselekmények elleni küzdelem.

V.4. OLAF LIMITÁLT JOGOSÍTVÁNYAI

Hátrányosan befolyásolja az elfogadhatóságot az a tény is, hogy az OLAF igazgatási vizsgálatainak keretében még személyek beidézésére, lehallgatásra, kikényszerített helyszíni szemlékre sem rendelkezik jogosultsággal, teljes mértékben a nemzeti hatóságok együttműködésére van utalva.^{xxxii}

A második fejezetben bemutatott büntetőjogi vizsgálatok sajátosságai és az EPPO Rendelet 30. cikke bizonyos mértékben ezekre az aggályokra is választ adnak.

Mindazonáltal fontosnak tartom megemlíteni, hogy a megerősített együttműködés keretei és a decentralizált, nemzeti jog túlsúlyával létrejött Ügyészség ezeket a pozitív eredményeket csak a részes tagállamokban tudja majd teljeskörűen érvényesíteni, a nem részes államokban csupán a lehetőség lesz adott, a kötelező erő nem. Ezt kívánom szemléltetni a következő fejezetben ügycsoportok bemutatásával.

VI. AZ ÜGYEK CSOPORTOSÍTÁSA

Az európai büntetőjog harmonizációs törekvéseinek és így az Európai Ügyészségnek háttérében is feszülő probléma az uniós érdekek és a tagállami szuverenitás megőrzésének összeütközése. A megerősített együttműködés ugyanakkor jelentős csorbulást okozhat az Ügyészség eljárása terén. A megerősített együttműködésben történő részvétel szerint megkülönböztethetjük az Ügyészség elé várhatóan kerülő ügyek két csoportját, és azokban az OLAF szükségszerű közreműködésének szintjét is.

VI.1. STANDARD ÜGYEK ^{xxxiii} (KIZÁRÓLAG AZ EGYÜTTMŰKÖDÉSBEN RÉSZTVEVŐ TAGÁLLAMOKAT ÉRINTŐ ÜGYEK)

Ezekben az Ügyészség EPPO Rendeletben rögzített minden jogosultsága felhasználható.

VI.2. KOMPLEX ÜGYEK (RÉSZES ÉS NEM RÉSZES TAGÁLLAMOKAT IS ÉRINTŐ ÜGYEK)

Ezek a vegyes ügyek számos gyakorlati kihívás elé állíthatják majd az intézményeket, szoros együttműködést elvárva minden a területen tevékeny szereplőtől, különösen mivel a szabályozás sem tér ki az együttműködés lehetőségének felkínálásán túl a helyzet orvoslására. Az OLAF kiemelkedő szerepköre itt érvényesülhet, megpróbálva kiegyensúlyozni a tagállamok helyzetében meglévő aszimmetriát. Néhány szerző és jómagam véleménye szerint is a leghasznosabb megoldás ez esetben az OLAF teljeskörű eljárása lenne a nem részes államokban, így saját jogán indítana igazgatási vizsgálatokat továbbra is, melynek következménye indokolt esetben ajánlás lenne. Az ajánlás tartalma, kielégítő szabályozás mellett továbbítható az Ügyészségnek, amely az onnan szerzett információkkal ki tudja egészíteni saját eljárását a részes tagállamokban.

Ez esetben azonban újra az a problematika merül fel, miszerint az OLAF (és ahogy kifejtettem talán az Európai Ügyészség is) nehezen hat a tagállami hatóságokra saját ajánlásainak érvényre juttatása terén. A tagállami hozzáállásra visszavezethető nehézség azt sugallja, hogy a komplex ügyek esetén, ha a végső megállapítások a nem részes tagállam felelősségét valószínűsítik, végső soron nem lesz kikényszeríthető a vádemelés és bírósági eljárás. Ez pedig azt vonhatja maga után, hogy lényegében csupán a standard ügyekben, tehát

részes tagállamok kizárólagos részvétele esetén történt előrelépés az igazságszolgáltatás területén.

Szükséges tehát hangsúlyozni, hogy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében nem lesz jogosult eljárni az Ügyészség minden, ezeket sértő cselekménnyel szemben. A megerősített együttműködés legnagyobb hátránya fogható fel ebben a tárgykörben, így rögzíteni indokolt még két esetkört.

VI.3. KIZÁRÓLAG NEM RÉSZES UNIÓS TAGÁLLAMOKBAN ELKÖVETETT CSELEKMÉNYEK

Ezen ügyekben a tradicionálisan szereplőké lesz a főszerep a jogellenes cselekmények felderítésében, így az OLAF, Europol és Eurojust. A magyar eljárás tekintetében érdekes felvetendő kérdés, jelen decentralizált Európai Ügyészségben történő részvétel mit változtatna az eljárási cselekményeken. Az ügy élén állna egy európai ügyész, aki a nyomozás eredményes lefolytatása után kötelezi a magyar ügyészséget a vádemelésre. Jelen állás szerint azonban ennek csak akkor lenne relevanciája, ha a magyar ügyészség a magyar törvényeket nem kívánja betartani, vagy nem kellő alapossággal mérlegeli a rendelkezésre álló információkat, és hibásan mulasztja el a vádemelés megtételét. Tehát az a következtetés vonható le, hogy az Ügyészség decentralizált szerkezete folytán az egyetlen lényeges változás az európai ügyész utasításadási jogköre lenne, amivel rákényszeríthetné a magyar ügyészséget a vádemelésre. A vádemelés megtétele és vád képviselése után azonban ugyanúgy a magyar bíróság kezébe kerül a döntés sorsa, így még az sem mondható, hogy végleges döntések kerülnének át uniós hatáskörbe, csupán egy szinttel feljebb emelnék a jogköröket. Emellett minden egyéb lehetőség, így a bizonyíték- és információforrás volta, jogsegély és az OLAF-hoz hasonló koordinációs segítség elérhetőnek bizonyul.

VI.4. HARMADIK ORSZÁGOKBAN ELKÖVETETT CSELEKMÉNYEK

A csalás nem áll meg az Európai Unió határain, uniós támogatások gyakran harmadik országokban kerülnek elköltésre. Ilyenek különösen a különböző fejlesztési támogatások, humanitárius segélyek. ^{xxxiv} Közvetetten, összetett határokon átívelő ügyek kapcsán előfordulhat, hogy az Európai Ügyészség is kapcsolatba kerül harmadik országokkal, e téren pedig az EPPO Rendelet 99. és 104. cikkében rögzített munkamegállapodások megkötésének és összekötő tisztviselők kirendelésének lehetősége jó megoldás lehet. Ezek megvalósulása és hatékonysága azonban nagyban függ attól, hogy az adott harmadik ország mennyiben fogadja

el az Európai Ügyészséget kompetens hatóságnak, vagy az ügyet kezelő európai ügyész mennyiben tudja felhasználni nemzeti ügyészként megszerzett kapcsolatait.^{xxxv}

Jellemzően az igazságügyi együttműködések nem az Európai Unió, hanem az egyes tagállamok kötik meg harmadik országokkal, így amennyiben a megállapodásokban nem kerül rögzítésre az európai főügyész különleges jogosultsága a harmadik ország felé intézett kommunikációban, indokolt és egyszerűbb megoldás lehet, ha az európai főügyész és európai ügyészek a nemzeti hatóságokon keresztül kommunikálnak és kérelmeznek jogsegélyt a nemzetközi jog szabályai alapján.^{xxxvi}

Az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét azonban tagadhatatlanul biztosabban fogja szolgálni kezdetben az OLAF koordinációs tevékenysége a már hosszú évek alatt kiépített kapcsolati és együttműködési hálójával,^{xxxvii} hiszen számtalanszor került már ebbe a helyzetbe, folytatott már vizsgálatokat például Afrikában is, és kezdeményezett találkozókat a szorosabb együttműködés érdekében.^{xxxviii} Az OLAF sikeressége mellett is a jövőben, amennyiben az Európai Ügyészség tevékenységének fejlesztése a cél, szükséges lehet ténylegesen munkamegállapodásokat kötni, különösen azokkal az államokkal, melyek korábban és a jövőben is részesültek és fognak részesülni jelentős uniós támogatásból, segítyből.^{xxxix}

VII. ÖSSZEGZÉS

Annak ellenére, hogy a bevezetésben általam is említett bizottsági jelentés alapján az elmúlt években csökkenő tendenciát mutatnak az Unió pénzügyi érdekeit sértő jogellenes cselekmények esetszám és elkövetési összeg terén, elvitathatatlan az a törekvés is, miszerint egységesíteni kell a büntetőjogi eszközökkel történő fellépést és hatékonyabban biztosítani az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét.

Az Európai Ügyészség tekintetében leegyszerűsítve kétféle modelltől beszélhetünk, egy centralizált, jogharmonizációt elváró, tagállami hatásköröket szignifikánsan elvonó, a bűnüldözés ellen egységesen fellépő Európa első intézményét,^{xl} amit az EUMSz 86. cikke engedélyezett volna, valamint egy tagállami szuverenitást kevésbé érintő, decentralizált, a koordinációt és kooperációt szolgáló modellt. Tekintettel arra, hogy az utóbbi valósult meg, vitatható mennyiben sikerül orvosolni azokat a gyakorlati problémákat, amelyeket az OLAF hosszas fennállása alatt tapasztalt, nevezetesen a tagállami hatóságoknak megküldött ajánlások bírósági nyomon követését. A két szerv, és a nemzeti hatóságok azonban kétségtelenül szoros együttműködésben lesznek csak képesek működni, melynek számos feltétele adottnak tekinthető már a két vonatkozó rendelet alapján, várhatóan viszont szükséges még további

intézkedések meghozatala. Ilyennek tekinthető egy munkacsoport létrehozása külön-külön az OLAF és az Európai Ügyészség szervezetén belül, melyek az operatív együttműködést segítenék; vagy munkamegállapodások megkötése más uniós intézményekkel és nem részes államokkal. Magyarország 2021. áprilisában elsőként írt alá nem részes államként munkamegállapodást az új szervvel. A magyar büntetőeljárás a kifejtettek alapján nem változna meg alapjaiban akkor sem, ha részes államként csatlakozna az Európai Ügyészséghez, csupán az európai ügyész vádemelésre történő utasításadási jogköre jelenne meg, mely azonban nem tűnik kiemelten jelentősnek, ha figyelembe vesszük, hogy a magyar bíróság hozza meg az ítéletet a magyar jog szerint. Ugyanakkor a gyakorlat a közeljövőben választ adhat arra az érdekes kérdésre, miszerint mi lesz a lényegi különbség a hatékonyság terén egy részes, és egy olyan nem részes állam között, mely előremutató munkamegállapodást kötött az Ügyészséggel.

A tagállamok határozott kiállása a büntetőmonopóliumuk megtartása mellett azt is eredményezi, hogy nem valósulhat meg egy olyan új uniós bíróság felállítása, vagy a jelenlegi Európai Bíróság hatáskörének kibővítése, amely jogosult lenne lefolytathatni olyan bírósági eljárásokat, amelyek tárgya az unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény. Egy ilyen bíróság működése számos átgondolandó nehézséget rejt magában, ugyanakkor mint a jövőben lehetséges fejlődési iránya az európai integrációnak, objektíve nem kizárható.

Látható, hogy a megerősített együttműködésben részt vevő tagállamokban valóban történni fog valamilyen szintű előre lépés, azonban korántsem akkora mértékű, mint amekkorát az Ügyészség legnagyobb támogatói vártak. A nem részes tagállamokban és harmadik országokban pedig lényegében a korábbi rendszer alapján folytatnak nyomozásokat, nem is sejtetve nagymértékű hátrányt a részes tagállamokhoz képest, így megfogalmazható az Unió költségvetésének védelme terén az az aggály, hogy csupán látszólagos előrelépés történt.

