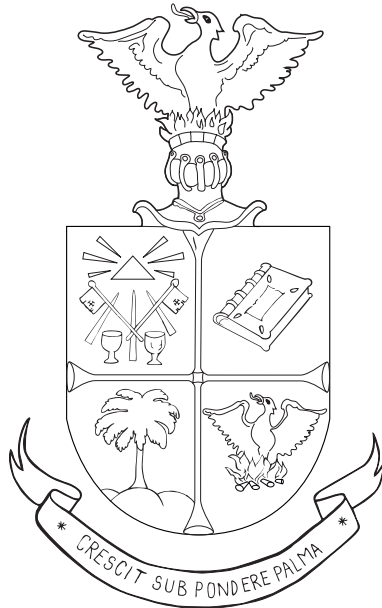


Glossa Iuridica

IX. évfolyam, 3-4. szám

Glossa Iuridica

IX. évfolyam, 3-4. szám



Budapest, 2022

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:

Miskolczi Bodnár Péter

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Böcskei Elvira, Bruhács János, Csáki-Hatalovics Gyula, Cservák Csaba, Czine Ágnes, Dobrocsi Szilvia, Domokos Andrea, Homicskó Árpád Olivér, Jakab Éva, Kukorelli István, Kun Attila, Liviu Radu, Miskolczi Bodnár Péter, Móré Sándor, Osztovits András, Pulay Gyula, Rixer Ádám, Erik Stenpien, Stipta István, Szabó Imre, Szalma József, Szuchy Róbert, Tamás András, Tóth András, Tóth J. Zoltán, Törő Csaba Attila, Trócsányi László, Udvary Sándor

FŐSZERKESZTŐ:

Rixer Ádám

FŐSZERKESZTŐ-HELYETTESEK:

Homicskó Árpád Olivér, Szuchy Róbert, Udvary Sándor

SZERKESZTŐK:

Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

Olvasószerkesztő:

Nagy Péter

ISSN 2064-6887

Kiadja:

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Prof. Dr. Miskolczi Bodnár Péter, dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

TARTALOMJEGYZÉK

VARGA ATTILA	
<i>Az alkotmányok keresztény értéktartalmáról</i>	7
LIPTÁKOVÁ KATARÍNA– HORBULÁK ZSOLT – LENTNER CSABA	
<i>Helyi adók jogi szabályozása és gazdasági rendszere Szlovákiában</i>	25
KÁRTYÁS Gábor	
<i>Kiküldött munkavállalók a szociális biztonsági rendszerek koordinációjában</i>	49
PÓKECZ KOVÁCS ATTILA	
<i>A principátus kormányzása és igazgatása Augustus uralmának idején (Kr.e. 27 – Kr. u. 14)</i>	75
SZABÓ ZSOLT	
<i>A közvetlen demokrácia helyzete a világban</i>	91
BRESZKOVICS BOTOND	
<i>Gondolatok az állateledelek forgalmazását és címkézését érintő szabályozás alakulásáról az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok területén</i>	101
GERŐCS-TÓTH ANDREA	
<i>Az életpályamodellről az álláshelygazdálkodásig</i>	125
HOMICSKÓ ÁRPÁD OLIVÉR	
<i>Az egészségügyi ellátás visszautasításának joga a magyar egészségügyi ellátásban</i>	155
GYURIS ÁRPÁD	
<i>A public policy szerepe az angol magánjogban</i>	167

KOVÁCS ISTVÁN

*„Meretrix” mint „questus inhonetus” cselekmény, valamint
a „lenocinium” büntetőjogi szabályozása193*

VELKEY DÁVID

A skót büntetés-végrehajtási rendszer és szervezet215

AZ ALKOTMÁNYOK KERESZTÉNY ÉRTÉKTARTALMÁRÓL

különös tekintettel a román alkotmány rendelkezéseire és
alkotmánybíróági esetgyakorlatára

VARGA ATTILA

*egyetemi docens (Sapientia EMTE Jogtudományi Kar, Kolozsvár),
alkotmánybíró*

Absztrakt

Minden állam alkotmánya az adott ország, nemzet és társadalom alapvető értékeit fogalmazza meg melyeket jogi védelemben részesíti. Következésképpen az alkotmány értékek által is meghatározott. Az európai alkotmányokban kimutathatóak a keresztény morális értékek, a keresztény szellemiség, akár közvetlen hivatkozás, megnevezés, avagy utalás formájában Istenre, akár közvetetten mutatható ki jogi értelmezés útján az alkotmányi normák tartalmából, bizonyos alapelvekből, és alapvető emberi jogokból. A keresztény értékrend, világ- és életszemlélet, a keresztény hagyományok és az általa jelentős mértékben meghatározott nyugati civilizáció hatása kimutatható a jogi normaszövegekben, jogi gondolkodásban, része a nyugati jogi kultúrának. A tanulmány a román alkotmány bizonyos alapértékei, alapelvei és néhány alapvető emberi jog vonatkozásában mutatja be ezt a civilizációs és kulturális hatást.

Kulcsszavak: alkotmány, törvény, érték, erkölcs, elvek, kereszténység, keresztény értékrend, keresztény hagyomány, alkotmányi normák értéktartalma

ON THE CHRISTIAN VALUE CONTENT OF CONSTITUTIONS

especially with regard to the provisions of the Constitution of Romania
and the Constitutional Court case law

Abstract

The constitution of each state defines the fundamental values of the given country, nation and society, which are protected by its legal system. Consequently, the constitution is also defined by values. Christian moral values

and Christian spirituality can be identified in European constitutions, either in the form of an indirect reference, name or allusion to God, or indirectly through legal interpretation of the content of constitutional norms, certain basic principles and fundamental human rights. The influence of the Christian values, world and life outlook, the Christian traditions and the Western civilization - which is significantly defined by them - can be found in the legal normative texts and legal thinking, that are part of the Western legal culture. The study presents this civilizational and cultural influence in relation to certain basic values, principles and fundamental human rights enshrined in the Constitution of Romania.

Keywords: constitution, law, value, morality, principles, Christianity, the system of Christian values, Christian tradition, value content of the constitutional norms

*„... törvényt szőtt a múlt szövőszéke ...”
József Attila, *Eszmélet**

*„Azért ám a törvény szent, és a parancsolat szent és igaz és jó.”
Pál apostol, Róma 7,12*

1. Bevezető gondolatok

„[...] [A]z erkölcs, a személy és a szabadság fogalmát az európai ember csak akkor értheti meg, ha magáévá teszi a zsidó-keresztény gyökerű üdvtörténeti gondolkodás belső lényegét.”¹

1 HABERMAS, Jürgen: *Metaphysik nach Kant* c. tanulmányából (Frankfurt, 1988.) idéz GÖRFÖL Tibor: Posztszекuláris társadalom? A kereszténység nyilvános jelenlétének megítélése Jürgen Habermasnál. *Sapientiana*, 2014/1, 9. Jürgen Habermas árnyaltabban fejti ki gondolatait a „Hit, tudás – megnyitás” című beszédében, illetve írásában: „Nem kell hinni abban, hogy megértsük, mit jelent a képmási jelleg, hogy Isten, aki maga a szeretet, Ádámban és Évában szabad lényeket teremtett, akik hasonlítanak hozzá. Nem létezik szeretet anélkül, hogy a másikban ismerjük meg magunkat, ahogyan szabadság sincsen anélkül, hogy kölcsönösen elismernénk egymást.” Megjelent magyar fordításban HABERMAS, Jürgen: Hit, tudás – megnyitás. *Nagyvilág*, 2001/12, 1905–1912. Figyelemre méltó továbbá J. Habermas és J. Ratzinger *bíboros közötti nyilvános vita, eszmecsere*, amely a müncheni Katolikus Akadémián 2004. január 19-én zajlott „A szabadelvű állam politika előtti morális alapjai” című témában. A két nagyon eltérő világszemléletű német gondolkodó e vitájában felsejlő közös nevező, hogy a keresztény hit és a nyugati szekuláris racionalitás komplementer partnerségben lehet.

Ezt a gondolatot az a Jürgen Habermas, a frankfurti (neomarxista) iskola kiemelkedő, és egyébként méltán jeles gondolkodója (filozófus és szociológus) fogalmazta meg még a 80-as évek végén, aki majd az ezredfordulótól, sokak meglepetésére/megrökönyödésére (hiszen magát korábban „vallási téren botfűlűnek” nevezte), mintegy tudományos, szellemtörténeti szenzációt keltve, *jóindulatú, elfogadó érdeklődéssel* kezd foglalkozni a keresztény hagyománnyal, az ezen alapuló erkölcsi értékrenddel, miközben ez tőle a legkevésbé volt elvárható.

Ez a szándékosan idehelyezett gondolat éppen ettől a szerzőtől, mindössze csak azt hivatott kihangsúlyozni, hogy a kereszténység az európai, nyugati civilizáció számára nemcsak egy világvallás, amely jelenleg egyre inkább veszít társadalmi hatásából, hanem e kétségtelen folyamatok ellenére is elevenen létező, jelenvaló, civilizációs, kulturális tényező. Olyan hatóerő, amely lényegesen, alapvetően befolyásolta az államszervezet modern kialakulását, a gazdasági fejlődést, a művészeti, irodalmi alkotásokat, az erkölcsi normáink rendszerét és ezen keresztül a jogi szabályozások tartalmát, általában jogi gondolkodást, a jogi tudatot és jogi kultúrát. Az egykori magyar miniszterelnök, Antall József tömör, szállóigévé vált megfogalmazásában: „Európában az ateista is keresztény”.

Az európai, illetve a *tágabb földrajzi értelemben a nyugati jogi gondolkodást jelentős mértékben meghatározta*, és e hatás jelenvalósága napjainkban is észlelhető a zsidó-keresztény erkölcsi értékrend.

Ez pedig örökség, s mint ilyen adottság és legkevésbé sem akarás, avagy nem-akarás kérdése. Mindez természetesen addig, míg ez az európai/nyugati civilizáció végleg el nem tűnik. Az európai, zsidó-keresztény értékek által determinált (nemcsak) jogi kultúra és civilizáció tagjai, függetlenül, hogy keresztények abban az értelemben, hogy vallásosak vagy nem vallásosak, esetleg vallás és/vagy még inkább *istentagadók, lényegében ebben a hagyományban, kultúrában és civilizációban élnek, attól is függetlenül, hogy ennek megmentésén, megőrzésén, ellehetetlenítésén vagy éppen elveszejtésén fáradoznak*.

A Szentírás emberképe, a természet és ember teremtettsége, valamint ez utóbbinak istenképisége, létezésének értelmes célja, és értelemmel, szabadsággal kormányzati tekintéllyel való felruházottsága alapja különösen a mai jogi gondolkodásnak, az alapvető emberi jogokat középpontba állító jogrendszernek, de még a társadalmi és államszervezeti berendezkedésnek is.²

2 A kérdésről bővebben: HACK Márta: Az európai jogi kultúra zsidó-keresztény gyökere. *Diké – A Márkus Dezső Összehasonlító Jogtörténeti Kutatócsoport folyóirata*, 2017/1, 27–43.

Talán nem túlzás azt állítani, hogy a jogi oktatás nagy hiányossága, hogy miközben teljesen érthetően ezen oktatásnak szerves részét képezi az európai civilizációt meghatározó római jog, a zsidó-keresztény erkölcsi értékrend szinte teljesen kimaradt.

Amikor azt *állítjuk, mintegy jogi tételként*, hogy az alapvető emberi jogaink egy jelentős rész emberi mivoltunkból, emberi lényegünkől fakadnak, akkor arra utalunk, hogy nem történelmileg keletkeztek, hanem a Teremtő Istentől erednek, mint ősi elidegeníthetetlen örökségünk része. *A történelem sokszor, sokáig megfosztotta az embert az alapjogainak az érvényesítésétől, de e jogok létezése nem (legfeljebb elismerése és gyakorlásának biztosítása) uralkodói vagy állami akarat kérdése.*

Az ember alapvető jogai pedig Isten általi teremtettségéből fakadó emberi méltóságából származnak, azon alapulnak. A méltóság (és kizárólag az embernek lehet méltósága), amely fundamentuma az alapjogoknak, csak jogi fogalmakkal nem magyarázható és nem értelmezhető. Az emberi méltóságnak, jogon kívüli és jogon túli lényegében, transzcendentális (a jog megnyugtatóására) természetjogi magyarázata, alapja van.

A teremtést azonban kötelező érvényű írásos szerződés létrejötte követ, szövetség, amely körül, ha nem is minden ellenkezés nélkül, de kialakul egyfajta társadalmi közmegegyezés.

Ahogy Paul Johnson fogalmaz a törvényadás társadalomformáló szerepéről: „A mózesi kódexben mindenféle kiváltság benne foglaltatik, de a lényeges kérdések tekintetében nem tesz különbséget a hívők egyes csoportjai között. Valamennyiüknek része van a szövetség elfogadásában, ez pedig népi, sőt demokratikus döntés volt. [...] Philo a rendszert demokráciának nevezte, amelyet úgy jellemezett, mint a legtörvénytisztelőbb és legjobb alkotmányt.”³

*És valóban a Tízparancsolat olyan alapvető, Istentől származó szabályrendszer, amely ma is fundamentumát képzik az ember alapvető jogainak, illetve azt konstatálhatjuk, hogy a történelem során szinte mindegyik parancsolat állami törvényekkel megerősítést nyert.*⁴

Következésképpen egyfajta jogi tartalmú *konstituáló*, társadalomformáló és alakító erőnek, mai szóhasználattal a zsidó-keresztény közösség *alkotmányos értékű normarendszerének* tekinthetjük a Tízparancsolatot.

A történelem során alakuló és a mai jogi gondolkodást is alapvetően – a pozitív/tételes jog rideg időnként veszélyes formalizmusán túlmenően – a természetjogi elvek, az állam, a hatalom, a kormányzás, az alapjogok *létének*

3 JOHNSON, Paul: *A zsidók története*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 2005, 58.

4 MÉSZÁROS István: *Bibliai államelmélet*. Budapest, Szent Pál Akadémia, 2007, 20.

isteni/természeti eredetére, lényegre vonatkozó gondolatok határozzák meg, és amelyekre történő utalások, hivatkozások a tételes jogon belül, leginkább a modern alkotmányokban jelennek meg.

2. Isten megnevezése/megidézése az alkotmányokban

Istenre történő utalások (a *nominatio Dei* és az *invocatio Dei*) gyakorlata jelentős hagyományokra vezethető vissza az európai jogtörténelemben, jogi gondolkodásban, joggyakorlatban, jogi tudatban egyaránt. Sokkal korábban, mintsem, hogy a legkülönbözőbb államok alkotmányaiban megjelenne az Istenre történő hivatkozás, jelen van úgy a magánjogi dokumentumokban, például szerződésekben a megállapodások garantálása érdekében, mint a közjogban, így a létrehozott jogszabályokban annak igazságosságát igazolandó, avagy a keresztény nemezetek/államok közötti szerződésekben, egyezményekben.

Az egyes államok alkotmányai, mint sajátos adott jogrendszer egészét meghatározó, a hatalom konstituálásával, gyakorlásával, a hatalom korlátozásával, az alapvető emberi jogokkal összefüggő legalapvetőbb társadalmi viszonyokat szabályozó alaptörvények, és amelyek egyben a társadalmi konszenzus kifejezésének igényével is lépnek fel, sok esetben hivatkoznak Istenre, keresztény vallási (dogmatikai), illetve erkölcsi értékekre, az egyházakra, az állam és az egyházak viszonyára.

Az értelemszerűen egy más kérdés, és ennek megválaszolását ez a tanulmány nem tűzte céljául, hogy az Istenre, keresztény értékekre történő alkotmányi hivatkozás, mennyiben jelent őszinte, valós és gyakorlati elköteleződést, (meg)vallást és vállalást a keresztény szellemiség és értékrend iránt.

Kétségtelen, hogy az európai államok többségének alkotmányai nem idézik meg, nem hivatkoznak Istenre, a kereszténységre, mint vallásra. Néhány alkotmány azonban vagy kifejezett formában megnevezi, vagy közvetett utalást tesz Istenre, meghatározza, kifejezi viszonyulását a transzcendenshez, a szakralitáshoz.

Ugyanakkor az a sajátos, mondhatni paradox helyzet áll elő, hogy azon államok alkotmányai, amelyek közömbösek, elutasítóak, vagy, ahogyan maguk vallják világnézetileg semlegesek, számos tételes, alkotmányjogi rendelkezés, különösen alapjogokat, de bizonyos államszervezeti elveket megfogalmazó előírások is, a keresztény értékrend kifejezői. Ennek oka, hogy a liberális állam erkölcsi alapja vallási, alapvetően zsidó-keresztény eredetű, ami nem akarat, netán választás kérdése, hanem hajdan elfogadott, majd továbbfejlesztett, és közben tényvé vált szellemi, kulturális örökség.

Istenre, vallásra, egyházra, keresztény hagyományokra, illetve értékekre történő alkotmányi hivatkozások *célja*, funkciója a következőkben foglalható össze:

- a) az állam, a hatalom legitimálása, mintegy jogon túli, emberi akaraton túlmutató isteni törvények tisztelete;
- b) az állam kormányzati, politikai berendezkedésének a támogatása, különösen monarchiák esetében;
- c) az identitás és együvé tartozás (társadalmi kohézió) az állam és különösen a társadalom, a politikai közösség közös értékrendjének felmutatása;
- d) az állam helyének rögzítése a történelemben, a hagyományok felvállalása megőrzése.

A továbbiakban idézek (a teljesség igénye nélkül) néhány európai állam alkotmányának főként preambulumból, de normatív rendelkezéséből is, amelyekben kifejezett utalás/hivatkozás *történik Istenre, a kereszténységre és/vagy az egyházra*.

Görögország Alkotmánya (1975) preambuluma: „A Szent és az Alapvető oszthatatlan Szentháromság nevében [...]” További jelentős normatív szabályozások vannak a Görög Ortodox Egyházzal tekintettel, hogy a keleti ortodox, vallás államvallásnak számít. Az Alkotmány 3. cikke (3) bekezdése „A Szentírás szövege változatlan marad. Hivatalos lefordítása bármely nyelvre a Görög Autokefál Egyház és a Konstantinápolyi Krisztus Nagy Egyháza előzetes engedélye nélkül tilos.”

Dánia Alkotmánya [...] 4. cikk „Az Evangélikus Lutheránus Egyház nemzeti egyház Dániában, és mint ilyent az állam támogatja.” a 66. cikk „A nemzeti (országos) egyház statútumát törvény állapítja meg.”

Bulgária Alkotmánya [...] 13. cikk (3) bekezdése „A Bulgária Köztársaságban a keleti ortodox kereszténység tradicionális vallásnak tekintendő.”

Svájc Alkotmánya (1999), preambuluma kimondja: „A Mindenható Isten nevében! A svájci nép és a kantonok [...] a következő alkotmányt fogadják el.”

Németország Alkotmánya (1949) preambulumban: „Tudatában az Isten és az emberek előtti felelősségének [...] a német *nép* alkotó hatalmának gyakorlása során elfogadta ezt az alaptörvényt.”

Ukrajna Alkotmánya (1996) „Ukrajna tudatában Isten előtti felelősségünknek, saját lelkiismeretünknek, a múlt, a jelen és a jövő nemzedékeinek, elfogadja ezt az alkotmányt.”

Lettország Alkotmánya [...] preambuluma zárómondata: „Isten áldja Lettországot!”

Magyarország Alkotmánya (2011) „Isten áldd meg a magyart!” amely egyben a nemzeti Himnusz kezdő sora, és utána következik a preambuluma,

amelynek elnevezése Nemzeti hitvallás. Ebben szerepel többek között: „Elismerjük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét. Becsüljük országunk különböző vallási hagyományait.”

Írország Alkotmánya (1937) preambuluma: „A legszentebb Szentháromság nevében, Akitől ered minden hatalom és tekintély, és, aki felé törekszik mint végső cél, minden cselekedetünk, mint emberek, és mint államok, Mi Írország népe alázatosan elismerve minden kötelezettségünket a mi Úr Jézus Krisztusunk iránt, Aki mellette állt őseinknek a megpróbáltatások hosszú évszázadaiban [...] ezennel elfogadja ezt az alkotmányt.”

Lengyelország Alkotmánya (1997) preambulumból: „Mi a lengyel nemzet a köztársaság valamennyi állampolgára, mindazok, aki hiszünk Istenben, mint az igazság, az igazságosság, a jó és a szép forrásában, valamint azok is, akik nem osztják ezt a hitet, de akik tisztelik ezeket az egyetemes értékeket melyek azonban más forrásból erednek [...] elismerve őseinknek munkáját, harcát a nagy áldozatok árán megszerzett függetlenségért, azért a kultúráért, amelynek gyökerei a nemzet keresztény örökségében és az egyetemes emberi értékekben van. Isten és saját lelkiismeretünk előtti felelősségtől vezérelve létrehozta ezt az alkotmányt.”

Az idézett alkotmányok tartalmuk alapján heterogén csoportot alkotnak, hiszen van, amelyik megnevezi Istent és/vagy hivatkozik Istenre, esetleg utal a kereszténység teológiai tételeire, avagy csak mint szellemi, erkölcsi, kulturális értékörökségként nevezi meg. Van, amelyik rögzíti az államegyházi modellt, más pedig többnyire a domináns vallás egyházáról tartalmaz viszonylag részletes szabályozást.

Ugyanakkor az európai államok többsége mely egyáltalán nem hivatkozik Istenre, a kereszténységre tartalmaz az állam és egyház, az egyház társadalmi szerepére vonatkozó rendelkezéseket, illetve rögzíti a lelkiismereti- és vallásszabadságot.

3. Egy lehetséges, de elfeledett *modus vivendi*: a Kundera-modell

A jogi és különösen az alkotmányjogi norma nem lehet értéksemleges, hanem kifejezett, jól meghatározható értéktartalommal rendelkezik, hiszen célokat tűz ki az emberi cselekvés számára, követendő magatartásformákat ír elő, ezzel pedig elhatárolja a jog számára értékes és *értéktelen cselekvést/magatartást*.⁵ Minden egyes norma egyben mérték a dolgok megítélésére, a

5 Való igaz, hogy napjainkban széles körben elterjedt és elfogadott a világnézetileg semleges állam eszménye, mondhatni doktrínája, amely bizonyos vonatkozásaiban két-

norma mércéje azonban az érték. Vagyis a jog eleve föltételezi az értékeket és az értékelést is.

Az nyugati és különösen az európai civilizációban az értékek, alapvetően pedig a morális értékek meghatározó módon a keresztény valláshoz köthetők, illetve keresztény eredetűek. Ez akkor is igaz, ha jelenleg Európa egy része meghaladottnak tekinti a vallást általában, a kereszténységet pedig különösen, elutasítva vagy éppen megtagadva ezt a megörökölt értékrendet. Ennek ellenére a keresztény értékrendre történő, esetenkénti alkotmányi hivatkozások részei a normatív valóságnak, és korántsem tekinthető egy letűnt korszak iránti nosztalgikus vágyakozásnak – ahogyan ezt sokan szeretnék láttatni – hanem paradox módon, éppen az egyes államok jogszabályaiban és különösen alkotmányjaiban kimutatható, és egyben érvényesítendő értéktartalom.

Egy le- és eltűnőben lévő kor felfogását idézem *Milan Kundera gondolataival*, ami egyben sajátos példázata a vallásos hit és hitetlenség, vagy akár mindkettőt is magába fogadni képes kereszténység civilizációs, kulturális hatásának, amely Európát, amikor ez a szemlélet még élt, naggyá, nemessé és tiszteletre méltóvá tette. „A modern időkben a hitetlenség már nem volt gyanakvó és kihívó, másfelől a hit elvesztette egykori térítő vagy intoleráns bizonyosságát. A sztálinizmus sokkja döntő szerepet játszott ebben a fejlődésben: az által, hogy keresztény emlékezetet el akarta törölni, brutálisan világossá tette, hogy mi valamennyien, hívők és hitetlenek, istenkáromlók vagy istenfélők, a keresztény múltban gyökerező egyazon kultúrához tartozunk, nélküle szubsztancia nélküli árnyak volnánk, szókinccs nélküli gondolkodók, szellemi hontalanok.”⁶ A magát ateistának valló, de a keresztényeket és a kereszténységet tisztelő neves cseh író ezeket a sorokat *Elárult testamentumok című könyvében fogalmazta meg*.

Ugyanakkor éppen ez a kunderai, meghatározó egzisztenciális felismerés alapvető fontosságú lenne a mai európai/nyugati világ főként vezetői, hangadói számára, legalábbis annak a ténynek az elfogadása, hogy az európai identitás, az európai lét és életforma, gondolkodás és viselkedés elválaszthatatlan a keresztény szellemisségtől, értékrendtől, kultúrától, erkölcsi felfogástól. Mégpedig abban az értelemben, ahogyan az egykori magyar miniszterelnök Antall József immáron szállóigészerű megfogalmazásában: „Európában még az ateisták is keresztények”. Ezt a kulturális, civilizációs érték-determinált

ségtelenül érvényes és indokolható, illetve igazolható, más vonatkozásaiban azonban jogos kifogások is megfogalmazhatók vele szemben. Ez utóbbi kapcsán idézem Joseph Ratzinger igencsak határozott álláspontját: „A totálisan értéksemleres, minden vallási és erkölcsi renddel szemben távolságot tartó állam eszménye – abszurdum.”

6 KUNDERA, Milan: *Elárult testamentumok*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 2017, 15.

'magatartás-kereszténységet' kiválóan és meggyőzően szemlélteti éppen Kundera a további soraival: „Ateistának neveltek, s jól is éreztem magam így, míg a kommunizmus legsötétebb éveiben nem láttam meggyötört keresztényeket. Kora ifjúságom kihívó és könnyed ateizmusa hirtelen elszállta, mint ifjonti bárgyúság. Megértettem hívő barátaimat, s szolidaritástól és megindultágtól vezéreltetve elkísértem őket a misére. [...] Azzal a különös és boldog érzéssel ültem a templomban, hogy az én hitetlenségem és az ő hitük furcsamód közel esik egymáshoz.”⁷

Leginkább ezt, a keresztény hívő és keresztény nem hívő közötti, éppen a 20. század második felére kialakult *modus vivendit*, szemléletet, felfogást, kölcsönös tiszteletet és toleranciát kívánja maga mögött hagyni a mai nyugat-európai hivatalos politika és felfogás, életvitel és világszemlélet. Azt ugyanis, hogy Európában a zsidó-keresztény vallás már akár évszázadok óta nem csak vallási, hanem alapvetően társadalmi, erkölcsi, politikai, jogi értékrend, amely az egyéni és közösségi identitás alapja, amit azonban nem megtagadni, hanem fejleszteni és örökül kellene hagyni.

4. A román alkotmány keresztény szellemiségű, eredetű morális értéktartalmáról

A jelenlegi hatályban lévő – 1991-ben elfogadott, 2003-ban pedig módosított – román alkotmány alapvetően nem egy szerves fejlődés lenyomata, hanem gyors, radikális (forradalmi) változásokat követő új, modern, elfogadottnak tekinthető irányzatokhoz való igazodási kényszer és/vagy meggyőződés kifejeződése.

Azért tartom fontosnak ezt megjegyezni, mert amikor a román alkotmány keresztény szellemiségéről beszélünk, és ha van is ilyen, akkor ez nem egy kizárólagos keleti ortodox⁸ felfogásból, annak tanaiból, tanításaiból, származik, hanem sokkal inkább a római katolikus vagy éppen protestáns szellemi hagyományok, értékrend hatása érvényesül, vagy legalábbis ezek bizonyos elemei mutathatók ki.

Ennek oka, az alkotmányos transzplantáció jelenségének a megnyilvánulása az alkotmányozás során, hiszen az eredeti alkotmányozó hatalom, amikor

7 Uo.

8 A 2011-es népszámlálási adatok szerint Románia népességének 99,79 %-a valamely vallásos felekezethez tartozónak vallotta magát, és ennek több mint 90%-a ortodox vallásúnak, pontosabban az ortodox egyházhoz tartozónak. Forrás: Institutul Național de Statistică din România (Országos Statisztikai Intézmény) <https://insse.ro/cms/> (2022. 10. 12.)

1990–1991-ben megalkotta az új román alaptörvényt, és a származtatott alkotmányozó hatalom, amely azt 2003-ban módosította, egyértelműen az akkor még sok elemében a kereszténység által meghatározott nyugati civilizáció szellemi, kulturális, politikai értékeihez kívánt igazodni és csatlakozni.

Következésképpen nem azért beszélhetünk keresztény erkölcsi értéktartalomról a román alkotmány esetében, mert az alkotmányozót az ortodox meggyőződése vezette a szövegezésben, hanem azért, mert olyan európai (nyugati jellegű keresztény tartalommal is átszótt) modellt akart átvenni, amiben ez az értékrend (még) jelen volt és (talán) van, illetve ezekkel azonosulni is tudott.

Ez pedig kifejezetten jelentősnek mondható a román alkotmányjogi gondolkodásban. Az utóbbi időkben a román alkotmányjogi szakirodalom – bár nagyon elszórtan – felmutatott olyan tanulmányokat, amelyek igyekeznek bizonyos alkotmányi rendelkezések keresztény vagy éppen ortodox eredetű, szellemiségű tartalmát értelmezni, felfedezni.⁹

A keresztény értéktartalma az alkotmányos szövegeknek nem minden esetben nyilvánvaló – talán még az alkotmányozó számára sem –, de választása, opciója mégis tudatos és ez határozza meg érvényességét is. Az érték azért érvényes, mert választják, mert óhatatlanul megfogalmazódik benne egyfajta elkötelezettségi szándék, vagy éppen hit, illetve meggyőződés, hogy ez a társadalom felfogásával megegyező értékválasztás is egyben, amely igazolást és legitimitást biztosít számára.

4.1. Az alkotmány általános rendelkezései a legfőbb értékekről

A román alkotmány általános alapelveket megfogalmazó első fejezetében mint *legfőbb értéket* határozza meg – *többek között* – az emberi méltóságot, az emberi személyiség szabad fejlődését és az igazságosságot.¹⁰

9 NECULA, Mihai-Iulian: *Valori religioase protejate prin norme juridice*. Iași, Editura Lumen, 2020.; BOARI, Vasile: *Religie și democrația la începutul secolului XXI*. Iași, Institutul European, 2013.; IONESCU, Cristian – DUMITRESCU, Corina Adriana: *Constituția României, Comentarii și Explicații*. București, Editura C.H. Beck, 2017.; ARDELEAN, Ben-Oni: *Libertatea religioasă: o abordare normativă*. București, Editura Didactică și Pedagogică, 2015.; TĂNĂSESCU, Elena Simina: *Despre constituționalism și religie*. In: *Religie și Constituție*. București, Editura Hamangiu, 2009.

10 Az Alkotmány 1 cikkének (3) bekezdése: „Románia demokratikus és szociális jogállam, amelyben a román nép demokratikus hagyományainak és az 1989. decemberi forradalom eszményeinek szellemében az emberi méltóság, az állampolgárok jogai és szabadságai, az emberi személyiség szabad fejlődése, az igazságosság és a politikai pluralizmus a legfelsőbb értékeket képviselik és garantálta.”

a) *Az emberi méltóság*

Keresztény felfogás szerint – és ebben minden bizonnyal nincsenek jelentős felekezeti/dogmatikai eltérések – az emberi személy méltósága az Isten képmására és hasonlatosságára történt teremtésben gyökerezik. Az ember lelkének, valamint értelmi és akarati, lelki képességeinek köszönhetően szabadsággal felruházott lény, ami az isteni képmás kiváltságos jele.

A román alkotmányban tehát az emberi méltóság, mint legfőbb érték és nem, mint konkrét alapjog jelenik meg, ugyanakkor az alkotmánybírói alkotmányértelmezés egyértelműen kifejtette, miszerint éppen az emberi méltóság képezi a legtöbb alapjog forrását.

Az Alkotmánybírói határozatában pedig megállapította miszerint „az Alkotmányban rögzített alapvető jogok és szabadságok az emberi méltóságon alapulnak”.¹¹ Tehát ez közvetett módon annak elismerése, elfogadása, hogy az emberi méltóság több pusztán erkölcsi értékdeklarációnál, bár ez sem tekinthető kevésnek. A Taláros Testület ennél is továbbment, egy nemrégiben hozott határozatában, amelyben kifejtette, hogy az emberi méltóság alkotmányos fogalmának nem pusztán deklaratív, hanem éppenséggel normatív értéke van, meghatározott, különálló tartalommal bíró alapjognak minősíthető, az egyén emberi minőségét határozza meg. Következésképpen az alapjogok bármilyen megsértése, egyben az emberi méltóság megsértését is jelenti, hiszen ez az előbbiek fundamentuma.¹²

Alapvetően az emberi méltóság alapozza meg tehát az élethez való jogot, a halálbüntetés tilalmát, a család védelmét, de még a tulajdonjogot, a szolidaritást és a társadalombiztosítási jogokat is, egészen a foglalkoztatás szabad megválasztásának, vagy az egészséghöz, az egészséges környezethez való jogokig.

b) *Az emberi személyiség szabad fejlődése*

Minden bizonnyal a világvallások közül éppen a keresztény vallás az, amely talán a legnagyobb mértékben, egyedülálló módon határozza meg, illetve helyezi előtérbe az egyén az individuum, az emberi személyiség jelentőségét és szerepét. A keresztény tanítás az, amely harmonikus egyensúly szükségességét fogalmazza meg az ember, mint különálló egyén, mint önálló személyiség és mint közösségi társadalmi lény viszonyában.

11 A román AB 2009 évi 1.109 sz. határozata.

12 A román AB 2019 évi 465 sz. határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny, 2019/645.

A keresztény értékrend az, amely miközben a közösségnek, az egyazon hiten lévők közösségének szerepét fontosnak tartja, nem hanyagolja el, mi több kiemeli az egyént, annak személyiségét, amelynek kibontakozását, fejlődését biztosítani, elősegíteni kell, különösen a keresztényi szabad akarat és *döntés érvényesülése által*.

Az Alkotmánybíróság egyrészt megállapította azt, hogy a személyiség szabad fejlődése szoros kapcsolatban, összefüggésben van az emberi méltósággal, amely forrása az alkotmányos alapjogoknak. Másrészt a személyiség szabad fejlődésének koncepciójának két aspektusát határozta meg. Egyrészt aktív vonatkozásban jelenti a cselekvés szabadságát, másrészt passzív vonatkozásában az egyén személyi- és magánszférájának a tiszteletében, valamint az ezekből fakadó követelményekben nyilvánul meg. Következésképpen a személyiség szabad fejlődése érdekében cselekvési szabadsággal kell rendelkezzen, illetve az államnak olyan jogszabályi keretet kell létrehozni, amely az egyén tiszteletét, személyiségének kifejezését, az esélyegyenlőséget képes garantálni.¹³

Az emberi személyiség szabad fejlődésének alkotmányos alapértékéből is további alapjogok származtathatók, többek között a lelkiismereti szabadság, a vallásszabadság, a kifejezés szabadsága vagy éppen a tanuláshoz való jog, a kultúrához való hozzáférés joga, az információhoz való jog, a munkához való jog és a munka szociális védelme, valamint az identitáshoz való jog.¹⁴

c) *Igazságosság*

Az ember természetéhez szervesen kötődik azon alapvető törekvése, vágya, eszménye, hogy a társadalmi együttélés elrendeződése az igazságosság alapján történjen. A legszélesebben értelmezhető, legsokrétűbb társadalmi igazságosság igénye – a jogi szabályozás szintjén – az alkotmányos rend alapértékeiben, alapelveiben jut elsődlegesen kifejezésre. Az igazságosság a mai modern társadalmak, de egyébként minden létező emberi társadalom egyik alapértéke és normatív (erkölcsi, vallási, jogi) követelménye.

A jog azzal a küldetéskényszerrel képződik, hogy valamennyi társadalmi viszonyban, amelyet szabályoz, megteremtse az igazságosság feltételeit.

A különböző jogi kultúrákban, melyek társadalmilag, történelmileg meghatározottak, a jog változó igazságtartalommal, igazságosságésszménnyel rendelkezik, de minden esetben megjelenik az igazságosság-követelmény

13 A román AB 2020 évi 601 sz. Határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2021 évi 88 sz.

14 Mindezek a román alkotmány alapjogi katalógusában tételesen is nevesített alapvető emberi jogok

és igény. Ez által éppen az igazságosság-igény természetjogi és tételes-jogi követelménye adja meg, illetve biztosítja a jog társadalomvédelmi és önvédelmi funkcióját is egyben.