Felhasznált irodalom:

ⁱ COM/2012/0363 final - 2012/0193 (COD) Javaslat AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről, Indoklás 1.1.

ⁱⁱ MISKOLCZI Barna: Az európai büntetőjog alternatív értelmezése. Pécs, 2018, PTE ÁJK Doktori Iskola, 169. o.

ⁱⁱⁱ 2018/2152(INI) Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 2017. évi bizottsági jelentésről – Csalás elleni küzdelem, 4. pont

^{iv} GEELHOED, Willem (szerk.) – ERKELENS, Leendert H. (szerk.) – MEIJ, Arjen W.H. (szerk.): Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office. Svájc, 2018, Springer, 44. o.

^v LÁRIS Liliána: Az Európai Unió pénzügyi érdekei, különös tekintettel az Európai Ügyészség eljárásában érvényesülő fairness jogokra. Budapest, 2018, ELTE Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, 51. o.

^{vi} Uo. 49. o.

^{vii} Európai Bizottság – Európai Csalás Elleni Hivatal. https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_hu (letöltés ideje: 2021. 04.14.)

^{viii} Szakpolitikák – Európai Ügyészség. <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eppo/> (letöltés ideje: 2021.04.14.)

^{ix} lásd: LIGETI Katalin: Az európai büntetőjog legitimitációja. Budapest, 2004, Györgyi Kálmán-jubileum; FARKAS Ákos: Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban. Budapest, 2001, Osiris Kiadó

^x 883/2013/EU Az Európai Parlament és Tanács Rendelete az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályaon kívül helyezéséről, 2. cikk 4. pont

^{xi} COVOLO, Valentina: From Europol to Eurojust – towards a European Public Prosecutor. In: Eucrium, 2012/2. 83. o.

- xii POLT Péter: A költségvetés büntetőjogi védelmének egyes elméleti és gyakorlati kérdései. Budapest, 2019, Dialóg Campus, 53. o.
- xiii BÉKÉS Ádám: Az európai büntetőjog – luxemburgi és strasbourgi büntető ítélkezés. Budapest, 2010, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola, 62. o.
- xiv SZEVEÉNYI Dávid: Anti-korrupció európai dimenziója, Budapest, 2017, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 27. o.
- xv The OLAF report 2019. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, 53. o.
- xvi The OLAF report 2019, i.m. p. 41
- xvii The OLAF report 2018. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, 36. o.
- xviii COVOLO 2012/2. i.m. 84. o.
- xix JANDA, Mirka – PANAIT, Romana: The OLAF Regulation: Evaluation and Future Steps. In: Eucrim, 2017/4. 184. o.
- xx WHITE, Simone: A Decentralised European Public Prosecutor's Office – Contradiction in Terms or Highly Workable Solution?, In: Eucrim, 2012/2.
- xxi CAIANIELLO, Michéle: The Proposal for a Regulation on the Establishment of an European Public Prosecutor's Office: Everything Changes, or Nothing Changes?, In: European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal justice, 2013, 123. o,
- xxii Uo. 124. o.
- xxiii BÉKÉS Ádám, GÉPÉSZ Tamás: Az Európai Ügyészség hatásköri szabályozása – Hatékony-e a köztes megoldás?. In: Iustum Aequum Salutare, XV. 2019. 2., 44. o.
- xxiv BÉKÉS, GÉPÉSZ 2019, i.m. 41. o.
- xxv The OLAF report 2015. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016, 29. o.
- xxvi Európai Bizottság: Evaluation of the application of Regulation No 883/2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) Final Report Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017, 318. o.
- xxvii Uo. 318. o.
- xxviii EPPO rendelet (80) preambulumbekkezdés, valamint 37. cikk
- xxix Evaluation of the OLAF Regulation 2017, i.m. 319. o.
- xxx Uo. 319. o.
- xxxi Uo. 319. o.
- xxxii Uo. 320. o.
- xxxiii Uo. 201. o.
- xxxiv WAHL, Thomas – RIEHLE, Cornelia: Report of European Union, Institutions, OLAF. In: Eucrim, 2017/4. 165. o.
- xxxv Evaluation of the OLAF Regulation. 202.
- xxxvi COM (2001) 715 final, Európai Bizottság: GREEN PAPER on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, 68. o.
- xxxvii Evaluation of the OLAF Regulation 2017, i.m. 197. o.
- xxxviii WAHL, RIEHLE 2017/4, i.m. 165. o.
- xxxix Európai Bizottság, Green Paper 2001, i.m. 68. o.
- xl CAIANIELLO 2013, i.m. 123. o.

Simon Tamás*

Az Alapjogi Chartára való hivatkozás az új CPR-ban: miben változhatnak az uniós források felhasználásának feltételei?

Absztrakt: A 2021-2027-re vonatkozó többéves pénzügyi kerethez tartozó, a megosztott irányítású alapokra vonatkozó új CPR (Common Provisions Regulation) tervezetének rendelkezései egy ponton szembetűnő módon eltérnek a korábbi rendelet szövegétől. Az új CPR kifejezetten előírja az Európai Unió Alapjogi Chartájának való megfelelés követelményét az alapokból származó programok tervezésekor és végrehajtásakor. Az uniós jog alapján azonban a Charta rendelkezéseinek ezen területeken az eddigiekben is érvényesülniük kellett, így felmerül a kérdés, hogy jelent-e bármiféle változást ez a többletkövetelmény a tagállamok számára. A tanulmány az alábbiakban részletes elemzésnek veti alá ezt a kérdéskört.

I. BEVEZETÉS

Az Európai Unió tagállamaihoz érkező uniós források egy jelentős része az úgynevezett megosztott irányítás alatt álló alapokból származik. A többéves pénzügyi ciklusokhoz a bürokráciacsökkentés és az átláthatóság jegyében általánosan tartozik egy, a megosztott irányítás alatt álló uniós alapokra vonatkozó közös rendelkezéseket lefektető rendelet. Ezt az aktust CPR-nak (Common Provisions Regulation) nevezzük. A 2021-2027-es többéves pénzügyi ciklusra vonatkozó CPR szabályai azonban olyan elemeket tartalmaznak, amelyek – bár jellegükben hasonlóak az előző ciklusban indított programokra vonatkozó szabályokhoz – arra utalnak, hogy az uniós intézmények igyekeznek az eddig is létező előzetes feltételrendszer vonásait az erősödő (és táguló) jogállamisági fókuszú megközelítéshez hangolni. Az új CPR rendelkezései ugyanis kifejezetten előírják az Európai Unió Alapjogi Chartájának való megfelelés követelményét a megosztott irányítás alatt álló alapokból származó programok tervezésekor és végrehajtásakor. Az uniós jog alapján azonban az Alapjogi Charta rendelkezéseinek az eddigiekben is érvényesülniük kellett ezen területeken. Felmerül tehát a kérdés, hogy mi indokolja az Alapjogi Chartára vonatkozó kikötés tételes megjelenését, illetve, hogy jelent-e mindez bármilyen változást az eddigiekhez képest.

Az alábbi elemzésben bemutatom a régi és az új CPR azon rendelkezései közötti különbségeket, amelyek az alapjogok érvényesüléséhez kötik az uniós források feletti rendelkezés jogát. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy a CPR hatálya alá eső forrásfelfüggesztés lehetősége független az elfogadott jogállamisági mechanizmustólⁱ. A

* A Szerző az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának egykori hallgatója, a JÖSz Szakollégium korábbi tagja.

lentebb ismertett finomhangolások azonban felvázolhatják azt lehetőséget, hogy a jogállamiság szélesen értelmezett tartományába sorolható, de a jogállamisági mechanizmus által esetlegesen megfoghatatlan „jogsértések” mintegy alternatív jelleggel szankcionálhatók legyenek közvetlenül a CPR alapján. Az Európai Bizottság újkeletű célkitűzéseinek kontextusában értelmezve ugyanis az új szabályok alkalmasak lehetnek arra, hogy tovább bővítsék azon tényállások sorát, amelyekre hivatkozással a CPR alapján felfüggeszthetővé válhatnak bizonyos uniós források.

II. AZ UNIÓS FORRÁSOK FELETTI FELÜGYELET – AZ ELŐZŐ CPR RENDELKEZÉSEI

Kezdeképpen leszögezendő, hogy az uniós polgároknak közös érdeke, hogy az uniós források tagállami elköltésének folyamata hatékony, jogszerű módon történjen, mentesen a pénzügyi visszaélésektől és csalásoktól. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) alapján az Európai Parlament és a Tanács fekteti le „azokat a költségvetési szabályokat, amelyek meghatározzák különösen a költségvetés elkészítésére és végrehajtására, valamint az elszámolások végzésére és ellenőrzésére vonatkozó eljárást”ⁱⁱ. Jogalappal rendelkeznek a társjogalkotók kifejezetten arra is, hogy a strukturális alapokra vonatkozó általános szabályokat megállapítsákⁱⁱⁱ. Többek között ezek a jogalapok teszik lehetővé a CPR-ok elfogadását.

Az előző uniós pénzügyi ciklusban a 1303/2013/EU rendelet^{iv} (2013-as CPR) töltötte be ezt a funkciót, amely továbbra is hatályos a 2014-2020 között elfogadott programok végrehajtásának tekintetében. A 2013-as CPR az öt európai strukturális és beruházási alapra (ESB alapokra), tehát az Európai Regionális Fejlesztési Alapra (ERFA), Európai Szociális Alapra (ESZA), Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra (EMVA) és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra (ETHA) vonatkozó közös szabályokat állapította meg.

III. AZ ELŐZETES FELTÉTELRENDSZER

A 2013-as CPR az ESB-alapok tekintetében lefektette az úgynevezett előzetes feltételrendszert (ex-ante kondicionalitás), amelynek keretében a tagállamok értékelik, hogy – az adott alapokra vonatkozó specifikus feltételrendszer mellett – a CPR által meghatározott általános előzetes feltételrendszer egyrészt alkalmazandó-e az adott programra, másrészt, hogy a programok megfelelnek-e a feltételrendszernek. Az előzetes feltételrendszer egy táblázat

formájában be is került a 2013-as CPR IX. mellékletének II. részébe. A rendelet kimondja, hogy az értékelés az alapspecifikus szabályokon túl csupán a mellékeltben foglaltakra korlátozódik^v. Lényeges tehát, hogy első körben a tagállami hatóságok végzik az értékelést, amelynek ellenőrzését később a Bizottság folytatja le, szintén a fentebb említett keretek között, az arányosság és a nemzeti hatáskörök tiszteletben tartásának elvei mentén^{vi}. Amennyiben a Bizottság számára kérdésessé válik a tagállami hatóság eljárásának valamely fázisa, úgy a Bizottság viseli a bizonyítás terhet mind az alkalmazandóság, mind a teljesítés elmaradása tekintetében. A tagállamok által biztosított feltételek hiánya esetén a Bizottság dönthet úgy, hogy felfüggeszti az egyes programokra vonatkozó kifizetéseket – vagy azok egy részét –, az arányosság elvének szem előtt tartásával^{vii}. Amennyiben a tagállam megtette a szükséges lépéseket az alkalmazás tekintetében, vagy a Bizottság és a tagállam megállapodott abban, hogy az adott feltételek a vizsgált programok esetében nem alkalmazandók, a Bizottság megszünteti a kifizetések felfüggesztését^{viii}.

Az ex-ante feltételrendszerhez kapcsolódó eljárás tehát jellegében is jócskán különbözik a jogállamisági mechanizmustól: az előzetes értékelést a tagállamok végzik, a Bizottság pedig csak ellenőrzi ezek helyességét, negatív eredmény esetén pedig szankcionál.

IV. AZ ALAPJOGOK ÉRVÉNYESÜLÉSE A 2013-AS CPR-BAN

A 2013-as CPR 6. cikke a következőképpen fogalmaz: „az ESB-alapok által támogatott műveletek megfelelnek az alkalmazandó uniós jognak és az uniós jog alkalmazásához kapcsolódó nemzeti jognak”. Amennyiben számításba vesszük, hogy az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) rendelkezései, mint elsődleges uniós jog, alkalmazandó uniós jognak számítanak^{ix}, úgy az EUSZ 2. cikkében meghatározott uniós alapértékek – köztük például a jogállamiság elve – is felhívásra kerülnek a rendeletben. Ez az érvelés – miszerint a 2013-as CPR rendelet is az alapvető uniós értékek érvényesüléséhez köti az uniós kifizetéseket – a szakirodalomban több esetben is feltűnt már^x. Az elmélet értékelésénél ugyanakkor nem elhanyagolható a tény, hogy az a jogállamisági viták idején látott napvilágot, mintegy alátámasztandó, hogy a jogállamiság elvének megsértésére való hivatkozás elegendő feltétele az uniós források felfüggesztésének. Az elmélet nyilvánvalóan az adott közéleti diskurzus alapján kívánta megtölteni tartalommal a rendelet korábban íródott szövegét, továbbá nem veszi számításba, hogy az EUSZ 2. cikkében foglaltak kikényszerítésére közvetlenül ugyanazon Szerződés 7. cikke alapján kerülhet sor.

A jogállamiság elvével ellentétben a nemek közötti egyenlőség követelménye és a hátrányos megkülönböztetés tilalma – helyeselhető módon – kifejezetten megemlítsre kerül a 2013-as CPR 7. cikkében. A rendelkezés szerint a tagállamoknak a programok tervezése és végrehajtása során meg kell tenniük a szükséges lépéseket „a nem, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékosságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló bármilyen hátrányos megkülönböztetés megelőzése érdekében”. A diszkriminációtíltalom követelménye végigvonul a CPR rendeleten, részét képezi a legkülönbözőbb értékelési szempontoknak is. A 2013-as CPR 13. preambulumbekzdése is csak ezen motívum mentén említi meg az Alapjogi Charta 5. cikk (2) bekezdését, illetve annak 21. cikkét, de az EUSZ 2. cikke is ezen vonatkozásában – és nem a jogállamiság tekintetében – kerül hivatkozásra. Külön kiemelendő az is, hogy nem a rendelet rendelkező részében, hanem a csupán preambulumban foglal helyet a két hivatkozás, amelyeknek így egyfajta orientáló jellege van a jogalkalmazó számára, de nem teszi közvetlenül hivatkozhatóvá a két forrást egy esetleges jogvitában.

V. AZ ÚJ, 2021-2027-ES IDŐSZAKRA VONATKOZÓ CPR VÁLTOZÁSAI

Az új hétéves pénzügyi keret alapján meginduló programokra vonatkozó CPR-tervezet^{xi} (2020-as CPR) 2018-ban dolgozta ki az Európai Bizottság. Az új szabályozás 2013-as CPR-nál immáron kettővel több, hét megosztott irányítás alatt álló alapra vonatkozik. Ezek a Kohéziós Alap (KA), az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA), Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap Plusz (ESZA+), a Menekültügyi és Migrációs Alap (MMA), valamint a Határigazgatási és Vízügyeszköz (HAVE) és a Belső Biztonsági Alap (BBA). A tervezet Alapjogi Chartát érintő rendelkezéseiben azonban számos változás állt be a 2013-as CPR-beli állapothoz képest. Ennek a változásnak a hatásai állnak a tanulmány vizsgálódásának középpontjában.

A tervezet bizottsági indokolása kiemeli, hogy az „Európai Unió Alapjogi Chartájának figyelembevételét biztosító előfeltétel bevezetése révén a rendelet kedvező hatást fog gyakorolni arra, hogy a hét alap irányításában érvényesüljön az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme”. A tervezet (5) preambulumbekzdése is kifejezetten megemlíti, hogy az alkalmazáskor figyelembe kell venni az Alapjogi Charta rendelkezéseit. Ezt az irányt a tételes rendelkezések közé a 67. cikk emeli be, amely kimondja, hogy a tagállami irányító hatóságnak „olyan kritériumokat és eljárásokat kell megállapítania és alkalmaznia, amelyek megkülönböztetésmentesek, átláthatók, biztosítják a nemek közötti egyenlőséget, és

figyelembe veszik az Európai Unió Alapjogi Chartáját (...)”. A 11. cikk (6) bekezdése alapján a „tagállamnak biztosítania kell, hogy az előfeltételek a programozási időszak alatt mindvégig teljesüljenek és alkalmazásra kerüljenek”. Az Alapjogi Charta tehát tételes megjelenítést nyert a 2020-as CPR rendelkező részében, amelynek érvényesülését az egész programozási időszakban figyelembe kell venni.

A Charta érvényesülésének kritériuma a 2020-as CPR III. mellékletében is feltűnik, amely a valamennyi egyedi célkitűzésre alkalmazandó horizontális előfeltételek közé sorolja az Alapjogi Charta hatékony alkalmazását és végrehajtását. A melléklet továbbá nem csupán az egyedi célkitűzésekre vonatkozó horizontális előfeltételeket állapítja meg, hanem az értékelésükhöz szükséges kritériumokat is^{xii}. A melléklet alapján a tagállami hatóságoknak az Alapjogi Charta alkalmazása területén két szempont érvényesülését kell biztosítaniuk. Egyrészt rendelkezéseket kell tenniük „annak ellenőrzésének biztosítására, hogy az alapok által támogatott műveletek megfeleljenek az EU Alapjogi Chartájának”; másrészt, „az alapokból támogatott fellépések Chartának való megfelelésével kapcsolatban a monitoringbizottság felé történő jelentéstételről” is gondoskodniuk kell.

Tekintettel arra, hogy az Alapjogi Chartára vonatkozó utalás a 2013-as CPR esetében csupán a preambulumban szerepelt, a lényegesebb eltérést az jelenti, hogy a 2020-as CPR bizottsági tervezetében a hivatkozás mind a rendelkező részbe, mind a mellékletbe bekerült. Bár a rendelet a tanulmány írásának idején még nem került elfogadásra, az említett 67. cikk szövegezése nem változott a rendelettervezetet érintő intézményi tárgyalások során^{xiii}, ezért az valószínűleg a végleges rendeletben is azonos tartalommal fog szerepelni.

VI. AZ ALAPJOGI CHARTA ÉS A CPR VISZONYA

Az Alapjogi Charta^{xiv} 2000-ben született meg, és 2009 óta – a Lisszaboni Szerződés rendelkezései alapján – az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése szerint az Unió elsődleges jogához tartozik, az alapító szerződésekkel megegyező jogi kötőerővel bír. Lényeges azonban rámutatni, hogy az Alapjogi Charta alkalmazási köre egy kevésbé tág mezsgyre korlátozódik: címzettjei főszabály szerint az Unió szervei, intézményei és hivatalai. Az Unió tagállamainak (igazgatási szerveinek) cselekményeire csak annyiban terjednek ki a Charta rendelkezései, amennyiben azok uniós jogot hajtanak végre^{xv}. Első lépésként tehát meg kell vizsgálni, hogy a 2020-as CPR-ban szereplő módon megjelölt alkalmazási igény besorolható-e az uniós jog végrehajtása alá.

Mivel a CPR rendeleti formában készül, az teljes egészében, bármiféle belső jogi aktus nélkül kötelező a tagállamokra nézve. Könnyen belátható, hogy a rendelet végrehajtásakor – tehát az uniós források feletti diszponálás során – a tagállam uniós jogot hajt végre, így vonatkoznak rá az Alapjogi Charta rendelkezései. Erre erősít rá az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata is, amely kifejezetten kimondja, hogy az operatív programok tagállamok általi kidolgozása és végrehajtása az uniós jog végrehajtásának minősül^{xvi}. Az első feltétel tehát teljesül: a CPR alkalmazása során figyelemmel kell lenni az Alapjogi Chartára, akár annak hiányában is, hogy ez külön megemlítésre kerülne a rendeletben.

A fentiekben látható, hogy a 2013-as CPR külön rendelkezést (7. cikk) szánt arra, hogy az Alapjogi Charta diszkriminációtílatomra, nemi egyenlőségre és a fogyatékkal élő személyekre vonatkozó rendelkezéseinek – igaz, a Charta, mint forrás említése nélkül – érvényesülését kikösse. A kikötés ugyanakkor nem is volna szükséges, amennyiben figyelembe vesszük, hogy a Charta rendelkezései – mint elsődleges, és alkalmazandó uniós jog – egyébként is kötelezően érvényesülnek a rendelet végrehajtása során.

Joggal merül fel azonban az a kérdés, hogy amennyiben a Charta egyébként is alkalmazandó volna a CPR végrehajtása során, mi indokolja azt, hogy az mégis tételesen említésre kerüljön a 2020-as CPR rendelkező részében. Változtat-e érdemben bármin is ez a rendelkezés? A szigorú jogi értelmezésre alapuló vizsgálódás alapján ugyanis nem jelenthető ki, hogy a Charta megemlézése érdemi változást hozna a 2020-as CPR végrehajtásában a korábbi rendelethez képest. Ezen kérdés pontos megválaszolásához azonban figyelemmel kell lennünk a Bizottság egyéb, vonatkozó kommunikációra, valamint a kurrens jogpolitikai atmoszférára is.

VII. ÉRVEK ÉS ELLENÉRVEK

Elképzelhető, hogy a Charta beemelése nem vezet számottevő különbségekhez. Kiemelendő ugyanis, hogy pusztán a Charta szövege nem tartalmaz olyan „kiskaput”, amely érdemben szigoríthatna a Bizottság értékelésén. Emellett a Charta 51. cikk (1) bekezdése mondja ki a szubszidiaritás figyelembevételének kötelezettségét saját alkalmazása során. Ezutóbbi elv szerint egy adott – nem kizárólagos hatáskörben levő – kérdésben „az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók”.^{xvii} Természetesen kérdéses, hogy mennyiben állja meg a helyét a szubszidiaritás elévára való hivatkozás az operatív programok esetén, de a tagállami hatóságok minden bizonnyal

hivatkoznának erre a kitételre egy esetleges, a Charta rendelkezéseinek megsértésére alapított szankciós kísérlet esetén a Bizottság részéről.

Amennyiben kiindulási alapként azt tételezzük, hogy a Bizottságnak célja volt a Charta beemelésével, meg kell vizsgálnunk az abból fakadó többletlehetőségeket. Elképzelhető lehet, hogy a Charta kikötésével a Bizottság által (akár az EUSZ 7. cikke, akár a jogállamisági mechanizmus alapján) a jogállamiság terén megállapított deficitok a CPR-en keresztül könnyebben vezethetnek forrásmegvonáshoz. Ennek alátámasztására fel lehet hozni, hogy a Charta 47. cikke deklarálja a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot, amiből formálisan az következne, hogy amennyiben ez a követelmény a Bizottság vagy az Európai Unió Bíróságának megítélése szerint nem érvényesül egy tagállamban, úgy azok a Charta rendelkezéseinek megsértését jelentik. Erre hivatkozással pedig adott esetben sor kerülhetne a forrásfelfüggesztésre azon programok esetében vonatkozásában, ahol ez a körülmény előfeltételként került megjelölésre. Mivel pedig az Alapjogi Charta a 2020-as CPR szövegében teljes egészében megemlítésre kerül, az az összes alap tekintetében a feltétlen érvényesülést kíván. Röviden: a Chartában foglalt előírások rendszerszinten való megsértésének megállapítása a CPR-on keresztül történő forrásmegvonáshoz vezethetne.