Miközben az igazságot még a mai modern társadalmakban is a törvények, a törvényeken alapuló bírói döntések határozzák meg, az igazságosság rendkívül összetett elvárások, érzések, követelmények bonyolult összessége, melyek az egyéni, közösségi tevékenységek, és társadalmi folyamatokban fejeződnek ki jogi, vagy nem jogi tartalommal. Az igazságosság egyszerre erkölcsi, etikai, teológiai, hatalomelméleti, szociológiai, közgazdasági, szociális és jogtudományi kérdés.

Az igazságosság olyan alapértékként tételezhető jogi, erkölcsi, politikai, tételeket feltételez, mint az egyenlőség, a méltányosság, szabadság, tolerancia, közjó, közrend, tisztesség, szociális gondoskodás stb. Mindezen követelmény-értékek, keresztény tartalmát, magyarázatát, illetve keresztény eredetét nehezen lehetne megkérdőjelezni.

Az Alkotmánybíróság egy 2021-es határozatában¹⁵ talán először fogalmazta meg átfogóan – egy utólagos normakontroll keretében, tehát a konkrét esethez, ügyhöz¹⁶ kötötten – az igazságosság fogalmával kapcsolatos elméleti okfejtését. Az Alkotmánybíróság *érvelésében kifejtette*: „Az igazságosság nemcsak az állam jó működését biztosítja, hanem a társadalom bizalmát is az állam intézkedései iránt, konkrétan pedig az igazságszolgáltatásba vetett bizalmát.”

Az igazságosság, egy alkotmányos koncepció, mely, ha figyelembe vesszük erkölcsfilozófiai természetét, önmagában nem normativizálható, nem fogalmazható meg tételes jogszabályi rendelkezésként, de ennek ellenére kerete és mércéje az állami cselekvésnek. A társadalom érthető módon igényli az igazságosságot, az államnak, hatóságai révén, feladat ezt megkövetelni és érvényesíteni. Az igazságosság minden állami cselekvés belső, elengedhetetlen része, tartozéka, amely kivetül az alapjogokra azok tiszteletben tartására.

15 A román AB 2021 évi 136 sz. Határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2021 évi 494 sz.

16 Az ügy lényege, hogy keresetet benyújtó személy, akit első fokon hozott bírói ítélet alapján letöltendő börtönbüntetést róttak ki, a fellebbezés során jogerős ítélettel az *Ítéltábla* kimondta az ártatlanságát, és amikor anyagi kártérítést követelt kérelmét azal utasították el, hogy a törvény ezt, csak olyan esetben biztosítja, ha az eljáró hatóságok törvénytelen intézkedéseket hoztak a személlyel kapcsolatban. A törvény (Büntető Eljárási törvénykönyv) nem szabályozta azt a lehetőséget, hogy az a személy is jogosult lehet kártérítésre, akivel szemben az eljárásban nem követtek el ugyan semmilyen törvényteleniséget, de végül jogerősen mégis az ártatlanságát állapították meg, miközben az elmarasztaló elsőfokú ítélet következményeként közel egy évet ült börtönben. Ezt a kérelmező egyértelműen igazságtalannak tartotta.

Mindezen ügyekben megfogalmazott jogfejlesztő alkotmányértelmezések olyan erkölcsfilozófiai szempontok bevonását jelzik, amelyek kétségtelenül keresztény szemléletet, adott esetben a keresztény felfogás iránti elkötelezettséget vagy egész egyszerűen a keresztény értékrend alkalmazását és érvényesítését fejezik ki, attól akár függetlenül is, hogy a Taláros Testület bírái közül ki vallásos és ki nem, illetve milyen mértékben az, és hogy mely felekezethez tartozik.

4.2. Az alapjogi rendszer keresztény/erkölcsi értéktartalma

Az alapjogok, az alapvető emberi jogok rendszerének kialakulásában intézményesülésében meghúzódik egy mélyen természetjogi gondolat, mely túlmutat a jogi pozitivizmuson és alapjaiban keresztény gyökerű, hiszen ez az egyetlen olyan vallás, amely az embert, mint egyént a maga összetett személyiségével, méltóságával, illetve az emberi élet feltétlen tiszteletét hittételeinek, tanításának középpontjába állította.

Az emberi jogok gyökere abban a méltóságban keresendő, amely minden embert megillet. Ez a méltóság az emberi lélettől elválaszthatatlan, minden személy számára azonos, s mindenekelőtt az értelem tudja megragadni és megérteni.

Az emberi jogok végső forrása nem az emberi lények pusztá akaratában, nem az állam létezésében, nem is a közhatalomban keresendők, hanem magában az emberben és Teremtőjében, Istenben. E jogok egyetemesek, sérthetetlenek és elidegeníthetetlenek.

A román alkotmány alapjogi katalógusából idézek néhány olyan alapvető emberi jogot (ami egyébként valamennyi, alapvetően nyugati demokratikus állam alkotmányában szerepel), és amely szerintem közel áll a keresztény gondolkodáshoz, tanításhoz, vagy éppen abból eredeztethető.

Ilyenek: az élethez való jog, beleértve a testi, lelki, szellemi integritáshoz való jogot és a halálbüntetés tilalmát (22. cikk); a személyi szabadságot (23. cikk); a lelkiismereti szabadságot, mely magába foglalja a gondolatszabadságát, a vallásszabadságot és a kifejezés szabadságát is (29-30. cikkek); az egészség oltalmához való jog (35. cikk); a gyermekek és fiatalok oltalmazása (49. cikk); a fogyatékos személyek védelme (50. cikk).

Végső soron az figyelhető meg, hogy az alapjogok egész rendszere, ahogyan az a román és általában az európai demokratikus alkotmányokban szerepel, elméletileg is, és a megfogalmazottak tartalma szerint is a szeretet, a gondoskodás, a szolidaritás, az egymásra történő odafigyelés, a kölcsönös tisztelet, az egyén és közösség méltósága, a szabadság *(úgy is mint szabad*

akarata, szabad mérlegelés, döntés, választás), a társadalmi békesség és igazságosság fejeződik ki.

Mindezek pedig alapvetően, eredetüket tekintve a kereszténységben, vagy pontosabban a Jézusi tanításban megjelennek.

Alapvetően a nyugati jogrendszerek alkotmányai fogalmazzák meg ennyire egyértelműen ezeket az érték-ként is tételvezhető alapjogokat, amelyeket a keresztény valláson túl, a keresztény civilizáció és kultúra határozott meg.

4.3. Egyes államszervezeti elvekben felfedezhető teológiai alapvetésű keresztény felfogás

Eötvös József talán kissé sarkos, de igaz megfogalmazásában: „A kereszténység nem más, mint az individuum protestációja az állam mindent elnyomó zsarnoksága ellen.”¹⁷

A román alkotmány szövege, szellemisége, az államszervezeti elvek vonatkozásában egyértelműen az európai hagyományokat, a gyakorlatban kipróbált és bevált politikaelméleti, eszmetörténeti vívmányokat igyekszik követni. A hatalomgyakorlás, az intézményi viszonyrendszer szabályozásában, és ezeknek az elmúlt évtizedek során kialakult alkalmazásában felfedezhetünk hibákat, fogyatékoságokat, vagy éppen rossz normatív megoldásokat, azonban ezek témánk szempontjából kevésbé relevánsak.¹⁸

A legfontosabb államszervezeti elvek, úgymint hatalommegosztás, jogállamiság, képviselői demokrácia, önkormányzatiság, politikai szabadság, vagy akár az állam és egyház szétválasztása olyan mondhatni egyetemes értékek, amelyeknek előképei, szellemi gyökerei alapvetően a protestantizmusban, és különösen a kálvinizmusban fedezhetők fel.

Az bizonyosan nem állítható, hogy a román alkotmányozót, amikor a 2003-as alkotmánymódosítás során tételiesen is megfogalmazta a hatalommegosztás elvét (bár 1991-től is elfogadott államszervezeti elvként működött) Kálvin gondolatai, alapművében, az *Institutio-ban*¹⁹ megfogalmazott egyházszervezeti elvei, valamint a polgári kormányzásra²⁰ vonatkozó nézetei vezérelték

17 Eötvös József: *Vallomások és gondolatok*, Budapest, 1977, 189.

18 Csak két példát említek ezekből a sajátos és sok feszültséggel, konfliktussal járó félelmi rendszert, vagy a törvényhozási felhatalmazás intézményét, mely sok esetben a joggal való visszaélő módon alkalmaznak.

19 KÁLVIN János: *Institutio, Christianae Religionis, a keresztyén vallás rendszere* 1559. I–II. Kötet. Budapest, Kálvin János Kiadó, 2014.

20 Az *Institutio* 20-ik fejezete a „Polgári kormányzatról” szól, II. Kötet, 509–535.

volna. Ahogyan a szubszidiaritás elvének elfogadásakor sem XIII. Leó pápa enciklikájára gondolt, mint ezen elv szellemi forrására.

Ugyanakkor elfogadva ezeket az elveket, ha közvetett módon is, a román alkotmányban szereplő alapvető államszervezeti elvek keresztyén eredetű szellemisége kimutatható. Ez a szellemi örökség egyébként legfeljebb ismeret, vagy csak információ lehet a román társadalom és politikum számára, és korántsem társadalmi és/vagy politikai gyakorlat, tapasztalat. Azaz a kialakult alkotmányos hatalomgyakorlat nem évszázados szerves fejlődés, hanem az alkotmányos eszmék transzplantációjának és adaptációjának az eredménye.

Kétségtelen, hogy a protestantizmus, az eredeti keresztyén eszmék felelevenítésével a szabadság, a haladás, a vallási és politikai szabadság eszméinek és a modern demokratikus elveknek az elterjesztésében szerzett elévülhetetlen érdemeket. Hozzájárult átfogó társadalmi, gazdasági, politikai folyamatok, változások generálásához, melyek a jog újszerű, új szempontú megközelítést igényelték, és *újrafogalmazták* a legfontosabb természetjogi alapelveket is.

Végül, bár nem államszervezeti elv, de meg lehet említeni, hogy a Köztársasági Elnök a beiktatásakor rendszerint a Bibliára tett kézzel elmondott esküt tesz, amelynek záróformulája „Isten engem úgy segítjen!”²¹ Ezt egyébként más választott közhatóságok tagja is alkalmazzák, elsősorban a parlament, a kormány tagjai, alkotmánybírák, valamint önkormányzatok esetében a polgármesterek. Természetesen az eskü ilyen formán történő befejezése, megerősítése nem kötelező, azonban nem jellemző ennek elmulasztása, elhagyása.

5. Összegzés

Megállapítható, hogy lényegében valamennyi európai állam alkotmánya, valamint azon Európán kívüli államok alkotmányai is, amelyek a nyugati civilizációhoz tartozónak határozzák meg magukat vagy hivatkoznak Istenre, utalnak a keresztyénységre, vagy ha ezt nem is teszik, akkor is megjelölnek olyan alapértékeket, meghatároznak olyan alapvető emberi jogokat, valamint államszervezeti elveket, amelyek kialakulására, tartalmára, fejlődésére jelentős hatással volt a zsidó-keresztyén értékrend.

Paradox módon – az egyéni meggyőződéseken és bizonyos, elsősorban szűkebb vallási közösségeken túlmenően – *éppen a jog*, a jogi normák és jogrendszerek legmélyebb rétegeiben lelhetjük fel a zsidó-keresztyén vallási, erkölcsi gyökereket, miközben a társadalmat alakító egyéb színtereken első-

21 Az Alkotmány 82. cikkének (2) bekezdése.

sorban a politikai közegben, médianyilvánosság jelentős részében, bizonyos akadémiai fórumokon ezek eltörlésre, elhallgatásra és felejtésre ítéltettek.

Robert Sarah bíboros ezt meglehetősen egyértelműen, még ha kissé sarkosan is a következőképpen fogalmazza meg: „Akár egy ember, akár egy nemzet tagadja meg gyökereit és nem ismeri el többé saját létét, ezzel önmagát tagadja meg és amnézia fogja súlytani. Úgy látszik, mintha Európa be lenne programozva önmaga felszámolására. Csak gazdasági és katonai szinten van (*van?*) magára vonatkozó jövőképe. Zsidó-keresztény gyökereit elfelejtette.”²²

A jogban, a jogi, alkotmányi normaszövegekben azonban azért maradhatott meg, de legalábbis érezhető ki *mégis* a keresztény értékrend, a keresztény hagyomány szellemisége, mert az európai jog kialakulására, fejlődésére a római jogon kívül a kereszténység volt legnagyobb hatással, fogalmait, intézményeit ezek alakították. Emellett a jog belső természeténél fogva stabilitásra, állandóságra törekszik; a jog változásait, dinamikáját szinte mindig külső tényezők határozzák meg. A jog, a többi társadalmi jelenséghez képest talán jobban és eredményesebben ellenáll az értékek/fogalmak/elvek relativizálódási *kényszerének, csábításának, hiszen* leginkább az időben jól bevált fogalmakkal, értékekkel, intézményekkel tud hatékonyan a társadalomban létezni és működni.

Végül is, igaza van (mint annyiszor) József Attilának, hiszen *parafrazeálva* verssorait, napjainkban, minden arra utal, hogy: nem *nézve föl az Égre, álmaink gőzei alól*, nem látjuk, nem láthatjuk, vagy egyszerűen nem akarjuk látni, hogy „a törvény szövedéke mindig fölfeslik valahol”.

22 DIAT, Nicolas – SARAH, Robert: „Esteledik, a nap már lemenőben” Robert Sarah bíborossal Nicolas Diat beszélget. Budapest, Szent István Társulat Kiadó, 2019, 333.

HELYI ADÓK JOGI SZABÁLYOZÁSA ÉS GAZDASÁGI RENDSZERE SZLOVÁKIÁBAN¹

LIPTÁKOVÁ KATARÍNA

egyetemi docens (Bél Mátyás Egyetem, Besztercebánya, Szlovákia)

HORBULÁK ZSOLT

egyetemi adjunktus (Pozsonyi Közgazdaságtudományi Egyetem, Szlovákia)

LENTNER CSABA

egyetemi tanár (KRE ÁJK, NKE ÁNTK)

Absztrakt

A tanulmány a hasonló gazdasági fejlettséggel és történelmi múlttal rendelkező északi szomszédunk, Szlovákia önkormányzati adórendszerét mutatja be. A kutatás unikuma, hogy Szlovákiai önkormányzati adóit jobbra a lakosságra testált terhelések, különösen az ingatlanadók jellemzik, míg Magyarországon a vállalkozásokra helyeződik a hangsúly, jobbra a helyi iparúzési adó által. A tanulmány utal arra is, hogy a magyarral összevetve a szlovák önkormányzati adóztatási gyakorlat az elmúlt válságévekben is viszonylag változatlan maradt, míg Magyarországon jelentős beavatkozások történtek. A két ország adóztatási gyakorlatának összevetése, és további kutatások végzése alapot adhat a jó gyakorlatok feltárására és kölcsönös átvételére.

Kulcszavak: helyi adók, lokális államháztartási alrendszer, adóversenyképesség, Szlovákia, Magyarország

1 A kutatás a besztercebányai Bél Mátyás Egyetem, a Pozsonyi Közgazdaságtudományi Egyetem és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Széll Kálmán Állampénzügyi Kutatóműhelyének és a Károli Gáspár Református Egyetem Gazdaságelméleti és Módszertani Tanszékének kooperációjában készült.

REGULATION AND ECONOMIC SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENTS TAXES IN SLOVAKIA

Abstract

The study looks at the local tax system in Slovakia, our northern neighbour that has a similar economic development and history. The unique feature of the research is that Slovakian municipal taxation is characterised by a burden on the population, especially the property taxes, while Hungary's is characterised by a local business tax on companies. The study also points out that, compared to Hungary, Slovak municipal taxation practices have remained relatively unchanged in the recent crisis years, while in Hungary there have been significant interventions. Comparing the taxation practices of the two countries and conducting further research could provide a good basis for identifying and mutually adopting good practices.

Keywords: local taxes, municipalities, taxcompetitiveness, Slovakia, Hungary

1. Bevezetés

Az adó a természetes és jogi személyek kötelező, vissza nem térítendő, rendszeresen ismétlődő, általában pénzbeli befizetés az államháztartás javára, és állami kiadásokra felhasználható, amelyet jogszabály vagy a beszedésére jogszabály által felhatalmazott szervezet (adóhivatal, vámhivatal, önkormányzat) ír elő, és amelynek teljesítésére pontosan meghatározott határidő áll rendelkezésre. A modern államokban az adó az állami bevételek legfontosabb forrása, és az állam ezen keresztül biztosítja a közkiadások finanszírozását.² Az adókon keresztül az állam, valamint a területi szerveződések alacsonyabb rendű formái készpénzeszközöket vesznek át az adóigazgatásuk alá tartozó szervezetektől, hogy fedezzék pénzügyi szükségleteiket, valamint gazdasági és szociális céljaikat.³

Egy ország adórendszere az általános társadalmi jelentőségű költségek fedezésére az állami bevételek és adók minden formáját egyesíti.⁴ Szlovákiában

2 ANIČIĆ, Jugoslav – JELIĆ, Miloje – ĐUROVIĆ, Jasminka, M.: Local Tax Policy in the Function of Development of Municipalities in Serbia. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 2016, 221, 262–269.

3 POPOVIĆ, Dejan – ILIĆ-POPOV, Gordana: *Ekonomija oporezivanja i poresko pravo*. Beograd, Pravni fakultet Beograd i Ekonomski institut, 1995.

4 BABČÁK, Vladimír: *Slovenské daňové právo*. Bratislava, EPOS, 2012, 670.

a települések adópolitikájában az állam adópolitikájának általános meghatározására, kodifikációjára kell támaszkodni.⁵ Az adók és az adópolitika a költségvetési politika része, az állam gazdaságpolitikájának eszköze. Az adópolitikának vannak céljai, ezek elsősorban gazdasági, politikai és társadalmi jellegűek, elérésükhöz az adókat eszközként használják.⁶ Az adópolitikának mindenek előtt ösztönzőnek kell lennie, támogatnia kell a gazdaság és a vállalkozói tevékenység fejlődését, miközben figyelembe kell venni az állam sajátosságait és lehetőségeit. Az államnak és a helyi közösségeknek olyan aktív adópolitikát kell folytatni, amely hozzájárul gazdasági és társadalmi célok eléréséhez, ugyanakkor olyan megfelelő adószintet kell találniuk, amely nem veszélyezteti a gazdasági és piaci elveket és a kedvező gazdasági környezetet.⁷

Ebben a tanulmányban bemutatjuk a szlovák önkormányzati adókat, azok jogi hátterét, főbb számszaki adatait. Szlovákia helyi adó rendszerének bemutatása azért releváns, mert Magyarországgal egy hasonló fejlettségű, és hasonló történelmi múlttal rendelkező ország, bár euróövezeti tagállam, amely helyi adó rendszerének ismerete értékes tapasztalatokat adhat a magyar gyakorlat megítéléséhez, esetleges továbbfejlesztéséhez.⁸

2. Közpénzügyek a szlovák helyi önkormányzati szinten

Az önkormányzat üzleti környezetének megteremtése és előmozdítása, illetve az adópolitika között összhangot kell teremteni, és módosítani kell azokat a nézeteket, amelyek szerint a helyi adók csak az önkormányzati költségvetés bevételeinek növelésére szolgáló eszközök.⁹ Az adópolitika jelentős hatással van a helyi joghatóságok azon képességére, hogy közszolgáltatásokat nyújtsanak és az infrastruktúrát jó állapotban tartsák, illetve fejlesszék. A helyi adóbázis

5 POLIAK, Ladislav: *Daňová politika obcí ako nástroj regulácie rozvoja územia. Dizertačná práca.* Banská Bystrica, Ekonomická fakulta UMB, 2017. 1–228.

6 KUBINCOVÁ, Soňa: *Viazanosť Slovenskej republiky Európskou chartou miestnej samosprávy vo veciach miestnych daní. Výzvy vo verejnej správe.* Bratislava, Central European Education Institute, 2019, 20–28.

7 ANIČIĆ–JELIĆET–ĐUROVIĆ i. m. 262–269.

8 A magyarországi kutatásokban felértékelődő terület a közép-európai térség közigazgatási rendszereinek összehasonlító elemzése. Lásd például: RIXER, Ádám: *Academic associations in the field of administrative sciences in Central and Eastern Europe, or what could be the medium-term objectives of the newly established Central and Eastern European Society for Administrative Sciences? Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences*, 2022, 2 (1), 171–187. Jelen tanulmány is ezen irányhoz kíván igazodni.

9 POLIAK i. m. 1–228.

az adóalap nagysága, valamint az állami és helyi adóstruktúra kombinációjától függ Szlovákiában.¹⁰

Mivel a helyi adópolitika aktív szerepet játszik a gazdasági fejlődésben, az adók stabilitásának és kiszámíthatóságának prioritást kell élveznie. A különböző országokban nincsenek helyi adózási minták, nem lehet az egyik helyi adó megfelelőségét a másik fölé emelni.¹¹ A helyi adópolitika fontos eszköz, amelyet a helyi önkormányzatok további fejlődésükhöz felhasználhatnak, és amely a helyi gazdaságot is képes befolyásolni.¹² A helyi adópolitikának megfelelőnek kell lennie, kiszámítható mértékű adókkal és a helyi gazdasági struktúrában meghatározó tevékenységek ösztönzésével. Figyelembe kell venni a helyi gazdaságfejlesztés egyéb tényezőit is, mint például a vállalkozások pénzügyi támogatását, a képzést és átképzést, a helyi infrastruktúra fejlesztését, az innováció és a fejlesztés ösztönzését és egyéb meghatározó önkormányzati feladatokat.¹³ Nem lehet elfogadni, hogy a helyi adókból csak a helyi közösség javát szolgáló szolgáltatásokat kell finanszírozni, hogy létezik egyetlen adó, amely mindenhol ideális vagy előnyös. Valójában az adók kombinációja a kívánatos. A helyi szolgáltatások nyújtásának költségeit tükröző adókulcsokat a helyi önkormányzatok közötti különbségek megragadására kell használni, és azokat szabályozni kell; a helyi önkormányzatok nem adóztathatják túl a vállalkozásokat. Szerepük a költségvetési fenntarthatóság biztosítása.¹⁴

A helyi önkormányzatok által kivetett helyi adók lényege, hogy pénzügyi forrásokat teremtsenek a különböző típusú feladatok és tevékenységek finanszírozására a településeken. Támogassák a helyi önkormányzatok erőfeszítéseit a gazdasági egységek vonzására és fenntartására, a településeken élő adóalanyok pénzügyi szabályozására, a pénzügyi politika végrehajtására, a helyi gazdaság fejlődésének támogatására koncentrálnak.¹⁵

10 BASKARAN, Thushyanthan: *Identifying local tax mimicking: administrative borders and a policy reform* (Center for European, Governance and Economic Development Research. Vol. 157.). Göttingen, Georg August Universität, 2013, 1–54. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2281493 (2022. 07. 02).

11 KITCHEN, Harry: *Local Taxation In Selected Countries: a Comparative Examination. Working Paper*, 2004 (5), IIGR, Queen's University, 1–26.

12 PAPCUNOVÁ, Viera – HUDÁKOVÁ, Jarka: *Changes in Local Tax Systems at Local Self-government Level after 1989 in the Slovak Republic*. In: DUŠEK, Jiří (ed.): *Kauzalita rozvoje obcí a regionů z pohledu integračních procesů, daňové politiky a cestovního ruchu*. České Budějovice, Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2019, 26–34.

13 ANIČIĆ–JELIČET–ĐUROVIĆ i. m. 262–269.

14 KITCHEN i. m. 1–26.

15 ŠIMONČIKOVÁ, Anna: *Miestne dane ako jeden z atribútov samosprávy*. Doktori értekezés, Banská Bystrica, Univerzita Mateja Bela, 2017.

A helyi önkormányzatok általában a központi kormánytól kapják finanszírozásuk nagy részét, és további megbízható bevételt jelentenek számukra az ingatlanadók, a közigazgatási díjak és használati díjak.¹⁶ Közkiadásaitak leggyakrabban saját forrásból származó bevételek és a magasabb kormányzati szintektől származó támogatások kombinációjából finanszírozzák.¹⁷ Az önkormányzatok nagymértékben függenek az állami vagy részesedési adókból és a helyi adókból származó bevételektől. A gazdagabb vidékek még a lakosok alacsonyabb adóterhe mellett is képesek magasabb szintű helyi szolgáltatásokat finanszírozni, mint a szegényebb települések, mivel több bevételt tudnak generálni, például az intenzívebb ingatlanhasználatból vagy a vállalkozói tevékenységből.

A helyi adókat általában az adott önkormányzati egységek kezelik, és egyik településen sem jelentik a helyi önkormányzatok legfontosabb bevételi forrását. A helyi adóktól (különösen a vagyoadóktól) való függés az egyes önkormányzatok között eltérhet a helyi önkormányzatokra ruházott kiadási felelősségtől, a rendelkezésükre álló kiegészítő bevételektől (mint használati díjak), valamint az adók érvényesítésére való hajlandóságtól és képességtől függően.¹⁸

A fiskális föderalizmussal foglalkozó szakirodalomban az a nézet uralkodik, hogy a helyi önkormányzatok kiadásait alapvetően saját adóbevételeikből kell finanszírozni. A saját bevételek, amelyek többsége adóbevétel, nagyobb aránya hozzájárul a helyi önkormányzatok hatékonyságának és elszámoltathatóságának növeléséhez, amikor arról döntenek, hogyan osszák el a kiadásokat a hatáskörükbe tartozó feladatok ellátása érdekében. A helyi önkormányzatok adóztatási jogköre elősegíti a helyi elszámoltathatóságot és a közszolgáltatások részbeni finanszírozását. A saját (helyi) adók arra kényszerítik a helyi önkormányzatokat, hogy jobban reagáljanak a polgárok igényeire és preferenciáira, javuljon a forráselosztás és nőjön a helyi önkormányzati költségvetések kiadásainak hatékonysága. Az ilyen adókat a helyi önkormányzatok közvetlenül befolyásolják, és kapcsolatot jelentenek bevételi és kiadási döntéseik között.¹⁹ Ezáltal a polgárok is jobban megismerik a közpénzekből finanszírozott tevékenységek költségeit.

16 FIELDSTAD, Odd-Helge – CHAMBAS, Gérard – BRUN, Jean-Francoise: Local government taxation in Sub-Saharan Africa: a review and an agenda for research. *CMI Working Paper WP*, 2014/2, 1–38.

17 HOLM-HADULLA, Fédéric: Fiscal equalization and the tax structure. *Regional Science and Urban Economics*. 2020, 8(C), 1–19.

18 BIRD, Richard. M. – SLACK, Enid: Land and Property Taxation: a Review. In World Bank Group. 2002 <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/LandPropertyTaxation.pdf> (2022. 10. 02)

19 COHEN, J. Maurie: Reforming local public finance to reduce resource consumption: the sustainability case for graduated property taxation. *Sustainability Science*, 2019, 14 (2), 289–301.

3. A helyi adók és szerepük Szlovákiában – a magyar helyi adó törvényre utalással

A helyi adózás Szlovákiában a *Helyi adókról szóló 582/2004 sz. törvény* 2. § (1) bekezdése alapján az önkormányzatok lehetősége. Ingatlanadót, ebadót, közterület-használati adót, szállásadót, kereskedelmi automaták adóját, nem játékgépek adóját, a gépjármű történelmi városrészbe való behajtási és tartózkodási adóját, nukleáris létesítmények adóját vehetik ki. Minden adó az önkormányzat bevétele, az önkormányzat eredeti hatásköreinek gyakorlása során teljesen önállóan használhatja fel azokat.

Ugyan a téma tárgyát nem képezi mélyebb összehasonlító elemzés, de érdemes a magyar helyi adórendszerre utalni a szlovákiai részletes tárgyalását megelőzően. A Szlovákiával hasonló történelmi múlttal, gazdasági fejlettséggel és adottságokkal rendelkező Magyarországon a helyi adóztatás lehetősége a 1990. évi rendszerváltozást követően vált lehetségessé, ekkor került megalkotásra a helyi adózásról szóló 1990. évi C. törvény. A jogszabály létrejöttékor korszerű szabályozásnak számított, hiszen figyelembe vette a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját is. A magyar helyi adótörvény keret jellegű szabályozást tartalmaz, amely azt jelenti, hogy az önkormányzatok számára választási lehetőségeket kínál a helyi adónemek bevezetéséről, mértékük meghatározásáról, valamint az adóalapokról. A törvény célja, hogy helyi szinten megteremtse a bevételi önállóságot, illetve annak bizonyos fokát. A törvény alapvetően vagyoni adók, kommunális jellegű adók, illetve forgalmi típusú adók bevezetését teszi lehetővé, azzal a kitételrel, hogy egy azon adótárgyat két adóteher nem sújthat. További kitétel, hogy az törvényben meghatározott adómértékeknél magasabb adómértéket nem lehet alkalmazni. Ennek gyakorlati következménye, hogy az önkormányzatoknak választaniuk kell, hogy kommunális adót, vagy vagyoni típusú adót (építmény és/vagy telekadót) vetnek ki az önkormányzat illetékességi területén. A rendszer legfontosabb tényezője a helyi iparűzési adó, amely a számviteli értelemben vett nettó árbevételből indul ki bizonyos korrekciós tételekkel (anyagköltség, eladott áruk beszerzési értéke stb.), amely után fizetendő adó maximálisan 2% lehet. Az iparűzési adó jellegéből adódóan konjunktúraérzékeny, illetve gazdasági fejlettségüktől függő adóbevételt jelent a helyhatóságoknak, ebből adódóan területi dimenzióban is erős eltérést mutat. Ez az adónem jelenti a helyi adóbázis meghatározó részét, szemben a szlovákiai ingatlanadózási gyakorlattal. 2015-től került bevezetésre a települési adó, amelyet olyan vagyontárgyakra lehet kivetni, amelyet nem adóztat a lokális és a központi szint.

A pandémia nyomán, annak gazdasági hatásait a lakosság és a vállalkozások felé enyhítendő, számos jelentős adóváltozás történt. Felfüggesztésre került 2021 második feléig az idegenforgalmi adó, amely a turizmusban érintett helyhatóságokat érinti hátrányosan.²⁰ 2021-től az iparüzési adó a kis és középvállalati szektor számára 1%-os adómértékre mérséklődött,²¹ amely csekély összegű támogatásnak minősül a vállalkozások felé. Az önkormányzatok számára az építményadó, telekadó, idegenforgalmi adó, kommunális adó vonatkozásában 2021-től tilos az adótételt valorizálni, vagyis 2020-as értéken került fixálásra.²² Ugyan nem számított helyi adónak a gépjárműadó, hanem megosztott központi adónak, de a 2020-as változás ezen adónemet teljeskörűen központi adóvá minősítette.²³ További, önkormányzatokat érintő változás a parkolási díjak²⁴ szedési lehetőségnek ideiglenes megszüntetése, és a különleges gazdasági övezetek létrehozása, amely vonatkozásában egyes települési önkormányzatoktól a megyei önkormányzatokhoz került az adókiivetési jogkör.²⁵ Ezen tényezők a helyhatóságok számára jelentős bevételi visszaesést, pénzügyi önállóságuk csorbulását vonta maga után.

A továbbiakban a szlovák adórendszer részletes bemutatására kerül sor, már most utalva északi szomszédaink helyi adórendszerének kevésbé hiperaktív jellegére. A szlovákiai önkormányzatoknak 2021-ben 2 857,6 millió euró volt a helyi adóbevétele, amely az összes bevétel 55%-a. Mértéke folyamatosan nő, 2019-től a két és félszeresére emelkedett, amelyben az infláció nagy szerepet játszik. A nem adó jellegű bevételek 590 millió eurót (az összes bevétel 11%-a) tettek ki. Az transferek, a különféle állami támogatások összege 2021-ben 1 048 millió euró volt (az összes bevétel 20%-a). Pénzügyi tranzakciókkal a szlovák önkormányzatok 700 millió euróhoz (az összes bevétel 13%-a) jutottak. További bevételi forrás az önkormányzati vagyon értékesítése. Ennek mértéke 2019-ben 190 millió.²⁶ A vállalkozókat a helyi adók közül leginkább az ingatlanadók érintik. Az önkormányzatokat érintő adótörvények az utóbbi években minimálisan változtak, csak kisebb kiegészítésekre került sor, amely a magyar gyakorlattól, szabályozásintenzitástól lényegesen elüt.

20 0/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet és 319/2021. (VI. 9.) Korm. rendelet, valamint 2021. évi XCIX. törvény.

21 639/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet és 2021. évi CXXXI. törvény.

22 2021. évi XCIX. törvény.

23 2020. évi LX. törvény.

24 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet és 2021. évi I. törvény.

25 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet és 2020. évi LIX. törvény.

26 <https://cenastatu.sme.sk> (2022. 09. 02)

3.1. Ingatlanadó

Az ingatlanadó (a 582/2004 sz. törvény 4–21. §-a) a telekadóból, az építményadóból, valamint a lakások és a lakóépületben lévő nem lakás céljára szolgáló helyiségek adójából áll. A helyi adókról szóló törvény mindegyikük esetében meghatározza az adóalanyt, az adóalapot, az általános érvényű rendeletben szabályozott adókulcsot, az adó kiszámításának módját, a közös mentességeket és kedvezményeket, az adókötelezettség keletkezését és megszűnését, valamint az adóigazgatási kérdéseket.²⁷ Elvileg minden ingatlan adóköteles, kivéve azokat az eseteket, amelyeket a törvény kizár az adózás alól.²⁸ Az önkormányzat meghatározza az egyes földtípusok értékét, a szintekre vonatkozó illetékeket, a helyi viszonyoknak megfelelően csökkentheti vagy növelheti a törvényes kereteken belül megállapított mértékeket, különböző tételeket állapíthat meg a különböző ingatlantípusokra, a település különböző részeire is.

A *Szlovák Vállalkozói Szövetség* (Podnikateľská aliancia Slovenska) 2004 óta követi nyomon az ingatlanadók alakulását, amikor az ingatlanadók mértékének megállapítása az államról az önkormányzatokra szállt át. A 2018-as évben az erőteljes gazdasági növekedés ellenére az ingatlanadók mértéke nem nőtt érzékelhetően. 2019-ben hatalmas adóemelés történt Gölnicbányán, Dunaszerdehelyen, Vágbesztercén és Simonyban. Más városokban csak kismértékben vagy egyáltalán nem igazították ki őket. Szencen a helyi adó csökkentek.

A kerületi székhelyek esetében 2019-ben messze a legjövedelmezőbb helyi adó az ingatlanadó volt.²⁹ 2012 és 2019 között szinte minden tételben folyamatos növekedést regisztráltak.³⁰ 2020-ben a nyolc megyei jogú városból hétben jelentős bevételnövekedés történt. Nyugatról kelet felé haladva az ingatlanadóból származó bevétel csökkenő tendenciát mutat. Átlagosan a legmagasabb bevételek a Pozsony és a Nagyszombat megyében, a legalacsonyabbak Eperjes és Kassa megyében voltak, miközben a legtöbb kis település (1000 lakosig) szintén az utóbbi két kerületben van.³¹

27 BUJŇÁKOVÁ, Mária. et al.: *Dane a ich právna úprava v Slovenskej republike v kontexte daňovej politiky EÚ*. Košice, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2015, 1–355.

28 VARTAŠOVÁ, Anna – ČERVENÁ, Karolína: *Views on Quality of Tax Regulation in the Slovak Republic (Focused on Real Property Taxation)*. Praha, Leges, 2019, 1–93.

29 CÍBIK, Lukáš: *Miestne dane na úrovni slovenských krajských miest*. In: Interpolis 2020. Banská Bystrica, Belianum, 2020, 460–469.

30 KOVÁČOVÁ, Eleonóra: *Výber miestnych daní a poplatkov v sledovanom období rokov 2012-2019*. In: Interpolis 2020. Banská Bystrica, Belianum, 2020, 381–388.

31 RIGOVÁ, Zuzana – FLAŠKA, Filip – KOLOŠTA, Stanislav: *Regionálne diferenciacie príjmov miestnych samospráv z daní z nehnuteľností podľa NUTS3 a LAU1*. In: Interpolis 2020.

A 2012 és 2019 közötti időszakban az ingatlanadó legnagyobb hányadát az építményadó tette ki. Ez a részesedés közel 69%-ot jelent. A telekadó 26%-ot tett ki, a legalacsonyabb, 5%-os részesedést, pedig a lakások és nem lakáscélú helyiségek adója jelentette. 2019-ben a lakások és nem lakáscélú helyiségek adójából beszedett összeg csökkent.³² A telkek, azaz a beépített területek, udvarok és egyéb területek adómértéke tekintetében a legjelentősebb növekedése Zsolnán történt 2020-ban, ahol az adó 56%-kal emelkedhetett. Az ipari épületek, az energiaágazatot kiszolgáló épületek, az építőipar, a saját termelés tárolására használt épületek³³ vonatkozásában a legnagyobb növekedést Pozsonyban regisztrálták, ahol a növekedés elérte az 58%-ot. Az egyéb gazdasági célú épületek esetében Kassa végzett az élen 53%-os növekedéssel. Ami a lakóépületekben lévő nem lakás céljára szolgáló helyiségeket illeti, a Nagyszombati kerületben az adó 150%-os emelésre is sor került (Ako vplyva zdaňovanie nehnuteľností na MSP?).³⁴

A költségvetési decentralizációval járó változások a helyi önkormányzatok bevételi szerkezetének alakulásában is tükröződtek. Az egy főre jutó ingatlanadóból származó önkormányzati bevételek 2018-ban átlagosan 16%-kal nőttek 2010-hez képest.

év	ingatlandó-bevétel (ezer EUR)	éves növekedés (%)	Az egyes adók összetétele (EUR)		
			telekadó	építményadó	lakások és nem lakóingatlanok adója
2012	304 479	-	78 504	210 686	15 289
2013	316 791	+4,0	81 852	218 446	16 493
2014	320 452	+1,2	82 923	220 930	16 599
2015	324 053	+1,1	83 140	223 732	17 181
2016	336 359	+3,8	86 083	232 256	18 020
2017	347 899	+3,4	89 288	238 210	20 401
2018	354 944	+2,0	89 688	244 520	20 736
2019	364 823	+2,8	100 272	244 610	19 941
2020	427 911	-5,46	94 800	250 915	35 230
összesen	2 669 800	-	691 750	1 833 390	144 660

1. táblázat: Az ingatlanadó beszedése és az egyes adófajták részesedése az adó teljes volumenéből. Forrás: KOVÁČOVÁ (2020) i. m. 384.

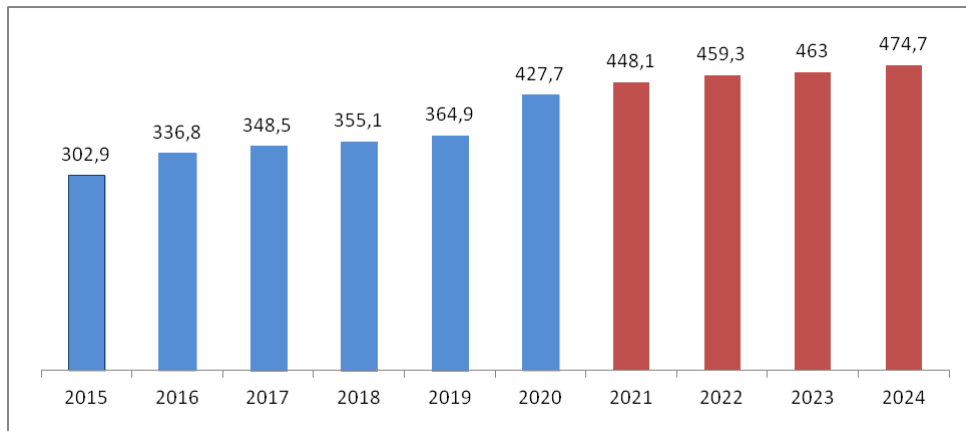
Banská Bystrica, Belianum, 2020, 389–399.

32 KOVÁČOVÁ i. m. 381–388.

33 Beleértve a saját adminisztrációra szolgáló épületeket is.

34 Ako vplyva zdaňovanie nehnuteľností na MSP? <http://monitoringmsp.sk/2021/05/03/ako-vplyva-zdanovanie-nehnutelnosti-na-msp/> (2022. 01. 02).

Megállapítható, hogy a 2012 és 2019 közötti időszakban a vagyonadó minden tételében folyamatos növekedés tapasztalható. A vagyonadó-bevételek növekedését nagyrészt a kulcsok emelésével érték el. Mivel az ingatlanadó-alapot nem indexálják semmilyen nominális mennyiséghez, a kulcsok rendszeres emelése nélkül az ingatlanadó-bevételek aránya az összes adóbevételen belül fokozatosan csökkenének. Ezért az adóhatóságok rendszeresen frissítik az adóköteles vagyontárgyak egyes típusaira vonatkozó adókulcsokat.



1. ábra: Ingatlanadóbevételek Szlovákiában – valóság és előrejelzés (millió euró). Forrás: *Miestne dane a poplatky...* i. m. 59.

Az önkormányzatok nem minden a helyi adók által kínált lehetőséget használják ki. Valamennyi lehetőséget, vagyis a helyi adók teljes körét az önkormányzatok kevesebb mint 10%-a alkalmazza. A különböző régiókban található települések között jelentős különbségek vannak az adónemek alkalmazásában. A legtöbb önkormányzat vagyonadót alkalmaz, amelyet 2020-ban az önkormányzatok 99,9%-a vetett ki. Az ingatlanadót bevezető önkormányzatok legkisebb aránya a kassai régióban van.³⁵

3.2. Ebadó

Az ebadó adóalanya (a fent említett törvény 22–29. §-a) az a természetes vagy jogi személy, akinek kutyája van. Az adó alanya a hat hónaposnál idősebb kutya, kivéve a tudományos és kutatási célokra tartott kutyákat, az állatmenhelyeken elhelyezett kutyákat, a speciálisan kiképzett kutyákat,

³⁵ *Miestne dane a poplatky...* i. m. 229.

a súlyos fogyatékkal élő polgárok tulajdonában lévő vagy általuk használt kutyákat. Az adó alapja a kutyák száma. Az adó mértékét az önkormányzat általános, kötelező érvényű rendeletben határozza meg euróban, kutyánként és naptári évenként. Az adóhatóság az az önkormányzat, amelynek területén a kutyát tartják. Az adókötelezettség azt a hónapot követő naptári hónap első napján keletkezik, amelyben az eb adókötelessé vált (nyilvántartásba került), és annak a hónapnak az utolsó napján szűnik meg, amelyben az eb megszűnt adókötelesnek lenni. Az adót évente egyszer vetik ki az adóalanyoknak.³⁶

város	családi ház	lakás	vállalkozás
Pozsony	2,5 – 50	3,5 – 67	0 – 400
Nagyszombat	7 – 10	7 – 35	50
Nyitra	12	35	12
Trencsén	15 – 30	6 – 12	-
Zsolna	5	40	100
Besztercebánya	18	36	36
Eperjes	40	40	40
Kassa	10	40	-

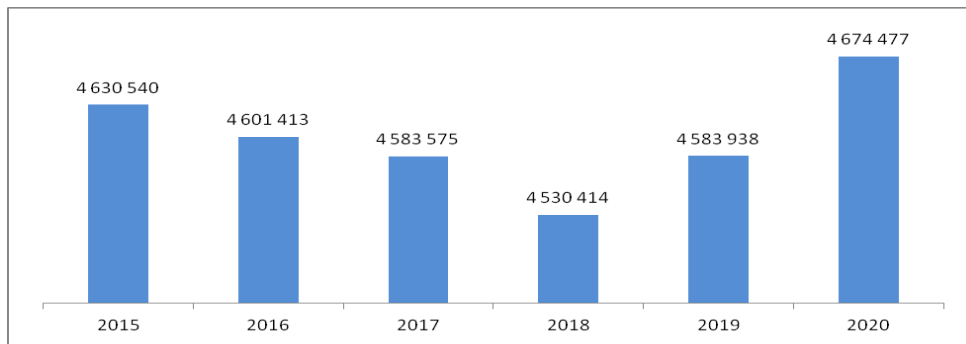
2. táblázat: Az ebadó mértéke a megyeszékhelyeken 2021-ben (euró). Forrás: *Daň za psa: Kolko a kedy sa platí, 2021*. <https://www.peniaze.sk/dane/2480-dan-za-psa-kolko-a-kedy-sa-plati> (2022. 08. 16).

Az ebadót az önkormányzatok 98,5%-a alkalmazza. Kezdetben ezt a helyi adót a kassai régió önkormányzatai használták legkevésbé, csupán az 5 százalékuk, de 2020-ban az ebadót használó önkormányzatok aránya ebben a régióban megegyezik a többi régióéval. Alkalmazásának mértéke igen magas, különösen más helyi adókhoz képest.³⁷

Országos szempontból az ebadónak az összes adóbevételből való részesedése a vizsgált időszakban csökkenő tendenciát mutat, annak ellenére, hogy az ebadó-beszedések 2019-ben és 2020-ban nőttek a 2015–2018-as időszakhoz képest. Ennek oka a kutyaadó növekedési indexéhez képest magasabb teljes adóbevétel-növekedési index volt. Az ebadó aránya az összes adóbevételeken belül 2015-ben 0,24% volt, míg 2020-ban csak 0,16%. Bár az ebadó 2019-ben és 2020-ban emelkedett, az ebadó részaránya a teljes helyi adóból 2020-ban 1%-ra csökkent, míg 2015-ben az ebadó részaránya a teljes helyi adóból 1,33% volt.

36 BUBENÍKOVÁ, Irena: VZN o dani z nehnuteľností na rok 2015 po novelách zákona. *Verejná správa*, 2014, 69 (12–13), 10–15.

37 *Miestne dane a poplatky...*



2. ábra: Az ebadóból származó bevételek változása (euró). Forrás: *Miestne dane a poplatky...* i. m. 73.

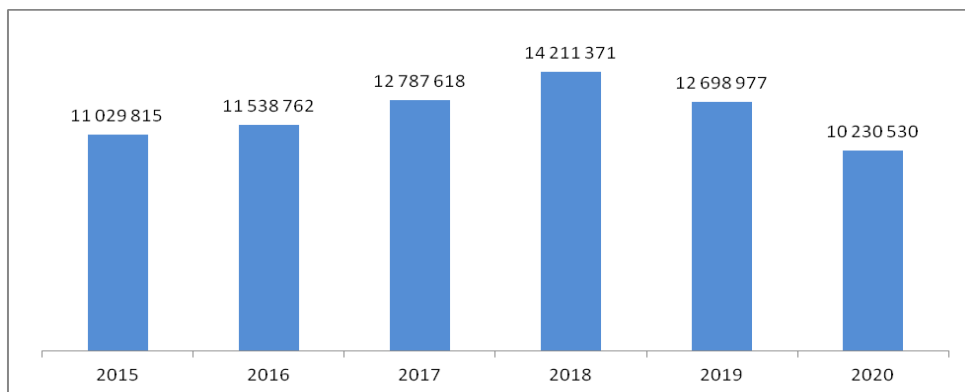
A beszedett bevételeket tekintve az ebadó a negyedik legnagyobb helyi adó. Az ábra a 2015–2020-as időszakra vonatkozó ebadó-beszedés áttekintését mutatja be a Szlovák Köztársaság egészére vonatkozóan. Az adó beszedése 2015 és 2018 között csökkenő tendenciát mutatott, amit az is bizonyít, hogy 2018-ban több mint 100 ezer euróval kevesebb adó folyt be, mint 2015-ben. A következő két évben az ebadó beszedésében növekvő tendencia figyelhető meg, amelynek eredményeként a 2020-as évben az ebadó közel 145 ezer euróval nőtt 2018-hoz képest. A növekvő tendencia egyrészt a lakosság megnövekedett érdeklődésének tudható be, hogy nemcsak családi házakban, hanem társasházakban is tartanak kutyát, másrészt a megnövekedett kutyadíj mértékének.

3.3. Közterület-használati adó

A közterület-használati adó (582/2004 sz. törvény 30–36. §-a) az ingatlanadó mellett a második leggyakrabban alkalmazott helyi adó, különösen a városok és a nagyobb települések körében.³⁸ Tárgya a közterület különleges használata, amely alatt az önkormányzat tulajdonában lévő, nyilvánosan hozzáférhető földterületeket, tereket, járdákat, parkok stb. kell érteni. Különleges használatuk a szolgáltatásnyújtásra, építésre, árusító berendezések, cirkusz, vidámpark és egyéb attrakciók elhelyezésére szolgáló létesítmény, hulladéklerakó helye, jármű állandó parkolása őrzött parkolóhelyen kívül. Az önkormányzat általánosan kötelező érvényű rendeletben határozza meg a közterületnek minősülő helyeket és azok használatának konkrét módjait. Az adóalany az a természetes vagy jogi személy, aki a közterületet használja. Az adó alapja a használt közterület m²-ben

³⁸ POLIAK i. m. 1–228.

kifejezett területe, és az önkormányzat határozza meg az adó mértékét euróban, m²-enként és naponta, illetve meghatározott kritériumok alapján, például az önkormányzat területén tartott rendezvények idején. Az adókötelezettség a közterület különleges használatának megkezdésekor keletkezik és a közterület különleges használatának megszűnésekor szűnik meg.



3. ábra: A közterület-használati adóból származó bevételek változása (euró).
Forrás: *Miestne dane a poplatky...* i. m. 82.

Szlovákiában átlagosan a települések 39%-a vet ki adót a közterület-használatra, ám a régiók között nagy különbségek vannak. Ezt a helyi adót leginkább a Pozsonyi Kerületben alkalmazzák, ahol a települések 80%-a alkalmazza. Ezzel szemben az Eperjesi Kerület önkormányzatai vetik ki a legritkábban, ahol az önkormányzatok mindössze 20 %-a alkalmazza.³⁹

3.4. Szállásadó

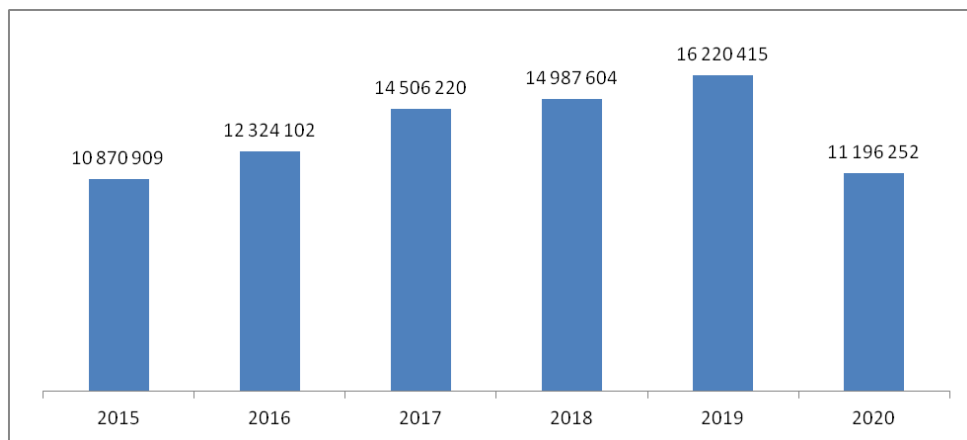
A szállásadó (582/2004 sz. törvény 37. – 43. §-a) a Polgári Törvénykönyv által szabályozott szállásadói szerződés alapján a szálláshely-szolgáltató létesítményben történő ideiglenes szállás díjazásáért fizetendő helyi adó. Ez lehet szálloda, vízi járművön kialakított szálláshely (botel), hostel, vendégház, apartman, gyógyfürdő, természetes gyógyfürdő és gyógyszálló, turistaszálló, nyaraló, egyéni üdülésre szolgáló épület, faház, bungaló, kemping, minitábor, kemping, családi ház, apartmanházban lévő lakás, családi házban lévő lakás vagy több célt szolgáló épület. Az adófizető az a természetes személy, akit ideiglenesen elszállásolnak egy ilyen létesítményben. Az adót az adóalany, a szálláshely üzemeltetője szedi be és fizeti

³⁹ *Miestne dane a poplatky...*, i. m.

be az adóhatóságnak. Az adóhatóság az az önkormányzat, amelynek területén a szálláshely található. Az önkormányzat határozza meg az adófizető bejelentési kötelezettségének részleteit és határidejét, a bizonylatok nyilvántartásának mértékét és módját, az adó beszedésének módját, az adó megfizetéséről szóló igazolás részleteit, az adó önkormányzathoz történő befizetésének határidejét és módját, valamint az adómentességeket és kedvezményeket.

A szállás utáni adó egy általánosan kivetett helyi adó, amelyet Szlovákiában minden városnak és településnek joga van kivetni, de a beszedése végső soron csak azokban a településekben hatékony, amelyek fejlett turizmussal rendelkeznek, van ideiglenes szállást kínáló szállodájuk, panziójuk. A törvény 40. cikkelye szerint a szállás adóját személyenként és éjszakánként euróban kell kifejezni. Ugyanakkor az önkormányzatnak jogában áll az adómértéket a település különböző részei számára eltérően megállapítani. Ebből az adóból származó bevétel elenyésző a többi helyi adóból származó bevételhez képest. A szóban forgó adó pozitív hatással lehet a helyi gazdaságra.⁴⁰

A szállásadót elsősorban a Zsolnai Kerület önkormányzatai alkalmazzák, 57%-ban. A szlovákiai átlag az önkormányzatok kevesebb, mint 30%-a, és a legritkábban az Eperjesi és a Kassai Kerület önkormányzatai használják ezt a helyi adót.⁴¹



4. ábra: A szállásadóból származó bevételek változása (euró). Forrás: *Miestne dane a poplatky...* i. m. 85.

Ezen helyi adó annyiban különleges, hogy nem a helyi lakosokat és vállalkozókat terheli, hanem a településre látogatókat. A szállásadót nem alkalmazó településeknek versenyelőnyük van a vendégéjszakák költségei tekintetében,

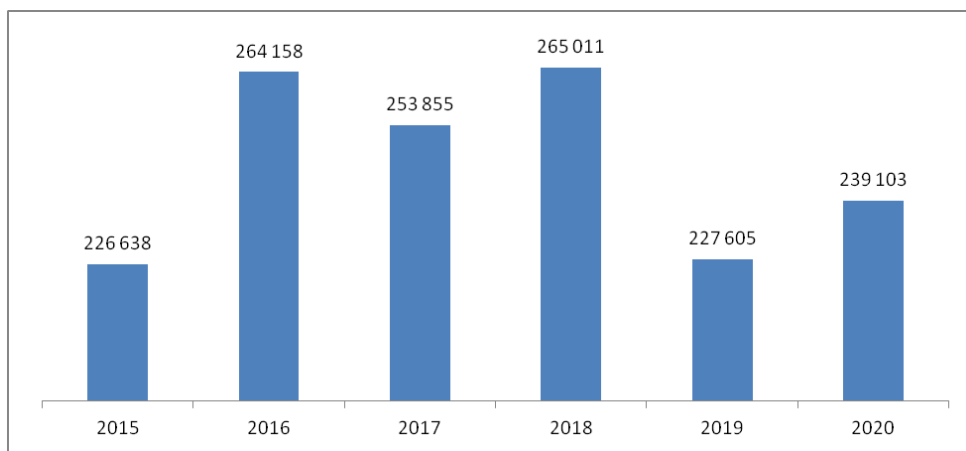
40 POLIAK i. m. 1–228.

41 *Miestne dane a poplatky...* i. m.

bár a teljes költséghez képest elhanyagolható. Ez a versenyelőny különösen hosszabb tartózkodás esetén lehet jelentősebb.

3.5. A kereskedelmi automatákra kivetett adó

Az önkormányzat adót vehet ki az olyan automatákra (582/2004 sz. törvény 44–51. §-a), amelyek ellenszolgáltatás fejében árukat adnak ki, kivéve a tömegközlekedési jegyeladó automatákat, és a nyilvánosság számára nyitva álló helyeken vannak elhelyezve.⁴² Az adóalany a gép üzemeltetője, és az adót a gépek száma után kell megfizetni. A díjat az önkormányzat határozza meg automatánként és naptári évenként euróban, vagy meghatározott kritériumok szerint eltérő mértékben. Az adókötelezettség annak a naptári hónapnak az első napján keletkezik, amelyben az automatát üzembe helyezik, és annak a hónapnak az utolsó napján szűnik meg, amelyben az automatát üzemletetésből kivonják. Az önkormányzat általános kötelező érvényű rendeletben határozza meg a bizonyító erejű nyilvántartások körét és vezetésének módját, az automaták azonosításának módját, az adómentességeket és kedvezményeket. A törvény nem határozza meg egyértelműen, hogy az automaták milyen konkrét árukat adnak ki, és nem írja elő a kiadott árukért való fizetés módját sem.⁴³



5. ábra: A kereskedelmi automaták adójából származó bevételek változása (euró). Forrás: *Miestne dane a poplatky...* i. m. 87.

42 Elsősorban élelmiszereket, kávét, üdítőt áruló automatákról van szó.

43 BUBENÍKOVÁ, Irena: Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. *Poradca*, 2013, 18 (9), 7–187; BUBENÍKOVÁ (2014) i. m. 10–15.

Az automatákra kivetett adó a legritkábban kivetett helyi adó. Átlagosan az önkormányzatok alig 8%-a alkalmazza. A legnagyobb arányban a Pozsonyi Kerületben, az önkormányzatok több mint 32%-a, a legritkábban az Eperjesi Kerületben, az önkormányzatok kevesebb mint 4%-a.⁴⁴

3.6. A nem szerencsejáték-automatákra kivetett adó

A nem szerencsejáték-automatákra kivetett adót az olyan játékgépek után kell fizetni, amelyeket a nyilvánosság számára nyitva álló helyiségekben díjazás ellenében indítanak vagy üzemeltetnek, és amelyek nem adnak ki nyeresémet. Ezek lehetnek elektronikus számítógépes játékgépek, mechanikus vagy elektronikus gépek, nyerőgépek és egyéb szórakoztató játékeszközök. A helyi adókról, valamint a települési hulladék és az építési kis hulladék helyi adójáról szóló 582/2004. sz. törvény 52–59. §-a szerint a játékgép közterületen történő elhelyezése és üzemeltetése az adó kivetésének és megfizetésének feltétele.

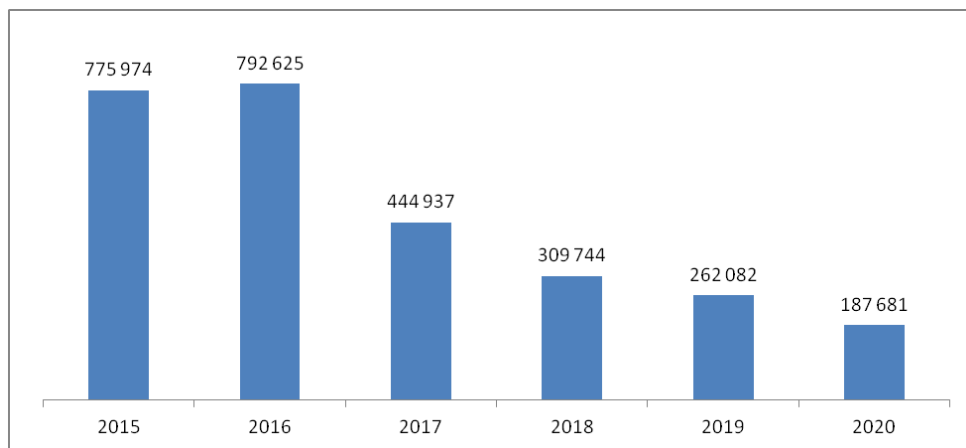
A nem szerencsejáték-automaták, illetve az automaták adója és a közterület-használati adó a Szlovák Köztársaság önkormányzatai adóbevételeinek teljes szerkezetét tekintve csak a töredéket jelenti. A kistélepülések 2017-ben nem vetettek ki ilyen adókat.⁴⁵ Bizonyos esetekben azonban, ha a településen vannak játéktermek, bárók, az ilyen típusú adók jelentősebb bevételi forrást jelenthetnek a helyi önkormányzatok számára.

2020-ban a szlovákiai önkormányzatok átlagosan kevesebb mint 12%-a alkalmazta a nem szerencsejáték-automatákra kivetett adót, a legnagyobb arányban a Pozsonyi, Nagyszombati és a Zsolnai Kerületben. Alkalmazása az elmúlt 5 évben jelentősen csökkent, 2015-ben az önkormányzatok csaknem 20%-a alkalmazta, különösen Nyugat-Szlovákiában.⁴⁶ Ez azt jelenti, hogy ennek a helyi adónak a jelentősége fokozatosan csökken.

44 *Miestne dane a poplatky...* i. m.

45 ŠIMONČIKOVÁ i. m.

46 *Miestne dane a poplatky...* i. m.

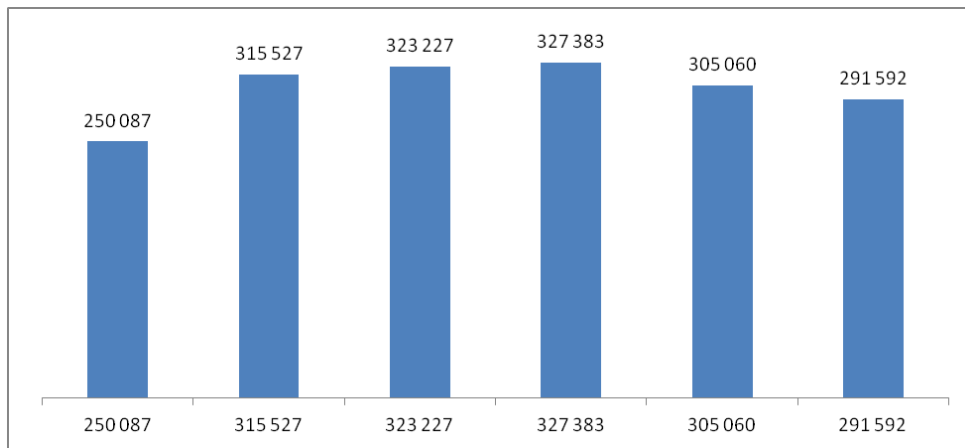


6. ábra: A nem szerencsejáték automatákra kivetett adóból származó bevételek változása (euró). Forrás: *Miestne dane a poplatky...* i. m. 87.

3.7 A gépjárművek történelmi városrészbe való behajtásáért és ott tartózkodásáért kivetett adó

Az adó (582/2004. sz. törvény 60–66. §-a) kivetésének feltétele, hogy településen legyen történelmi városrész. Helyileg az az önkormányzat illetékes, amelynek területén ilyen hely (városmag) található. Az adóalany a gépjármű tulajdonosa. Az adó tárgya a járműnek a város történelmi városrészbe való behajtása és ott tartózkodása, amelyet az önkormányzat általános és kötelező érvényű rendeletben határoz meg. Az adót minden egyes napra veti ki, amikor a járművet az adott területen hagyják, és az önkormányzat meghatározott szempontok szerint eltérően is megállapíthatja, vagy átalányadóként különböző időtartamra is meghatározhatja. A közterület-használati adóhoz hasonlóan az adóalany köteles bejelenteni az adóhatóságnak, ha gépjárművel kíván a város történelmi részébe behajtani és ott tartózkodni.⁴⁷ Az önkormányzat állapítja meg az értesítési kötelezettség elemeit, az adó esetleges mentességeit vagy kedvezményeit.

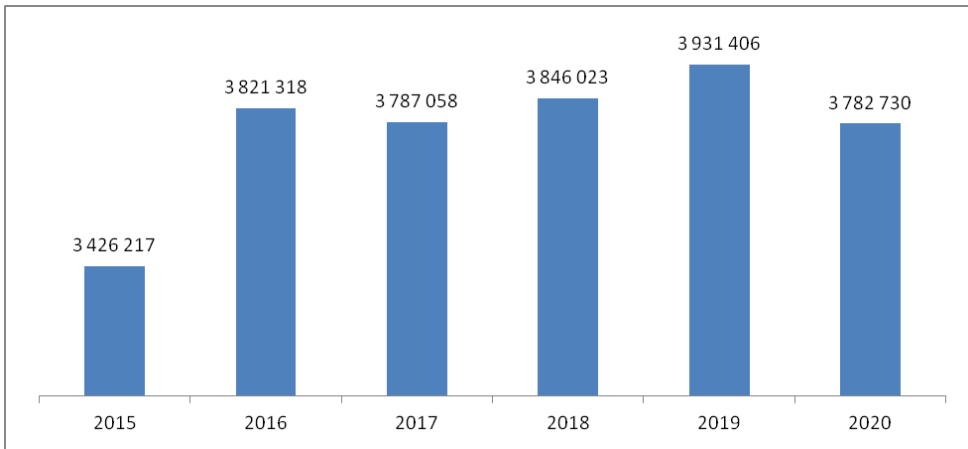
47 MAKOVÁ, D.: *Miestna daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta Banská Bystrica. Reflexie teórie a praxe na otázky miestnych daní.* Ostrowiec Świętokrzyski, College of Business and Entrepreneurship, 2019, 85–91.



7. ábra: A történelmi városrészbe való behajtásért kivetett adóból származó bevételek változása (euró). Zdroj: *Miestne dane a poplatky...*i. m. 90.

3.8. A nukleáris létesítményekre kivetett adó

A nukleáris létesítményekre kivetett adót (582/2004. sz. törvény 67–76. §-a) kizárólag azok a települések vetik ki, amelyeket nukleáris létesítmények találhatóak. Szlovákiában ilyen kettő van, Apátszenmihály és Mohi. Az önkormányzat általános kötelező érvényű rendeletben állapítja meg a településnek az adókulcs és az adó alóli mentességek meghatározására irányadó övezetbe való besorolását. Az adóalanynak nukleáris létesítmény üzembe helyezésére vagy villamosenergia-termelésre szolgáló nukleáris létesítmény üzemeltetésére vonatkozó engedély birtokosának kell lennie. Az adó tárgya olyan nukleáris létesítmény, amelyben egy atomreaktorban hasadási reakció zajlik és villamos energiát állítanak elő. Az adó alapja a település kataszteri területének m²-ben kifejezett területe, amely a *Szlovák Köztársaság Nukleáris Felügyeleti Hivatala* által jóváhagyott nukleáris létesítmény veszélyességi területén fekszik. Az adó mértékét a helyi adókról szóló törvény határozza meg a település beépített területének vagy településrészének a nukleáris létesítménytől való távolságától függően. Az adókötelezettség a létesítmény próbaüzemének megkezdésekor keletkezik, és a létesítményben történő villamosenergia-termelés végleges megszűnésének napján szűnik meg. A bejelentési kötelezettség az adókötelezettség keletkezésére és megszűnésére egyaránt vonatkozik.



8. ábra: A nukleáris létesítményekre kivetett adóból származó bevételek változása (euró). Forrás: *Miestne dane a poplatky ...* i. m. 92.

4. Helyi adók jelentősége Szlovákiában

A helyi adók szerepe, mértéke folyamatosan változik. A nem szerencsejáték automatákra kivetett adó a vizsgált időszakban vesztett jelentőségéből, bevétele a 2015. évi 776 ezer euróról 2020-ra 188 ezer euróra csökkent, ami több mint 75 %-os csökkenést jelent. További helyi adók, amelyek bevételei szinte elhanyagolhatóak, az automatákra kivetett adó és a történelmi belvárosba való belépésre kivetett adó. Ezek az adók a vizsgált időszakban nem mutattak jelentős ingadozást, ugyanakkor bevételeik nem gyakorolnak jelentős hatást az önkormányzat gazdaságára. Ezért megfontolandó, hogy e három helyi adó milyen mértékben hatékony, és hogy van-e értelme az önkormányzatoknak kivetni őket.

Szlovákiában a helyi adókat jelentős regionális különbségek jellemzik. A fő különbségek közé tartozik, különösen az ingatlanadók esetében, az adóalapok sokfélesége, valamint az adóztatási hatáskörökhöz való hozzáférés, azaz a helyi adókulcsok megállapításának, illetve emelésének lehetősége. Az adókulcsok nyugaton, illetve a városokban magasabbak, mint keleten és a vidéki településeken.⁴⁸

Az egy főre jutó helyi adók esetében Nyugat-Szlovákia járásai járnak az élen. Közép-Szlovákiában a legmagasabb értékek a Garamszentkereszt, és a Besztercebányai járásokban vannak. Az ország keleti részén csak az Kassai és Nagymihályi járás községei vannak az átlag felett.

48 LIPTÁKOVÁ, Katarína – RIGOVÁ, Zuzana – FLAŠKA, Flaška: *Ekonomické a priestorové aspekty miestneho zdaňovania*. Praha, Leges, 2021, 1–98.

Az ingatlanadó kivetésével és beszedésével, valamint az ingatlanadó fajtáival (telekadó, építményadó, lakásadó stb.) foglalkozó jogszabályok átfogóan kidolgozottak. A többi adó, mivel nem határozzák meg pontosabban a részleteit, nagyobb szabadságot biztosít az önkormányzatnak a beszedésükben. A kisebb települések kevesebb helyi adót vetne ki, mint a városokban. Cívik szerint⁴⁹ a különféle helyi adókat alkalmazó városok esetében a helyi adók aránya az összes adóbevételen belül magasabb, mint a települések esetében.

Meg kell még említeni az építési hulladék utáni helyi díjat. Ez nem felel meg az adófizetés meghatározó jellemzőinek. A településen lévő ingatlanok használata vagy birtoklása során keletkező települési hulladék kezelésének ellentételezéseként fizetik. A díjból származó bevétel a települési hulladék és az építési „kis” hulladék gyűjtésének, elszállításának és kezelésének fedezésére és biztosítására van meghatározva.⁵⁰ Az önkormányzatok nem használják ki kellőképpen a kommunális hulladék és az építési kis hulladékok begyűjtési díját, amely nem elegendő a hulladékgazdálkodás költségeinek fedezésére. Szlovákia egészét tekintve a költségek negyede hiányzik, vagy a díjnak egyharmaddal magasabbnak kellene lennie, hogy fedezze az önkormányzat e vonatkozású költségeit.

A fejlesztési díj bevezetésének célja az ingatlanfejlesztésbe történő beruházások finanszírozása, ami a közszolgáltatások nyújtásának magasabb költségeivel jár.⁵¹ Az ingatlanok hitelképességének javítása céljából a befektető által indukált vagy kapcsolódó beruházások társfinanszírozásának különböző formái léteznek világszerte az állami beruházásokból származó ingatlanok hitelképességének javítása érdekében. Az ilyen díj bevezetésének oka az önkormányzat és a befektető közötti kapcsolatok világos szabályainak meghatározása, a feltételes és indukált beruházások megvalósításához szükséges források növelése.⁵² A helyi fejlesztési díj az önkormányzati ingatlanokon végzett építési tevékenységeket terheli, mégpedig akkor, ha az építkezés megvalósítása új vagy további alapterületet hoz létre az épület föld feletti részén.

49 CÍBIK, Lukáš: *Financovanie komunálnej samosprávy*. In: Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky. Trnava, Univerzita sv. Cyrila a Metoda, 2019, 38–50.

50 CÍBIK (2019) i. m. 38–50.

51 SOPKULIAK, Andrej: Priestorové súvislosti v príjmoch a výdavkoch miestnej samosprávy na Slovensku. In *Geografický časopis*, 2017, 69 (2), 167–186.

52 NINIŽŇANSKÝ, Viktor: *Odporúčania pre úpravu financovania miestnej samosprávy*. Piešťany, Komunálne výskumné a poradenské centrum, 2016. http://www.komunal.eu/images/2016/Odpor%C3%BA%C4%8Dania_pre_%C3%BApravu_finnacovania_miestnej_samospr%C3%A1vy.pdf (2022. 07. 09).