A CPR rendelkezései azonban – így a felhívott Charta rendelkezései is – csupán az uniós alapokkal történő műveletekkel összefüggésben alkalmazandók, egy attól független tagállami jogalkotás, vagy éppen annak hiánya ebből következően nem vonhatná maga után az adott program forrásainak felfüggesztését. A megszorító – és a jogalkalmazásban eddig uralkodó álláspontnak mondható – jogértelmezés szerint ezért nem nyílhatna lehetőség például arra, hogy amennyiben egy tagállammal szemben olyan kötelezettségszegési eljárás volna folyamatban, amelynek tárgya az Alapjogi Chartában (is) foglalt jog érvényesülésének kérdése, úgy pusztán ezen okból fel lehessen függeszteni bizonyos programok finanszírozását, ha a jogsértés nem áll összefüggésben az adott programmal.

Szemléltetésképpen, pusztán az a tény, hogy az adott tagállamban az érintett programmal összefüggésben nem álló más esetben sérültek például a kisebbségi jogok, nem szolgálhatna alapul a programhoz tartozó uniós források felfüggesztésére. Ellenben, ha egy tagállam valamely érintett alaptól kívánna olyan programot finanszírozni, amelyből valamely kisebbséget (etnikai vagy szexuális kisebbségeket stb.) jogellenesen zárna ki, akkor a Bizottságnak lehetősége volna – a CPR által felhívott Charta rendelkezéseire való hivatkozással – ezen program finanszírozásának felfüggesztésére. Erre azonban – amint már láttuk – a 2013-as CPR 7. cikke alapján hasonlóképpen lehetőség adódott.

A jogsértés és az adott program kapcsolatának szorossága ezért talán a legfontosabb figyelembe veendő szempont, amelyet az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata is megerősít. A Bíróság kimondta, hogy valamely tényállás közösségi joggal való kapcsolatának megállapításához – amely, mint láttuk, a Charta alkalmazásának elengedhetetlen feltétele – szükséges egy bizonyos szintű közvetlenség fennállása^{xviii}. Elképzelhető tehát az a helyzet, hogy amennyiben az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy bizonyos tagállamban rendszerszinten sérül az igazságszolgáltatás függetlensége, a Bizottság felfüggeszsen egyes kifizetéseket a CPR alapján, arra hivatkozással, hogy az adott programban érintett szerződésekkel szembeni hatékony jogorvoslat nem garantálható. Hangsúlyozandó, hogy volt már példa arra, hogy az Európai Unió Bírósága ítéletében kimondta már bizonyos tagállamok vonatkozásában a független és pártatlan bíróságokhoz való fordulás jogának rendszerszintű sérelmét^{xix}. Kérdéses lehet ugyanakkor, hogy elegendő-e az igazságszolgáltatás rendszerszintű hiányosságainak megállapítása egy tagállamban, vagy bizonyítani lenne szükséges azt, hogy az adott programmal kapcsolatban sérül például a hatékony jogorvoslathoz való jog.

Az uniós forrásmegvonás lehetősége tehát csak olyan – akár rendszerszintűként megállapított – alapjogsérelem esetén keletkezhet, amelynek az adott programmal összefüggésben kellően szoros kapcsolata igazolható. Olyan jogsérelmek miatt tehát, amelyek az Alapjogi Chartába ütköznek, de nem hatnak ki érdemben az adott program végrehajtására, nem volna lehetséges forrásmegvonást eszközölni a tagállamokkal szemben.

VIII. A BIZOTTSÁG 2016-OS KÖZLEMÉNYE AZ ESB-ALAPOKNAK AZ EURÓPAI UNIÓ ALAPJOGI CHARTÁJA SZELLEMÉBEN TÖRTÉNŐ VÉGREHAJTÁSÁNAK BIZTOSÍTÁSÁRÓL

A Charta és a CPR-ok megszövegezéséből következő lehetőségek vizsgálata után célszerű kontextusba helyezni a 2020-as CPR tervezetének megszületését a Bizottság egyéb kommunikációival. A Bizottság már 2016-ban, vagyis a 2013-as CPR időbeli hatályának derekán kiadott egy közleményt^{xx} az ESB-alapoknak az Alapjogi Charta szellemében történő végrehajtásának biztosításáról. Ahogy már említésre került, ez a CPR még nem tartalmazta az Alapjogi Chartára való hivatkozást a rendelkező részben, jelen közlemény azonban kiemeli, hogy az „ESB-alapok végrehajtásával összefüggésben a tagállamok minden olyan intézkedése, amely az alkalmazandó rendelkezések végrehajtására irányul, az uniós jog hatálya alá tartozik”^{xxi}. Sőt, a stratégia kitér arra is, hogy a tagállamoknak a programozási dokumentumok előkészítésekor egy „alapjogokra vonatkozó ellenőrzőlista” segítségével kell biztosítaniuk a Chartának való megfelelést.^{xxii} Ezt az ellenőrzőlistát a stratégia 4. pontja tartalmazza. A

stratégia III. melléklete pedig gyakorlati segítséget nyújt a tagállamoknak abban, hogy adott alapjogok érvényesülését mely szempontok szerint kell értékelniük.

Mindebből látható, hogy a Bizottság már a 2020-as CPR-t megelőzően is összekötötte az ESB-alapok kezelését az Alapjogi Chartának való megfelelés igényével, és kialakította annak „jó gyakorlatait” is.

IX. A BIZOTTSÁG ALAPJOGI CHARTA EU-N BELÜLI ALKALMAZÁSÁNAK MEGERŐSÍTÉSÉRE IRÁNYULÓ STRATÉGIÁJA

A Bizottság 2020 végén tette közzé az Alapjogi Charta EU-n belüli alkalmazásának megerősítésére irányuló stratégiáját^{xxiii}. A stratégia többek között a Chartának a tagállamokban való hatékonyabb alkalmazását célozza, de az uniós intézmények által is elő kívánja mozdítani annak használatát^{xxiv}. A stratégia rámutat, hogy „2021-től a Bizottság új, éves gyakorisággal kiadott jelentést terjeszt elő a Charta EU-n belüli alkalmazásáról”^{xxv}, amely egyértelművé teszi, hogy a Charta alkalmazásának és érvényesítésének minél teljesebb igénye uniós prioritássá válik a közeljövőben. Ennek tükrében célszerű vizsgálni a Charta megemlítését is a 2020-as CPR rendelkezései között.

A stratégia külön alcímében foglalkozik a Charta alkalmazásának az uniós finanszírozás terén való biztosításával.^{xxvi} A stratégia részletezi, hogy az új CPR alapjogi rendelkezései fényében pontosan milyen kötelezettségek terhelik a tagállamokat. A 2020-as CPR III. mellékletének Chartára vonatkozó rendelkezései alapján a stratégia szerint „a tagállamoknak például meg kell határozniuk a programok Chartának való megfelelése biztosításában részt vevő, különböző hatóságok és szervek szerepét és feladatait, valamint ki kell fejteniük, hogy a programok végrehajtása során hogyan ellenőrzik majd a Chartának való megfelelést”.^{xxvii} Viszonylag tág mozgástér áll majd a tagállamok rendelkezésére, hogy hatóságaik között kialakíthassák az alkotmányos berendezkedésükhöz leginkább illő szerepfelosztást.

A stratégia a tagállamok által létrehozandó monitoringbizottságokkal kapcsolatban kimondja, hogy a Bizottság tanácsadói minőségben vesz részt bennük.^{xxviii} A bizottságok által készített jelentésnek tartalmaznia kell, hogy „milyen korrekciós intézkedésekre került sor, mi fog történni az ilyen esetek jövőbeli megelőzése érdekében, és milyen jogorvoslati mechanizmusok állnak rendelkezésre vagy kerülnek kialakításra”.^{xxix} A stratégia alapján a monitoringbizottságokon belül külön alapjogi szerveket is létre kell hozni, de a nemzeti emberi jogi intézmények (pl. ombudsman) is szerepet játszhatnak majd az ellenőrzésben. A Bizottság ezen intézkedések alapján végzi majd el annak értékelését, hogy megítélése szerint teljesülnek-

e a Chartára vonatkozó előfeltételek. A stratégia természetesen nem bír jogi kötőerővel, így az abban foglaltak inkább iránymutatásul szolgálnak a Bizottság és a tagállamok számára, a gördülékenyebb végrehajtást elősegítendő.

X. AZ LMBTIQ-STRATÉGIA ÉS A CPR: VAN-E ÖSSZEFÜGGÉS?

Az Európai Bizottság 2020 novemberében terjesztette elő a leszbikus, meleg, biszexuális, transznemű és interszexuális és queer (LMBTIQ) személyekre vonatkozó stratégiáját.^{xxx} A stratégia bemutatását kísérő sajtótájékoztatón^{xxxi} a Bizottság tagjai hangsúlyozták, hogy a stratégia jogi és finanszírozási intézkedéseket is tartalmaz. A jogi vonatkozás jelenti majd többek között a foglalkoztatási esélyegyenlőségről szóló irányelv^{xxxii} alkalmazásáról való jelentést, de jelen tanulmány szempontjából lényegesebb az LMBTIQ személyek esélyegyenlőségének uniós szakpolitikákba való beépítése. A diszkrimináció tilalma eddig is részét képezte a CPR hatálya alá tartozó forrásokkal való rendelkezésnek, az LMBTIQ-stratégia ugyanakkor egyértelműen ráerősít erre az irányra a legkülönbözőbb szexuális kisebbségek tekintetében. Az LMBTIQ stratégia kifejezetten megemlíti, hogy a 2020-as CPR tervezete a Chartával kapcsolatos előfeltételt tartalmaz. Ez pedig arra utal, hogy a Charta a stratégiában foglaltak kikényszerítésének egyfajta eszközévé válhat a CPR-on keresztül az uniós források kapcsán.

A Bizottság a stratégia 5. pontja alapján „biztosítani fogja, hogy az LMBTIQ-személyekre kiható diszkrimináció elleni küzdelem, valamint az egyenlőség előmozdítása minden uniós, belső és külső szakpolitikába, jogszabályba és finanszírozási programba be legyen építve”. A stratégia több egyéb ponton is reflektál az új CPR és az Alapjogi Charta viszonyára, ugyanis kimondja, hogy „a tagállamoknak biztosítaniuk kell azt is, hogy az uniós finanszírozású projektek hozzájáruljanak az egyenlőséghez, és hogy valamennyi uniós finanszírozású projekt feleljen meg az uniós jognak, beleértve a Szerződéseket és az EU Alapjogi Chartáját. Ha a projektek megsértik a megkülönböztetésmentességről szóló uniós szabályokat, a finanszírozást fel kell függeszteni vagy vissza kell vonni”. Ezen túl hangsúlyozza azt is, hogy „az LMBTIQ-személyek egyenlőségére irányuló szempontot be kell építeni valamennyi uniós szakpolitikába és uniós finanszírozási programba”.

Megvizsgálandó továbbá a stratégia azon mondata is, miszerint „a tagállamok kötelesek kritériumokat és eljárásokat kialakítani és alkalmazni az olyan projektek kiválasztásával kapcsolatban, amelyek megkülönböztetésmentesek és figyelembe veszik a Chartát”. Ebben a

mondatban ugyanis a Bizottság elválasztja a megkülönböztetésmentesség fogalmát a Chartától. Mivel a Charta 21. cikke önmagában tiltja a szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetést, a fogalmazásmód arra enged következtetni, hogy a Bizottság a Charta rendelkezésein kívül közvetlenül a CPR alapján kívánja érvényesíteni az LMBTIQ-stratégiában foglaltakat. Ezt támasztja alá az a mondat is, hogy a Bizottság nyomon fogja követni az uniós finanszírozású programok végrehajtását, hogy azok „megfeleljenek az egyenlőségről szóló elveknek és az uniós jognak, beleértve a Szerződéseket és az Alapjogi Chartát”. Az esélyegyenlőségről szóló elvek közé ugyanis könnyedén besorolható a Bizottság jelen stratégiája. „Az uniós forrásoknak hozzá kell járulniuk a megkülönböztetésmentes társadalom kiépítéséhez, és támogatniuk kell a Bizottság egyenlőségközpontú Unió irányába tett erőfeszítéseit” – fogalmaz a stratégia, ami szintén aláhúzza az előbbi elképzelést.

Mindez tehát arra enged következtetni, hogy nem csupán az Alapjogi Charta, hanem a Bizottság egyéb anyagai is tárgyat képezhetnek majd a Bizottság CPR-alapján végzett értékelésének. Az LMBTIQ-esélyegyenlőség valamennyi finanszírozási programba való beépítésének követelménye erősen megkötheti a tagállami hatóságok kezét, illetve széleskörű autonómiát is biztosít a Bizottság számára a megfelelés értékelésekor. További kérdés, hogy ki kell-e térni az LMBTIQ-kompatibilitás kérdésére olyan projektek esetén is, amelyek természetüknél fogva nem értékelhetők ebből a szempontból.

Az LMBTIQ-stratégiában foglaltak tehát kiindulási alapot jelenthetnek a Bizottságnak a programok értékelésekor. Ugyanakkor a stratégiában foglaltak nem teljesítése közvetlenül nem vezethet forrásmegvonáshoz, tekintettel arra, hogy az nem rendelkezik jogi kötőerővel. A Bizottság azonban ügyes érveléssel elérheti a stratégiában foglaltak kötelező tagállami érvényesülését azáltal, hogy az abban foglalt célokat levezeti az Alapjogi Charta 21. cikkéből. A Charta ugyanis tartalmazza a szexuális irányultság alapján való hátrányos megkülönböztetés tilalmát, amelyen keresztül érvényesíthetők az LMBTIQ-stratégiában foglalt célok. A lehetőség tehát adott arra, hogy a Bizottság a stratégia célkitűzéseit a Chartán keresztül érvényesíthesse a megosztott irányítású uniós alapok esetében.

XI. ÖSSZEGZÉS

Összegzésképpen a következő megállapításokat tehetjük. A 2020-as CPR bizottsági tervezetének rendelkező részébe bekerült az Alapjogi Chartának való megfelelés kifejezett követelménye. A Charta rendelkezései az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alapján alkalmazandók akkor, amikor egy tagállami hatóság a CPR tárgyi hatálya alá tartozó ügyben

jár el, tehát az abban szabályozott alapokból finanszírozott programokat tervezi, vagy hajtja végre. A fentiek alapján megnyitható annak lehetősége, hogy amennyiben a Chartában foglalt alapjogok egyike (pl. a hatékony bírói jogorvoslathoz való jog) olyan módon sérül, hogy az a CPR hatálya alá tartozó programot közvetlenül érinti, erre hivatkozással a Bizottság felfüggesztheti a program finanszírozását. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy egy, valamely tagállam vonatkozásában megállapított, a programra érdemben nem kiható jogellenesség – a megszorító jogértelmezés és az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alapján – nem vonhatja maga után a kifizetések felfüggesztését. A forrásmegvonás lehetőségének fennálltához tehát szükséges lesz kimutatni egy bizonyos fokú közvetlen kapcsolatot a Alapjogi Charta egyik rendelkezésének megsértése és az adott program végrehajtása között.

Az Alapjogi Charta CPR-ban való szerepeltetése ugyanakkor egy tudatos lépésnek tekinthető az intézmények részéről, amely illeszkedik a Bizottság azon törekvéseihez, amelyek a Charta széleskörűbb alkalmazását célozzák. A Bizottság LMBTIQ-stratégiáját együtt értelmezve az Alapjogi Chartával, a Bizottságnak lehetősége nyílik levezetni, hogy a stratégiában érvényesíteni kívánt cél egyenesen következik az Alapjogi Chartában foglalt diszkriminációtilalomból. Mindezek előrevetíthetik a Bizottság aktivista értelmezésének veszélyeit. Az Alapjogi Chartára való hivatkozás CPR-ban történő rögzítése tehát közvetlenül nem, de közvetetten alkalmas lehet arra, hogy a Bizottságot szélesebb mérlegelési jogkörrel ruházza fel, amelynek következtében növekszik a potenciális forrásmegvonás esélye, akár az Alapjogi Charta rendelkezéseinek tágabb értelmezésének (például az LMBTIQ-stratégiával összekötve), akár az abban foglaltak sérelmének (az igazságszolgáltatás függetlensége sérülésének megállapítása) kimutatása által, amennyiben kimutatható azoknak az uniós alapokból finanszírozott programokkal való kellően közvetlen kapcsolata.^{xxxiii}

Felhasznált irodalom:

ⁱ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről [2020] HL L 433I., 2020.12.22., 1–10. o.

ⁱⁱ EUMSZ 322. cikk (1) bekezdés a) pont

ⁱⁱⁱ EUMSZ 177. cikk

^{iv} Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről [2013] HL L 347., 2013.12.20., 320–469. o. (2013-as CPR)

^v 2013-as CPR 19. cikk (1) bekezdés

^{vi} 2013-as CPR 19. cikk (3) bekezdés

^{vii} 2013-as CPR 19. cikk (5) bekezdés

^{viii} 2013-as CPR 19. cikk (7) bekezdés

^{ix} BUTLER, ISRAEL: Two proposals to promote and protect European values through the Multiannual Financial Framework: Conditionality of EU funds and a financial instrument to support NGOs, Liberties. In: <https://www.liberties.eu/en/news/european-values-fund-two-proposals-mff/14471>, 2018., p. 11.

^x HALMAI, GÁBOR: The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality. In: Hague J Rule Law, 2019, p. 172.

^{xi} COM(2018) 375 final, Strasbourg, 2018. 05. 29. (2020-as CPR)

- xii 2020-as CPR 11. cikk (1) bekezdés
- xiii ST 13693 2020 INIT, 291. o.
- xiv Az Európai Unió Alapjogi Chartája, HL C 326., 2012.10.26., 391. o
- xv Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 51. cikk (1) bekezdés
- xvi A C-562/12. számú MTÜ-ügyben hozott ítélet 60-65. pont, ECLI:EU:C:2014:2229
- xvii Az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikk (3) bekezdése
- xviii A C-180/83. számú Moser-ügyben hozott ítélet 18. pontja; a C-299/95. számú Kremzow-ügyben hozott ítélet 16. pontja, ECLI:EU:C:1984:233; a C-562/12. számú MTÜ-ügyben hozott ítélet 62. pontja, ECLI:EU:C:2014:2229
- xix A C-216/18. PPU. sz. ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:586
- xx C/2016/4384, HL C 269., 2016.07.23. (2016-os Stratégia)
- xxi 2016-os Stratégia 2.2.1. pont
- xxii 2016-os Stratégia 3.1. pont
- xxiii COM(2020) 711 final, Brüsszel, 2020.12.02. (Alapjogi Charta Stratégia)
- xxiv Alapjogi Charta Stratégia, 2. o.
- xxv Alapjogi Charta Stratégia, 8. o.
- xxvi Alapjogi Charta Stratégia, 9. o.
- xxvii U.o.
- xxviii Ugyanezt lásd: 2020-as CPR 34. cikk (2) bekezdése
- xxix Alapjogi Charta Stratégia, 10. o.
- xxx COM(2020) 698 final, Brüsszel, 2020. 11. 12.
- xxxi Sajtóközlemény, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_2068, (utolsó letöltés: 2021. 02. 15.)
- xxxii A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról [2000] HL L 303., 2000.12.2., 16—22. o.
- xxxiii

Török Balázs*

Az egyetemi spin-off vállalkozások jogi vizsgálata

Absztrakt: Az egyetemek szerepe a mai tudásalapúnak is nevezett, innovatív ötletekre épülő társadalomban megkérdőjelezhetetlen. A tanulmányban bemutatom az egyes missziós lépcsőket, amelyek elvezettek az egyetemek oktatás és kutatás melletti hasznosító tevékenységéhez, melynek tengerentúli sikere az európai közösséget is érdekeltté tette. Következő lépésként az egyetemi hasznosítás egy sokat vitatott alternatívájának, a hasznosító, más néven spin-off vállalkozások szabályait szemléletem. Az elmúlt évek jelentős változást hoztak az ilyen vállalkozások számára, így az azokat érintő jogi megítélés felülvizsgálatra szorul.

I. BEVEZETÉS

Visszatérő vizsgálati szemponttá és olykor támadások célkeresztjévé vált az egyetemek társadalomban betöltött szerepe. Mi sem igazolhatná ezt jobban, mint a jelenlegi átalakítások mögött zajló társadalmi diskurzus. Jelen tanulmány céljaként és tárgyaként nem e kérdés eldöntését jelöltem ki, hanem az egyetemek harmadik missziójaként megjelölt hasznosítás, más néven tudástranszfer egyik elhanyagoltnak vélhető lehetőségének vizsgálatát, a hasznosító vállalkozásokat.

A kutatás módszertana szerint elsőként a missziós lépcsőfokokat mutatom be, az oktatás, kutatás és hasznosítás fokain keresztül. Ehhez kapcsolódóan térek ki, mind az OECD és az Európai Bizottság kiáltványaira, amelyek táptalajt szolgáltatnak a jelenlegi szabályozást érintő kérdésekben. Végezetül az egyetemi spin-off vállalkozások „életútján” a lineáris innovációs modellt alapul véve bemutatom, a jogszabályok és a Budapesti Műszaki Egyetem szellemi alkotás kezelési szabályzata (továbbiakban: Szabályzat) által adott lehetőségeket.

A kutatás következtetéseként szót ejtek a jelenlegi lehetőségekről, melyek a spin-off vállalkozások létrehozásával kapcsolatosak, kitérve a szakirodalom által még kevésbé vizsgáltváltozásokra és az azokban érintett anomáliák megoldásaként született lehetőségekre.