2020-ban a helyi adók és illetékek az önkormányzatoknak 653,3 millió euró bevételt hoztak, amelynek 65,5%-át az ingatlanadóból származó bevételek teszik ki. Az egyéb helyi adók és illetékek után következnek a kommunális hulladékadó 26,9%-os részesedéssel, a helyi fejlesztési díj 3,0%-os részesedéssel és a szállásadó 1,7%-os részesedéssel.⁵³ Az ingatlanadó a legfontosabb helyi adó, és megállapítható, hogy a többi helyi adó csak kiegészítő vagy korlátozott költségvetési jelentőséggel bír.

adónem	települések száma	bevétel (millió EUR)				
		2016	2017	2017	2018	2020
ingatlanadó	2 852	333,4	347,9	354,9	364,9	427,7
ebadó	2 878	4,6	4,6	4,5	4,6	4,7
közterület-használati adó	1 202	11,5	12,8	14,2	12,7	10,0
szállásadó	944	12,3	14,5	15,0	16,2	11,1
kereskedelmi automaták adója	223	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2
nem játékautomaták díja	426	0,8	0,5	0,3	0,2	0,2
gépjárművek történelmi városrészbe való behajtásáért és ott-tartózkodásáért kivetett adó	10	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
nukleáris létesítmények adója	209	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
kommunális személyszállítási díj	2 927	152,1	156,7	158,0	157,1	175,7
helyi fejlesztési díj	98	-	2,6	13,1	14,4	19,5
összesen	-	522,1	543,9	564,4	574,4	653,3
éves változás (%)	-	-	4,2	3,8	1,8	13,7

3. táblázat: A helyi adóval és illetékkel kivető települések száma 2020-ban és az összes helyi adóbevétel alakulása 2016–2020-ban. Forrás: *Miestne dane a poplatky ...* i. m. 46.

Szlovákiában összesen 2927 település található. A 3. számú táblázat alapján látható, hogy szinte a teljes körük él a helyi adó kivetésének lehetőségével.

⁵³ *Miestne dane a poplatky ...* i. m. 92.

5. Az ingatlanadó reformja

Szlovákiában az ingatlanadók szerepe nemzetközi összehasonlításban alacsony, de az ország összes adóbevételéhez viszonyítva is. Az OECD kimutatása alapján Szlovákiában a GDP 0,5 százalékát teszik ki az ingatlanadók, míg az OECD-országok átlaga a GDP 2%-a, sőt, az Európai Unió 15 alapító államában ez arány GDP 2,2%-a.⁵⁴ Szlovákiában a vagyonadók 2017-ben a GDP mindössze 0,4 százalékát jelentik, míg az uniós átlag a GDP 1,6%-a volt.⁵⁵ Ám Szlovákia növeli a vagyonadót az önkormányzatok saját forrásainak megerősítése és a világválság okozta hiányok kompenzálása érdekében, tehát az ingatlan- és vagyonadók szerepének erősödésére lehet számítani.

A Szlovákia Pénzügyminisztériuma szerint Szlovákia sok esetben olyan adókra támaszkodik, amelyek nem mozdítják elő kellőképpen a gazdasági növekedést.⁵⁶ Az adóösszetételben a változások célja, hogy növeljék a munkavállalás és a foglalkoztatás ösztönzését, különösen az alacsony jövedelműek és a tartósan munkanélküliek számára. Elméletileg a jobb jövedelempozícióval bírónál magasabb, a kevésbé tehetőseknek pedig alacsonyabb adót kellene fizetniük. A tervek szerint az ingatlanokra kivetett ingatlanadók mértéke a jövőben jelentősen emelkedni fog, és várhatóan központosítottabbá válik. Jelenleg az adóalap az ingatlan alapterülete. Tény, hogy ez az adó a lakosság körében népszerűtlen, mivel sok alacsony jövedelmű ember (különösen a nyugdíjas) él nagy alapterületű házban. Ezen változtatni szeretnének. Az értékelv alapú adóztatás bevezetése biztosíthatná az adóterhek pénzügyi szempontból célszerűbb elosztását a vagyoni csoportok között.⁵⁷ A kormány a számítási rendszer jelentős felülvizsgálatát tervezi, és be kívánja vezetni az értékalapú progresszív adóztatást. A drágább és fényűzőbb ingatlanokért többet kellene fizetni. A kérdés az, hogy mit ért az állam luxus alatt, és hogyan fogja meghatározni a szabályokat? A rendszer adatigényes, az idő múlásával

54 BÓB, Juraj: *Vlastníctvo nehnuteľností a majetkové dane. Nehnuteľnosti a Bývanie*, 38–54. https://www.stuba.sk/buxus/docs/stu/ustavy/ustav_manazmentu/ (2022. 09. 14.)

55 SITA, *Od roku 2022 by sa mala menej zdaňovať práca a viac spotreba a majetok*. <https://www.srovpraxi.sk/33/od-roku-2022-by-sa-mala-menej-zdanovat-praca-a-viac-spotreba-a-majetok-uniqueiduchxZASYZNbZPksWr5xNIISuBWr8Gy3Uyn76gECBhq/> (2022. 09. 14.)

56 TASR, Heger: *Na to, aby sa SR stala modernou a úspešnou, potrebuje reformy*. Dostupné na <https://www.teraz.sk/ekonomika/eheger-na-to-aby-sa-slovensko-stalo/497973-cla-nok.html> (2022. 09.13.)

57 VLACHYNSKÝ, Martin: *Kto zaplatí vyššiu daň z bývania*. <https://index.sme.sk/c/22629616/kto-zaplati-vyssi-dan-z-byvania.html> (2022. 09. 14.)

folyamatosan változik. Ezen segíthetnének az ún. ingatlanár-térképek. Az ártérképek azonban bizonytalanok, mivel sok településen alacsony az ingatlanforgalom. Másrészt a piaci árak becsléssel történő meghatározása hibák kockázatát hordozza magában. Az ingatlandók reformja ezért nagyon nehéz feladat lesz.

6. Zárszó

A koronavírus okozta válság az Európai Unió valamennyi országában, így Szlovákiában jelentősen rontotta az önkormányzatok gazdálkodását. Összkiadásaiuk mintegy 200 millió euróval nőttek.⁵⁸ A pandémia elmúlásával az önkormányzatok helyzete nem tud javulni. 2022 tavaszától az Ukrajnából érkező menekültek fogadása az önkormányzatok feladata. Az önkormányzatok azonban elégedetlenek, mivel a Belügyminisztérium nem ad utasításokat azzal kapcsolatban, miként kell eljárni. A menekültek fogadása és ellátása Szlovákiában az önkormányzatok feladata,⁵⁹ de ennek anyagi vetületét az állam átvállalja.

Az önkormányzatok legjelentősebb problémája azonban az áremelkedések okozta kiadásnövekedés. Ezidáig mintegy 50 millió euróval nőttek az energiaköltségek a 2021. évhez képest. Komoly problémák vannak az oktatásügy területén. Szlovákiában az alap- és középfokú iskolák megyei fenntartásúak, a megyei kiadások 40%-a az iskolaügyhöz kötődik. Az Oktatási Minisztérium 30 millió euróval ellensúlyozza az energia árak növekedését.⁶⁰ Az infláció hatása 2022-ben hangsúlyosabb lesz. Az adóalapok többnyire emelkednek, így az adóbevételek várhatóan 13%-kal haladják meg a tavalyi értéket.⁶¹

Jelenleg a szlovákiai önkormányzatok helyzete nem könnyű. A legnagyobb probléma a nehezen befolyásolható külső tényezők hatása. A 2022. október 29-i önkormányzati választások javíthatnak a helyzeten.

58 <https://euractiv.sk/section/ekonomika-a-euro/news/vydavky-rastli-prijmy-klesa-li-europske-samospravy-pre-pandemiu-prisli-o-180-miliard/> (2022. 09. 23.).

59 <https://www.webnoviny.sk/stat-opat-zlyhava-samospravy-kritizuju-mikulca-za-chaos-pri-riadeni-uteceneckej-vlny-z-ukrajiny/> (2022. 09. 23.).

60 <https://www.mfsr.sk/sk/media/tlacove-spravy/boj-energetickou-krizou-uvolnuje-me-30-milionov-eur-regionalne-skoly.html> (2022. 09. 23.).

61 <https://www.tyzden.sk/politika/85483/samosprava-cvalajuca-inflacia-taha-danove-prijmy-vysoko-nasledovat-budu-vydavky-vsetkeho-druhu/> (2022. 09. 23.).

KIKÜLDÖTT MUNKAVÁLLALÓK A SZOCIÁLIS BIZTONSÁGI RENDSZEREK KOORDINÁCIÓJÁBAN

KÁRTYÁS Gábor¹
egyetemi docens (PPKE JÁK)

Absztrakt

A szabad mozgás joga révén az Európai Unióban általános jelenség, hogy a munkavállalók hosszabb-rövidebb ideig az állampolgárságuktól eltérő tagállamban dolgoznak. A szabad mozgás joga nem valósulhatna meg a nemzeti szociális biztonsági rendszerei közötti átjárhatóság nélkül. A tanulmány azt vizsgálja, hogyan valósul meg ez a tagállamok közötti koordináció a kiküldött munkavállalók esetén, akik csak átmenetileg dolgoznak egy másik tagállamban. A hatályos szabályozás és a bírói gyakorlat áttekintésével feltárjuk, hogyan gondoskodik az uniós jog a gazdasági alapszabadságok érvényesüléséről, egyszersmind a visszaélések megelőzéséről. A harmadik országokból kiküldött munkavállalók helyzetére alapvetően a nemzeti jog irányadó, e kérdést így a magyar jog alapján vizsgáljuk.

Kulcsszavak: kiküldetés, szociális biztonsági rendszerek koordinációja, alkalmazandó jog meghatározása, A1-es igazolás, a magyar társadalombiztosítási jog hatálya

Abstract

Based on the right of free movement, it is a common phenomenon in the European Union that employees for longer or shorter periods work in a Member State other than their nationality. Free movement rights could not be realized without interoperability between the national social security systems. This study examines how this coordination between Member States is realized in the case of posted workers who work only temporarily in another Member State. By reviewing the current regulations and case law, we reveal how EU law ensures the enforcement of basic economic freedoms, as well as the prevention of abuses. The situation of workers posted from third countries is basically governed by national law, so we examine this issue based on Hungarian law.

1 E-mail: kartyas.gabor@jak.ppke.hu

Keywords: posting, coordination of social security systems, determination of applicable law, A1 certificate, scope of Hungarian social security law

1. Bevezetés. A társadalombiztosítási jog területi hatálya

A társadalombiztosítási jog területi hatálya hagyományosan korlátozott. Az ellátásokra való jogosultság és a járulékfizetési kötelezettség általában egy adott ország állampolgáira vagy az ott letelepedett személyekre vonatkozik. Ebből sok bizonytalanság ered azon munkavállalók számára, akik más országokba utaznak dolgozni, ahol a biztosítás nélkül maradhatnak, vagy kettős járulékfizetésre lehetnek kötelezettek. Ugyanebből az okból a társadalombiztosítási jog a vállalkozások számára is akadályt jelenthet a nemzeti határokon túli tevékenység előtt.

Ezek a megfontolások vezették az államokat arra, hogy nemzetközi egyezményekben szabályozzák a migráns munkavállalók társadalombiztosítási státuszát. Az első világháború idejére Európában már 11 kétoldalú egyezmény volt hatályban.² Az európai integráció elmélyülésével világossá vált, hogy a munkavállalók szabad mozgása nem valósulhat meg a nemzeti szociális biztonsági rendszerek koordinációja nélkül, még ha tagállamok ezen a területen nem is kívánták harmonizálni a jelentősen különböző nemzeti jogrendszereiket.³ A tagállamok szigorúan óvják szuverenitásukat a társadalombiztosítás területén, ugyanakkor a nemzeti rendszerek közötti koordinációra szükség volt a társadalombiztosítási jog területi jellegéből eredő akadályok leküzdéséhez.⁴ Így került elfogadásra 1958-ban az első koordinációs rendelet,⁵ amely az első multilaterális, szociális jogi koordinációval foglalkozó nemzetközi jogforrás volt. A számos módosítást megélt, modellértékű jogszabály⁶ 1971-ben kodifikálták újra,⁷ míg a ma alkalmazandó szabályozás 2010 óta van hatályban.⁸

2 PAJU, Jaan: *The European Union and Social Security Law*. Portland, Hart, 2017, 12–13.

3 BERGMANN, Jan: Az Európai Unió koordinációs jogának alapvető vonásai a szociális biztonság területén. *Európai Jog*, 2004/4, 4.

4 WATSON, Philippa: *EU Social and Employment Law*. Oxford, Oxford University Press, 2014, 71–72.

5 Règlement 3/1958 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants.

6 Czúcz Ottó: *Szociális jog I*. Budapest, Unió, [évszám nélkül], 299., 323.

7 A Tanács 1408/71/EGK rendelete (1971. június 14.) a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önfoglalkoztatókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról.

8 Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (a továbbiakban: Rendelet).

A szociális biztonsági rendszerek uniós koordinációjának egyik alapelve, hogy a nemzetközi elemet tartalmazó tényállásokban mindig egyértelműen legyen meghatározható, melyik jogrendszer alkalmazandó a munkavállalóra.⁹ A koordináció hatálya alá eső személyek egy adott időpontban csak az egyik tagállam jogának hatálya alatt állhatnak, ami – főszabály szerint – az a tagállam, ahol az illető személy munkavállalóként vagy önfoglalkoztatóként tevékenységet végez (*lex loci laboris*).¹⁰ Ugyanakkor ez az általános szabály nem vonatkozik a kiküldött munkavállalókra. Ezek a személyek rendszeresen az egyik tagállamban dolgoznak (kiküldő állam) és a másik (fogadó) tagállamban csak ideiglenesen végeznek tevékenységet. A Rendelet 12. cikke szerint a kiküldött munkavállaló a kiküldő állam jogszabályainak hatálya alatt marad.

Ez a tanulmány a kiküldött munkavállalók helyzetét vizsgálja a szociális biztonsági rendszerek koordinációjában. Az első pontban feltárom a szabályozás mögötti célokat, majd a kiküldetési kivétel alkalmazásához szükséges egyes feltételek részletes elemzése következik. Miközben az uniós jog elsősorban a munkavállalók és szolgáltatások szabad áramlásának biztosítására törekszik, elengedhetetlen a lehetséges visszaélések megakadályozása is. Ebben a bírói esetjognak döntő szerepe van, amelynek tanulságaira szintén kitérek. Végül, a kiküldött munkavállalók munkajogi jogállásával való rövid összehasonlítást követően megvizsgálom, milyen rendelkezéseket tartalmaz a magyar jog arra az esetre, ha kiküldött munkavállaló egy harmadik országból érkezik. A tanulmányt a következtetések megfogalmazása zárja.

2. A kiküldetési kivétel célja és fogalmi elemei

A kiküldetési kivétel többféle célt szolgál. Ha a főszabályt kellene alkalmazni, a kiküldött munkavállalók minden kiküldetéssel a fogadó állam joga hatálya alá kerülnének, még akkor is, ha csak rövid időt töltenek az adott országban. Így akár egy hónapon belül is többféle társadalombiztosítási jogot kellene alkalmazni, miközben a munkavállaló aligha tudna bármilyen ellátást igénybe venni a fogadó államban, mivel sok esetben a nemzeti rendszerek rövid jogosultsági idő alapján nem nyújtanak ellátást.¹¹ A munkáltató szemszögéből nézve, a transznacionális szolgáltatást nyújtó vállalkozásnak a fogadó állam társadalombiztosítási szabá-

9 GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva – KOVÁCS Réka: Szociális biztonsági koordináció és munkaerőmozgás – az Alpenrind-eset és az Osztrák Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság ítélete. *Európai Tükör*, 2019/3, 81.; Czúcz i. m. 330–331.

10 Rendelet 11. cikk (1) és (3) bek. a) pont.

11 PENNING, Frans: *European Social Security Law*. Intersentia, 2015, 112.

lyait is ismernie kellene,¹² és elveszítené a kiküldő állambeli kedvezőbb társadalombiztosítási kötelezettségekkel járó előnyöket. Ténykérdés, hogy az eltérő járulékmértékek, illetve a bérszintek és az adójogi szabályok különbségei eltérő munkaerő-költségeket jelentenek, attól függően, hogy melyik államból küldik ki a munkavállalót.¹³ Emellett, minél gyakrabban változik az alkalmazandó jog, annál nagyobb az esélye a kettős járulékfizetés veszélyének.¹⁴

Ezek a felesleges adminisztratív terhek komoly akadályát jelenthetik a szolgáltatásnyújtás szabadságának azon munkáltatók számára, akik a szolgáltatás teljesítése céljából munkavállalókat küldenek ki egy másik tagállam területére, mint ahogy a munkavállalókat is elbizonytalaníthatják attól, hogy – akár csak átmenetileg – egy másik tagállamban vállaljanak munkát.

A kivétel célja továbbá a gazdasági átjárhatóság (kölcsonhatás) ösztönzése az adminisztratív nehézségek elkerülése mellett, különösen a munkavállalók és a vállalkozások számára. A kivétel arra irányul, hogy elkerülje a munkavállalók, a munkáltatók és a szociális biztonsági intézmények számára felmerülő olyan adminisztratív nehézségeket, amelyek a Rendelet szerinti általános szabály alkalmazásából származnának.¹⁵

Ugyanakkor a visszaélések megakadályozása érdekében a Rendelet számos előfeltételt határoz meg a kiküldetési kivétel alkalmazásához. A szabály szó szerint így hangzik: „az a személy, aki a tagállamok egyikében munkavállalóként végzi tevékenységét olyan munkáltató alkalmazásában, aki tevékenységeit szokásosan abban a tagállamban végzi, és akit az említett munkáltató egy másik tagállamba küld, hogy a munkáltató nevében ott munkát végezzen, továbbra is az előbb említett tagállam jogszabályainak a hatálya alá tartozik, feltéve, hogy az ilyen munkavégzés várható időtartama nem haladja meg a

12 FÜRJES Annamária: *Szociális biztonsági koordináció az Unióban, különös tekintettel a nyugdíjakra. Doktori értekezés.* Szeged, Szegedi Tudományegyetem ÁJK Doktori Iskola, 2014, 73.

13 GIUBBONI, Stefano – IUDICONE, Feliciano – MANCINI, Manuelita – FAIOLI, Michele: *Coordination of Social Security Systems in Europe.* Study for the European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs, 2017, 55.

14 Miközben az alkalmazandó jogot meghatározó szabályok egyik alapvető célja ennek elkerülése. STEINMEYER, Heinz-Dietrich: Determination of the legislation applicable. In: FUCHS, Maximilian – CORNELISSEN, Robertus (eds.): *EU Social Security Law. A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009.* Beck, 2015, 154.

15 A Szociális Biztonsági Rendszerek Koordinációjával Foglalkozó Igazgatási Bizottság A2. határozata (2009. június 12.) a 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a kiküldött munkavállalókra és az illetékes államon kívül ideiglenesen munkát végző önálló vállalkozókra alkalmazandó jogszabályokról szóló 12. cikke értelmezéséről, 2010/C 106/02, Preambulum (1)–(2) bek.

24 hónapot, és a szóban forgó személy kiküldetése nem egy másik személy leváltása céljából történik”.¹⁶

A fogalmi elemek az alábbiak:

- a munkavállalót a munkáltató nevében egy másik tagállamba kiküldik ki munkavégzésre,
- a munkáltató tevékenységét szokásosan a kiküldő államban végzi,
- a munkavállaló a kiküldő állam jogának hatálya alá tartozik,
- a kiküldetés várható időtartama nem haladja meg a 24 hónapot, és
- a munkavállaló kiküldetése nem egy másik személy leváltása céljából történik.

A Rendelet bemutatott cikkét tovább finomította a végrehajtási rendelet¹⁷ és a Szociális Biztonsági Rendszerek Koordinációjával Foglalkozó Igazgatási Bizottság (a továbbiakban: Igazgatási Bizottság) határozatai.¹⁸ Az alábbiakban részletesen is megvizsgálom a kiküldetési kivétel egyes elemeit, kitérve az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) vonatkozó joggyakorlatára is. Az elemzés során látható lesz, hogyan igyekszik az uniós jog lebontani a kiküldött munkavállalók és munkáltatóik gazdasági alapszabadságai elől az akadályokat, ugyanakkor hatékonyan megelőzni az esetleges visszaéléseket.

3. A kiküldetési kivétel elemei

3.1. A munkavállalót a munkáltató nevében egy másik tagállamba kiküldik ki munkavégzésre

A kiküldetési kivételt arra a munkavállalóra kell alkalmazni, akit egy munkáltató alkalmazásában folytatott tevékenysége alapján valamely másik tagállamba küldenek ki annak érdekében, hogy ott e munkáltató javára munkát végezzen. Azaz továbbra is közvetlen kapcsolat áll fenn a munkavállaló és az őt kiküldő munkáltató között. Az Igazgatási Bizottság határozata szerint ennek megállapítása érdekében számos tényezőt kell figyelembe venni, ideértve a munkaerő-felvételt érintő felelősséget, a munkaszerződést, (a küldő munkáltató és a fogadó állambeli vállalkozás között a munkavállalóknak szánt díjazásról szóló esetleges megállapodások sérelme nélkül) a javadalmazást, az elbocsátást, valamint a

16 Rendelet 12. cikk (1) bek.

17 Az Európai Parlament és a Tanács 987/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról (a továbbiakban: végrehajtási rendelet).

18 Rendelet 71–72. cikk.

munkavégzés jellegének meghatározására vonatkozó jogkört.¹⁹ Ugyanakkor a fentiek nem zárják ki, hogy a szolgáltatás fogadója (azaz a kiküldő munkáltató ügyfele a fogadó tagállamban) is adhasson bizonyos utasításokat a munkavállalónak,²⁰ például a munkavégzés pontos módja tekintetében, mivel ez nem változtatja meg a kiküldő munkáltató és a munkavállaló közötti alárendeltséget.

A „munkáltató” fogalmát a Rendelet nem határozza meg. Komplex szervezetek vagy szerződések bonyolult hálózata esetén a jogalkalmazás számára már önmagában annak meghatározása is kihívást jelenthet, hogy kit kell munkáltatónak tekinteni a Rendelet alkalmazásában. A Bíróság e tekintetben teleologikus jogértelmezést követ, és nem csak azt vizsgálja, hogy a formális munkaszerződés alapján ki a munkáltató, hanem hogy valójában ki gyakorolja a munkáltatói jogkört.

Egy esetben²¹ egy Cipruson bejegyzett munkáltató nemzetközi tehergépkocsi-vezetőket foglalkoztatott, és flottamenedzsment-megállapodásokat kötött Hollandiában székhellyel rendelkező fuvarozási vállalkozásokkal. E szerződések alapján a ciprusi társaság díj fizetése ellenében kötelezettséget vállalt arra, hogy a holland vállalkozások nevében és kockázatára menedzseli az általuk üzemeltetett nehézgépjárműveket. A ciprusi társaság emellett munkaszerződéseket kötött a sofőrökkel. E szerződések megkötését megelőzően a sofőrök soha nem éltek vagy dolgoztak Cipruson. A szerződések teljesítése alatt továbbra is Hollandiában éltek és a holland fuvarozási cégek javára két vagy több tagállamban dolgoztak. A Bíróságnak abban kellett döntenie, hogy a fenti tényállás alapján, a Rendelet alkalmazásában vajon a ciprusi céget, vagy a holland fuvarozási vállalkozásokat kell munkáltatónak tekinteni.

A Bíróság leszögezte, hogy általánosságban a „munkáltató” és munkavállaló „személyzete” közötti kapcsolat a köztük lévő alárendeltségi viszony fennállását feltételezi. Ugyanakkor szükséges az érintett munkavállaló objektív helyzetét, valamint alkalmazásának összes körülményét figyelembe venni. Következésképpen, valamely nemzetközi tehergépkocsi-vezetőt úgy kell tekinteni, hogy az nem annak a vállalkozásnak az alkalmazottja, amellyel hivatalosan munkaszerződést kötött, hanem annak a fuvarozási vállalkozásnak az alkalmazottja, amely tényleges utasítási jogot gyakorol felette, valójában viseli a megfelelő bérköltségeket, és az e munkavállaló elbocsátására vonatkozó tényleges jogkörrel rendelkezik.²² Mindezen iránymutatások alapján

19 Igazgatási Bizottság A2. határozat 1. pont.

20 PENNINGSS i. m. 112.

21 C-610/18. AFMB e.a. Ltd v Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank [ECLI:EU:C:2020:565].

22 C-610/18. para. 53., 60., 75.

a Rendelet alkalmazásában a sofőrök munkáltatójának a holland cégek minősülnek, kiküldetésről tehát nem lehet szó, így a sofőrök is a holland szociális biztonsági rendszer hatálya alá tartoznak.

Figyelmet érdemel, hogy a bírói gyakorlat szerint a kiküldetési kivételre munkaerő-kölcsönző cégek is hivatkozhatnak. Ebben az atipikus munkaviszonyban a tényleges munkavégzés egy harmadik félnél (a kölcsönvevőnél) történik, akinek a kölcsönbeadó – ellenérték fejében – átengedi a vele munkaszerződést kötő munkavállaló munkaerejét. Azaz ebben az esetben a szolgáltatás tárgya maga a munkaerő átengedése a kölcsönvevő számára. A Manpower esetben²³ a Bíróságnak arról kellett állást foglalnia, hogy az ideiglenesen egy német céghez kikölcsönzött francia munkavállaló után melyik országban kell társadalombiztosítási járulékokat fizetni. A kérdés megválaszolásához a Bíróság részletesen vizsgálta a három fél közötti viszonyrendszert. Megállapította, hogy a felmerülő jogviszonyok középpontjában a francia kölcsönbeadó cég áll. Ugyanis ő fizeti a munkabért a munkavállalónak, ő jogosult őt elbocsátani, vagy kötelezettségszegés esetén vele szemben fegyelmi büntetést alkalmazni, illetve a szolgálatait igénybe vevő német cég is vele, nem pedig a munkavállalóval szemben kötelezett. Másfelől, a munkavállaló köteles tartani a német cég munkavégzésre vonatkozó szabályait. Mindezek alapján a Bíróság megállapította, hogy a munkavállaló munkáltatójának a francia (kölcsönbeadó) cég minősül, amely így hivatkozhatott a kiküldetési kivételre is, a munkavállalóra pedig a francia társadalombiztosítási jog alkalmazandó.

A gyakorlatban annak megítélése is aggályos lehet, hogy a kivétel alkalmazható-e olyan tényállásokra, amikor a munkavállalót egy leányvállalatához küldi ki a munkáltató. A kiküldő munkáltató és a szolgáltatás fogadója közötti szoros kapcsolatra tekintettel ilyen esetben kétséges lehet, ki utasítja és ellenőrzi a munkavállalót. Ugyanakkor, ha továbbra is a kiküldő munkáltató fizeti a béreket, fennáll a folyamatos utasítások jelentette kapcsolat és a kiküldetés egy bizonyos feladat ellátására irányul, a kiküldetési kivétel továbbra is alkalmazandó.²⁴ A kiküldő munkáltató és a munkavállaló között akkor van szerves kapcsolat, ha világos, ki fizeti számára a bért és – többek között – ki jogosult a munkaviszonyát megszüntetni.²⁵

23 C-35/70. Manpower v Caisse primaire d'assurance maladie de Strasbourg [ECLI:EU:C:1970:120].

24 STEINMEYER i. m. 168.

25 VAN ZEBEN, Maarten – DONDEERS, Peter: Coordination of Social Security: Developments in the Area of Posting. *European Journal of Social Security*, 2001/2, 110.

Az Igazgatási Bizottság szerint a kiküldetési kivétel akkor is alkalmazandó, ha a kiküldő munkavállalót a fogadó államban lévő egy vagy több más vállalkozáshoz is kiküldik, amennyiben a munkavállaló továbbra is az őt kiküldő vállalkozás javára végzi tevékenységét. Különösen ez a helyzet állhat elő akkor, ha a vállalkozás a munkavállalót azért küldte ki valamelyik tagállamba, hogy egymás után vagy egyidejűleg ugyanazon tagállamban elhelyezkedő két vagy több vállalkozásnál munkát végezzen. Az alapvető és döntő tényező az, hogy a munkavégzés továbbra is a kiküldő vállalkozás nevében történik.²⁶

Kizárja ugyanakkor a munkavállaló és a munkáltató közötti közvetlen kapcsolatot, ha a fogadó fél a munkavállalót egy másik vállalkozás rendelkezésére bocsátja, akár a letelepedése szerint, vagy egy másik tagállamban. Szintén nem minősül kiküldetésnek, ha a munkavállalót egy tagállamban olyan céllal veszik fel, hogy egy másik tagállambeli vállalkozás egy harmadik tagállambeli vállalkozáshoz küldje.²⁷ Végül akkor sincs szó kiküldetésről, ha csak a toborzás történik az egyik tagállamban, de a foglalkoztatásra egy másik tagállamban kerül sor, mivel a munkavállalót ilyenkor nem a munkavégzés céljából küldik ki egy másik tagállamba.²⁸

3.2. A munkáltató tevékenységét szokásosan a kiküldő államban végzi

A kiküldetési kivétel csak akkor alkalmazható, ha érdemi kapcsolat van a kiküldő munkáltató és a letelepedése szerinti tagállam között. E feltétel célja az ún. postaláda cégek jelentette visszaélés megakadályozása. E csalárd gyakorlat lényege, hogy a munkáltató a legalacsonyabb társadalombiztosítási járulékot előíró tagállamban van bejegyezve, de a személyzetét (vagy annak legnagyobb részét) más tagállamokban foglalkoztatja. A visszaélések kiszűrése céljából a Bíróság részletes kritériumokat dolgozott ki annak vizsgálatához, hogy a kiküldő munkáltató tevékenységét szokásosan a kiküldő államban végzi-e.²⁹ Ezeket az objektív szempontokat azonban mindig a maguk összességében, a konkrét ügy egyedi sajátossága (pl. a munkáltató tevékenysége) alapján kell értékelni.³⁰

26 Igazgatási Bizottság A2. határozat 3. (a) pont.

27 Igazgatási Bizottság A2. határozat 4. pont.

28 STEINMEYER i. m. 167.

29 STEINMEYER i. m. 169.

30 HAJDÚ József – BERKI Gabriella – Ács Vera – JANINÉ LADOS Dóra: *Szabad mozgás és az Európai Unió szociális joga*. Képzési anyag, TÁMOP 4.2.1/D-14/1/KONV, Szeged, 2015, 74.

A Fitzwilliam (FTS) eset³¹ tényállása szerint egy ír cég kölcsönzött munkavállalókat foglalkoztatott Írországban és Hollandiában. Valamennyi munkavállalója ír állampolgár volt, akik Írországban rendelkeztek lakóhellyel, és akikkel a munkaszerződést is itt kötötték meg. Az ír cég az átmenetileg Hollandiába kikölcsönzött munkavállalói után nem a holland, hanem az ír szabályok szerint fizette a társadalombiztosítási járulékokat. Ezt a gyakorlatot a holland hatóságok vitatták, mivel álláspontjuk szerint a cég Írországban nem végzett érdemi tevékenységet. 22 belső munkavállalója közül ugyanis csak ketten dolgoztak a holland irodában, 1993 és 1996 között pedig a cég bevételének nagyobb részét Hollandiában szerezte. A Bíróság ítéletében az ideiglenes kiküldetésekre vonatkozó kivételt a munkaerő-kölcsönzés esetén is irányadónak tekintette, azonban alkalmazásához egy további feltételt támasztott. Eszerint a kivétel a munkaerő-kölcsönző vállalkozásra csak akkor alkalmazható, ha a székhely szerinti tagállamban rendszeres, jelentős tevékenységet végez. E feltétel mindig csak az eset összes körülményei alapján vizsgálható, a Bíróság ítéletben csak példálózó felsorolást adott az elbírálásnál figyelembe vehető szempontokról.³²

A Fitzwilliam ítélet alapján tehát nem kerülhető meg a fogadó ország szociális biztonsági rendszere azzal, hogy a munkáltató munkavállalóit egy kizárólag e célra létrehozott külföldi kölcsönbeadón (postaláda cégen) keresztül foglalkoztatja, mely cég más érdemi tevékenységet a székhely szerinti államban nem végez. A lényegi tevékenység végzésének vizsgálata a kiküldetési kivétel alkalmazhatóságának alapvető feltétele munkaerő-kölcsönzés esetén.³³

Ehhez az értelmezéshez a Bíróság máig következetes maradt,³⁴ alkalmazását pedig később ki is bővítette. A Plum esetben³⁵ általában (nem csak a munkaerő-kölcsönzés kapcsán) is kimondta, hogy az ideiglenes kiküldetésekre vonatkozó kivételre nem hivatkozhat a munkáltató, ha tevékenység a székhely-

31 C-202/97. Fitzwilliam Executive Search Ltd v Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen [ECLI:EU:C:2000:75].

32 Például, a székhely és központi ügyintézés helye, az alkalmazott belső munkavállalók létszáma, a kiküldött munkavállalók toborzásának helye, a kölcsönvevőkkel való szerződéskötések helye, a munkaszerződésekre és a kölcsönvevővel kötött szerződésekre alkalmazandó jog, a bevétel aránya stb. (C-202/97. 40., 43., 45. pont).

33 HUNGLER Sára – GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva – PETROVICS Zoltán – DUDÁS Katalin: Az Európai Unió szociális és munkajoga. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020, 232.

34 C-115/11. Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe sp. z o.o. v Zakład Ubezpieczeń Społecznych [ECLI:EU:C:2012:606] para. 32.; C-2/05. Rijksdienst voor Sociale Zekerheid v Herbosch Kiere NV. [ECLI:EU:C:2006:69] para. 19.

35 C-404/98. Josef Plum v Allgemeine Ortskrankenkasse Rheinland, Regionaldirektion Köln [ECLI:EU:C:2000:607] para. 21–23.

lye szerinti tagállamban kizárólag belső ügyintézési feladatokra korlátozódik, és minden érdemi tevékenységét a kiküldetés helye szerinti tagállamban végzi. A Banks ügyben³⁶ ugyanezt az elvet alkalmazta egy ideiglenesen más tagállamban dolgozó önfoglalkoztató esetére is.

A bemutatott esetjogot a végrehajtási rendelet kodifikálta. Eszerint a kiküldő munkáltatónak a letelepedése szerinti tagállam területén szokásos jelleggel érdemi tevékenységet kell végeznie, nem kizárólag belső igazgatási feladatokat. Ugyanakkor ennek vizsgálatához az adott vállalkozás által folytatott tevékenységek minden jellemző ismértét figyelembe kell venni. A releváns ismérveknek kapcsolódniuk kell az egyes munkáltatók egyedi jellemzőihez és a tevékenységek valódi jellegéhez.³⁷ Az Igazgatási Bizottság is a Fitzwilliam esetben kidolgozott kritériumokat tekinti irányadónak.³⁸

Egy újabb esetben a Bíróság szigorúbb értelmezést adott a kiküldetési kivételnek munkaerő-kölcsönzés esetén.³⁹ A tényállás szerint egy bolgár munkaerő-kölcsönző cég Németországba kölcsönzött munkavállalókat, de Bulgáriába ilyen szolgáltatást nem nyújtott. A Bíróságnak abban kellett állást foglalnia, hogy a kölcsönbeadó ennek ellenére hivatkozhatott-e a kiküldetési kivételre, és következésképpen a kölcsönzött munkavállalók maradhattak-e a bolgár társadalombiztosítási rendszer hatálya alatt.

A Bíróság elismerte, hogy a kölcsönzött munkavállalók kiválasztása, felvétele és kölcsönvevő vállalkozások rendelkezésére bocsátása nem tekinthető a kölcsönbeadó „kizárólag belső igazgatási tevékenységének”. E fogalom ugyanis egyedül olyan, kizárólag adminisztratív jellegű tevékenységekre vonatkozik, amelyek célja a vállalkozás belső működésének biztosítása. Bár a kölcsönzött munkavállalók kiválasztása és felvétele elengedhetetlen előfeltételét képezik az ilyen munkavállalók későbbi rendelkezésre bocsátásának, a kölcsönbeadónak bevétele ténylegesen csak azáltal keletkezik, hogy e munkavállalókat a kölcsönvevő vállalkozásoknak rendelkezésre bocsátják. Mindebből a Bíróság arra következtetett, hogy egy kölcsönbeadó akkor folytat érdemi tevékenységet a letelepedése szerinti államban, ha ott is jelentős mértékben végez kölcsönzési tevékenységet.⁴⁰ Az ítélet a munkaerő-kölcsönzési irányelv defi-

36 C-178/97. *Barry Banks and Others v Theatre royal de la Monnaie* [ECLI:EU:C:2000:169], para. 25–27.

37 Végrehajtási rendelet 14. cikk (2) bek.

38 Igazgatási Bizottság A2. határozat 1. pont.

39 C-784/19. *TEAM POWER EUROPE' EOOD v Direktor na Teritorialna direksia na Natsionalna agentsia za prihodite – Varna* [ECLI:EU:C:2021:427].