II. AZ EGYETEMEK ÚTJA A HARMADIK MISSZIÓIG ÉS A SPIN-OFFOK-IG.

Az előzőekben bemutatott kutatási témát érintve a következő lépésként megvizsgálom, hogy miként is váltak érintetté az egyetemek a spin-off vállalkozások tekintetében. A mai

* A Szerző a PPKE Jog – és Államtudományi Karának hallgatója, a JÖSz Szakkollégium tagja.

ismereteink szerint, akár természetesnek is tűnhet az egyetemeken megvalósuló innováció eredményeinek hasznosítására irányuló tevékenység, hiszen a XXI. század gazdaságát nem véletlenül jellemzik tudásalapú gazdaságként. Az új kor kihívásai rákényszerítik és ösztönzik a társadalom összes szereplőjét az intellektuális teljesítmény fejlesztésére.ⁱ

Mielőtt kitérnék és hosszabban jellemezném az egyetem harmadik, tudást hasznosító missziós tevékenységet, fontosnak tartom az időben is előbb kialakult további két missziót bemutatni. Az egyetemek a középkor kései időszakában jelentek meg és kezdték meg nélkülözhetetlen szerepüket a nyugati társadalmak fejlődésében. A bürokratikus teendők gyors növekedése komoly követelményeket támasztott az újdonsült intézményekkel szemben, hiszen az urbanizációs folyamatok támasztékául egy megfelelő személyzetet is ki kellett képezni. E feladat mellett, filozófia és a szervezeti háttér szempontjából azonban az egyetemek ekkora „az (isteni) igazság és tudásra való törekvést jelölték meg célként közösségeikben, amelyek, mint ekkor *universitas magistrorum et scholarium* a mesterek és tanítványaik közötti szellemi közösségek voltak. Kezdetben tehát az egyetemek, az első missziójukként a tudás átadására, az oktatására hagytakoztak.ⁱⁱ

Következőként említem meg az egyetemek második misszióját, a kutatást. A változás helyszíne elsőként a XIX. század elejétől számítva berlini Humboldt Egyetem volt, ahol először alakult ki a kutatás a dominanciája. A második misszió jelmondatának vehető William Humboldt megfogalmazás, amely röviden úgy értelmezhető, hogy az ember célja egy meghatározott idea felé való törekvést és abban való kiteljesedés.ⁱⁱⁱ Ez az idea később jelentőst hatást gyakorolt a kor egyetemeire és táptalajjá vált a második missziós tevékenységen túllépve az egyetemek a felgyülemelő tudást hasznosító harmadik missziójához.^{iv}

A tradicionális missziókon túl, az új kihívásokra való felkészülésben és azok megoldásában főszerepbe került tehát az úgynevezett harmadik misszió, amely a tudás hasznosítását helyezi előtérbe. Ennek a fogalomnak meghatározásánál Inzelt Annamária definícióját használom, amely szerint: „a harmadik misszió: a felsőoktatásban létrehozott tudás hasznosítása, valamint minden olyan tevékenység, amely a felsőoktatási intézményi adottságok akadémiai környezeten kívüli gazdasági és társadalmi kiaknázásával kapcsolatos”.^v Ide tehát beletartozik, az ipari partneri kapcsolatok kiaknázásától a szabadalmaztatási eljárások, licencia szerződésekig a dolgozat témája is: az egyetemi „tudást” hasznosító spin-off vállalkozások, amely sok esetben az előbb említett formák kombinációjából alakul ki.

Az egyetemek harmadik missziós ágát az XX. századtól kezdődő második akadémiai forradalom hozta el magával. Ennek során intézmények észlelve a társadalomban megváltozott

szerepüket, készséget mutattak az eddigi tevékenységek kiegészítéseként kezdeményező szerepet vállalni az ipari kapcsolatoktól kezdve az egyetemen falain belül megvalósuló projektek támogatásához és ezáltal az innováció elősegítéséhez.^{vi} Kiemelkedő fordulópontot jelentett a folyamatban az Egyesül Államok Kongresszusa által 1980-ban elfogadott Bayh-Doyle Act.^{vii} Habár, ezt megelőzően is több példát lehetne felhozni az amerikai felsőoktatási intézmények szabadalmaztatási hajlandóságára, a törvény jelentőst hatással volt az egyetemek tudás hasznosítására irányuló tevékenységére, amely az előbb említett tevékenységen túl kiterjedt a spin-off vállalkozások létrehozására is.^{viii} A törvény lehetővé tette, hogy az egyetemek a szövetségi pénzekből finanszírozott kutatások által létrehozott szellemi termékeket a saját tulajdonukba vegyék, melyek ezt megelőzően egyébként szövetségi tulajdonba kerültek volna. A Bayh-Doyle Act hatására könnyebbé vált az eddig a tudáshasznosítás periferiáján lévő egyetemeknek számára is piaci hasznosítás például licencszerződések keretében.^{ix} A fokozódó hasznosítási trend nyomán nem véletlenül alakultak ki olyan elnevezések, mint a témában talán legrégebben kutató Henry Etzkowitz, által gyakran használt, vállalkozó(i) egyetem(*entrepreneurial university*).^x Egy kiváló példája a vállalkozói egyetemi szemléletnek például a Massachusetts Institute of Technology (MIT), mely a Bayh-Doyle Act óta jelentősen hozzájárult régiójának gazdasági, társadalmi szociális fejlesztéséhez.^{xi} Az MIT egy 1995-ös kutatási eredmény alapján évi 20 milliárd dollárral és 150 ezer munkahellyel tudott hozzájárulni az Egyesül Államok gazdaságához.^{xii}

Visszakanyarodva Európához, noha még mondhatni gyerekcipőben jár a spin-offok története, a téma nem maradt uniós kiáltványok és terjedelmes szakmai kutatások nélkül.^{xiii} Az Egyesül Államokban már meggyőző eredményekre felfigyelve, mind az Európai Bizottság és az Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) új utakat kijelölve szerette volna megkezdeni a vállalkozói egyetemi légkör felé való eltolódást.

2003-ban született meg a Bizottság „Az egyetemek szerepe a tudás Európájában”, sokat mondó című, vitaindító publikációja. A munkában egyértelműen kijelölésre kerülnek a lisszaboni csúcstalálkozón is deklarált elvek, miszerint az Uniónak a legversenyképesebb és dinamikusabb tudás alapú társadalommá kell válnia a világon, mely képes elérni a hosszútávú fenntartható fejlődést, a minőségi munkahelyek bővülését és ezáltal a szorosabb társadalmi kohéziót.^{xiv} A Bizottság további dokumentumaiban, a célok megvalósítása érdekében további javaslatokat tett az egyetemeken felhalmozódott szellemi tőke mobilizálására és hasznosítására.^{xv}

A Bizottság mellett az OECD több kiadványában tudományos vizsgálat alá kerültek a kutatóhelyek hasznosítási csatornái. A dolgozat témája okán emelem ki, milyen négy karakterisztikával és minősítéssel illették az említett a közfinanszírozási kutatóhelyekről származó spin-off vállalkozásokat. A vállalkozások az elemzés alapján „magas” beosztásba kerültek mind a tudás célszerű mérhetősége és a tudás formális – szabadalmak, know-how stb. - csatornáinak kihasználtságot tekintve (*degree of knowledge finalisation és degree of formalisation*). Ezzel szemben alacsony besorolásba kerültek a hasznosító vállalkozások az iparhoz köthető jelentőség és a kutatók közötti fokszámot tekintve (*significance for industry, relational intensity*). Az OECD által megalkotott összesítések egyrészt hasznosak a politikai döntéshozóknak, másrészt a dolgozat vizsgálatához is megfelelő kiindulópontot képez, hiszen a kategóriák használatával a jogi szabályozás egyes mozgatórugóit lehet felfedezni.^{xvi}

Mind az OECD és a Bizottság munkájában megfogalmazódott célokat az ún. tudásháromszög – oktatás, kutatás és innováció – fejlesztése nélkül lehetetlen lenne elérni, ezért az Európai Unió azóta is eltökélten mozgósítja és fokozza a szükséges kutatási és innovációs kapacitásokat.^{xvii} A magyar egyetemek, mint az európai felsőoktatási térség tagjai és Magyarország, mint a tudáson és innováción alapuló gazdaságot célul tűző ország, nem vonhatja ki magát az európai folyamatok alól.^{xviii} Ez a harmadik missziós tevékenység mostanra deklaráltan bekerült a felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Felsőokt. tv.); is, miszerint: „a felsőoktatási intézmény az alaptevékenységéből származó szellemi értékek közösségi célú megismertetésével és gazdasági hasznosításával hozzájárul a térsége társadalmi és gazdasági fejlődéséhez.”^{xix} A dolgozat következő részében bemutatom e nemes feladat egyik alternatíváját, a hasznosító vállalkozásokat a magyar szabályokon és Budapesti Műszaki Egyetem szellemi alkotás kezelési szabályzatán keresztül.

III. EGYETEMI SPIN-OFFOK SZABÁLYOZÁSI SAJÁTOSSÁGAI MAGYARORSZÁGON

Kezdeként Görög Márta gondolatait emelném ki a tudásintenzív vállalkozásokról. Mint az ilyen vállalkozásokra és magára a tudásalapú társadalom is jellemző, alapjukat az innovatív ötletek adják. Az ember, jelen esetben a kutató emberi teljesítménye szükségeltetik, hogy az idea valóságban való megjelenéséhez. Ennek megtörténtehez egyrészt szükség van a piacosításhoz nélkülözhetetlen infrastruktúrára: szűken értelmezve a kutatóhely, a kutató, és a hasznosításhoz szükséges jogi szabályozásra. Másrészt nélkülözhetetlen magának az ötletnek a

megléte, hogy ez a két tényező egymásra találása képes legyen kifejtetni a társadalomban pozitív hatásait.^{xx}

Európában és hasonlóan Magyarországon a kutatások jórésze állami finanszírozású. Az állam közvetlen érdeke tehát az egyetemeken, kutatóhelyeken létrejövő szellemi alkotások piaci hasznosítása. Ennek alternatíváját jelenti az egyetemen kidolgozott eljárások, találmányok, akár oltalom alatt álló szellemi termékek önálló vállalkozás keretében történő hasznosítása.^{xxi} A szakirodalom vizsgálatai nyomán kijelenthető, hogy a megfelelő és átlátható szabályozási struktúra pozitív hatás gyakorol az ilyen jellegű vállalkozások létrejöttére. Az egyetemek érdekei közé tartozik a tudástranszfer minden formájának kiaknázása, így a klasszikus hasznosítási formákon túl a spin-offok létrehozatala is.^{xxii}

A vizsgálatot szűkítve és a jelenlegi jogi szabályozáshoz igazítva a spin-off vállalkozás meghatározásához az tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Innovációs tv.) található definíciót alkalmazom, amely a következőképpen szól: „kötségvetési kutatóhelyen létrejött szellemi alkotás hasznosítása céljából alapított gazdasági társaság, amely nem pénzbeli hozzájárulásként rendelkezésre bocsátás, átruházás vagy hasznosítási szerződés alapján vált a költségvetési kutatóhelyen, valamint a felsőoktatási intézményben létrejött szellemi alkotáshoz fűződő jogok jogosultjává vagy hasznosítójává”. Az előző definícióból kiemelve a szellemi termék létrejövetelét követő jogosulti háttérrel, a spin-off formájában történő hasznosítás jogi kereteit, lehetőségeit és a létrejövő vállalkozásban történő egyetemi és potenciálisan kutatói részvétel meglétét vizsgálom az egyes összeférhetlenségi lehetőségekre kitérve. A definíció szempontjából jelentős eltérést mutat a korábbi szabályozástól a törvény, hiszen korábban a nemzetközi gyakorlat és meghatározások figyelembe vétele nélkül csak a közvetlen, tehát részesedésszerzéssel történő részvételt tekintette az Innovációs tv. spin-off vállalkozásnak.