40 C-784/19. para. 45–50.

níciójára is utalt, amelyből világos, hogy a tevékenység célja a munkavállalók rendelkezésre bocsátása.⁴¹

Végül a Bíróság rámutatott, hogy az ellenkező értelmezés arra ösztönözné a vállalkozásokat, hogy azt a tagállamot, amelyben letelepedni kívánnak, ez utóbbi szociális biztonsági jogszabályai alapján válasszák ki, kizárólag azzal a céllal, hogy az e területen számukra legkedvezőbb jogszabályok vonatkozzanak rájuk, és ily módon lehetővé válna a „forum shopping”. A szabályozás ilyen kihasználása különösen azzal a kockázattal járna, hogy lefelé irányuló nyomást gyakorolnak a tagállamok szociális biztonsági rendszereire, vagy akár az azok által biztosított védelmi szint csökkenését eredményezik.⁴²

Arról a bemutatott ítélet után sincsen szó, hogy az uniós jogba ütközne a határon átnyúló munkaerő-kölcsönzés, ha a kölcsönbeadónak nincsenek jelentős számú belföldi ügyfelei. Ilyen esetben azonban hiányzik a kiküldetési kivétel egyik feltétele, így a kiküldött kölcsönzött munkavállalók a fogadó állam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá kerülnek.

3.3. A munkavállaló a kiküldő állam jogának hatálya alá tartozik

A Rendelet 12. cikke alkalmazásának nem csak jogkövetkezménye, hogy a munkavállaló a kiküldő állam jogának hatálya alatt marad, de egyben előfeltétele is. A Rendelet nem követeli meg, hogy a kiküldött munkavállaló biztosított legyen a kiküldő államban, csak azt, hogy az adott tagállami jog hatálya alatt álljon. Így a feltétel teljesül nyugdíjasok, tanulmányokat folytatók, vagy bármilyen okból biztosítottak nem minősülő, de a kiküldő állam szociális biztonsági rendszere hatálya alá eső személyek esetében is.⁴³

Ez a rendelkezés nem zárja ki, hogy a munkavállalóval kifejezetten egy másik tagállamba való kiküldetés céljából létesítsenek munkaviszonyt, feltéve, hogy az érintett személy – közvetlenül a foglalkoztatás kezdetét megelőzően – már azon tagállam jogszabályainak hatálya alá tartozott, amelyben munkáltatója letelepedettnek tekinthető.⁴⁴ Az Igazgatási Bizottság szerint az, hogy a munkavállaló legalább egy hónapig azon tagállam jogszabályainak hatálya alá tartozik, ahol a munkáltató székhelye van, úgy tekinthető, hogy a „közvetlenül a foglalkoztatás kezdetét megelőzően” kifejezéssel megfogalmazott

41 C-784/19. para. 56.; az Európai Parlament és a Tanács 2008/104/EK irányelve (2008. november 19.) a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről, 3. cikk.

42 C-784/19. para. 62–64.

43 PENNINGTS i. m. 116.

44 Végrehajtási rendelet 14. cikk (1) bek.

kötelezettség teljesül. Rövidebb időszakok esetén is lehetséges a kiküldetési kivétel alkalmazása, ám csak minden érintett tényező figyelembevételével, eseti értékelés alapján.⁴⁵ A munkavállalónak is az áll érdekében, hogy ugyanazon szociális biztonsági rendszer hatálya alatt maradjon, amelybe a kiküldetéssel kezdődő új munkaviszonya megkezdése előtt tartozott.⁴⁶

A Walltopia esetben⁴⁷ a Bíróság megállapította, hogy a Rendelet 12. cikkének alkalmazásához nem szükséges, hogy a munkavállaló a kiküldetés előtt biztosított legyen, vagy munkavállalóként tevékenységet folytasson. A tényállás szerint a munkáltató egy Bulgáriában élő bolgár állampolgárt az Egyesült Királyságba küldött ki 10 nappal a munkaszerződése megkötése után. Az egy hónapos megelőző biztosítási időszak hiányában kétséges volt, hogy alkalmazható-e az esetre a kiküldetési kivétel. A Bíróság abból indult ki, hogy mivel a bolgár állampolgár nem esett az alkalmazandó jogot meghatározó egyik speciális eset hatálya alá sem, ezért rá a lakóhely szerinti tagállam jogszabályai vonatkoznak.⁴⁸ A Bíróság megerősítette, hogy a Rendeletben kialakított kollíziós szabályok kötelezőek a tagállamokra nézve, és a biztosítás nemzeti jogi feltételei nem vezethetnek ahhoz, hogy a szóban forgó jogszabályok alkalmazási köréből kizárják azokat a személyeket, akik tekintetében a Rendelet értelmében e jogszabályok alkalmazandók. Mivel pedig a konkrét esetben kizárólag a bolgár jog volt irányadó a munkaviszony kezdetét közvetlenül megelőzően, a kiküldetési kivétel alkalmazandó volt.⁴⁹

3.4. A kiküldetés várható időtartama nem haladja meg a 24 hónapot

A kiküldetés alapvető fogalmi eleme, hogy a foglalkoztatás a fogadó államban csak átmeneti jellegű. A korábbi szabályozás a kiküldetés várható időtartamát 12 hónapban határozta meg, ami előre nem látható körülmények esetén további 12 hónappal meghosszabbítható volt.⁵⁰ A hatályos Rendelet az időbeli korlátot 24 hónapban határozza meg, és kizárja bármilyen meghosszabbítás lehetőségét. Érdekes módon a szabályozás nem tartalmaz semmilyen átmeneti rendelkezést a korábbi és a hatályos szabályozás alatt eltöltött kiküldetési

45 Igazgatási Bizottság A2. határozat 1. pont.

46 STEINMEYER i. m. 167.

47 C-451/17. Walltopia AD v Direktor na Teritorialna direktsia na Natsionalnata agentsia za prihodite – Veliko Tarnovo [ECLI:EU:C:2018:861].

48 Rendelet 11. cikk (3) bek. e) pont.

49 C-451/17. para. 44–50.

50 1408/71/EGK Rendelet 14. cikk (1) bek. a. pont.

idők egybeszámítására. Az Igazgatási Bizottság mindenestre úgy határozott, hogy valamennyi, a korábbi rendelet alapján teljesített kiküldetési időszakot figyelembe kell venni úgy, hogy a két rendelet alapján teljesített folyamatos kiküldetési időszak összességében nem haladhatja meg a 24 hónapot.⁵¹

A Rendelet szövegezéséből világos, hogy a munka időtartamát a kiküldetés kezdetén kell megvizsgálni, hiszen a „várható” időtartam nem haladhatja meg a 24 hónapot. Ebből következik, hogy nem alkalmazható a kiküldetési kivétel, ha a fogadó államban teljesítendő feladatról már a munka megkezdésekor nyilvánvaló, hogy 24 hónapban többet vesz majd igénybe.⁵²

A Rendelet szerint ugyanakkor egy lehetőség nyitva áll arra, hogy a munkavállaló a 24 hónap letelte után is a kiküldő állam jogának hatálya alatt maradjon. Két vagy több tagállam, illetve e tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai ugyanis közös megállapodással meghatározott személyek vagy csoportok érdekében kivételeket állapíthatnak meg az alkalmazandó jogot meghatározó cikkek alól (így a 12. cikk alól is).⁵³ A megállapodás feltétele tehát az, hogy a Rendelettől való eltérés az érintett személyek érdekében történjen, és akár visszaható hatállyal is bírhat, az pedig közömbös, hogy milyen körülmények vezetik a tagállamokat a Rendelettől való eltérő megállapodásra.⁵⁴ Így e cikk alkalmazásának feltételeit szinte teljes egészében a tagállamok határozhatják meg.⁵⁵

Például, e felhatalmazással élve a tagállamok korrigálhatják a társadalombiztosítási státuszát annak a munkavállalónak, aki tévesen támaszkodott a kiküldetési kivételre (például 24 hónapot meghaladó feladatra küldték ki a fogadó államba), és így a fogadó államban kellett volna járulékot fizetnie. A tagállamok megállapodása alapján ilyen esetekben a kiküldő államnak nem kell visszafizetnie a beszedett járulékokat a kiküldő munkáltatónak és/vagy a munkavállalónak, a fogadó államnak pedig nem kell behajtania az őt megillető közterheket.⁵⁶ Ugyanakkor ezzel a megoldással a kiküldetés megengedett időtartama tekintetében az unión belül továbbra sem egységes a szabályozás, hiszen egyes tagállamok az egymást érintő kiküldetésekre 24 hónapnál hosszabb időt is engedhetnek.⁵⁷

51 Igazgatási Bizottság A3. határozata (2009. december 17.) az 1478/71/EGK tanácsi rendelet és a 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján teljesített folyamatos kiküldetési időszakok összesítéséről, 1. pont.

52 PENNINGSS i. m. 117.

53 Rendelet 16. cikk.

54 Case 101/83. Raad van Arbeid v P.B. Brusse [ECLI:EU:C:1984:187], para. 20–26.

55 GIUBBONI–IUDICONE–MANCINI–FAIOLI i. m. 57.

56 PENNINGSS i. m. 126.

57 VAN ZEBEN–DONDEERS i. m. 114.

A munkavállaló által a fogadó államban folytatott tevékenységek bármely okból (szabadság, betegség, a kiküldő vállalkozásnál végzett képzés stb.) történő rövid megszakítása nem minősül a kiküldési időszak megszakításának.⁵⁸ Így az átmeneti megszakítás után a kiküldetési időtartam nem kezdődik előlről.

Az egymást követő kiküldetéseket illetően nincs külön előírás. Az nyilvánvaló, hogy ha a különböző tagállamokba irányuló kiküldetések közvetlenül követik egymást, akkor azokat minden esetben új kiküldetésnek kell tekinteni a 12. cikk szempontjából.⁵⁹ Ugyanakkor, ha ugyanaz a munkavállaló egymás után két különböző feladatot lát el ugyanannál a vállalkozásnál, ugyanabban a fogadó államban, nem világos, hogy ezek időtartamát az időkorlát szempontjából egybe kell-e számítani. Az Igazgatási Bizottság szerint a munkavállaló kiküldési időszakának lezárulását követően ugyanazon munkavállaló, ugyanazon vállalkozások és ugyanazon tagállam számára újabb kiküldési időszak addig nem engedélyezhető, amíg a korábbi kiküldési időszak lejáratának napjától legalább két hónap el nem telt. Ettől az elvtől azonban bizonyos körülmények között eltérés engedélyezhető.⁶⁰ Az Igazgatási Bizottság sem zárta ki tehát, hogy az egymást követő kiküldetések esetén az újabb kiküldetés az első nappal induljon, noha közelebbről nem határozta meg, melyek lehetnek az ezt lehetővé tévő „bizonyos körülmények”. Álláspontom szerint ide tartozhat, ha a munkavállaló ugyanannak a vállalkozásnak a javára lát el különböző, egymással nem összefüggő feladatokat, egymást követő kiküldetések keretében.

3.5. A munkavállaló kiküldetése nem egy másik személy leváltása céljából történik

A 24 hónapos korlát könnyen kijátszható lenne úgy, hogy a lejáratkor a kiküldött munkavállalót felváltjuk egy másik munkavállalóval. Ezt a visszaélést a 12. cikk kifejezetten tiltja. A korábbi szabályozás csak akkor tiltotta a leváltást, ha az első munkavállalónak már letelt a kiküldetési ideje,⁶¹ míg a hatályos Rendelet ilyen kitétel nem tartalmaz. Így nem tisztázott, hogy a Rendelet általában tiltja a felváltó kiküldetést, vagy csak akkor, ha az visszaélést jelent. Észszerűnek tűnik az utóbbi értelmezés, amely nem zárja ki a kiküldött munkavállaló helyettesítését hosszabb tartamú betegség esetén,⁶² vagy a rosszul teljesítő munkavállaló

58 Igazgatási Bizottság A2. határozat 3. (b) pont.

59 Igazgatási Bizottság A2. határozat 3. (a) pont.

60 Igazgatási Bizottság A2. határozat 3. (c) pont.

61 1408/71/EGK Rendelet 14. cikk (1) bek. a) pont.

62 STEINMEYER i. m. 170.

leváltását. Ugyanakkor e kizáró szabály végrehajtása gyakorlatilag lehetetlennek tűnik, hiszen rendkívül nehéz lehet bizonyítani – például az építőiparban –, hogy a munkavállalót valóban egy már korábban kiküldött személy helyére küldték ki.⁶³

A Bíróság e szabályt szigorúan értelmezi, és azt is a tilalomba ütközőnek tekinti, ha a kiküldött munkavállalót felváltó személyt egy másik munkáltató foglalkoztatja. Egy konkrét esetben egy magyar vállalkozás küldött ki munkavállalókat egy osztrák vállalathoz 24 hónapra. Az időkorlát kitöltése után ugyanezt a tevékenységet egy másik magyar vállalkozás munkavállalói látták el, amely szervezetileg kötődött az első magyar vállalkozáshoz. Újabb két év elteltével az osztrák vállalat még egyszer szerződést kötött az első magyar vállalkozással. A Bíróság abból indult ki, hogy a Rendelet 12. cikke kivételt jelent az általános szabály alól, és így megszorítóan kell értelmezni. A konkrét esetben a kiküldött munkavállalók ugyanazon munkakör betöltése céljából történő visszatérő igénybevétele – még ha a kiküldő munkáltatók eltérőek is voltak – nem felel meg a kiküldetési kivétel szövegének és célkitűzéseinek, továbbá az e rendelkezést övező összefüggésrendszernek sem, így a kiküldetési kivétel alkalmazható.⁶⁴ Következésképpen a magyar kiküldött munkavállaló nem hivatkozhatott arra, hogy továbbra is a magyar társadalombiztosítás hatálya alá tartozik, noha Ausztriában dolgozik.⁶⁵

3.6. Az A1-es igazolás jelentősége

A Rendelet pontos végrehajtása feltételezi a tagállamok hatóságai közötti együttműködést és szoros információs kapcsolatokat. Ezeket az uniós jog kifejezetten rögzíti, kölcsönös kötelezettségek formájában.⁶⁶ Ez az együttműködés különösen fontos a kiküldetések esetén, hiszen a fogadó állam hatóságai nem képesek a kiküldetési kivétel alkalmazási feltételeinek fennállását a kiküldő állam hatóságainak segítségével nélkül ellenőrizni. A munkavállalóra alkalmazandó jog egységes igazolására készült az A1-es (korábbi E101-es) igazolás. Kiállítását a kiküldött munkavállalók vagy munkáltatóik kérhetik a munkavállaló lakóhelye szerinti tagállam illetékes hatóságától.⁶⁷

63 PENNINGTS i. m. 118.

64 C-527/16. Salzburger Gebietskrankenkasse and Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz v Alpenrind GmbH and Others [ECLI:EU:C:2018:669], para. 89–100.

65 GELLÉRNÉ–KOVÁCS i. m. 86–87.

66 Rendelet 76. cikk.

67 GIUBBONI–IUDICONE–MANCINI–FAIOLI i. m. 57.

Hangsúlyozni kell, hogy az A1-es igazolás nem feltétele a kiküldetési kivétel alkalmazásának, és a gyakorlatban – különösen a rövid tartamú kiküldetések esetén – a felek a kiküldetés előtt általában nem is kérik a kiállítását.⁶⁸ Mindenesetre az A1-es igazolás a legegyszerűbb eszköz annak bizonyítására, hogy a munkavállaló nem tartozik a fogadó állam társadalombiztosítása hatálya alá.

A kiküldő állam hatósága által kiállított igazolást erős jogi kötőerővel ruházza fel a végrehajtási rendelet⁶⁹ és a bírói joggyakorlat. A lojális együttműködés elve⁷⁰ alapján ugyanis az igazolást a fogadó állam nem tekintheti semmisnek, mindaddig érvényesnek kell elfogadni, amíg a kiküldő állam hatósága azt vissza nem vonja.⁷¹ Erre saját hatáskörében sem a fogadó állam hatóságai, sem bíróságai nem jogosultak, még akkor sem, ha az Igazgatási Bizottság véleménye szerint az igazolás kiállítására tévesen került sor, vagy azokat visszamenőlegesen állították ki.⁷² A fogadó állam hatóságait és bíróságait még akkor is kötik az igazolásban foglaltak, ha azok megállapítják, hogy az érintett munkavállaló tevékenysége végzésének feltételei nyilvánvalóan nem tartoznak a kiküldetési kivétel hatálya alá.⁷³

Ebből következően számos probléma adódhat abból, ha a kiküldő állam hatósága az igazolást anélkül állítja ki, hogy a kiküldetési kivétel alkalmazási feltételeinek fennállását alaposan megvizsgálná.⁷⁴ Kiemelten fontos, hogy visszaélések esetén rendelkezésre álljanak jogorvoslati lehetőségek, de a nemzeti szociális biztosítási rendszerek koordinációja nem működhetne úgy, hogy ne az igazolások kölcsönös elfogadása lenne általános szabály.⁷⁵ Az Igazgatási Bizottság kidolgozott egy az illetékes hatóságok közötti párbeszédre és békéltetésre alapuló eljárást azokra az esetekre, ahol az igazolás valódisága, vagy az azt alátámasztó bizonyítékok helyessége tekintetében kétségek merülnek fel.⁷⁶ A tagállamok közötti egyeztetések előmozdítása az

68 PENNINGTS i. m. 122.

69 Lásd 5. cikk.

70 Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 4. cikk (3) bek.

71 C-2/05. *Rijksdienst voor Sociale Zekerheid v Herbosch Kiere NV* [ECLI:EU:C:2006:69], para. 26., 31–32.

72 C-527/16., para. 47., 64., 77. Emellett az A1-es igazolások csak a társadalombiztosítási jog területén bírnak jogi kötőerővel a fogadó állam bíróságai számára. Lásd: C-17/19. *Criminal proceedings against Bouygues travaux publics and Others* [ECLI:EU:C:2020:379].

73 C-620/15. *A-Rosa Flussschiff GmbH v Urssaf* [ECLI:EU:C:2017:309], para. 44., 52., 61.

74 GIUBBONI–IUDICONE–MANCINI–FAIOLI i. m. 57–60.

75 STEINMEYER i. m. 172.

76 Az Igazgatási Bizottság A1. határozata (2009. június 12.) a dokumentumok érvényességére, az alkalmazandó jogszabályok meghatározására és a 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti ellátások biztosítására vonatkozó, párbeszédre alapuló és békéltető eljárás létrehozásáról.

Európai Munkaügyi Hatóságnak⁷⁷ is kifejezetten feladata, ám az eljárás során a tagállamokra kötelező döntést ez az új szervezet sem hozhat.⁷⁸

Az A1-es igazolások jogi kötőerején azonban némiképpen old az az újabb gyakorlat, miszerint – szintén a lojális együttműködés elvéből következően –, ha a fogadó tagállam intézménye visszaélés gyanújára utaló konkrét információkkal fordul a kiállító intézményhez, akkor ez utóbbinak kifejezetten kötelessége, hogy ezen információk fényében felülvizsgálja az említett igazolások kiállításának megalapozottságát, és adott esetben visszavonja azokat.⁷⁹ Ha ezt észszerű határidőn belül elmulasztja, akkor a fogadó állam bírósága saját hatáskörében dönthet az igazolás figyelmen kívül hagyásáról, azzal, hogy – a tisztességes eljáráshoz való jog alapján – a kiküldő munkáltató számára lehetővé kell tenni, hogy ezt vitassa.⁸⁰

3.7. Az önfoglalkoztatók és a kiküldetés

Eredetileg a szociális biztonsági rendszerek koordinációja csak a munkavállalókat érintette. Mivel az önfoglalkoztató személyek szabad mozgása ugyanazokat a társadalombiztosítási problémákat veti fel, mint a munkavállalók esetén, ezért az 1390/81/EGK rendelettel az önfoglalkoztatók is a koordinációs szabályok hatálya alá kerültek.⁸¹ Mára a Rendelet alapján az önfoglalkoztatók a munkavállalókkal azonos jogállást élveznek,⁸² noha egyes technikai szabályok különbözhetnek a foglalkoztatás eltérő konstrukciója miatt. Például, az önfoglalkoztatókra alkalmazandó kiküldetési szabály szövegezése egyszerűbb, mint a munkavállalók esetén, hiszen esetükben nincs kiküldő munkáltató

77 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1149 rendelete (2019. június 20.) az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozásáról, a 883/2004/EK, a 492/2011/EU és az (EU) 2016/589 rendelet módosításáról, valamint az (EU) 2016/344 határozat hatályon kívül helyezéséről.

78 GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva: European Labour Authority – The guardian of posting within the EU? *Hungarian Labour Law E-Journal*, 2018/1, 15.

79 C-620/15. para. 44.

80 C-359/16. Criminal proceedings against Ömer Altun and Others [ECLI:EU:C:2018:63], para. 55–56. The Court confirmed its previous practice (outlined above) in: C-356/15. European Commission v Kingdom of Belgium [ECLI:EU:C:2018:555].

81 A Tanács 1390/81/EGK rendelete (1981. május 12.) a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK tanácsi rendelet hatályának az önálló vállalkozókra és azok családtagjaira történő kiterjesztéséről.

82 STEINMEYER i. m. 157.

(„magukat küldik ki”). Így a munkát végző és a kiküldő foglalkoztató közötti kapcsolat jellegét nem kell vizsgálni.

A gyakorlatban aggályos lehet annak elhatárolása, hogy egy adott munkát végző munkavállalónak vagy önfoglalkoztatónak minősül-e. A szociális biztonsági rendszerek koordinációjában egyik kategóriára sincs jogi definíció, ehelyett a tevékenység végzésének helye szerinti tagállam joga alkalmazandó.⁸³ Ebből következően ugyanazon személy minősítése más lehet a kiküldő és a fogadó államban.⁸⁴

Az önfoglalkoztatók kiküldetésére vonatkozó hatályos szabály szerint a tagállamok egyikében szokásosan önálló vállalkozóként tevékenykedő olyan személy, aki hasonló tevékenység végzése céljából egy másik tagállamba távozik, továbbra is az első tagállam jogszabályainak a hatálya alá tartozik, feltéve, hogy az ilyen tevékenység várható időtartama nem haladja meg a 24 hónapot.⁸⁵

A döntő szempont tehát az, hogy az adott személy a kiküldetés alatt ahhoz hasonló tevékenységet folytasson, mint amit a letelepedése szerinti tagállamban szokásosan végez. Közelebbről, e személynek egy bizonyos idő óta gyakorolnia kellett tevékenységét már azon nap előtt, amikor a kiküldetési kivételből számára fakadó előnyöket igénybe kívánja venni.⁸⁶ A kiküldetés előtt végzendő tevékenység idejére az Igazgatási Bizottság legalább két hónapot írt elő azzal, hogy rövidebb időszakok – minden egyéb érintett tényezőt figyelembe véve – esetenkénti értékelés alapján fogadhatóak el.⁸⁷ Emellett az is vizsgálandó, vajon az önfoglalkoztató fenntartja-e a tevékenységéhez szükséges infrastruktúrát a kiküldő tagállamban is, ahova majd a kiküldetés végeztével visszatérhet.⁸⁸ Az Igazgatási Bizottság szerint ennek vizsgálatához az alábbi körülményekre kell különösen tekintettel lenni: az irodahelyiségek használata, az adófizetés, a szakmai igazolvány és az adószám, illetve a kereskedelmi kamarai vagy szakmai testületekben való tagság. A gyakorlat szempontjából természetesen kétséges lehet, hogy melyik hatóság tudja ellenőrizni azt, hogy milyen infrastruktúrát hagyott maga után az önfoglalkoztató a kiküldő államban.⁸⁹

83 Rendelet 1. cikk a–b) pontok.

84 PENNINGSS i. m. 120.; STEINMEYER i. m. 148–149.

85 Rendelet 12. cikk (2) bek.

86 Végrehajtási rendelet 14. cikk (3) bek.

87 Igazgatási Bizottság A2. határozat 2. pont.

88 Végrehajtási rendelet 14. cikk (3) bek.

89 VAN ZEBEN–DONDEERS i. m. 115.

További követelmény, hogy a fogadó államban végzett tevékenység hasonló legyen az önfoglalkoztató – kiküldő államban folytatott – szokásos tevékenységéhez. E tekintetben elsősorban a tevékenység tényleges jellege releváns, és nem az, hogy e tevékenység a másik tagállamban munkavállalói vagy önálló vállalkozói tevékenységnek minősül-e.⁹⁰

4. Kiküldetés a munkajogban: összehasonlítás a szociális biztonsági rendszerek koordinációjával

A szociális biztonsági rendszerek koordinációjában a kiküldetés intézménye évtizedeken keresztül csiszolódott a jogalkotás és jogalkalmazás egymásra hatása révén. A bírói jogértelmezés eredményeit a jogalkotás rendre beépítette az írott jogba, amely szabályokat aztán tovább finomította az újabb esetjog. Ugyanakkor az így kiérlelt jogi megoldásokat csak részben követte a kiküldetés munkajogi szempontú szabályozása, amelyre először a kiküldetési irányelv elfogadásával került sor.⁹¹ A kiküldött munkavállalóknak az uniós munkajogban is speciális jogállása van, ami azonban némiképpen eltérő logikára épül fel, mint a szociális biztonsági rendszerek koordinációjában.⁹²

A kiküldött munkavállalókra alkalmazandó munkajog meghatározása tekintetében az uniós jog úgy rendelkezik, hogy a rendszerinti munkavégzés helye szerinti országon nem változtat, ha a munkavállalót ideiglenesen egy másik országban foglalkoztatják.⁹³ Az ideiglenesen más tagállamban végzett munka tehát nem változtatja meg a munkaviszonyra alkalmazandó jogot, hanem a munkaviszony a kiküldő állam jogának hatálya alatt marad (azaz a rendszeres munkavégzés helyének joga irányadó).⁹⁴ Szűkebb értelemben, az uniós jogban

90 Végrehajtási rendelet 14. cikk (4) bek.

91 Az Európai Parlament és a Tanács 96/71/EK irányelve (1996. december 16.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről (a továbbiakban: kiküldetési irányelv).

92 Általános összehasonlításként lásd: PENNING, Frans: *Posting and Social Security Coordination*. In: BLANPAIN, Roger (ed.): *Freedom of Services in the European Union: Labour and Social Security Law. The Bolkestein Initiative*. Hague, Kluwer Law International, 2006, 252–253.; FEKETE Sára: *The Challenges of Defining Posted Workers*. *Hungarian Labour Law E-Journal*, 2018/1, 38–40.

93 Az Európai Parlament és a Tanács 593/2008/EK rendelete (2008. június 17.) a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról (a továbbiakban: Róma I. rendelet) 8. cikk (2) bek.

94 Ugyanakkor a kiküldött munkavállalóra a fogadó állam ún. imperatív szabályai is irányadók, amelyek a közérdek szempontjából döntő fontosságúak, és amelyeket ezért a kiküldött munkavállalóra is alkalmazni kell. Róma I. rendelet 9. cikk.

a kiküldetés azt jelenti, hogy a munkavállaló szolgáltatásnyújtás keretében dolgozik átmenetileg egy másik tagállamban. Erre a tényállásra 1996-ban született önálló jogszabály, a kiküldetési irányelv formájában. A szabályozás lényege az, hogy ha a kiküldetés transznacionális szolgáltatásnyújtás céljából valósul meg, akkor, noha a munkavállaló továbbra is a kiküldő állam munkajogának hatálya alatt marad, az irányelvben kifejezetten megjelölt munkafeltételek – a munkajog „kemény magja”⁹⁵ – tekintetében mégis a fogadó állam munkajogát kell rá alkalmazni, ha ez rá kedvezőbb. Az itt felsorolt szabályok imperatív előírásként tehát irányadóak lesznek a kiküldött munkavállalókra is. Az irányelv szerint a kiküldetés időbeli korlátja 12 hónap – amely egy alkalommal további hat hónappal meghosszabbítható –, ennek letelte után a munkavállaló már (főszabály szerint) a fogadó állam munkajogának hatálya alá kerül. További követelmény, hogy az irányelv szerint a kiküldetés szolgáltatási szerződés teljesítése, konszeren belüli kiküldetés vagy munkaerő-kölcsönzés keretében valósuljon meg.⁹⁶ Az irányelv szerinti kiküldetés fogalom tehát szűkebb, mint ami a nemzetközi magánjogban megjelenik, hiszen az utóbbi szempontjából a kiküldetés célja és megvalósulási formája közömbös.

A fentiek alapján a kiküldetési irányelv kiküldetés fogalma – alapjait tekintve – megfeleltethető a Rendelet definíciójának: egy munkavállaló elhagyja a szokásos munkavégzési helyét, és munkáltatója nevében átmenetileg egy másik tagállamban végez munkát. Mégis, a részletszabályokból eredően számos eset elképzelhető, hogy egy munkavállaló a szociális biztonsági koordináció szempontjából kiküldött munkavállaló lesz, de munkajogi szempontból nem. Például, nem szolgáltatásnyújtás keretében, hanem képzés céljából utazik a másik tagállamba, vagy 18 hónapot meghaladó kiküldetés esetén a munkavállaló már a fogadó állam munkajogi szabályainak hatálya alá kerül, de továbbra is a kiküldő állam szociális biztonsági rendszere alkalmazandó rá.⁹⁷

A kiküldetési irányelv és a Rendelet kiküldetés fogalma közötti főbb különbségek az alábbiak. Ahogy láthattuk, a Rendelet szempontjából irreleváns, hogy mi a fogadó állambeli foglalkoztatás célja, míg a kiküldetési irányelv csak akkor alkalmazandó, ha a munkavégzésre a határon átnyúló szolgálta-

95 Kiküldetési irányelv Preambulum (14).

96 Kiküldetési irányelv 1–2. cikk, 3. cikk (1a) bek.

97 Szász István a nemzetközi munkajogról írt, 1969-es monográfiájában azt javasolta, hogy a kiküldött munkavállaló maradjon a kiküldő ország társadalombiztosítási rendszerének hatálya alatt. Egyébként álláspontja szerint a társadalombiztosítást a munkajog sajátos részének kell tekinteni, így a két területre azonos kapcsoló szabályok szükségesek. Szász István: *Nemzetközi munkajog. Összehasonlító jogi tanulmány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1969, 568–569.

tásnyújtás keretében kerül sor. A szociális biztonsági koordináció alapelve, hogy egy időben mindig csak egy alkalmazandó jogrendszer lehet.⁹⁸ Ehhez képest a kiküldetési irányelv alapján a kiküldetés alatt a „kemény mag” körébe sorolt munkafeltételek tekintetében a fogadó állam joga alkalmazandó, ha ez kedvezőbb a munkavállalóra, minden egyéb kérdésben viszont továbbra is a kiküldő állam joga irányadó.⁹⁹ Így lényegében két tagállam jogát kell párhuzamosan alkalmazni.

Fontos különbség van a két jogterület között a személyi hatály tekintetében is. Egyrészt, a szociális biztonsági rendszerek koordinációja az önfoglalkoztatókra is kiterjed, míg a kiküldetési irányelv csak a munkavállalókra vonatkozik. Másrészt, a Rendelet szerint a munkavállaló és az önfoglalkoztató fogalmára a kiküldő állam jogát kell alkalmazni, addig a kiküldetési irányelv alkalmazásában a munkavállaló fogalmára a fogadó állam joga irányadó.¹⁰⁰ Kifejezetten meglepő, hogy a két jogszabályban a kiküldetés időkorlátja is különböző: 24 hónap a Rendeletben, míg 12 hónap egyszeri 6 hónapos lehetséges meghosszabbítással az irányelvben.¹⁰¹

Az összehasonlítást az alábbi táblázat összegzi.

	Szociális biztonsági rendszerek koordinációja	Kiküldetési irányelv
A kiküldött munkavállalóra alkalmazandó jog főszabály szerint	A kiküldő állam joga.	A kiküldő állam joga.
A fogadó állam jogának alkalmazása	Nem terjed ki a kiküldött munkavállalóra. A kiküldött munkavállaló egy jogrendszer (a kiküldő állam joga) hatálya alatt áll.	Csak az irányelv 3. cikk (1) bekezdés szerinti munkafeltételekre terjed ki, ha ez kedvezőbb a munkavállalóra. A munkavállaló egyszerre két jogrendszer hatálya alatt áll.
A szabályozás személyi hatálya	Munkavállalókra és önfoglalkoztatókra is kiterjed.	Csak a munkavállalókra terjed ki.
A munkavállaló fogalma	A kiküldő állam joga szerint.	A fogadó állam joga szerint.
A kiküldetés időbeli korlátja	24 hónap.	12 hónap, mely egyszer hat hónappal meghosszabbítható.

1. sz. táblázat: A kiküldetések szabályozása a szociális koordinációban és a kiküldetési irányelvben. Forrás: saját szerkesztés.

98 Rendelet 11. cikk (1) bek.

99 Kiküldetési irányelv 3. cikk (1) és (7) bek.

100 Kiküldetési irányelv 2.cikk (2) bek.

101 Kiküldetési irányelv 3. cikk (1a) bek.

5. Harmadik országbeli kiküldött munkavállalók

A kiküldött munkavállalókra alkalmazandó társadalombiztosítási jog meghatározása körében – a közvetlenül hatályos uniós rendeletek mellett – a tagállamoknak lényegében csak az uniós jog hatálya alá nem tartozó tényállások esetén van jogalkotási hatásköre. Ki kell emelni, hogy az uniós jog azt az esetet is rendez, ha a kiküldött munkavállaló harmadik országbeli állampolgár, de egy másik tagállamból kerül kiküldésre. Ugyanis a harmadik országbeli munkavállalók is a Rendelet hatálya alá tartoznak, feltéve, hogy valamely tagállam területén jogszerűen rendelkeznek lakóhellyel,¹⁰² és helyzetük összes vonatkozása nem egy tagállamot érint.¹⁰³ Ebben az esetben szintén a Rendelet – és benne a kiküldetési kivétel – alkalmazandó. Így összességében a kiküldetésre alkalmazandó jog meghatározására csak akkor irányadó a nemzeti jog, amikor a kiküldetésre harmadik országból kerül sor. Az alábbiakban röviden áttekintem, milyen szabályokat tartalmaz e vonatkozásban a magyar jog.

A magyar társadalombiztosítás hatálya kiterjed Magyarország állampolgáira és a Magyarországon munkát végző más természetes személyekre is.¹⁰⁴ Ezért főszabály szerint a Magyarországon dolgozó harmadik állambeli állampolgárok is biztosítottak minősülnek, és a társadalombiztosítás valamennyi szolgáltatására jogosultságot szereznek. Ugyanakkor, a harmadik országból kiküldött munkavállalókra a szabályozás hasonló kivételt tartalmaz, mint a Rendelet 12. cikke. Eszerint nem terjed ki a magyar társadalombiztosítás a magyar jogszabályok szerint be nem jegyzett külföldi munkáltató által Magyarország területén foglalkoztatott, harmadik állam állampolgárságával rendelkező és külföldinek minősülő munkavállalóra, ha a munkavégzésre kiküldetés, kirendelés vagy munkaerő-kölcsönzés keretében kerül sor, feltéve, hogy e munkavégzés a két évet nem haladja meg, és az előző belföldi munkavégzés befejezésétől számítva három év eltelt.¹⁰⁵ Ezekben az esetekben a munkavállaló annak az országnak a biztosítási rendszere hatálya alatt marad, ahonnan Magyarországra kiküldték.

102 Ezt a feltételt a Bíróság megengedően értelmezi, és – szemben a Rendelet lakóhely fogalmával [1. cikk j) pont] – ideérti azt az esetet is, ha az érintett személy csak ideiglenesen tartózkodik egy tagállamban. C-477/17. Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank kontra D. Balandin és társai [ECLI:EU:C:2019:60].

103 Az Európai Parlament és a Tanács 1231/2010/EU rendelete (2010. november 24.) a 883/2004/EK rendelet és a 987/2009/EK rendelet harmadik országok e rendeletek által csupán állampolgárságuk miatt nem érintett állampolgáira való kiterjesztéséről.

104 A társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 1. § (1) bek.

105 Tbj. 17. § (2) bek. a) pont.

A kivétel alkalmazási feltételei közül a Rendeletben foglaltakhoz hasonló kitétel, hogy a magyarországi munkavégzésre ideiglenesen kerüljön sor, és – a felváltó kiküldetéssel kapcsolatos visszaélések kizárására – az előző kiküldetés óta három év teljen el. Nehezen értelmezhető azonban az arra vonatkozó rendelkezés, hogy milyen formában történjen a magyarországi munkavégzés.¹⁰⁶ Egyrészt, a kiküldetés és kirendelés fogalmakat a magyar munkajog 2013. január 1-je óta nem használja.¹⁰⁷ Így nem világos e két kifejezés normatív tartalma, és egymástól való elhatárolása sem. Emellett leegyszerűsítés a másik országban történő ideiglenes munkavégzést úgy tekinteni, mintha az csak a munkáltató egyoldalú utasításával történhetne, a felek megállapodásával pedig nem.¹⁰⁸ Másrészt, a munkaerő-kölcsönzés szerepeltetése feleslegesnek tűnik, hiszen Magyarországra harmadik állambeli kölcsönbeadó nem kölcsönözhet ki munkavállalót. Az Mt. ugyanis előírja, hogy kölcsönbeadó csak EGT-államban székhellyel rendelkező vállalkozás lehet, amely megfelel az Mt.-ben vagy az egyéb jogszabályban foglalt feltételeknek és az állami foglalkoztatási szerv nyilvántartásba vette.¹⁰⁹ Belföldi székhely hiányában tehát a kölcsönbeadó nem nyújthat szolgáltatást Magyarországon.¹¹⁰

A fentiek okán célszerű lenne a szabályt úgy megfogalmazni, hogy nem terjed ki a biztosítás a harmadik országbeli állampolgárra, ha harmadik állambeli munkáltató nevében magyarországi foglalkoztatónál magánjogi szerződés teljesítése érdekében végez munkát, vagy ha foglalkoztatását a harmadik állambeli munkáltató ellenérték nélkül engedi át a vele tulajdonosi kapcsolatban álló magyarországi munkáltatónak.

Meg kell jegyezni, hogy a harmadik országok állampolgárainak magyarországi társadalombiztosítási jogállását kétoldalú nemzetközi egyezmények

106 GERGELY Katalin – KISS Zoltán: *Kommentár a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvényhez.* *uj.jogtar.hu* (2022. 09. 11.) lásd a 17. §-hoz fűzött magyarázatot.

107 A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 298. § (2) bek. a) pont.

108 A nemzetközi értelemben vett kiküldetés azonosítása e három fogalommal a kiküldetési irányelv 2001-es munkajogi jogharmonizációjára vezethető vissza, ami eleve egy téves koncepció volt. KÁRTYÁS Gábor: *Kiküldött munkavállalók az uniós és a magyar jogban.* Budapest, Pázmány Press, 2020, 179.

109 Mt. 215. § (1) bek.

110 A hatósági nyilvántartásba vétel számos további feltételt kíván meg, köztük azt, hogy a kölcsönbeadónak a tevékenység gyakorlásához megfelelő iroda helyiséggel kell rendelkeznie, mégpedig Magyarország területén. Részletesen lásd: a munkaerő-kölcsönzési és a magán-munkaközvetítői tevékenység nyilvántartásba vételéről és folytatásának feltételeiről szóló 118/2001. (VI. 30.) Korm. rendelet 5. § (2) bek., 17/F. § (3) bek.

is alakíthatják, amelyek a Tbj.-től eltérő szabályokat tartalmazhatnak.¹¹¹ Jellemzően e megállapodások alapján a Magyarországra kiküldött munkavállaló nem két évig, hanem általában 12–60 hónapig marad a kiküldő állam társadalombiztosítási rendszere hatálya alatt. E nemzetközi egyezmények tipikusan gazdasági célból tartalmazzák a kiküldetési kivételt, például olyan, ritka szakértelemmel bíró munkavállalók foglalkoztatásának megkönnyítésére, akik vezetői vagy nagyon specializált, az adott cég tevékenységében kiemelt jelentőségű munkafolyamatokban vállalják a külföldi munkavégzést.¹¹²

6. Összegzés

A munkavállalók és a szolgáltatások szabad mozgása alapján az uniós jog lehetővé teszi, hogy a kiküldött munkavállalók a kiküldő állam szociális biztonsági rendszere hatálya alatt maradjanak. Ebben a speciális tényállásban a tényleges munkavégzés helye szerinti jog nem alkalmazandó. Ez a kivétel jelentős akadályokat mozdít el a más tagállamban átmenetileg dolgozó munkavállalók és munkáltatóik elől.

A kiküldetések kapcsán a szociális biztonsági koordináció területén kialakult joggyakorlatból két fő tendenciát lehet kiemelni. Egyrészt, a Bíróság a vonatkozó gazdasági alapszabadságoknak ad prioritást, míg a nemzeti szociális biztonsági rendszerek függetlenségének tiszteletben tartása lényegesen kisebb jelentőséget kap.¹¹³ Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lennének szükségesek további lépések a kiküldetések előtti korlátozások lebontásához. A szabályozás inkoherenciája jól mutatja ezt, ami azonnal szembeötlővé válik a kiküldetésekre vonatkozó munkajogi és társadalombiztosítási szabályokat együtt alkalmazzuk. Például a kiküldött munkavállaló 24 hónapig a kiküldő állam szociális biztonsági rendszerének hatálya alatt marad, de az alkalmazandó munkajog 18 hónap után már változni fog.

Másrészt, ha egy nemzeti szociális biztonsági rendszer integritását valamilyen visszaélésszerű gyakorlat veszélyezteti, a Bíróság készen áll a beavatkozásra, és szükség szerint szigorít a kiküldetési kivétellel kapcsolatos gyakorlaton. Jól látható ez, ha a kiküldetés munkaerő-kölcsönzés formájában valósul meg, és a transznacionális szolgáltatás maga a munkaerő rendelkezésre bocsátása.

111 Tbj. 3. §. A hatályos egyezmények listáját lásd: GERGELY–KISS i. m. 3. §-hoz fűzött magyarázat.

112 MÉSZÁROS Árpád: Magyarország szociális biztonsági egyezményei, és az azokban alkalmazott főbb szabályozási elvek. *Munkajog*, 2019/4, 34.

113 PAJU i. m. 74.

Miközben a kölcsönbeadók továbbra is alkalmazhatják a kiküldetési kivételt, a kiküldő államban is rendelkezniük kell kölcsönvevőkkel (ügyfelekkel) ahhoz, hogy a más tagállamba kiküldött munkavállalókat továbbra is a kiküldő állam szociális biztonsági rendszerének hatálya alatt tartsák. A visszaélések megakadályozására irányuló törekvés markánsan megjelenik az A1-es igazolásokkal kapcsolatos gyakorlatban is. A szociális biztonsági rendszerek koordinációjának logikája önmagában feltételezi – a végrehajtási irányelv pedig kifejezetten elő is írja –, hogy az egyik tagállam hatósága által kiállított igazolást a többi tagállam hatóságának el kell fogadnia. Ugyanakkor, a Bíróság óvatosan és fokozatosan nyitott némi mozgásteret a fogadó államok hatósági és bírósági számára, hogy az aggályos igazolásokat figyelmen kívül hagyják, ha a kiállító hatóság nem együttműködő a kérdés rendezésében.

A visszaélések megakadályozása a Bíróság állandó feladatának tűnik, az azonban már a jogalkotásra vár, hogy a kiküldött munkavállalók társadalombiztosítási és munkajogi jogállására koherensebb szabályok szülessenek. A magyar szabályozást is célszerű lenne pontosítani a harmadik országból kiküldött munkavállalókkal kapcsolatos szabály tekintetében.

A PRINCIPÁTUS KORMÁNYZÁSA ÉS IGAZGATÁSA AUGUSTUS URALMÁNAK IDEJÉN (KR.E. 27 – KR.U. 14)

PÓKECZ KOVÁCS ATTILA
egyetemi tanár (KRE ÁJK, NKE ÁNTK)

Absztrakt

Augustus a császárság burkolt egyeduralmi formáját, a principátus rendszerét alakította ki, amelyben az egyeduralom minden elemét sikeresen építette rá a köztársaság közjogi intézményeire. Bár rendszerét ideiglenesnek szánta, mégis három évszázadon keresztül fennálló kormányzati rendszert alakított ki. Ezzel kapcsolatban az a kérdés merül fel, hogy miben rejlett Augustus államszervezői tevékenységének titka. A kérdés megválaszolásához először a principátus államrendszerének kormányzása, majd ezt követően az igazgatása kerül elemzésre. Augustus sikerének alapja egyrészt a szenátussal kialakított kompromisszum volt, másrészt az, hogy a sajátos helyzethez igazodó, pragmatikus szemléletű intézményeket vezetett be, ügyelve a régi hagyományok fenntartásának a külsőségeire.

Kulcsszavak: Augustus, principátus, senatus, magistratus, praefectus

Abstract

Augustus created the principate, a covert form of monodomy of the empire, in which he successfully built all the elements of monodomy on the public law institutions of the republic. Although he intended his system to be temporary, he created a system of government that lasted for three centuries. In this connection, the question arises as to what was the secret of Augustus' state organizing activities. To answer this question, first the governance of the principality's state system and then its administration will be analyzed. The basis of Augustus' success was, on the one hand, the compromise with the senate, and on the other hand, the fact that he introduced institutions with a pragmatic approach, adapted to the specific situation, paying attention to the externalities of maintaining the old traditions.

Keywords: Augustus, principate, senatus, magistratus, praefectus

A köztársaság válsága egyértelműen megmutatta, hogy a hatalmát veszítő senatus és a vele rivalizáló promagistratusok küzdelmének végkimenetele egy monarchikus állam megszervezése, a hatalom egy kézben való összpontosítása felé haladt. Miután a királyság gondolatát a római társadalom egyértelműen elutasította, a caesari törekvések egyre inkább egy keleti típusú despotizmus irányába mutattak. Ennek a kísérletnek vetett véget a Kr. e. 44. március idusán Caesar ellen elkövetett merénylet, ami egyben e modell időleges bukását is okozta.¹ A római társadalomnak a köztársaság eszméjéhez történő ragaszkodását felismerve Octavianus a császárság burkolt egyeduralmi formáját, a principátus rendszerét alakította ki, amelyben az egyeduralom minden elemét sikeresen építette rá a köztársaság közjogi intézményeire.² A principatus kiépítésében kulcsfontosságú szerepet játszó Augustus hatalma főként a proconsuli imperiumán és tribunicia potestasán alapult. Ezeknek a jogi alapoknak kölcsönzött még politikai többletet a princeps tekintélye, auctoritása.³ Az egyes vallási tisztségei a meglévő, jogilag is megerősített politikai hatalmának ideológiai támaszául szolgáltak.⁴

Bár rendszerét ideiglenesnek szánta, mégis három évszázadon keresztül fennálló kormányzati rendszert alakított ki. Rövid tanulmányomban azt a kérdést szeretném tisztázni, hogy miben rejtett Augustus államszervezői tevékenységének titka, milyen intézmények létrehozásával, intézkedésekkel tudta megszilárdítani. A kérdés megválaszolásához először a principatus⁵ államrendszerének kormányzásával, majd ezt követően a principatus igazgatásával kívánok foglalkozni.⁶

1. A római állam kormányzata Augustus idején

Miután a köztársaság eszméje elbukott, a birodalom területe pedig újabb növekedésnek indult, szükségessé vált egy központosított, hatékony és jól

1 PÓKECZ KOVÁCS Attila: A római köztársaság válsága II. (i.e. 133-44). *JURA*, 2010, 16 (1), 114–115.

2 BETTI, Emilio: *La crisi della repubblica e la genesi del Principato in Roma*. Roma, Lateran University Press, 1982, 573–584.

3 BÉRANGER, Jean: *Recherches sur l'aspect idéologique du principat*. Bâle, F. Reinhardt, 1953, 114–131.; PETRUCCI, Aldo: *Corso di diritto pubblico romano*. Torino, Giappichelli, 2012, 113–115.

4 PÓKECZ KOVÁCS Attila: *A principátus közjoga*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016, 23–31.

5 BÉRANGER i. m. 55–61.

6 HUMBERT, Michel: *Institutions politiques et sociales de l'Antiquité*. Paris, Dalloz, 2011, 378.

ellenőrzött igazgatási rendszer kiépítése, mivel a senatus és a magistratusok nem rendelkeztek sem a döntések végrehajtásáról gondoskodó hivatallal, sem pedig személyzettel. A legalapvetőbb változás azonban a népgyűlések jelentőségének csökkenése volt.

1.1. A *magistratusok* Augustus korában

A kialakult új igazgatási szervezet ellenére a senatorrá válás feltételei néhány módosítással ugyan, de a *cursus honorum* rendje fő elemeinek változtatása nélkül továbbra is fennmaradtak. Így a senatorrá válás első lépcsője a Kr. e. 20-ban végső formáját elnyert vigintivirat hivatal viselése volt. Ennek eredete a köztársasági vigintisexviri testületére nyúlik vissza, azonban a testület Augustus alatt 20 főre olvadt. A húsz hivatalt magába foglaló alacsonyabb magisztrátusi tisztséget egy évig kellett betölteni. A vigintiviri hivatalokon belül is kialakult egy hierarchia. A legnagyobb megbecsültségnek a triumviri *monetales*, azaz az arany, ezüst és rézpénzek veréséért felelős tisztség örvendett. Ezt követte a *quattuorviri viarum curandarum*, akik az utcák karbantartása ügyében, majd a *decemviri stilitibus iudicandis*, akik a kisebb pertárgy értékű és hagyatéki polgári ügyekben, végül pedig a *triumviri capitales*, akik a börtön és a halálbüntetések alkalmazásánál jártak el.⁷ Ez egyéves katonai szolgálattal folytatódott, amelyet a legióknál *tribunus laticlavus*ként töltöttek le.⁸

Ezt követően kerülhettek be a *cursus honorum* Sulla óta rögzített rendjébe, mégpedig legkorábban 25 évesen *quaestorok*, 27 évesen *tribunus plebisek* vagy *aedilis curulisek*, 30 évesen *praetorok*, 33 évesen pedig *consulok* lehettek. Valamennyi tisztséget egy éven keresztül lehetett betölteni, két hivatali év között pedig két évnek kellett eltelnie. A *quaestorok* száma 20 volt, amelyből 10 fő a senatusi provinciákban teljesített szolgálatot a tartományi helytartó pénzügyi helyetteseként. A többiek Itáliában és Rómában, így ketten a senatus és a princeps közötti kapcsolatoknál, négyen a senatus és a *consulok* mellett láttak el feladatokat. Az *aerarium Saturni* két korábbi *quaestora*, akik a senatus kincstárát is felügyelték, s amelybe a senatusi provinciákból érkező jövedelmek befolytak, elvesztette korábbi hivatalát. Így Kr. e. 28-tól a senatus irattárának felelőseivé váltak, amely többek között a senatus *consultumok* őrzését is magába foglalta. A *tribunus plebisi* és az *aedilis curulisi* tisztség jelentősen

7 CASCIONE, Cosimo: *Sul nome (e il numero) dei tresviri capitales*. In: *Studi di diritto pubblico romano*. Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, 93.

8 LEFEBVRE, Sabine: *L'Administration de l'Empire romain d'Auguste à Dioclétien*. Paris, Armand Colin, 2011, 23–24.

veszített korábbi súlyából. A hat aedilis a város napi ügyeinek intézésében vett részt, s hatáskörükben maradt a piacokon az árak és a mérőeszközök hitelességének, a kellékszavatossági igényekből származó eljárásoknak és a középületeknek a felügyelete, de elláttak vallási feladatokat is. A gabonaellátással kapcsolatos funkcióik átkerültek a praefectus annonae-hoz,⁹ míg a város közrendjének felügyeletével kapcsolatos jogköreik a praefectus urbihoz. A tíz néptribunus ugyan megőrizte a személyéhez kapcsolódó jogokat, de elvesztette vétőjogát. Jelentősen csökkent befolyásuk azáltal is, hogy a princeps is bírt tribunicia potestasszal, s az ő döntéseit sem tudták megkérdőjelezni. Ezáltal a római köztársaságban betöltött közjogi ellensúly szerepüket teljes mértékben elvesztették. A praetori tisztséget érte a legkevesebb változtatás, hiszen ők a politikától függetlenül, jobban körülhatárolt módon, elsősorban jogi feladatokat láttak el. A 2. századra számukat 18 főben maximalizálták, megmaradt a praetor urbanusi és a praetor peregrinusi tisztség, mellette a többiek állandó bíróságok (questiones) elnökeiként jártak el.¹⁰ A praetorok joghatóságának kijelölését továbbra is sorsolással (sortitio) döntötték el, s az edictum-kibocsátási joguk is megmaradt, amely továbbra meghatározó jogforrás volt Rómában.¹¹ A két consuli tisztség továbbra is létezett, s január 1-től kezdték meg működésüket, de gyakran nem is töltötték ki hivatali évüket, annak ellenére sem, hogy az éveket róluk nevezték el. Az egyik consul gyakran maga a princeps volt, vele együtt hivatalt betölteni kitüntető cím is volt egyben. A hagyományos consulok (consules ordinarii) mellett gyakran consul suffectusok is kinevezést kaptak, akik csak 2–4 hónapnyi ideig maradtak tisztségükben.¹² Számuk a 2. századra átlagosan évi 12 lett.¹³ A consulok továbbra is elláttak igazságszolgáltatási, jogi feladatokat, így különösen a gyámügyek, a rabszolga-felszabadítások és a hitbizományok területén. Számuk növelése mellett a hatalmuk csökkentésének gondolata és a provinciák consul-viselt tisztviselőkkel való ellátásának igénye is felmerült, mivel a jelentősebb provinciák helytartói csak már az e tisztséget betöltött senatorok lehettek. Gyakran előfordult, hogy a megválasztott consulok távollétükben (in abstinentia) töltötték be hivatalukat, hiszen már egy provincia élén álltak. Így

9 PAVIS D'ESTURAC, Henrietta: *La préfecture de l'annone, service administratif impérial d'Auguste à Constantin*. Rome, Ecole Française de Rome, 1976, 3–19.

10 PETRUCCI i. m. 144–145.

11 BENEDEK Ferenc – PÓKECZ KOVÁCS Attila: *Római magánjog*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021, 35–36.

12 PETRUCCI i. m. 144.

13 LEFEBVRE i. m. 24–25.

megállapítható, hogy Augustus valóban megőrizte valamennyi köztársasági magistratúrát (*res publica restituta*).¹⁴

A *censura* is elvesztette korábbi jelentőségét. Kr. e. 22-ben választottak ugyan még censorokat, de semmiféle hagyományos jogkörhöz tartozó tevékenységet nem végeztek. A *censur* maga Augustus rendelte el, erre utal a *Res gestae* is, hogy ilyen történt Kr. e. 28-ban, Kr. e. 8-ban és Kr. u. 14-ben is.¹⁵

1.2. Az augustusi *senatus*

A princeps a *senatus* elnöke ugyan, de a köztársasági hagyományok és megjelölés szerint csak egy közülük (*princeps inter pares*).¹⁶ A *senatus* is sokat veszített korábbi jelentőségéből Augustus uralma idején, de azért megtartotta kiemelt szerepkörét a római államrendben. A *senatus populusque Romanus* kifejezés már egyre ritkábban fordult elő, de továbbra is a *senatus* maradt a legfelsőbb állami szerv.¹⁷ Maga a princeps is csak a *senatus* megerősítése után kezdhetett el uralkodni, halálakor a senatorok döntöttek istenné nyilvánításáról (*divinatio*) vagy éppen emlékezetének megszüntetéséről (*damnatio memoriae*).¹⁸ Augustus többször is utal a *Res gestae*-ben arra, hogy döntéseit a *senatus* egyetértésével, gyakran annak kérésére hozta. A *senatus*szal való óvatos bánásmód oka részben a köztársasági hagyományok továbbélése, részben pedig a senatorok társadalmi rangja volt. A *senatus* – melynek létszámát Augustus a több mint ezer főre duzzadt létszámról 600 főre csökkentette¹⁹ – névjegyzékének (*lectio*) összeállításakor a princeps meghatározó szerepet játszott.²⁰ Tagjai a volt magistratusok lettek, de a senatorrává választáshoz szükség volt a császár ajánlására is, valamint megfelelő vagyonnal (legalább 400 000 sestertius nagyságúval) is rendelkezni kellett.²¹ Azok a családok, akiknek tagjai

14 BENEDEK – PÓKECZ KOVÁCS i. m. 35–38.

15 PETRUCCI i. m. 124–125.

16 BLEICKEN, Jochen: *Verfassungs- und Sozialgeschichte des Römischen Kaiserreichs I*. Paderborn – München – Wien – Zürich, Ferdinand Schöningh, 1995, 24.

17 MASKIN, Nyikolaj Alekszandrovics: *Augustus principatusa. Kialakulása és társadalmi lényege*. (fordította: BORZSÁK István). Budapest, Tankönyvkiadó, 1953, 325.

18 PETRUCCI i. m. 142.

19 Suet., Aug. 35, 1.; Cass. Dio, 52, 42, 1-5. és 54, 13, 4.

20 SATTLER, Peter: *Augustus und der Senat. Untersuchungen zur römischen Innenpolitik zwischen 30 und 17 vor Christus*. Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1960, 99.; CHASTAGNOL, André: *Le Sénat romain à l'époque impériale. Recherches sur la composition et le statut de ses membres*. Paris, Les Belles Lettres, 2004, 23–29.

21 PETRUCCI i. m. 121.

közül még nem kerültek ki senatorok, csak a császártól kapott bíborszalag (*latus clavus*) szimbolikus átvétele után kerülhettek be a senatori rendbe. Az itáliaiak és a provinciabeliek száma ekkor még alacsony volt.²² Augustus reformjai rendszeresítették a *senatus* tanácskozásait, amely rendszerint a hónap elsején (*Kalendae*) és 13-án vagy 15-én (*Idus*) ült össze a *Curia* épületében vagy néha templomokban.²³ Az elnöki feladatokat gyakran az egyik *consul*, esetenként maga a *princeps*, de előfordult, hogy a *praefectus urbi* látta el. A napirendet általában korábban ismertették, az ülések sokszor a *princeps* által javasolt beszédek (*orationes*) meghallgatásával vagy álláspontjának az egyik *quaestor* által történő felolvasásával kezdődtek. A szólásra jelentkező senatorok az albumban meghatározott hierarchikus sorrendben mondhatták el véleményüket, s ennek a rangsornak az élén a *princeps* állt. A megszűnő népgyűlések jogszabályalkotó szerepét átvéve egyre gyakrabban általános érvényű *senatus consultum*okat is alkottak.²⁴ A *cyrenaicai edictum* utal a *senatusi* határozat meghozatalának rendjére:²⁵ ennek alapján a *senatusi* határozat tervezetét a császári tanácsban hozták (*consilium principis*). E *consilium principis*nek²⁶ a tagjai a *consulok*, minden *magistratus*nak egy képviselője és féléves időtartamra sorshúzással kiválasztott 15 senator voltak.²⁷ A kidolgozott tervezetet a *consulok* terjesztették a *senatus* elé, magának a tervezetnek a bemutatását (*relegatio*) maga a *princeps* végezte, de előfordult, hogy csak az ő nevében olvasták fel. A *senatusi* határozatot (*senatus consultum*) továbbra is többségi szavazással hozták. A császár a szenátorokkal együtt írta alá a döntést, amit aztán *edictum* formájában hirdetett ki.²⁸

A *senatus* hatáskörét a köztársaság korához hasonlóan semmiféle törvényes rendelkezés sem szabályozta.²⁹ A köztársaság korához képest azonban átalakult, mivel egyes funkcióit a *princeps* vette át, másrészt pedig a *senatus* látott el olyan jogköröket, amelyek korábban a népgyűlést illették meg. Legfontosabb jogköre továbbra is az államkincstár (*aerarium Saturni*) felügyelete volt. Ugyancsak jelentős volt a tagjaival szemben lefolytatott politikai

22 CHASTAGNOL i. m. 163–174.

23 Cass. Dio, 55, 3.

24 ROMAN, Yves: *Empereurs et sénateurs. Une histoire politique de l'Empire romain*. Paris, Fayard, 2001, 282.

25 Ed. Cyr., 5.

26 CROOK, John: *Consilium principis. Imperial councils and counsellors from Augustus to Diocletian*. Cambridge, University Press, 1955, 31–36.

27 Suet., Aug. 35.; Cass. Dio, 53, 21.

28 MASKIN i. m. 325–327.

29 PÓKECZ KOVÁCS i. m. 80–84.

jellegű bűncselekmények kapcsán kialakult bírósági jogköre (quaestiones repetundae).³⁰ Ezt a hatáskört a patres egy szűk köréből felállított senatusi bíróság gyakorolta (cognitio), s hatáskörébe tartoztak az iniuria, a maiestas, a perduellio, a peculatus és a repetundae jellegű ügyek is.³¹ A vallási kérdésekben a senatus tartotta a kapcsolatot a fontosabb vallási testületekkel.

1.3. A népgyűlések Augustus uralkodásának idején

A népgyűlések (comitia centuriata, comitia tributa és concilium plebis) szerepének háttérbe szorulása már a köztársaság utolsó évtizedeiben megkezdődött, mivel a szavazati joggal rendelkező polgárok érdeklődése a közügyek iránt az állandó polgárháborúk miatt jelentős mértékben visszaesett, ami a szavazásoktól való tömeges tartózkodáshoz vezetett. Ez a folyamat a principatus alatt tovább folytatódott, míg a tisztviselők megválasztása Kr. e. 14-től végleg a senatus kezébe került (tum primum e campo comitia ad patres translata sunt).³² Augustus korában azonban még összehívták a népgyűléseket.³³ Ismeretesek azok a törvények (leges Iuliae), amelyeket magának Augustusnak a javaslatára fogadtak el. A népgyűlések választották továbbra is a magistratusokat, de a comitiákon szavazó római polgárok döntési jogkörét jelentősen korlátozták az Augustus ajánlási joga (ius commendationis) alapján kijelölt tisztségre pályázók, akiket a princeps auctoritasának köszönhetően meg is választottak.³⁴ A principatus kezdeti időszakában – amikor a választási időszakban Augustus Rómában tartózkodott – személyesen is részt vett a comitiák munkájában, elkísérte jelöltjeit, kérte a választókat, hogy szavazzanak rájuk. Csupán uralkodásának végén terjedt el a commendatio principis alkalmazásának gyakorlata.³⁵ A választások a principatus első éveiben a köztársaság korának hagyományai szerint személyek közötti éles összecsapások voltak, amelyek

30 DE VISSCHER, Fernand: *Les édits d'Auguste découverts à Cyrène*. Osnabrück, Zeller, 1965, 184–210.

31 ARCARIA, Francesco: *Diritto e processo penale in età Augustea. Le origini della cognitio criminale senatoria*. Torino, G. Giappichelli Editore, 2009, 14–113.

32 Tac., Ann. 1,15,1.

33 DEMOUGIN, Ségolène: *Quo descendat in campo petitor. Élections et électeurs à la fin de la République et début de l'Empire*. In: *L'urbs. Espace urbain et histoire (I^{er} siècle av. J.-C. – III^e siècle ap. J.-C.) Actes du colloque international de Rome 88-12 mai 1985*. Rome, École française de Rome, 1987, 305–317.

34 Suet. *Caes.* 41: *Caesar dictator illi tribui. Commendo vobis illum et illum, ut verso suffragio suam dignitatem teneat*.

35 DEMOUGIN i. m. 307.

gyakran halállal végződő fegyveres összetűzéseké is fajultak. Ilyen esemény volt Kr. e. 19-ben a consuli választás, ami Augustus Rómába való visszatérésekor fegyveres incidensbe torkollott a már megválasztott Cn. Sentius Saturninus és a rivális tábor hívei között, ami végül több római polgár halálát is okozta.³⁶ Nem ez volt az első ilyen eset Augustus principatusa idején, hiszen már a Kr. e. 21-ben tartott consuli választásoknál is ugyanez történt.³⁷ Ez világossá tette a princeps számára, hogy a *populus Romanus* nem képes többé saját magát kormányozni. Ennek ellenére a választások köztársasági rendje tovább élt Augustus idején is. Ezen a renden csak a princeps ajánlási joga és egy új, szűkebb, de továbbra is a centuriákon alapuló népgyűlés felállítása változtatott. Ennek az új népgyűlésnek az összetétele a *Tabula Hebana*³⁸ felfedezése óta ismert, amit Maglianóban (Toscanában) találtak az egykori Heba colonia területén.³⁹ Ezt az új népgyűlést Kr. u. 5-ben a *lex Valeria Cornelia* hozta létre Augustus ekkor elhunyt unokájának a tiszteletére. Magát a népgyűlést Tiberius uralkodása alatt a későbbiekben 19–20-ban és 23-ban is kibővítették öt-öt centuriával. Augustus idején még csak 10 centuriából állt, amelynek tagjai a bírói *decuri*ókhoz tartozó senatorok és lovagok köréből kerültek ki.⁴⁰ Ezeknek az új centuriáknak az elhunyt, már mintegy istennek tekintett személy akaratát kellett megvalósítaniuk.⁴¹ A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy ők végezték a consuli és a praetori jelöltek előzetes kiválasztását, mintegy az elhunyt személy akaratának megfelelően. A princeps általi kijelölés (*destinatio*) tehát ennek a szűkebb, előzetes comitianak a keretében történt, majd miután a kijelölt személy már bírta az istenek támogatását, a rendes *comitia centuriata* nem tehette meg, hogy ne őt válassza.⁴² A választásnak e két intézmény közti, időben és térben való elkülönítése azt eredményezte, hogy nem volt szükség többé arra, hogy a mintegy 70 000 főnyi római polgár szavazzon, hanem elsőként csak egy szűkebb, mintegy 3000 főnyi senator és lovag hozzon előzetes döntést a consul és praetor jelöltek személyéről. Ez viszont azt eredményezte, hogy a hagyományos *comitia* szerepe fokozatosan

36 Cass. Dio, 54, 10, 6.

37 Cass. Dio, 54, 6, 2.

38 OLIVER, James H. – PALMER, Robert E. A.: Text of the *Tabula Hebana*. *The American Journal of Philology*, 1954, 75 (3), 225–249.

39 DE VISSCHER, Fernand: La table de Heba et la décadence des comices centuriates, *RHD* 29 (1951), 1.

40 TAB. HEB., 1,8: *senatores et equites omnium decuriarum quae iudiciorum publicorum causa constitutae sunt erunt...*

41 DEMOUGIN i. m. 309.

42 PETRUCCI i. m. 122–123.

háttérbe szorult. Ez a jelöltet állító comitia Augustus idején Kr. u. 6 és 14 között csak ritkán működött, maga a princeps vetette el az általa felállított komplex rendszer működtetésének gyakorlatát. Kr. u. 7-től kezdődően ő tette meg a designatiót a jelöltekre, majd a következő évben már csak írásbeli ajánlással élt.⁴³ Tiberius hatalomra kerülésétől vált általánossá az a gyakorlat, hogy a jelölteket a princeps és a szűkebb comitia centuriata állította, a hagyományos comitia centuriata pedig csak ratifikálta a döntést.⁴⁴

Miután Augustus alatt a népgyűlések a császári akarat megvalósulásának eszközeivé lettek, jelentőségüket folyamatosan elveszítették, majd Augustus halálát követően egyre ritkábban, illetve szinte össze sem hívják őket.⁴⁵

1.4. A praefectus praetorio tisztség felállítása

A praefectus praetoriói tisztséget Augustus Kr. e. 2-ben állította fel, egyúttal két lovagrendű személyt, P. Salvius Apert és Q. Ostorius Scapulát nevezte ki az új hivatalra.⁴⁶ Sajnos az első praefectus praetoriók hatásköreiről és megbízatásuk időtartamáról nem rendelkezünk adatokkal. Miután ismert, hogy Augustus több praefectusi tisztséget is felállított (praefectus urbi, annonae, vigilum, Aegypti), s ezekre mindig egyetlen személyt nevezett csak ki, felmerül a kérdés, hogy mi indokolta a két személy egyidejű kinevezését. A Septimius Severus idején tevékenykedő történetíró, Cassius Dio Maecenas szájába adta a magyarázatot.⁴⁷ Eszerint tehát azért indokolt a két lovagrendű személyes testőr kinevezése az egyetlen helyett, mert ha egyikük megbetegedne, a másik még mindig elláthatja a princeps személyes védelmét.⁴⁸ Ez feltehetően csak Cassius Dio véleménye volt, akinek korában időnként három, máskor egyetlen praefectus praetorio működött, ezért számukat kettőben igyekezett meghatározni, s ezt a véleményt vetítette vissza Augustus korára.⁴⁹ Feltehetően azonban gyakorlati katonai indokai voltak a kettős kinevezésnek, mégpedig az, hogy Tiberiusig a hat praetorianus katonai egységből (cohortes praeto-

43 Cass. Dio, 55, 34, 3.

44 DEMOUGIN i. m. 308–311.

45 DE MARTINO, Francesco: *Storia della costituzione romana IV/1*. Napoli, Jovene, 1962, 517–537.

46 LEFEBVRE i. m. 62.

47 ARNAUD-LINDET, Marie Pierre: *Histoire et politique à Rome. Les historiens romains (III^e av. J.-C. – V^e ap. J.-C.)*. Rosny, Bréal, 2001, 288–293.

48 Cass. Dio, 52, 24.

49 DE LAET, Sigfried J.: Le préfecture du prétoire sous le Haut-Empire et le principe de la collégialité. *Revue belge de philologie et d'histoire*, 1943, 22 (1–2), 75–76.

riae) három Itáliában, három Róma közelében állomásozott. Valószínűleg a Róma közelében állomásozó csapatok parancsnokát rendelték ki a princeps személyes védelmére. Ezt a feltevést megerősíti az a tény is, hogy ezt követően csak egyetlen praefectus praetorio látta el Augustus védelmét, előbb Valerius Ligur, majd L. Seius Strabo személyében.⁵⁰

Hatásköreit tekintve kezdetben a princeps személyes biztonságának felelőse volt, amelyhez később az Itáliában állomásozó katonai csapatok feletti parancsnoklás társult.⁵¹ A további hatásköreit feltehetően csak Augustus korát követően szerezte meg.

2. A Római Birodalom igazgatása Augustus principátusa idején

Augustus az állam központi kormányzatának átalakítása után a Római Birodalom területeinek igazgatási rendszerét újíttotta meg. Ennek során mind Róma városának, mind Itália, mind a provinciák igazgatása terén jelentős reformokat vezetett be.