A továbbiakban az előző részből ismertetett hasznosító vállalkozások jogi szabályozásának jellegzetességeit emelem ki. A vizsgálat komplex, hisz a jelenleg a spin-off vállalkozásokat többek között az említett Innovációs tv, Felsőokt. Tv.; a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Szjt.); az egyes szellemi alkotások oltalmáról szóló törvények, mint például a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. Törvény (a továbbiakban: Szt.); a gazdasági társaságok általános szabályait érintő 2013. évi V. törvény polgári törvénykönyvről, valamint a közalkalmazotti formában foglalkoztatott kutatók státuszát tisztázó a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. Törvény (a továbbiakban: Kjt.). További nélkülözhetetlen eleme a spin-off vállalkozások létrejöttének az Innovációs

törvényben előírt szellemi alkotás kezelési szabályzatok.^{xxiii} A kutatás során a Budapesti Műszaki Egyetem szabályzatát használtam fel az előírások feltérképezésében (továbbiakban: Szabályzat).^{xxiv} A választás indoka a közeljövőben, a törvényi módosításokat figyelembe véve hatályosnak és relevánsnak mondható szabályzatok nagymértékben való egyezősége. A szakirodalomban fellelhető nézőpont szerint az ilyen szabályzatok nagymértékben csökkentik az egyetemmel kötendő szerződések idő- és erőforrás-igényességét.^{xxv} Előre mutató példaként említtem meg, hogy az Egyetem Szabályzata kitér a Felsőoktatási és Ipari Együttműködési Központ általi tanácsadói munkára és az egyéb egyetemi szolgáltatásokra, köztük a pénzügyi támogatásra.^{xxvi}

Az egyetemi hasznosítás egy kifejezetten tág fogalom, amelybe többek között az egyetemen kutatói tevékenység során létrejött szellemi alkotás jogi oltalmazásán túl, az egyetem által „kívülálló” gazdasági szereplővel történő megállapodás útján való hasznosítást is érthető. A dolgozat témája szempontjából azonban a vizsgálat a hasznosító vállalkozással a szellemi alkotással vagy tulajdonnal kapcsolatban kötött hasznosítási szerződéssel (például: licencia), hasznosító vállalkozás részére történő átruházással, vagy számára nem pénzbeli hozzájárulásként rendelkezésre bocsátott szellemi tulajdonnal (apport), vagy a közvetítő társaságon keresztül részesedésszerzés által, vagy akár ezek kombinációjával történhet. A tanulmányban a találmány egyetem általi szabadalmaztatását követő spin-off vállalkozás általi hasznosítást érintő már említett releváns tényezőket veszem figyelembe, mint a harmadik misszió egy konkrét gyakorlati példáját.

Az alapeset tisztázáshoz első körben vizsgálatra szorul az egyetemeken létrejött szellemi tulajdon jogi sorsa. Ebben a kérdésben a spin-off vállalkozások szempontjából örömteli változást okozott az Innovációs törvény 30. §-ának 2019 szeptemberétől hatályos módosítása, amely úgymond kivonta az államot az innovációs folyamatból.^{xxvii} Ez azt jelenti, hogy a korábban szakirodalom egészében gátként megjelölt tényezőként, a közfinanszírozású kutatóhelyen létrejövő szellemi alkotáson (találmányon) a tulajdonjog jogosultjává az államot tette, a kutatóhely pusztán egy korlátozott rendelkezési jogosultságot szerzett.^{xxviii} A módosításnak hála a kutatóhelyet, az egyetemet illeti meg ez a jog.^{xxix} A fő gátat az állami vagyona vonatkozó szigorú követelmények alkották, melyek gyakran ellentétes irányt mutattak az egyetemi hasznosítással, hiszen az állami vagyontól szóló törvény szempontjából történő hasznosítás elsődleges szempontja az állami vagyon állagának megőrzése, értékének megőrzése és gyarapítása, az állami és közfeladatok ellátásának elősegítésével.^{xxx}

A szellemi alkotás kezelési szabályzatok személyi hatálya kiterjed mind a közalkalmazotti, munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban, polgári jogi jogviszonyban, hallgatói jogviszonyban álló kutatókra és hallgatókra, ide értve a PhD hallgatókat is.^{xxxix} A tárgyi hatályból kiindulva az elméleti alapestre átvezethető, hogy az előbb említett kutatói kör egyetemen végzett tevékenysége, különösen a kutató, tervező, fejlesztő és oktató munka során létrehozott szellemi alkotásra terjed ki, ha arra iparjogvédelmi oltalom szerezhető, valamint a védett ismeretekre (know-how) is, ha ennek törvényi feltételei fennállnak.^{xxxix}

Szerzői jogi alkotással, így akár a találmányokkal kapcsolatos szabályok vonatkozásában bizonyos szinten részletezésre van szükség. A szerzőt a mű létrejöttétől kezdve megilletik a szerzői jogok személyhez fűződő és vagyoni jogok összessége.^{xxxix} Személyhez fűződő jogok nem átruházhatóak és egyéb esetben sem szállhatnak át másra, valamint a szerző nem mondhat le róluk.^{xxxix} Ezen jogok közé tartozik például a mű nyilvánosságra hozatala. Belátható, hogy ez a jog akár az egyes szellemi alkotásra megszerezhető oltalom gátját is jelenthetné. Ha kutatónak az Szt. 30. §-a alapján foglalkoztatási viszonyából folyó kötelezettsége a mű megalkotása, akkor az ehhez tartozó vagyoni jogokat jogutódként ex lege a munkáltató szerzi meg.^{xxxix} Az előbbieken meghatározott kutatói kör esetén és az Innovációs törvény módosításának hála, tehát jelen esetben az egyetem lesz a vagyoni jogok jogosultja, amelyet a Szabályzat Egyetemi igényre vonatkozó rendelkezése is szemléletet.^{xxxix} Az Szt. szabályai esetén az ilyen jellegű kötelezettség során a mű átadása a nyilvánosságra hozatalhoz való hozzájárulásnak minősül. A Szabályzat is szankciós jellegű szabályokkal biztosítja a vagyoni jogosult egyetem érdekét a kutatókkal szemben. Ezzel szemben, amennyiben elmarad az átvételt követő ésszerű időn belüli szabadalmi bejelentés, az Szt. szabályai szerint, az egyetem köteles ingyenes felajánlani a feltaláló számára a szabadalmi igényt. Megjegyzem, a jelenlegi hasznosító vállalkozásokra vonatkozó definíció alapján ez a „jogosulti” helyzet nem teremti meg az Innovációs tv. alá kerülést, hiszen az nem az ott megjelölt hasznosítási formákon keresztül történő jogosulttá válást jelentené. Az ehhez hasonló helyzet orvoslását szolgálja az ismertetési eljárás, amelyet követően az Iparjogvédelmi Bizottság – akár egyéb egyetemi szervek bevonásával – dönthet a találmány előzetes iparjogi oltalmazhatóságáról való kérdésben.^{xxxix} A példánál maradva, ha a találmány szabadalmaztathatónak minősül, az egyetem, mint a szabadalmi igény jogosultja dönthet az oltalom megszerzéséről és ezt követően a döntésre jogosult szervezeti egységek feladatköre lesz a spin-off vállalkozásra vonatkozó kérdés eldöntése.^{xxxix} A költségek hatékony finanszírozáshoz a Szabályzat rendelkezik az

Iparjogvédelmi Alapról, amely a jogi oltalommal és hasznosítással összefüggő eljárások fedezésére elkülönült pénzügyi keretet tart fenn. Az Innovációs tv. előírásainak megfelelően az Egyetem külön szabállyal rendelkezik a hasznosíthatónak minősített szellemi alkotások nyilvántartására.^{xxxix}

Az Szjt. és a Szabályzat rendelkezéseit követve a szellemi alkotás egyetem általi hasznosítása vagy átruházása esetén a kutató díjra tarthat igényt.^{xl} A Szabályzat az egyetem általi hasznosítás ismertetett eseteiben a kutató díjigénye alapján külön díjszerződést köt a kutatóval. A kutatói díj az értékesítésből származó nettó bevétel alapján számítható, amely a különböző hasznosítási formákból bejövő díjakból, értékesítésből származik. A példához ragaszkodva a szabadalmaztatás esetén az egyetemnek lehetősége van hasznosítási szerződés, átruházás, apport, vagy ezek kombinációinak alkalmazásával hasznosítani a tulajdonában álló szabadalmat. A megalkotó kutatókat megillető díjazás mértéke ezekben az esetekben tízmillió forintos összeghatárig a díjalap 50%-a, e feletti összeg esetén a díjalap tízmillió forintot meghaladó részének 30%-a, ötmillió forinttal növelve. A díj évente kerül kifizetésre, a külön megkötött díjszerződési szabályai szerint. Kitekintésként jegyzem meg, hogy más egyetemeken fellelhető szellemi alkotás kezelési díjszabási szabályok az egyetem saját mérlegelési körébe esnek, így azok jelentős eltérést mutatnak.^{xli} A Szabályzat alapelvei között kapott helyet továbbá a pénzügyi díjazáson túl a kutatók erkölcsi és szakmai előre menetelben való figyelembevétel.^{xlii} A kutatói attitűdöt vizsgálói hazai irodalom, mint egy lényegi tényező határozta meg a hasznosítás bármilyen formájához a kutatók megfelelő pénzügyi és szakmai elismerését.^{xliii}

A kutatók munkájának vagyoni és szakmai elismerése mellett, fontos és tisztázandó kérdés a kutató szerepe a létrejövő hasznosítási vállalkozásokban. Természetesnek vehető, hogy a találmány hasznosító vállalkozás általi hasznosítása esetén a későbbi hatékony működéshez szükség lehet a találmány megalkotójának további személyes, szakmai közreműködésre. A már hivatkozott SZTNH Jelentés is felhívta a figyelmet a korábbi törvényi anomáliára, amely a kutató jogviszonyára jellemző közalkalmazotti munkavégzésnél összeférhetlenségi szabályok által gátolta a kutatók hasznosító vállalkozásban való közreműködését.^{xliv} A Kjt. módosításával összeférhetlenségi szabályai alól kivételként említi a kutató Ftv.-ben szereplő intézményi társaságban az Innovációs tv.-ben szereplő hasznosító vállalkozásban létesített jogviszonyát. Tehát az ilyen vállalkozásokban nem áll fent az összeférhetlenségi szabály, ha a munkáltató előzetes hozzájárulásával lesz a hasznosító vállalkozás tagja, vezető tisztségviselője vagy munkavállalója.^{xlv} Így a 43/D. §-nak

megfelelően a munkáltató üzleti titkát képező módszerek, eljárások, ismeretek, know-how-k alkalmazására és hasznosításra is törvényi engedélyt kap.^{xlvi} Korlátként maradt azonban a Ftv.-ben megfogalmazott rendelkezés, amely szerint az egyetemen vezetői megbízású személy nem lehet az intézményi társaság vezető tisztségviselője, könyvvizsgálója vagy felügyelőbizottsági tagja.^{xlvii}

Az alapítással kapcsolatosan szükséges kitérnem a felsőoktatási törvény szerinti intézményi társaságok szabályozására, mely egyfajta kölcsönös háttérszabályként szolgál azon hasznosító vállalkozások számára, melyek az egyetem által lettek alapítva vagy annak részesedésével működnek.^{xlviii} Az említett definícióból következik, hogy a hasznosítás szerződés alapján, szellemi tulajdon átruházással hasznosító vállalkozássá váló spin-offokat, ha nem az egyetem által lettek alapítva, akkor nem érinti őket az Felsőok. tv.-ben intézményi társaságra meghatározott szabályok. A részesedésszerzés esetén a Szabályzat és az Felsőok. tv. rendelkezései szerint az erre a célra létrehozott közvetítő gazdasági társaság útján van lehetőség.^{xliv} Az ilyen intézményi társaságnak is számító hasznosító vállalkozásokra az állami tulajdonban álló gazdasági társaságokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, továbbá az intézményi társaság felügyelőbizottságába egy tagot az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter delegálhat.¹ A társaság formája szempontjából a felsőoktatási intézmény korlátozott felelősségű vagy zártkörűen működő részvénytársasági formában alapítható. Ennek jelentősége a Ptk.-ban meghatározott pénzbeli és nem pénzbeli hozzájárulást érintő szabályok. Ezek egyrészt időbeli korlátot jelentenek, amelynek megszűnése a tagsági viszony megszűnésével járhat, továbbá értékére vonatkozóan is megjelenik a felülrértékelés tilalma.^{li} A Szabályzat az egyetem szervezeti rendszerén belül az Iparjogvédelmi Bizottság hatáskörébe utalja a hasznosító vállalkozás kezdeményezését. Végezetül megemlítem, hogy a felsőoktatási intézmény csak olyan társaságban szerezhets részesedést, amely nem sérti az intézmény érdekeit. Kérdéses azonban a rendelkezés megítélése, hiszen az új technológiát alkalmazó vállalkozások túlélési esélye, felveti az érdeksérelmét. Ezzel szemben azonban, a felsőoktatási törvényben deklarálásra került harmadik misszió nagyobb érdeket jelent még az egyes hasznosító vállalkozások bukásával szemben is. Az érdeksérelm orvoslásának értékelhető a szabály, ami szerint minősített a közvetítő gazdasági társaságnak a létrejött hasznosító vállalkozásban minősített befolyással kell rendelkeznie.^{lii}