2.1. Róma városának igazgatása az augustusi korban

Augustus Róma városában számos új, korábban ismeretlen tisztséget hozott létre. Mindenekelőtt hangsúlyozni szükséges, hogy Róma városa sem provinciának, sem Itália részének nem tekinthető, hanem külön igazgatási egységet képezett. Octavianus Kr. e. 31-től kezdve katonai parancsadást is magába foglaló olyan főhatalommal, imperium militiae-vel is bírt, amely csak a római városfalakon (pomerium) kívül volt gyakorolható. Miután Kr. e. 23-ban consuli imperiuma megszűnt, kivételként megkapta azt a jogot, hogy a proconsuli imperiuma alapján a pomeriumot átléphesse anélkül, hogy katonai főhatalmát elveszítené. Így a továbbiakban nem áll érdekében a pomerium határainak változtatása, ellenben a lakott külvárosok városhoz történő urbanisztikai és igazgatási kapcsolódása céljából számos intézkedést hozott.⁵² Így Augustus Kr. e. 7-ben 14 régióra (regiones) osztotta Róma területét.⁵³ Mindegyik kerület élére egy felelőst állított a régi köztársasági magistratusok (praetores, aediles, néptribunusok) közül kisorsolva őket. Ennél az igazgatási

50 DE LAET i. m. 85–86.

51 PETRUCCI i. m. 126.

52 NICOLET, Claude: Autour de l'Imperium. *Cahiers Glotz*, 1992, 3, 163–166.

53 NICOLET, Claude: L'origine des regiones Italiae augustéennes. *Cahiers Glotz*, 1991, 2, 73–97.

megoldásnál Augustust egyrészt az a cél vezérelte, hogy a helyben felmerülő problémák megoldását olyan személyek feladatává tegye, akik ismerik a helyi viszonyokat, másrészt a köztársaság korának utolsó időszakában állandósultak a fegyveres villongások, amelyek a polgárok biztonságérzetét csökkentették. A helyi viszonyokat jól ismerő felelősök egyben összekötő szerepet is játszottak a lakosság és a császári igazgatás között. Az egyes római régiók élén álló vezetők befolyása azonban fokozatosan csökkent az újonnan felállított császári hivatal, a praefectus urbi megjelenésével.⁵⁴

A tisztség létrehozása Augustus nevéhez fűződik, aki – miután Kr. e. 26-ban az Ibériai-félszigeten folyó háborúk miatt el kellett hagynia Rómát – Valerius Messala Corvinust elsőként nevezte ki erre a posztra.⁵⁵ Ő azonban saját alkalmatlanságát felismerve néhány nap múlva le is mondott.⁵⁶ Kr. e. 13-tól kezdve rendszeresebbé váltak a praefectus urbi tisztségre történő kinevezések (L. Calpurnius Piso 13–42 között töltötte be ezt a város életének megszervezése szempontjából jelentős posztot).⁵⁷

A köztársaság korában a kezdeti időktől fogva az aedilis curulis és a quaestorok, majd a cura annonae volt felelős Róma gabonával történő ellátásáért.⁵⁸ Az előbbi kettő egyéves hivatal lévén nem volt képes a problémát hosszabb távon kezelni, majd ezen a helyzeten javított Pompeius négy évre szóló cura annonae tisztsége. Caesar a nagy volumenű szervezési feladatok elősegítésére két új magisztrátust, aediles cerealest nevezett ki. A principatus⁵⁹ idején működő rendszer alapjait Augustus teremtette meg, amikor a Kr. e. 22-ben kitört gabonaválság miatt a nép őt kérte fel a helyzet orvoslására. Két már korábban praetori tisztséget betöltő személyt (praefecti frumenti dandi) és két aedilist nevezett ki az ingyenes gabonaosztás megszervezésére, majd Kr. e. 18-ban négy szenátort kért fel a feladat irányítására, akiket évenként megújított hivatalukban, majd számukat a későbbiekben rögzítették is.⁶⁰ A praefectus annonae tisztség felállítására Kr. u. 8–14 között került sor azzal, hogy ezúttal egy lovagi rendű személyt nevezett ki a princeps, akinek kiválasz-

54 LEFEBVRE i. m. 78–81.

55 SATTLER i. m. 58–61.; MASKIN i. m. 328.

56 CHASTAGNOL i. m. 111–119.

57 VITUCCI, Giovanni: *Ricerche sulla prefectura urbi in età imperiale*. Roma, L'Erma di Bretschneider, 1956, 9–43.; PETRUCCI i. m. 125–126.

58 JAKAB Éva: Aediles curules: Róma rendészeti igazgatása és ennek hatása a magánjog fejlődésére. In: TÓTH Károly (szerk.): *In memoriam dr. Kovács István akadémikus, egyetemi tanár*. Szeged, 1991, 131–155.

59 BÉRANGER i. m. 3–28.

60 LEFEBVRE i. m. 92.

tásánál a hozzáértés és a megbízhatóság játszotta a fő szerepet.⁶¹ Elsődleges feladata az volt, hogy a gabonát a provinciákból (Egyiptom, Szicília, Afrika) valamelyik Rómahoz közeli tengeri kikötőbe (Puteoli, Ostia) szállíttassa, ott megszervezze annak közraktárakban (*horrea publica*) való tárolását, és a tengeri fuvarozásra alkalmatlan téli hónapokban (*mare clausum*) a római polgárok között azt szétossza.⁶² A tevékenység ellátása igazgatási, gazdasági és jogi ismereteket is igényelt. Mivel a feladat nagyon összetettnek bizonyult, rendelkezett egy helyettessel (*adiutor*), aki rendszerint egy felszabadított volt. Munkája során együtt kellett működnie az egyiptomi provinciái helytartóval (*praefectus Aegypti*) – a gabona jelentős része ugyanis onnan származott –, a *praefectus vigilum*mal, aki a raktárak biztonságát felügyelte, a *curator alvei Tiberis et riparum* tisztviselővel, aki az Ostia és a Róma közötti folyami szállítást lehetővé tevő Tiberis folyóért felelt és a középítkezéseket felügyelő *curator operum publicorum*mal is, aki a raktárak karbantartásáért volt felelős.⁶³

Kifejezetten városi feladatok megoldására jött létre a Kr. e. 6-ban a *praefectus vigilum* tisztsége. Miután Róma városának épületei nagyrészt fából épültek, a tüzesetek gyakoriak voltak, amit az állami rabszolgák (*familia publica*) feladata volt megfékezni. Augustus hűségese hívének, Agrippának a temetését Kr. e. 7-ben kénytelen volt elhalasztani egy nagy tüzeset miatt. Ezért a következő évben létrehozta a tüzesetek megelőzésére felállított éjjeli őrséget (...*Adversus incendia excubias nocturnas vigilisque commentus est*;...).⁶⁴ A *cohors vigilum* – amelynek számát nem ismerjük pontosan Claudius idejében (a későbbiekben számuk 7 lett) – élén a lovagi származású *praefectus vigilum* állt, akinek fő feladata az éjjeli rend biztosítása volt, így a nappali közrendért felelős *praefectus urbis* váltotta, akivel szoros együttműködésben látta el feladatát.⁶⁵ A *cohors vigilum*ban szolgálatot teljesítők általában felszabadítottak voltak, az egyes *cohortes* élén *tribunusok* álltak.⁶⁶

Róma városának működtetéséért felelős tisztviselők egy jelentős csoportja nem *praefectus*ként, hanem *curator*ként látta el feladatát.⁶⁷ Ezek közül a legfontosabbak: a két közmunkáért felelős (*curator aedium sacrarum* és a

61 Suet. Aug. 37, 1–2.

62 PETRUCCI i. m. 151.

63 LEFEBVRE i. m. 94.

64 Suet. Aug. 30, 2.

65 Paul. D. 1, 15, 2–4.

66 SABLAYROLLES, Robert: *Libertinus miles. Les cohortes de vigiles*. Rome, Ecole française de Rome, 1996, 95–103.

67 MASKIN i. m. 329.

curator operum locorumque publicorum)⁶⁸, a vízellátásért felelős (curator aquarum), valamint a Tiberis folyó és Róma csatornahálózata felügyeletével és karbantartásával megbízott (curator alvei Tiberis et riparum) tisztviselők.⁶⁹

A köztársaság korában az aedilisek játszottak jelentős szerepet a köz-épületekkel kapcsolatos munkáknál. Ez a rendszer azonban a köztársasági magisztrátusok feladatainak megváltozásával egyidejűleg már Augustus principatusának kezdetén átalakult, s helyette curatort bízott meg. Róma városának közmunkáiért felelős tisztviselő létrehozásának pontos idejét nem ismerjük, de feltehetően a Kr. e. 12-ben bekövetkezett tűzesethez kapcsolódik, mivel ekkor a Forumon található középületek is jelentős károkat szenvedtek. Az újjáépítési munkák megszervezésével Augustus ekkor egy öttagú bizottságot bízott meg, amely egy consuli rangú szenátor vezetésével, valamint további négy praetori tisztséget már korábban betöltött szenátor részvételével működött.

2.2. Itália Augustus kori igazgatása

A szenátus és Augustus között Kr. e. 27-ben létrejött, a hatalom megosztásáról szóló megállapodás értelmében az itáliai ügyek a senatus jogkörébe tartoznak.⁷⁰ A princeps annak jeléül, hogy tiszteletben tartja a félsziget városainak önkormányzatait, tizenegy régióba osztotta be őket (discriptio Italiae totius in regiones XI).⁷¹ A regiones működését nem ismerjük pontosan, létrehozásuk legfőbb gyakorlati haszna abban állhatott, hogy így sikerült összegyűjteni a censushoz szükséges adatokat, mielőtt azokat Rómába továbbították.⁷² Az egyes régiók kialakításánál az etnikai összetétel meghatározó szerepet játszott, és az elnevezéseiket is a nagyobb itáliai kultúrák után kapták.⁷³ Az egyes hiva-

68 KOLB, Anne: *Die kaiserliche Bauverwaltung in der Stadt Rom. Geschichte und Aufbau der cura operum publicorum unter dem Prinzipat*. Stuttgart, Fr. Steiner, 1993, 21–28.

69 LEFEBVRE i. m. 93–104.; PETRUCCI i. m. 127–128.

70 NICOLET 1991, i. m. 73–97.

71 Regio I (Latium et Campania), Regio II (Apulia et Calabria), Regio III (Lucania et Bruttii), Regio IV (Samnium), Regio V (Picenum), Regio VI (Umbria), Regio VII (Etruria), Regio VIII (Aemilia), Regio IX (Liguria), Regio X (Venetia et Histria), Regio XI (Transpadana).

72 TARPIN, Michel: *L'Italie, la Sicile et la Sardaigne*. In: LEPELLEY, Claude (sous la direction): *Rome et l'intégration de l'Empire 44 av. J.-C.-260 apr. J.-C.*, Tome 2. *Approches régionales du Haut-Empire romain*. Paris, PUF, 2008, 7–8.

73 SIRAGO, Vito A.: *Principato di Augusto. Concentrazione di proprietà e di poteri nelle mani dell'imperatore*. Bari, Edizioni Dedalo, 1978, 84–85.; SIMSHÄUSER, Wilhelm: *Untersuchungen zur Entstehung der Provinzialverfassung Italiens*. In: *Aufstieg und Niedergang der römischen Welt II*. 13. Berlin – New York, Walter de Gruyter, 1980, 411.

talok felállításánál azonban már Augustus sem követte a regiones beosztását, azokat inkább pragmatikus megfontolásokból a princeps megbízottjai útján szervezte. A kezdeti időben Rómára semmiképpen nem tekintettek úgy, mint egy provinciára. Az újonnan kinevezett itáliai hivatalnokok közül ki kell emelni az utak karbantartásával foglalkozó curator viarumot.

Itáliában a legfontosabb igazgatási feladat az utak állapotának biztosítása volt, amit a szenátori rendű, korábban már praetorságot viselt curatores viarum felügyeltek, akiket a princeps a szenátus egyetértésével nevezett ki Kr. e. 11-ben.⁷⁴ Az új utak építését felügyelő procuratoroknál azonban a kinevezéskor már a consularisi rang is szükséges volt. A princeps ezekkel a feltételekkel az itáliai városok és népek iránti tiszteletét is ki kívánta fejezni. Az egyes utakat felügyelő procuratores között egyfajta hierarchia is kialakult a közlekedésben elfoglalt fontosságuk alapján, s a tisztviselők fizetése is eszerint alakult.⁷⁵ Így beszélhetünk évi 60 000 sestertiust (procuratores sexagenarii) keresőkről (pl. via Cornelia et Triumphalis) és évi 100 000 sestertius (procuratores centenarii) jövedelemmel rendelkezőkről is (pl. via Nomentana).⁷⁶ A princeps csak a Rómát a provinciákkal összekötő utak építéséről és karbantartásáról gondoskodott, a másodrendű utak fenntartása már az egyes városok kötelezettsége volt.⁷⁷

2.3. A provinciák igazgatása

Az Augustus által Kr. e. 27-ben kialakított provinciai igazgatási rendszer főbb vonalaiban a principatus idején szinte változatlanul működött tovább. Ennek alapja a császári provinciák (provinciae populi Romani) és a senatusiak (provinciae Caesaris) közötti különbségtétel volt.⁷⁸

A princeps irányítási jogköre a senatusi provinciák esetén továbbra is megmaradt.⁷⁹ Ezeknek a száma ekkor 12 volt: Africa, Achaia, Asia, Baetica,

74 Frontin. *de aquis*. 101; ECK, Werner: *Kaiserliches Handeln in italischen Städten*. In: *L'Italie d'Auguste à Dioclétien. Actes du colloque international de Rome (25-28 mars 1992)*. Rome, Publications de l'École Française de Rome, 1994, 331.

75 PFLAUM, Hans-Georg: *Abrégé des procurateurs équestres*. Paris, E. de Boccard, 1974, 55–56.

76 PFLAUM, Hans-Georg: *Les salaires des magistrats et fonctionnaires du Haut-Empire*. In: *Les «dévaluations» à Rome. Époque républicaine et impériale (Volume 1.)*. Rome, École Française de Rome, 1978, 311–315.

77 LEFEBVRE i. m. 130–132.

78 MEYER-ZWIFFELHOFFER, Eckhard: *Geschichte der römischen Provinzen*, München, C. H. Beck, 2009, 24–29.

79 PETIT, Paul: *La paix romaine*. Paris, PUF, 1967, 127–134.

Bythinia et Pontus, Creta et Cyrenaica, Cyprus, Corsica, Gallia Narbonensis, Illyricum, Macedonia és Sicilia, melyekhez csatlakozott majd Pannonia is.⁸⁰ Augustus ezekben a provinciákban is eljárhatott az imperium maiusánál fogva, csak meghatározott formákat kellett betartania. Ugyanakkor a Kr. e. 27-ben létrejött kompromisszum alapján a később császáriává váló provinciák élére is általában senatorokat nevezett ki (legati Augusti pro praetore). Ezek a következők voltak: Cilicia, Galatia, Gallia Comata, Lusitania-Asturia-Callaecia, Syria, Tarraconnensis. A császári provinciák helytartói (legati Augusti pro pretore) imperiummal és a legnagyobb bírói hatalommal (ius gladii) is rendelkeztek. Sajátos helyzetben volt Egyiptom, hiszen Kr. e. 30-tól Augustus személyes tulajdonává lett, miután Kleopátra örökösévé vált. Hatalmát egy tőle függő személyen, a praefectus Aegyptin keresztül közvetetten gyakorolta, aki mintegy alkirályi tisztséget töltött be. A praefectus Aegyptitől függetlenül légiók is állomásoztak külön parancsnokokkal (praefecti castrorum vagy legionis), s emellett még öt procurator rangú állami főtisztviselő is szolgált Egyiptomban (iuridicus Alexandriae, idiologus Aegypti, epistrategus Pelusi, epistrategus VII Nomorum, epistrategus thebaidos),⁸¹ mivel a provincia Róma gabonaellátása szempontjából stratégiai fontosságú szereppel bírt.⁸²

Mindezek alapján megállapítható, hogy Augustus jelentős újításokat vezetett be a Római Birodalom kormányzásában. Sikerének alapja a szenátussal kialakított kompromisszum volt, ami lehetővé tette számára, hogy a köztársaság kori városállami jellegű kormányzást, központosított, a princeps által meghatározott, központi császári adminisztrációval váltsa fel. Több, a sajátos helyzethez igazodó, pragmatikus szemléletű intézményt vezetett be, ügyelve a régi hagyományok fenntartásának legalább a külsőségeire. Emellett számos reformot hajtott végre Róma, Itália és a provinciák igazgatásának megújítása terén is, felváltva a városállami modellt a birodalmi gondolkodással.⁸³

80 MÓCSY, András: *Pannonia a korai császárság idején*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1974, 37–56.

81 HAENSCH, Rudolf: « Dans tout le prétoire... ». Le personnel du préfet d'Égypte sous le Haut-Empire. *Cahiers Glotz*, 2007, 18, 93–100.

82 MÉLÈZE-MODRZEJEWSKI, Joseph: *L'Égypte*. In: LEPELLEY: Claude (sous la direction): *Rome et l'intégration de l'Empire 44 av. J.-C.-260 apr. J.-C.*, Tome 2. *Approches régionales du Haut-Empire romain*. Paris, PUF, 2008, 435–493.

83 FREZZA, Paolo: *Per una qualificazione istituzionale del potere du Augusto*. In: *Atti dell'Accademia Toscana di Scienze e Lettere La Colombaria*. Firenze, Leo S. Olschki Editore, 1956, 111–130.

A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA HELYZETE A VILÁGBAN

SZABÓ ZSOLT

habilitált egyetemi docens (KRE ÁJK)

Absztrakt

A demokratikus döntéshozatal formái közül az európai és amerikai fejlődés a képviseletet tette elsődlegessé. A közvetlen demokrácia alkalmazása országonként igen eltérő: több országban egyáltalán nem alkalmazzák, míg Svájcban a világon egyedülálló módon épült be a demokratikus döntéshozatal rendszerébe. Ma a világ összes népszavazásainak nagyjából felét Svájcban tartják, ezek között a polgárok által kezdeményezett népszavazások aránya 50%. Az ellenpólus a parlamenti szuverenitást első helyre tevő Egyesült Királyság, ahol még soha sem volt a polgárok által kezdeményezett népszavazás. A világszerte megtartott népszavazások legfontosabb témái az állami szuverenitás (függetlenség, államforma, nemzetközi szervezetekhez csatlakozás), és egyéni és közösségi identitás kérdései (házasság és család, nemzeti jelképek, biotika).

Kulcsszavak: közvetlen demokrácia, népszavazás, referendum, Svájc kormányzása

Abstract

Among the main forms of democratic decision-making, the primary way in European and American development is representation. The use of direct democracy varies greatly from country to country: in several countries it is not used at all, while in Switzerland it has been uniquely integrated into the system of democratic decision-making. Today, roughly half of all referendums in the world are held in Switzerland, of which 50% are citizen-initiated referendums. The opposite pole is the United Kingdom, which puts parliamentary sovereignty first, and has never had a citizen-initiated referendum. The most important topics of referendums held around the world are state sovereignty (independence, form of government, joining international organizations) and questions of individual and community identity (marriage and family, national symbols, biethics).

Keywords: direct democracy, plebiscite, referendum, Swiss governance

E rövid írás célja, hogy nemzetközi kitekintésben képet alkosson a közvetlen demokrácia fejlődéséről és jelenlegi helyzetéről. Az írásnak nem lehet célja egymagában betölteni a magyar szakirodalomban a közvetlen demokráciával foglalkozó összehasonlító munkák terén kétségkívül meglévő űrt,¹ így főként a nemzetközi tendenciákra és fejlődési ívre koncentrálnak.

A közvetlen demokrácia legnagyobb előnye, hogy a legszemélyesebb részvételt biztosítja a közügyek alakítása során. Ez hozza létre a legszorosabb kapcsolatot az állami döntések és az emberek között. Hátránya ugyanakkor, hogy a problémák és döntések komplex volta, valamint a döntésben részt vevők nagy száma miatt nehéz és lassú folyamat a gyakorlatban megszervezni, lebonyolítani az ilyen típusú döntéshozatalt. A személyességgel járó előny éppen ezért sokszor háttérbe szorul a képviseleti demokráciával szemben, amely sokak szerint önmagában is vívmányként értékelhető.

A 18–19. század polgári átalakulása eredményeként – nem utolsósorban a protestáns államépítési folyamatok eredményeként² – Európában és az Egyesült Államokban létrejött a népszuverenitáson alapuló demokratikus kormányzati rend. E fejlődés értékes vívmánya maga a – fokozatosan a társadalom mind nagyobb csoportjaira kiterjedő – képviselet, azaz a felhatalmazáson (mandátumon) alapuló hatalomgyakorlás intézménye volt. Ehhez képest a közvetlen demokrácia csupán korlátok közé szorított, másodlagos, főként a már meghozott kormányzati döntések utólagos legitimációját szolgáló intézmény volt, amely inkább a kormányzat kezében lévő eszközként, és nem a nép saját fegyvereként működött.

Történetileg tekintve a közvetlen demokrácia fejlődését, szembeötlő, hogy

-
- 1 A téma a nemzetközi szakirodalomban is megérné több figyelmet. Az összehasonlító jellegű – jogi vagy politikatudományi megközelítésű – munkák száma csak az utóbbi időszakban nőtt meg, ld. pl. BUTLER, David – RANNEY, Austin (szerk): *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. London, Macmillan, 1994.; HWANG, Jau-Yuan (szerk): *Direct Democracy in Asia: A Reference Guide to the Legislations and Practices*. Taipei, Taiwan Foundation for Democracy, 2006.; QVORTRUP, Matt: *Direct Democracy: A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People*. Manchester, Manchester University Press, 2013.; ALTMAN, David: *Direct Democracy Worldwide*. New York, Cambridge University Press, 2011.; BLOCKMANS, Steven – RUSSELL, Sophia: *Direct Democracy in the EU The Myth of a Citizens' Union*. London, CEPS, Brussels Rowman & Littlefield International, 2018.; SZABÓ Zsolt (szerk): *Szabadság és felelősség – tanulmányok a közvetlen demokráciáról*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013.
 - 2 HALLER, Max: *Direct Democracy – Empowerment of Citizens or Instrument of The Elites? Historical and Present-Day Strategies and Experiences In Europe*. *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, 2017/3, 61.

a közvetlen demokrácia megjelenése, elterjedése szorosan kapcsolódik a reformációhoz, a protestáns politikai gondolkodáshoz. Közismert, hogy Kálvin János egyházalkotmányát 1541-ben, Genfben népszavazás erősítette meg. A protestánsok szerint minden ember egyenlő Isten előtt, amiből politikai jogegyenlőség és kollektív döntéshozatal következik. Ma már ezek a vívmányok – a jogállamiság elve mellett – az alkotmányos elméleti kánon részeivé váltak, de gyakorlati működésük a mai napig főként a protestáns országokban sikeres.

Svájcot leszámítva, egészen a második világháború utáni időszakig egyetlen nyugat-európai országban sem létezett például a nép által kezdeményezett népszavazás intézménye, és ezt ma is csak hat ilyen ország alkotmánya ismeri.³ Ugyanakkor, az alulról jövő népszavazási kezdeményezés lehetősége, az 1990-es évek rendszerváltásainak köszönhetően, Közép-Kelet-Európában szinte mindenhol megvan. A magyar Alaptörvényben is a képviselőlet elsődlegessége fejeződik ki.⁴ Csehország alkotmányos rendszere pedig egyáltalán nem is ismeri a népszavazás intézményét, a számos, törvényalkotó elé vitt népszavazási törvényjavaslat egyike sem kapta meg a megfelelő támogatást.

A világban ma már a közvetlen demokrácia sokféle eszköze létezik, de a képviselőlet elsődlegessége világszerte főszabály maradt. Belgium és Bosznia-Hercegovina kivételével – amely országok az etnikai status quo védelmében nem kockáztatják meg a közvetlen demokrácia alkalmazását – az összes, alkotmánnyal rendelkező, európai ország alkotmánya tartalmaz valamilyen közvetlen demokráciára vonatkozó rendelkezést. Ezek erősségében azonban jelentős eltéréseket találunk, a közvetlen demokrácia sokszor csak papíron, elméletileg meglévő lehetőség. A közvetlen demokrácia önmagában ma ugyanis nem tekinthető szigorú értelemben vett demokrácia-kritériumnak: ott sem kérdőjelezhető meg a demokrácia fejlettsége, ahol a közvetlen demokrácia eszközei gyengébbek vagy ritkában használatosak. Németország, Szaúd-Arábia, Egyesült Államok, Kína, Belgium és Csehország kevés közös vonásainak egyike éppen az országos népszavazás hiánya. Azaz szilárd demokráciák sem feltétlenül rendelkeznek erős közvetlen demokratikus intézményekkel, mégis, ezek nélkül is vitán felül áll demokratikus jellegük. Közép-Kelet-Európa valamelyest kivételnek számít, hiszen itt az 1990-es évek demokratizálódási folyamata során, a normatív előírások szintjén megerősödött⁵ és – a Nyugat-Balkáni államok kivételével – többnyire a gyakorlatba is átment a közvetlen demokrácia több eszköze.

3 QVORTRUP i. m.

4 Alaptörvény B cikk (4) bekezdés.

5 VOSPERNIK, Stefan: Direkte Demokratie in Mittel- und Osteuropa. *Jahrbuch für Ostrecht*, 2018/2, 307–325.

Az évszázadok óta külön utas Svájc az egyetlen ország, amely tudatosan államéletének középpontjába állítja a közvetlen demokráciát: 1848 óta több mint 500 népszavazást tartottak (összehasonlításként: Franciaországban ugyanezen időszakban 17 népszavazásra került sor), ehhez jön még számos kantonális népszavazás (1970 óta közel 4000 ilyen tartottak a 26 kantonban, amelyek között különbségek is vannak: Zürichben majdnem tízszer annyi a népszavazás, mint az olaszoké Ticinóban).⁶ Azonban nem a népszavazás az egyetlen eszköze a svájci közvetlen demokráciának. Két kisebb kantonban (Appenzell Innerrhoden és Glarus kantonok) a mai napig évente egyszer tanácskozik a Landsgemeinde, azaz a kantoni népgyűlés, ahol minden lakosnak indítványozási-, beszéd- és szavazati joga van. A nép így a kanton választott testületeit, parlamentjét is felülbíráhatja. A Landsgemeindét a kanton székhelyének főterén tartják több ezer résztvevővel. A hagyományőrzési szándék mellett a bizalom- és demokráciaépítés eszköze ez mind a mai napig.

Mellesleg a svájci gazdasági teljesítmény minden mutató szerint megelőzi az összes fenti országét. Lehet, hogy leegyszerűsítés összefüggést sejteni a népszavazások száma és a gazdasági fejlettség között, de tény, hogy a svájci jólétet és életmódot még nyugat-európai szomszédjai is irigykedve nézik. Mintegy 800 éves közös történelmük során, az Alpok hágóin egymásraultaltságban élve, a svájciak megtanulták, hogy egyéni teljesítményük csak a közösség részeként ér valamit. Hogy a társadalom fő kötőereje a bizalom és a szorgalom, és a legfontosabb kérdéseket közösségi döntésekre kell építeni. Hogy politikusokra mutogatás helyett az emberek maguk is eldönthetnek dolgokat, ha az ezzel járó felelősséget is viselik. Hogy az állam és a nép nem két, egymással szemben álló dolog, hanem elválaszthatatlanul összefonódik.

Ma a világ összes népszavazásainak nagyjából felét Svájcban tartják. Évente 3–4 alkalommal járulnak az urnák elé a polgárok mind országosan, mind az országot alkotó 26 kantonban külön-külön is, ráadásul ilyenkor egyben teszik fel az addig jóváhagyott kérdéseket. Így a polgárok olykor 5–7 kérdésre is válaszolnak egyetlen alkalommal. A népszavazások sokszor meglepő eredménnyel zárulnak: a svájciak például elutasították a mindenkinek járó hathetes szabadságra vagy a feltétel nélküli, mintegy 4000 frankos alapjövedelemre vonatkozó, 2016-ban kelt javaslatot, ugyanakkor a minaretépítési- és a tömeges bevándorlásra vonatkozó tilalomra irányuló kezdeményezést támogatták.

Svájcban ráadásul minden, törvényhozók által kezdeményezett alkotmány-

6 KAUFMANN, Bruno – BÜCHI, Rolf – BRAUN, Nadja (szerk.): *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. Bern, Initiative and Referendum Institute Europe, 2006, 335.

módosítás népszavazáshoz kötött, és fordítva: a polgárok által kezdeményezett, sikeres népszavazás az alkotmány módosítását eredményezi. Ez az oka annak, hogy a svájci alkotmány sok olyasmit tartalmaz, ami az alkotmánytani kánonban rendszeridegen: ilyen például a minaretépítési tilalom. Emellett bármely törvényről, annak hatálybalépése előtt, 50 ezer aláírás összegyűjtése esetén népszavazást kell tartani.

A népszavazások mintegy felét Svájcban 'alulról felfelé' indították, azaz a polgárok kezdeményezték. Ez akár az állammal szembeni választói összefogás eszköze is lehet. A népszavazáson megválaszolendő, igennel vagy nemmel eldöntendő kérdés mellett Svájcban a népszavazás tárgya egy kidolgozott normaszöveg (alkotmánymódosítás vagy törvényjavaslat), amelyet előzetesen minden polgár postán megkap, és amely elfogadás esetén minden további parlamenti aktus nélkül hatályba lép. A részvételi arány azonban általában nem túl magas Svájcban sem: az évi négy népszavazáson (ahol az addig összegyűjtött kérdéseket teszik fel), rendre 40–50 % között van a részvételi arány.

Az Egyesült Királyság ugyanakkor több szempontból is ellenpélda, mégis érdemes külön tárgyalni. A nép által kezdeményezett népszavazás egyáltalán nem ismert a szigetországban, erre nem is volt még példa. Nincs hatályban a népszavazásokat általánosságban szabályozó törvény, és írott alkotmány híján e kérdéseket alaptörvény sem rendezi. A parlament törvényben, esetről esetre rendelhet el referendumot, ekkor dönt a népszavazás kötelező erejéről és az érvényesség feltételéről. Árnyalja az összképet, hogy Skóciában – az 1320-as Arbroath-i nyilatkozatra visszavezetett – és legalább az 1707-es Egyesülési Törvényig (Act of Union) megszakítatlan – hagyomány szerint a szuverenitás nem a parlamenten, hanem a skót népen alapul. Ez erősítheti a skót függetlenedési törekvéseket egy második függetlenségi referendum által.

A közvetlen demokrácia intézménye tehát nehezen egyeztethető össze a parlament szuverenitásával, a képviseleti demokrácián alapuló angol alkotmányos felfogással. Ennek megfelelően a gyakorlatban alig kerül sor országos népszavazásra: az Egyesült Királyság történetében 2016-ig mindössze két, egyedileg elfogadott szabályok és eljárás alapján bonyolított népszavazásra kerül sor, további kilenc referendum regionális szinten zajlott le.⁷

A közvetlen demokrácia eszközeit rendszertanilag a következőképpen csoportosíthatjuk. Megkülönböztethetünk ad hoc, valamint intézményesült népszavazásokat, utóbbi esetben létezik normatív keret a jövőbeli kezdeményezések lebonyolítására. Az intézményesült népszavazás lehet kötelező (ha

⁷ Ezekről részletesen lásd SZABÓ Zsolt: A parlament a Brexitben: cselekvő vagy szenvedő alany. *Parlamenti Szemle*, 2016/2, 96–112.

jogszabály bizonyos esetben azt kötelezővé teszi) vagy fakultatív, ha elrendelése mérlegeléshez kötött. A fakultatív referendumok között lehet olyan, amelyet állami szervek (kormány, államfő), és olyanok is, amelyet állampolgárok csoportja kezdeményez, azaz a nép lehet csupán válaszadó (top-down), és lehet kérdésfeltevő-válaszadó (bottom-up) szerepben. A népszavazás érvényessége és eredményessége lehet részvételi arányokhoz kötött, kötőereje pedig utólag lehet kötelező a jogalkotóra nézve, vagy csupán véleménynyilvánító. Amennyiben a választópolgárok nem magát a (szak)politikai döntést hozzák meg, hanem csupán a törvényhozó elé hoznak egy tárgykört, népi kezdeményezésről beszélhetünk, megkülönböztetve a teljesen kidolgozott és benyújtott törvényjavaslatot a puszta politikai koncepciótól.

A közvetlen demokrácia leggyakoribb, nálunk is ismert formája a népszavazás. Létezik ennek a fordítottja is, amikor egy már meghozott állami döntést vétőz és semmisít meg egy népszavazás. Olaszországban népszavazást kell tartani törvény(erejű jogszabály) részleges vagy teljes hatályon kívül helyezéséről, ha minimum 500 ezer polgár vagy 5 régió kéri. Valamivel gyengébb formája a közvetlen demokráciának a népi kezdeményezés, amelyet a mi 2012-ben hatályba lépett Alaptörvényünk már nem ismer, de ami által sok országban a polgárok a törvényhozó testület napirendjére tudnak tűzni indítványokat anélkül, hogy a végső döntéshozatalban befolyásolhatnák a testületet.

A népszavazás sokszor az elitek politikai taktikájának része. A nép által kezdeményezett népszavazások sok esetben a kormányzat hosszú keze által szcenírozott események, egy kormánnyal szimpatizáló szatellit-szervezet vagy politikai párt főszereplése mellett. Előfordul ugyanakkor – erre Kelet-Közép-Európában számos példa akad – hogy a népszavazás az ellenzék eszköze. Döntő jelentőségű tehát, hogy ki kezdeményezi a népszavazást: a 'felülről lefelé' menő kezdeményezés esetén az állam kérdezi meg a népet, egy döntése legitimálása, vagy annak érdekében, hogy felsorakoztassa a választói tábor egy ügy mentén. A kormányok általában akkor írnak ki népszavazást, ha ez érdekükben áll, vagy erre jogi kötelezettségük van, de az alulról, a néptől induló kezdeményezésekkel nem mindig szolidárisak a kormányzattal. Márpedig nagyobb a népszavazás legitimitása, ha maga a nép is kezdeményezheti, és ne csak akkor szavazzon, ha megkérdezik.

Ahogy a képviselőválasztás bírói kontroll alatt van, úgy a közvetlen demokrácia esetén is szükséges, hogy a jogállam érvényesítése érdekében a jogsértő döntéseket, eljárási lépéseket bíróság elé lehessen vinni. Alapvető tétel, hogy jogállamban nincs korlátozatlan és korlátozhatatlan hatalom – még Svájcban is van jogorvoslat a Legfelsőbb Bíróságnál népszavazási ügyekben, ha a kezdeményezés alkotmányellenesség gyanúját veti fel.

David Altman 2011-es műve, a *Direct Democracy Worldwide* máig az egyik legátfogóbb munka a közvetlen demokrácia helyzetéről. A könyv megjelenését, 2010-et megelőző 25 évben közel ezer eljárás (főként népszavazás) folyt le 127 országban – 68 ország azonban egyáltalán nem ismer ilyeneket. A nép által kezdeményezett eljárások (bottom-up) ezek között 30%-t tettek ki, ennek fele svájci népszavazás volt, de az alulról kezdeményezett népszavazások 80%-a négy országból származott: Svájc, Liechtenstein, Olaszország, Uruguay (utóbbit Dél-Amerika Svájcként is említhetjük, hiszen 1912-től folyamatos erősödés tapasztalható ott a közvetlen demokrácia terén). Olaszországban ún. abrogatív referendum kezdeményezhető öt regionális tanács vagy 500.000 polgár által egy törvény visszavonására, 50%-os részvételi kvórummal. Az intézmény sikerességét mutatja, hogy eddig közel 80 esetben került sor ilyen sikeres eljárásra.⁸

Földrész	referendum	ezen belül nép általi kezdeményezés (és gyakorlata)
Európa	43	18 (6)
Közél-Kelet	6	-
Afrika	47	4 (0)
Ázsia	21	3
Dél-Amerika	26	8 (4)
Óceánia	11	5 (3)

1. táblázat. A népszavazások földrajzi megoszlása kontinensenként a következő, országok száma szerint. Forrás: IDEA intézet.

Látható, hogy a jogi szabályozás adta lehetőség és a gyakorlati megvalósulás között szakadék van, a közvetlen demokrácia gyakran csak alkotmányos dísz vagy fügefalevél.

Ami az Európai Uniót illeti, annak demokrácia-deficitje és bürokratikus centralizációja ellenhatásaként bevezetett, nagy reményekkel induló Európai Polgári Kezdeményezés messze nem hozott áttörést 2012-es bevezetése óta. A bürokratikus akadályok és a magas visszautasítási arány hatására a kezdeményezések száma folyamatosan csökken (2012-ben 23, 2016-ban már csak 3), és a sikeres kezdeményezések sem vezettek jogalkotáshoz egyetlen esetben sem. A Bizottság inkább rendszeridegen, az integrációt veszélyeztető jelenségként tekint az EKP-re.⁹

8 SCHILLER, Theo: *Közvetlen demokrácia Európában és a világban – fejlemények és lehetőségek*. In: SZABÓ Zsolt (szerk): *Szabadság és felelősség – tanulmányok a közvetlen demokráciáról*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013, 40–53.

9 HALLER i. m. 22.

Bár a svájci szintet sehol sem éri el, a közvetlen demokrácia világszerte erősödik, a népszavazások, népi kezdeményezések száma megduplázódott 1960 óta. Egy terület elszakadása egyre gyakrabban válik népszavazás tárgyává, ahogy történt Quebec, Skócia vagy Katalónia esetében. Az elválás végül mindegyik esetben elmaradt. Sokszor erősítette meg népszavazás egy volt gyarmat vagy egy széteső birodalomból (Szovjetunió, Jugoszlávia) függetlenné vált állam függetlenségét. Egy másik gyakori téma a szupranacionális szervezetekhez csatlakozás: bár a volt szocialista országokban támogatták azt, a norvégok és svájciak kétszer, San Marino polgárai pedig egyszer elutasították az EU-csatlakozást. Európán kívül a közvetlen demokrácia jóval gyengébb: a világ közvetlen demokratikus eljárásainak fele az öreg kontinensen hatályos, de ezekből nem mindig lesz gyakorlat. Az Európán kívüli rekorder egyértelműen a magyar válogatottat nemrég megverő Uruguay, ahol az elmúlt 100 év alatt 25 alkotmánymódosító népszavazást tartottak, legutóbb 2020 októberének végén – általában 90% körüli részvételi aránnyal.