IV. ÖSSZEGZÉS

A dolgozat elején fontosnak tartottam bemutatni az egyes állomásokat, amelyek elvezettek a mai értelemben vett oktatás, kutatás mellett hasznosítással is foglalkozó egyetemekhez. Bolognától egy hosszú út megtételére és több reformra volt szükség, míg a társadalmi elvárások és változások elhozták a tudásalapú társadalom egyik legfontosabb motorját a vállalkozói egyetemeket. A tudás átadása és elmélyítése természetesen továbbra is hasonlóan fontos helyen marad, hisz hasznosítás sem létezhet a korábbi missziók tevékenysége nélkül. Az Egyesül Államokból kezdődő folyamat átsodorta az európai térség felé a hasznosítással kapcsolatos megoldásokat, ennek fontos alapja volt a Bayh-Doyle Act. A kétezres évek óta egyre sűrűbben jelennek meg állásfoglalások mind a Bizottság és az OECD részéről, felismerve a fenntartható tudásgazdaságban az egyetemek által betöltött pozíció fontosságát.

A jogszabályok és a Szabályzat elemzése alapján elmondható, hogy a jogalkotó megfelelően számba vette az egyetem harmadik missziós tevékenységének, a tudástranszfernek hasznosít vállalkozás által történő hasznosítását. A hivatkozott SZTNH jelentés főbb megállapításai, amely a létrejövő szellemi alkotás jogosulti háttérére, a kutató hasznosító vállalkozásban való részvételére, az állami vagyonról szóló törvény hatálya alól való kivétel és intézményi társaságokkal való rendezetlen kapcsolat a törvénymódosítások által megoldódott. A dolgozatban arra tettem kísérletet, hogy bemutassam a spin-off vállalkozások számára rendelkezésre álló jogszabályi háttérrel és azt, hogy pontosan mi érthető az ilyen hasznosítási forma alatt.

A jelenlegi szabályok és a kimunkált szellemi alkotás kezelési szabályzatok, mint a bemutatott Szabályzatból is láthatóvá vált megfelelő alapot nyújtanak az ilyen társaságok alapítására. A több jogszabályból álló, komplex háttérszabályi láncolat azonban megköveteli az egyes egyetemek szakmai apparátusát a gyakorta változó jogszabályok követésére és az erre való felkészülésre. Megfelelő módszert jelentene az egyes szabályokkal egy önálló törvényben biztos és jól követhető alapot adni a hasznosító vállalkozásoknak, hiszen a jelenlegi hatályos módosításokkal a jogalkotó egyértelműen figyelembe vette a szakirodalom által felvetett aggályokat, mára inkább a jogszabályok széttöredezettsége jelenti a gondot.

Felhasznált irodalom:

- ⁱ SIMAI Mihály: A tudáslapú társadalom tudománya felé. In: Magyar Tudomány, 176.2, 2015. 132. o.
- ⁱⁱ RUBENS, A., SPIGARELLI, F., CAVICCHI, A. and RINALDI, C.: "Universities' third mission and the entrepreneurial university and the challenges they bring to higher education institutions". In: Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy, Vol. 11 No. 03, 2017, p. 358.
- ⁱⁱⁱ HUMBOLDT, Wilhelm von :Ideen zu einem Versuch, die Gränzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, Breslau, Trewendt, 1851, p. 5. ; Eredeti idézet: „Der wahre Zweck des Menschen – nicht der, welchen die wechselnde Neigung, sondern welchen die ewig unveränderliche Vernunft ihm vorschreibt – ist die höchste und proportionierlichste Bildung seiner Kräfte zu einem Ganzen“
- ^{iv} SCOTT, C. John: The Mission of the University: Medieval to Postmodern Transformations. In: The Journal of Higher Education, Vol. 77, No. 1 (January/February 2006) pp. 1-39. 20. o.
- ^v INZELT Annamária: A felsőoktatás harmadik missziója. In: Valóság 61. évf. 5. sz. 2018. Május 93. o.
- ^{vi} ETZKOWITZ, Henry: "When knowledge married capital: the birth of academic enterprise". In: Journal of Knowledge-based Innovation in China, Vol. 5 Iss 1., (2013) p. 53
- ^{vii} University and Small Business Patent Procedures Act of 1980 (PUBLIC LAW 96-517—DEC. 12, 1980) (a dolgozatban használt név a két szenátus nevéből keletkezett, akik benyújtották a Kongresszus számára a javaslatot)
- ^{viii} MOWERY, David C.; SAMPAT, Bhaven N.: The Bayh-Dole Act of 1980 and University–Industry Technology Transfer: A Model for Other OECD Governments?. In: Journal of Technology Transfer, 30 1/2, 2005, p. 119
- ^{ix} NOVOTNY Ádám: Az elefántcsonttoronytól a tudományos kapitalizmusig: a felsőoktatási intézmények új küldetése. In: PERIODICA OECONOMICA, II. ÉVF., 2009. MÁJUS 80. o.
- ^x ETZKOWITZ, Henry - Entrepreneurial Scientists and Entrepreneurial Universities in American Academic Science In: Minerva, June 1983, Vol. 21, No. 2/3 (June 1983), pp. 198-233
- ^{xi} SHANE, Scott. (2004): Academic entrepreneurship university spinoffs and wealth creation, Cheltenham, 2004, Edward Elgar Publishing. Shane, S., & Stuart, T. p. 10
- ^{xii} PRESSMAN, Lori., GUTERMAN, Sonia. K., ABRAMS, Irene., GEIST, David E., & NELSON, Lita. L. (1995). Preproduction investment and jobs induced by MIT exclusive patent licenses: A preliminary model to measure the economic impact of university licensing. In: Journal of the Association of University Technology Managers, 7, p. 28
- ^{xiii} NOVOTNY 2009, 77. o.
- ^{xiv} Commission (2003): The role of the universities in the Europe of knowledge. Communication from the Commission. Commission of the European Communities, Brussels, 05.02.2003. COM(2003) 58 final p. 3
- ^{xv} Commission (2008): Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy. Communication from the Commission. Commission of the European Communities, Brussels, 20.4.2005. COM(2005) 152 final. {SEC(2005) 518}
- ^{xvi} OECD (2013), Commercialising Public Research: New Trends and Strategies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264193321-en> (letöltés ideje: 2021.06.28.) p. 20
- ^{xvii} TATTAY Levente: Gondolatok a kutatóegyetemről. In: Iustum aequum salutare, 2010. (6. évf.) 3. sz. 121-122. o.
- ^{xviii} BÁNGI-MAGYAR Attila - FARKAS Krisztina - HORVÁTH Tamás - KISS László (szerk.) AVIR kézikönyv. https://www.felvi.hu/pub_bin/dload/AVIR_kezikonyv/AVIR_kezikonyv_Teljes.pdf (letöltés ideje: 2021.06.28.) o. 11.
- ^{xix} 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról 2. § (5) bek. (továbbiakban: Felsőokt. tv.)
- ^{xx} GÖRÖG Márta: A tudás hatalma vs. A jog keretrendszere (?) Gondolatok a tudás, s különösen az ötlet jogi keretrendszerbe vonhatóságáról In: Debreceni Jogi Műhely, 2018. évi (XV. évfolyam) 1-2. szám (2018. július 8.) o. 3.
- ^{xxi} BUZÁS Norbert. In: CZAGÁNY L. — GURUI L. (szerk.) 2004: A szociális identitás, az információ és a piac. Szeged, 2004. JATE Press, o. 257.
- ^{xxii} ERDŐS Katalin - egyetemi vállalkozások Magyarországon – újrarendelve?. In: Közgazdasági szemle, XVI. évf., 2019. március o. 310.
- ^{xxiii} 2014. évi LXXVI. törvény a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról 33. § (1) bek. (továbbiakban: Innovációs tv.)
- ^{xxiv} A Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Szellemi Tulajdon-Kezelési Szabályzata - 8/2020. (VI. 23.) számú Rectori és Kancellári közös Utasítás (továbbiakban: Szabályzat).
- ^{xxv} ERDŐS 2019. 310. o.
- ^{xxvi} Szabályzat 28. §.
- ^{xxvii} Innovációs tv. 30. §.
- ^{xxviii} Szellemi Tulajdon-kezelés és a kutatási eredmények hasznosítása a közfinanszírozású kutatóhelyeken - összehasonlító elemzés és gyakorlati javaslatok (SZTNH, 2018) forrás: https://www.sztnh.gov.hu/sites/default/files/egyetemi_kutatas_0625.pdf (letöltés ideje: 2021.06.28.) p 12. (a továbbiakban: SZTNH Jelentés)
- ^{xxix} Innovációs tv. 30. § (1) bek.
- ^{xxx} SZTNH jelentés 11. o.
- ^{xxxi} Szabályzat 4. § (1) bek.
- ^{xxxii} Szabályzat 4. § (2) bek.
- ^{xxxiii} 1999. évi LXXVI. törvény a szerzői jogról 9. § (1) bek. (a továbbiakban: Sztj.)
- ^{xxxiv} Sztj. 9. § (2) bek.
- ^{xxxv} Sztj. 30. § (1), (7) bek.
- ^{xxxvi} Szabályzat 10. § (1) bek.
- ^{xxxvii} Szabályzat 12. §.
- ^{xxxviii} 1995. évi XXXIII. törvény a találmányok szabadalmi oltalmáról. 8. § (1) bek.
- ^{xxxix} Innovációs tv. 33. § (2) bek. a) pont.
- ^{xl} Szabályzat 14. §, Sztj. 30. § (3)-(4) bek.
- ^{xli} Szabályzat 14. §.
- ^{xlii} Szabályzat 2. § (4) bek.
- ^{xliii} BUZÁS 2004. 262. o.
- ^{xliv} SZTNH 16. o.
- ^{xlv} 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról 41. § (1), (4) bek. (a továbbiakban: Kjt)
- ^{xlvi} Kjt. 43/D. §.
- ^{xlvii} Felsőokt. tv. 88. § (8) bek.

^{xlviii} Innovációs tv. 34. § (4) bek.

^{xlix} Felsőokt. tv. 86. § (1) bek.

^l Felsőokt. tv. 88. § (3) bek.

^{li} 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről. 3:99. §.

^{lii} Szabályzat 28. §.

A JÖSz Jogtudományi Szemle 2020. évben megjelent számai:





FELVÉTELT HIRDET A JOGHALLGATÓK ÖNKÉPZŐ SZERVEZETE SZAKKOLLÉGIUM

TOVÁBBI INFORMÁCIÓKÉRT:



Elsős műhely



Felvételi esemény



JÖSz est

JELENTKEZÉSI HATÁRIDŐ: SZEPTEMBER 14.



TE IS RAJTA LESZEL A KÖVETKEZŐ KÉPEN?



facebook.com/joghallgatok



josz.elte.hu



joszkoli



JÖSz Jogtudományi Szemle
2021/1. szám