Ha csoportosítani akarjuk a népszavazások témaköreit, a következő tipikus témák azonosíthatók:

Szuverenitás, kiválás, autonómia, nemzetközi szervezetekhez csatlakozás: erre példa Katalónia, Quebec, Skócia függetlenségi referenduma – mindeddig sikertelenül. De Norvégia Svédországtól, Izland Dániától így vált el, és Grönland így nyert autonómiát. Gyarmatok megszűnését, szocialista föderációk szétesését igen gyakran függetlenségi referendum kíséri. A NATO-hoz, EU-hoz való csatlakozást mindenhol referendum kísérte.

Belső suverenitás kérdései rendszerváltás, államforma: ide tartozik a görög 1924-es referendum a köztársaságról, és 1935-ös párja a monarchiáról. A spanyol és dél-koreai demokratizálódást az 1970-es évek végén szintén referendumok teljessé tették ki, de így vezette be Malawi a többpártrendszert 1993-ban, Brazília és Törökország az elnöki rendszert 1993-ban, illetve 2017-ben.

A belpolitikai kérdések terén igen változatos a kép, a tipikus témák: alkoholtilalom, atomenergia (Svédország 1980, Ausztria 1978, Bulgária 2013), terhesség-megszakítás (Portugália, 1993), azonos neműek házassága (Horvátország 2013, Szlovénia 2012 és 2015, Írország 2015, Tajvan 2018, Svájc, 2021).

A közvetlen demokrácia megítélése nem egyértelműen pozitív vagy negatív. Lehet a demokratizálódás fontos – néha csak szimbolikus – velejárója. Az utóbbi évtizedekben a közvetlen demokrácia világszerte erősödött, de kérdés, hogy ez a trend tartós lesz-e. A közvetlen demokrácia, ezen belül a népszavazás hosszú távú projekt, bár sok politikai erő napi aktuálpolitikai célra használja. A témák között a korábbi közösségi, suverenitási kérdések

mellett megjelentek az egyéni identitás témái is: melegházasság, bioetika.

A föderatív államokban az országos népszavazást néha kifejezetten pejoratív értelemben emlegetik, ugyanakkor helyi szinten megvannak az eszközök. Ahol a 'démosz' léte is kérdés, és a nép identitása nem világos, ott a közvetlen demokrácia is válságban van. Ez az oka az Európai Unió szintjén tapasztalható gyengeségnek és kudarcoknak az Európai Polgári Kezdeményezés terén.

Magyarországon a kép vegyes. A népszavazás története jól indult: az elsőt 1921. december 14–16 között tartották Sopronban a város hovatartozásáról az ismert és örömteli eredménnyel. Ma van országos és helyi népszavazásunk, szabályozásuk nem tér el lényegesen a nemzetközi trendektől. Az eljárás kialakítása azonban olyan, hogy a kezdeményezéstől a népszavazásig olyan sok idő is eltelhet, ami után a kérdés már aktualitását is vesztheti. A nép kezdeményezése akkor jó, ha megfontolt, de kérdés, hogy ekkora lassítás nem üresíti-e ki a népszavazás intézményét.

GONDOLATOK AZ ÁLLATELEDELEK FORGALMAZÁSÁT ÉS CÍMKÉZÉSÉT ÉRINTŐ SZABÁLYOZÁS ALAKULÁSÁRÓL AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOK TERÜLETÉN

BRESZKOVICS BOTOND
doktorandusz (PTE ÁJK)

Absztrakt

2022. július 22. napján ünnepelte 200. jubileumi születésnapját az Martin's Act, amely az első állatjóléti jogszabály volt az Egyesült Királyságban és egyben a világon. A mögöttünk lévő elmúlt két évszázad során, az állatjólét megfelelőségét biztosító jogszabályok, szabályozási tereuma folyamatosan kiszélesedett. A kezdeti időszakban az állatjóléti szabályok, alapvetően a hásonállatok érdekvédelmére fókuszáltak. Napjainkban viszont, az állatjóléti szabályok térszerése tapasztalható a kedvtelésből tartott állatok vonatkozásában, amely döntően az állatéllelmiszereket érintő szabályozásban tükröződik. Ennek megfelelően jelen tanulmány célja, hogy egy átlátható képet nyújtson az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok területén mérvadó állatéllelmiszereket érintő szabályozási környezetről, különös figyelemmel az állateledelek forgalmazására és címkézésére.

Kulcsszavak: állateledelel, állatjólét, címkézés, forgalmazás, EU, USA

THOUGHTS ON THE EVOLUTION OF REGULATION OF THE MARKETING AND LABELLING OF PET FOOD IN THE EUROPEAN UNION AND THE UNITED STATES OF AMERICA

Abstract

On 22 July 2022, the Martin's Act, the first animal welfare legislation in the UK and the world, celebrated its 200th anniversary. Over the past two centuries, the regulatory landscape for animal welfare legislation has expanded. In the early days, animal welfare legislation was essentially focused on protecting the interests of farm animals. Nowadays, however, there is an increasing focus

on animal welfare rules for pets, which is mainly reflected in the regulation of animal food. Accordingly, the aim of this study is to provide a transparent picture of the regulatory environment for pet food in the European Union and the United States of America, with a particular focus on the marketing and labelling of pet food.

Keywords: pet, food, welfare, labelling, marketing, EU, USA

1. Bevezetés

2022. július 22. napján ünnepelte 200. jubileumi születésnapját az Martin's Act, amely az első állatjóléti jogszabály volt az Egyesült Királyságban és egyben a világon. A mögöttünk lévő elmúlt két évszázad során, az állatjólét megfelelőségét biztosító jogszabályok, szabályozási terepuma folyamatosan kiszélesedett. A kezdeti időszakban az állatjóléti szabályok, alapvetően a haszonállatok érdekvédelmére fókuszáltak. Napjainkban viszont, az állatjóléti szabályok térrnyerése tapasztalható a kedvtelésből tartott állatok vonatkozásában, amely döntően az állatételmiszereket érintő szabályozásban tükröződik. Ennek megfelelően jelen tanulmány célja, hogy egy átlátható képet nyújtson az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok területén mérvadó állatételmiszereket érintő szabályozási környezetről, különös figyelemmel az állateledelek forgalmazására és címkézésére.

2. Az ember legjobb barátjának a jóléte

Őseink a kutyát, mint az ember legjobb barátját, több mint húszezer éve háziiasították.¹ Azóta a kutyák szerepe és mindennapi életünkben betöltött jelentősége folyamatosan változott, egyszersmind felértékelődött. Az ebek kezdeti munkavégzés céljából történő tartása, ugyan napjainkban is tetten érhető, azonban egyre nagyobb mértékben dominál az ebek kedvtelésből tartása, az állatjólét (animal welfare) széleskörű biztosítása.

Az állatjólét fogalma mind a haszonállatok mind a kedvtelésből tartott állatok vonatkozásában irányadó. Általános meghatározás alapján az állatjólét, az állatoknak olyan egészséges testi és szellemi állapotát jelöli, amelyben az

1 ANGELA R. Perri – TATIANA R. Feuerborn – LAURENT A. F. Frantz – GREGER Larson, RIPAN S. Malhi – DAVID J. Meltzer – KELSEY E. Witt: Dog domestication and the dual dispersal of people and dogs into the Americas. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2021, 118 (6) 1–8.

állat jól érzi magát, megkapja, amit akar.² Ugyanakkor a fogalom univerzalitását jelzi, hogy jelentése attól függően módosulhat, hogy milyen iparágban jelenik meg. Így az állatjólét eltérő tartalommal rendelkezik a mezőgazdaságban, a vállalati szférában vagy az állatorvoslás területén.³ Az állatjólét biztosítása jogszabályok által realizálható, így a továbbiakban a tanulmány az állatjólét jogi aspektusainak rövid ismeretesezt végzi el.

Európában az első szervezett állatjóléti mozgalom 1822-ben Londonban vette kezdetét, amely törekvés eredményeként megszületett az ún. Martin Act.⁴ A jogszabály megtiltotta a szarvasmarhával való kegyetlen és helytelen bánásmódot.⁵ Az angol állatjólét megerősítését szorgalmazó szabályozási kezdeményezés hatására a 19. században az európai kontinensen is elindult egy állatvédelmi szabályozási hullám. Hazánkban az állatjólét területét érintő releváns jogszabályok megjelenésére egészen 1990-ig várni kellett.⁶

Napjainkban az állatjólét szabályozása⁷ mind az Egyesült Államokban és az Európai Unióban megtalálható. Az USA területén az állatjólétet érintő szabályozás gyökerei egészen 1966-ig nyúlnak vissza, amikor az AWA Act⁸ megszületett. Az Egyesült Államokban ez a szövetségi törvény szabályozza az állatokkal való bánásmódot a kutatás, az állatkiállítások, szállítás és az értékesítés során.

Az EU területén az első állatjóléti szabályozás közel egy évtizeddel később 1974-ben jelent meg az állatok védelmét szorgalmazva a vágóhidakon,⁹ majd

-
- 2 MARIAN Stamp Dawkins: *The Science of Animal Welfare: Understanding What Animals Want*. Oxford, Oxford University Press, 2021, 160.
 - 3 CAROLINE J., Hewson: What is animal welfare? Common definitions and their practical consequences. *The Canadian veterinary journal*, 2003, 44 (6), 496–499.
 - 4 JERRY L., Anderson: The Origins and Efficacy of Private Enforcement of Animal Cruelty Law in Britain. *Drake Journal of Agricultural Law*, 2012, 17 (2), 277.
 - 5 KREILKAMP, Ivan: *The Ass Got a Verdict: Martin's Act and the Founding of the Society for the Prevention of Cruelty to Animals, 1822*. https://branchcollective.org/?ps_articles=ivan-kreilkamp-the-ass-got-a-verdict-martins-act-and-the-founding-of-the-society-for-the-prevention-of-cruelty-to-animals-1822 (2022. 08. 19.)
 - 6 JÁMBOR Adrienn: *A kedvtelésből tartott állatok jogi védelme a közigazgatásban*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2022, 26–27.
 - 7 LINDA, Case – LEIGHANN, Daristotle – MICHAEL, Hayek – MELODY, Raasch: *Canine and Feline Nutrition. A Resource for Companion Animal Professionals (3rd Edition)*. Maryland Heights, Mosby, 2010, 576.
 - 8 United States and Congress: An Act to Authorize the Secretary of Agriculture to Regulate the Transportation, Sale, and Handling of Dogs, Cats, and Certain Other Animals Intended to Be Used for Purposes of Research and Experimentation, and for Other Purposes. <https://naldc.nal.usda.gov/catalog/5250779> (2022. 08. 20.)
 - 9 EU: Animal Welfare. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/animal-welfare.html> (2022. 07. 19.)

egy hosszabb szabályozási időszakot¹⁰ követően 1998-ban tenyésztés céljából tartott állatok általános védelme is biztosítottá vált.¹¹

Az állatjólétet érintő szabályozás egyik domináns területét képezi a haszonállatok¹² védelme, azonban az állatjólét biztosítása minden állatra, mint érző lényre kiterjed.¹³ Kifejezetten a kedvtelésből tartott állatok (kutya, macska) jólétének biztosításával kapcsolatban kiemelhető az Európa Tanácsnak a kedvtelésből tartott állatok védelméről szóló európai egyezménye, amelynek célja a kedvtelésből tartott állatok jólétének előmozdítása, valamint kezelésük és védelmük minimumszabályainak biztosítása. Kitekintésként álljon itt, hogy hazánk nem írta alá a kedvtelésből tartott állatok védelméről szóló európai egyezményt, ugyanakkor az állatjólét biztosításának előmozdítását célozza az Állatorvostudományi egyetem gondozásában megjelent Állatvédelmi Kódex. A Kódex aláírásával a felek vállalják – többek között – a hatályos állatvédelmi joganyag megismerését és maradéktalan betartását, továbbá az állatok védelmén túl törekednek a fenntarthatóság szem előtt tartására, valamint a gondozásukban lévő állatokat megillető öt szabadságjog¹⁴ betartására.

Az állatjólét szabályozása komplex terület, de nem kevésbé összetett az állatvédelem és az állatélelmiszerek szabályozása. A megfelelő és jóminőségű állatélelmiszerek biztosítása a haszonállatok és a kedvtelésből tartott állatok szempontjából egyaránt releváns, ugyanakkor a továbbiakban az állatélelmiszereket érintő szabályozás áttekintése során a kedvtelésből tartott állatok eledelét érintő jogi környezet bemutatására szorítkozom.

10 SIMONIN, Denis – GAVINELLI, Andrea: *The European Union legislation on animal welfare: state of play, enforcement and future activities*. In: HILD S., SCHWEITZER L. (eds): *Animal Welfare: From Science to Law*. Paris, La Fondation Droit Animal, Éthique et Science, 2019, 59–70.

11 A Tanács 98/58/EK irányelve (1998. július 20.) a tenyésztés céljából tartott állatok védelméről.

12 WILSON G. Pond – FULLER W. Bazer – BERNARD E. Rollin: *Animal Welfare in Animal Agriculture: Husbandry, Stewardship, and Sustainability in Animal Production (1st ed.)*. Florida (United States), CRC Press, 2011, 334.

13 Lásd EUMSZ 13. cikk: az Unió mezőgazdasági, halászati, közlekedési, belső piaci, kutatási, technológiafejlesztési és űrkutatási politikáinak kialakításánál és végrehajtásánál az Unió és a tagállamok teljes mértékben figyelembe veszik az állatok, mint érző lények kíméletére vonatkozó követelményeket, miközben tiszteletben tartják a tagállamok — különösen a vallási szertartásokra, kulturális hagyományokra és regionális örökségre vonatkozó — jogszabályi vagy közigazgatási rendelkezéseit és szokásait.

14 Lásd: Farm Animal Welfare Council (FAWC 1992;1993): 1) Éhség és szomjúság nélküli élet 2) Kényelmetlenség nélküli élet 3) Fájdalom, sérülés és betegség nélküli élet 4) Jog a normális viselkedés kifejezéséhez 5) Félelem és gyötrelme nélküli élet.

3. Az ember legjobb barátjának a tápláléka

Véleményem szerint azzal, hogy a háziállatok szerepe a történelem folyamán átalakult, egyidejűleg az élelmezésükben is változást eredményezett. A szakirodalom a kutyák esetében bekövetkező tudatos élelmezés előképeit a középkorra helyezi. A kor emberei például a vadászkutyák élelmezésére különösen nagy hangsúlyt fektettek, figyelemmel arra, hogy a vadászkutyák táplálása megtervezett módon, naponta több alkalommal, kis adagokban történt. A középkori vadászkutyák kvázi kutyaeledele jellemzően a vadászatból származó vadhúst, kenyert ezen kívül tojást, tejet és babot is tartalmazhatott.¹⁵

Meglehet, a középkorban a vadászkutyák, mint munkakutyák privilégiumát képezte a speciális étrend, még esetükben sem beszélhetünk a mai értelemben vett kutyaeledelekről, azoknak a megjelenése a 19. században indul útjára.¹⁶ Az első kereskedelmi forgalomba hozott állateledelt James Spratt angol üzletember készítette el a 19. században. Egy kikötőben tett sétája során látta, hogy a tengerészek megmaradt keksszel etetik a kutyákat. Ennek hatására megalkotta az első kifejezetten kutyáknak szánt jutalomkekszet, amely összetételét tekintve búzadara, zöldség, cékla és marhavér keverékből készült.¹⁷

A kereskedelmi forgalomban¹⁸ történetileg a száraz állateledetek jelentek meg előbb, ugyanakkor a nedveseledetek a megjelenésüket követően, rövid időn belül nagy népszerűséget szereztek, ezzel jelentős mértékű piaci részt kiszakítva maguknak. Jó példa erre a Ken-L Ration esete az Amerikai Egyesült Államokban.¹⁹

Azzal, hogy a kereskedelmi forgalomban az állateledetek két típusa (száraz, nedves táp) elérhető volt, idővel kialakult az állateledeteknek a nedvességtartalmuk alapján két csoportba sorolása, ezzel megkülönböztetve 1) száraz és 2) nedveseledeteket. A szárazeledetek csoportjába az olyaneledetek tartoznak, amelynek a nedvesség tartalma nem haladja meg a 14%-ot.²⁰ A szárazeledetek

15 WALKER-MEIKLE Kathleen: *Medieval Pets*. Woodbridge (United Kingdom), Boydell & Brewer, 2012, 179.

16 AXELSSON, Erik et al.: The genomic signature of dogdomestication reveals adaptation to a starch-rich diet. *Nature*, 2013, 495 (7441), 360–364.

17 Pet Food Institute: History of Pet Food. <https://www.petfoodinstitute.org/about-pet-food/nutrition/history-of-pet-food/> (2022. 07. 06.)

18 SIMIACHKO, Olena: Pet Food classification commodities and markets. *Technical Science*, 2020, 36 (4), 65–73.

19 ROBERT Klara: Perspective: That's Mr. Pet to You. <https://www.adweek.com/brand-marketing/perspective-thats-mr-pet-you-131769/> (2022. 08. 27.)

20 Product Environmental Footprint Category Rules (PEFCRs) Prepared Pet Food for Cats and Dogs. (a továbbiakban: PEFCRs) 1–98. <https://ec.europa.eu/environment/eusdd/>

megjelenésük szerint lehetnek extrudáltak vagy aprítottak, amelyek szemben a nedves eledelekkel a magasabb szénhidráttartalommal rendelkeznek.²¹ A nedves állateledek kategóriájába azon eledelek tartoznak, amelyeknek a nedvesség tartalma 60% vagy azt meghaladó arányú.²² Egy másik megközelítés a nedves eledelet a nedvesség tartalma alapján 60–80% közé helyezi,²³ megint mások ezt az arányt 70–80% közé teszik.²⁴ A különböző állateledek közötti előnyök és hátrányok attól függően alakulnak, hogy milyen indikátor szolgál a vizsgálódás alapjául. Amennyiben a tápanyagtartalom képezi a viszonyítás alapját, annyiban marginális jelentőségű eltérés tapasztalható száraz és nedves állateledek között, tény azonban, hogy a száraztápok több szénhidrátot tartalmaznak, mint a nedveseledek.²⁵ Gazdasági szempontból már jelentősebb a különbség, lévén a száraztápok nagyobb kisserelésben is elérhetőek, amely így költséghatékonyabb megoldást jelent a házikedvencek tulajdonosainak, továbbá hosszabb eltarthatóságot biztosít, szemben a nedveseledekkel. Viszont a száraztápoknak az élvezeti értéke alacsonyabb, így a kedvtelésből tartott állatok előnyben részesítik a nedveseledeleket.²⁶

A tápanyagtartalom alakulásán és a gazdasági faktorokon kívül a kedvtelésből tartott állatok tulajdonosainak nem kevésbé fontos szempontot képez az állateledek minősége.²⁷ A minőség, mint a választást befolyásoló tényező dominanciáját jól tükrözi, hogy a szakirodalom szerint a kedvtelésből tartott állatok gazdái nagyobb jelentőséget tulajdonítanak annak, hogy egészséges

smgp/pdf/PEFCR_PetFood_FinalPEFCRs_2018-05-09.pdf (2022. 07. 04.)

21 Pet Food Manufacturers Association: The Different Pet Food Formats. <https://www.pfma.org.uk/the-different-pet-food-formats>

22 PEFCRs i. m. 1–98.

23 The Pet Food Industry Association of Australia (PFIAA): Cats & Dogs: Wet vs Dry Food. <https://pfiaa.com.au/wet-vs-dry-pet-food/> (2022. 09. 16.)

24 Pet Food Manufacturers Association: The Different Pet Food Formats. <https://www.pfma.org.uk/the-different-pet-food-formats> (2022. 09. 16.)

25 A magasabb szénhidráttartalom mellett, az EU területén azonban szintén megfelelő mennyiségű fehérjét is tartalmaz. Lásd. FEDIAF: FEDIAF launches NEW myth-busting Carbohydrates Factsheet https://europeanpetfood.org/_/news/fediaf-launches-new-myth-busting-carbohydrates-factsheet/ (2022. 09. 16.)

26 McGill Office for Science and Society (OSS): *Wet Versus Dry Pet Food: Is One Better for Your Pet?* <https://www.mcgill.ca/oss/article/nutrition/wet-versus-dry-pet-food-one-better-your-pet#:~:text=Some%20researchers%20have%20theorized%20that,the%20same%20number%20of%20calories> (2022. 08. 07.)

27 LAFLAMME Dorothy P et al. Pet feeding practices of dog and catowners in the United States and Australia. *Journal of the American Veterinary Medical Association*, 2008, 232 (5), 687–694.

táplálékot vásároljanak kedvencüknek, mint saját maguknak.²⁸

Abból következően, hogy a kereskedelmi forgalomban kapható állateledelek kiválasztását több heterogén tényező befolyásolja, a jogalkotás az állateledelek címkézést érintő szabályok kialakításakor a transzparens és valós információk feltüntetésének biztosítására törekszik, ezzel garantálva a fogyasztók védelmét.

4. Az állatételismer fogalma és kategóriái

Az élelmiszerjog meghatározó alapját képezi az élelmiszer és állatételismer fogalmak, amely kategóriák közötti különbségtétel az EU és USA jogában egyaránt megjelenik a food és az animal feed képében. Az élelmiszer alapvetően az emberi fogyasztásra szánt, míg az állatételismer az állatok takarmányozására szolgáló készítményeket jelöli. Jellemző továbbá, hogy az állatételismer gyűjtőfogalmán belül több, különböző összetételű állati fogyasztásra szánt élelmiszerkategória található, így például takarmánykeverék (compound feed), a teljes értékű takarmány (complete feed), a kiegészítő takarmány (complementary feed), valamint a különleges táplálkozási célokra szánt takarmány (dietetic feed).²⁹ Ez utolsó kategóriával kapcsolatban kiemelést érdemel, hogy az EU területén a pontos felhasználásukról rendeleti szinten jegyzék készült.³⁰

Mind az USA és az EU vonatkozásában az állatételismer előállítását, kereskedelmi forgalomba hozatalát, összetételét és címkézését szigorú szabályozás bástyázza körül. Azonban kifejezetten a kedvtelésből tartott állatok élelmiszerét érintő jogi szabályozás sem a kontinentális (EU) sem az angolszász (USA) jogterületen nem jellemző. A házikedvencek eledelét érintő speciális rendelkezések a takarmányokra vonatkozó és az állatjóléti szabályokban érhetők nyomon. Az USA esetében a szabályozás két szinten valósul meg akként, hogy az állami és szövetségi szabályok egymással korrelációban állnak. Az EU területén a különböző nemzeti, kulturális, földrajzi és étkezési szokásokból eredő heterogenitás kihívások elé állítja a jogalkotást, azonban

28 SCHLEICHER, Molly – CASH, Sean B – FREEMAN, Lisa M: Determinants of pet food purchasing decisions. *The Canadian veterinary journal*, 2019, 60 (6), 644–650.

29 PARR, Jacqueline – REMILLARD, Rebecca: Handling Alternative Dietary Requests from Pet Owners. *The Veterinary clinics of North America. Small animal practice*, 2014, 44 (7) 667–687.

30 A Bizottság (EU) 2020/354 rendelete (2020. március 4.) a különleges táplálkozási célokra szánt takarmányok tervezett felhasználásainak jegyzéke létrehozásáról és a 2008/38/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

az élelmiszerjog vonatkozásában a jogharmonizáció magas fokon áll,³¹ amely az állatélelmiszerek vonatkozásában is egységes képet mutat.

4.1. Az élelmiszer és az állatélelmiszer fogalma az EU jogában

Az Európai Unióban a tág értelemben vett élelmiszer (food) fogalma, rendeleti szinten kerül meghatározásra, amely alapján élelmiszer minden olyan feldolgozott, részben feldolgozott vagy feldolgozatlan anyagot, vagy terméket jelent, amelyet emberi fogyasztásra szánnak, illetve amelyet várhatóan emberek fogyasztanak el. Ezen kívül az élelmiszer fogalmába beletartozik az ital, a rágógumi, valamint az előállítás, feldolgozás vagy kezelés során szándékosan hozzáadott bármely anyag, többek között a víz is. Önmagában a víz, meghatározott megfelelőségi pontok fennállása esetén, az élelmiszer fogalma alá vonható. A rendelet továbbá taxatív felsorolással rögzíti azokat a készítményeket, amelyek nem minősülnek élelmiszernek. Így nem élelmiszer többek között a takarmány, az élőállat,³² a betakarítás előtt álló növények, sem a gyógyszerek, a kozmetikai termékek, a dohány és dohánytermékek, a kábítószeres és pszichotróp anyagok, a szermaradványok és szennyezések.³³

A következő fogalom meghatározás eredményeként, egyszerűen beazonosíthatók az élelmiszernek minősülő és nem minősülő készítmények. Azonban a jogalkotó adós maradt az állatélelmiszer, még szűkebb értelemben a kedvtelésből tartott állatok eledelének (pet food) jogi fogalmának rendezésével, annak ellenére, hogy a kedvtelésből tartott állatok eledelének fogalma, mint a takarmánykeverékek egyik fajtája az Európai Bizottság hivatalos honlapján megjelenik.³⁴ Ugyanakkor az állateledelt elfogyasztó alanyi kör, avagy a kedvtelésből tartott állatok fogalma meghatározásra került. Ez alapján kedvtelésből tartott állat a takarmányozott, tenyésztett vagy tartott, nem élelmiszer-termelés céljából tartott állat, amely olyan fajhoz tartozik,

31 TERLICKA, Klaudyna – JUKES, David: From Harmonisation to Better, Smart and Fit Food Law: Reviewing the Legislators Attempts to Abolish Barriers to Food Trade in the EU. *European Food and Feed Law Review*, 2014, 9 (5), 302–313.

32 Kivéve a forgalomba hozatalra előkészített, emberi fogyasztásra szánt állatok.

33 Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK Rendelete (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról. 1. Fejezet. 2. cikk. a)–h) pontok.

34 European Commission: Animal feed. https://food.ec.europa.eu/safety/animal-feed_en (2022. 09. 31.)

amelyet a Közösségben általában nem használnak emberi fogyasztásra.³⁵ A házikedvenceink eledeleként szolgáló készítmények pontos jogi elhelyezkedésének meghatározása végett a különböző takarmánytípusok áttekintése válik indokolttá.

A takarmány mint jogi gyűjtőfogalom három típust foglal magába: a 1) takarmánykeverék (compound feed), amely legalább két takarmány-alapanyag keveréke, adalékanyagokkal vagy azok nélkül, amelyet állatok etetésére használnak teljes értékű vagy kiegészítő takarmány formájában, 2) a teljes értékű takarmány (complete feed), amely olyan takarmánykeverék, amely összetételénél fogva napi adagként elegendő, valamint a 3) kiegészítő takarmány (complementary feed), amely olyan takarmánykeverék, amely nagy mennyiségben tartalmaz bizonyos anyagokat, de amely összetételénél fogva kizárólag más takarmánnyal együtt kombinálva elegendő napi adagként. Ide kapcsolódóan érdemes megemlíteni a különleges táplálkozási célokra szánt takarmányt (dietetic feed)³⁶, amely speciális összetétele vagy különleges előállítási eljárása folytán különleges táplálkozási célt elégít ki, és ennek köszönhetően világosan megkülönböztethető az általános fogyasztásra használt takarmánytól.³⁷

Nyelvtani értelmezés alapján a legtágabb értelemben vett állatelelmiszerek mint gyűjtőfogalom részét képezik a takarmány, táp és állateledelel fogalmak, amelyek közötti különbség nem csak az élelmiszerek állagában, de az összetevőkben is tapasztalható. A logikai értelmezés útján kitűnik, hogy a kedvtelésből tartott állatok eledele a szűkebb értelemben vett takarmány egyik típusát képező takarmánykeverék fogalma alá illeszthető.

Az állatelelmiszer szektorban használatos állateledelel fogalmak tisztázása álláspontom szerint nem csak elméleti síkon, de a gyakorlatban is relevanciával bír annak okán, hogy az állateledelek összetételét képező hozzávalók köre korlátozott. Az állateledelek összetételével kapcsolatban az állati melléktermékekre vonatkozó rendelet releváns,³⁸ amely az állati melléktermékeket

35 Az Európai Parlament és a Tanács 767/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a takarmányok forgalomba hozataláról és felhasználásáról, az 1831/2003/EK rendelet módosításáról, valamint a 79/373/EGK tanácsi irányelv, a 80/511/EGK bizottsági irányelv, a 82/471/EGK, 83/228/EGK, 93/74/EGK, 93/113/EK és 96/25/EK tanácsi irányelv és a 2004/217/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről. 3. cikk (2) f) pont.

36 Más megfogalmazásban terápiás, diétás takarmány (dietetic feed).

37 767/2009/EK rendelet 3. cikk (2) h) i) j) o) pontok.

38 Az Európai Parlament és a Tanács 1069/2009/EK rendelete (2009. október 21.) a nem emberi fogyasztásra szánt állati melléktermékekre és a belőlük származó termékekre vonatkozó egészségügyi szabályok megállapításáról és az 1774/2002/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: 1069/2009/EK rendelet).

három kategóriába rendezi. A szabályozás értelmében állati melléktermékek, az állatok teljes teste vagy testrészei, állati eredetű termékek, vagy más, állatokból nyert termékek, amelyeket nem emberi fogyasztásra szántak, beleértve a petesejteket, embriókat és a spermát is.³⁹ Az 1069/2009/EK rendeletben felállított három kategóriákba, egymástól eltérő állati melléktermékek tartoznak, de kizárólag a harmadik kategóriába tartozó állati melléktermékeket lehet felhasználni a kedvtelésből tartott állatok eledelében.⁴⁰

Végül az állatélelmiszerekkel kapcsolatban érdemes megemlíteni az állatgyógyászati készítményeket, amelyek meghatározását az 2019/6 EU rendelet elvégzi akként, hogy négy diszkonjunktív feltétel közül legalább egynek a fennállását megköveteli. Ezek alapján állatgyógyászati készítmény bármely anyag vagy anyagok bármely keveréke, amely 1) olyan készítmény, amelynek az állati betegségek kezelésére vagy megelőzésére szolgáló jellemzőket tulajdonítanak, 2) farmakológiai, immunológiai vagy metabolikus hatások kiváltása révén az állatok valamely élettani funkciójának helyreállítására, javítására vagy módosítására állatokon történő alkalmazásra vagy állatoknak történő beadásra szánják, 3) orvosi diagnózis felállítása érdekében állatokon történő alkalmazásra szánják, 4) állatok eutanáziájára szánják.⁴¹

Az EU területén a kedvtelésből tartott állatok különböző célú élelmezését vagy gyógyítását szolgáló készítmények jogi meghatározását követően áttérek az USA területén irányadó állatélelmiszert érintő fogalmak vizsgálatára az előbbi tematika analógiája mentén haladva.

4.2. Az élelmiszer és az állatélelmiszer fogalma az USA jogában

Az Amerikai Egyesült Államokban az élelmiszer (food) jogi fogalmát a Szövetségi Kódex rendezi, amely szerint az élelmiszer 1) az emberek vagy állatok élelmezésére vagy itatására szolgáló készítmény, 2) a rágógumi és 3) bármely ilyen készítmény összetevője.⁴² A szabályozásban az állatélelmiszer (animal feed) külön kategóriát képez, amely olyan kifejezetten az állatok élelmezésére szolgáló készítmény, amelyet az állat étrendjének lényeges tápanyagforrása-ként használnak, és amely nem korlátozódik az állat kizárólagos táplálékául

39 1069/2009/EK rendelet 3. cikk. 1. pont.

40 1069/2009/EK rendelet 14. cikk d) iii. alpont és e) pontjai.

41 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/6 rendelete (2018. december 11.) az állatgyógyászati készítményekről és a 2001/82/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: (EU) 2019/6 Rendelet) 4. cikk (1).

42 21 U.S.C. Title 21. § 321 - Definitions; generally (f).

szolgált keverékre.⁴³ Azonban az amerikai jogalkotás a kedvtelésből tartott állatok eledelének (pet food) jogi fogalmával adós maradt. Ettől függetlenül érzékelhető, hogy az animal feed egy tágabb kategóriát jelöl, amely minden olyan állatételmiszert magában foglal, amely a haszonállatok etetését és takarmányozását szolgálja. Logikai értelmezés útján következtethető, hogy az animal feed részét képezi a szűkebb értelemben vett pet food, amely kategória alapvetően a kedvtelésből tartott háziállatok eledelét jelöli.⁴⁴

Az állatételmiszerekkel kapcsolatban végül érdemes megemlíteni a gyógyszerek (drug) gyűjtőfogalmát, ahova tartozó készítményeket felhasználásuk alapján további kettő alkategóriákba rendezhetünk, mint emberi és állatgyógyszerek. A szabályozás alapján gyógyszernek minősül bármely olyan anyag, amelyet emberek vagy állatok betegségének megelőzésére vagy kezelésére, enyhítésére termékként jelenítenek meg, valamint az emberek vagy állatok valamely élettani funkciójának helyreállítása, javítása vagy módosítása, illetve az orvosi diagnózis felállítása érdekében az emberi szervezetben vagy emberi szervezeten alkalmazhatók.⁴⁵ A jogszabály ezen kívül az új állatgyógyszer (new animal drug) fogalmával is operál, amely kifejezetten az állatoknak készített állatgyógyszereket és gyógyszeres takarmányokat jelöli.⁴⁶ A gyógyszeres takarmány (medicated feed) egy speciális gyűjtőfogalom, amely további kettő ún. B és C típusú gyógyszeres takarmányokat (Type B medicated feed, Type C medicated feed) foglal magába.⁴⁷

Az USA területén a kedvtelésből tartott állatok eledelét képező pet food, illetőleg a gyógyulásukat szolgáló animal drug készítmények jogi meghatározását követően előbb az EU majd az USA területén irányadó állatételmiszer szabályozást mutatom be, az állateledel forgalmazására és címkézésére szorítkozva.

5. Az állatételmiszereket érintő EU szabályozás

Az Európai Unió az élelmiszerjog vonatkozásában rendeletek és irányelvek formájában szabályozza az emberi és állati fogyasztásra szánt élelmiszerek összetételét, előállítását, feldolgozását, forgalmazását és azok címkézését. Az ágazatot érintő szabályozással kapcsolatban jellemző még a jogi kötőerővel

43 21 U.S.C. Title 21. § 321 - Definitions; generally (w).

44 U.S. Food and Drug Administration: Animal Feed Regulations. <https://www.fda.gov/animal-veterinary/animal-health-literacy/animal-feed-regulations> (2022. 09. 13.)

45 21 U.S.C. 321 (g) (1) (B) & (C).

46 21 U.S.C. 321 (v) (1)–(2).

47 21 U.S.C. 558.3 (b) (8).

nem rendelkező iránymutatások jelenléte, ezek közül a Bizottság ajánlásai⁴⁸ és az EFSA (European Food Safety Authority) útmutatói⁴⁹ jelölhetők meg.

Jogtörténeti kitekintésként álljon itt, hogy a 20. század végén az Európai Bizottság az ún. élelmiszer-biztonságról szóló fehér könyvben egységes megközelítést dolgozott ki annak érdekében, hogy az élelmiszerek biztonságát a termelőtől a fogyasztóig biztosítsa. A fehércső az egész élelmiszer-ellátási láncot lefedi, így például a takarmánytermelést, az elsődleges mezőgazdasági termelést, az élelmiszer-feldolgozást, a tárolást, a szállítást és a kiskereskedelmi értékesítést.⁵⁰

A fehércső relevanciája, hogy lapjain lefektetésre kerültek az EU élelmiszer-biztonsági és táplálkozási politikájának alapelvei. Ezek az alapelvek pedig az emberi fogyasztásra szánt élelmiszerek mellett, az állateledelekre is vonatkoznak. A továbbiakban az EU területén az állatelelmiszerek forgalomba hozatalának és az állateledelek címkézési szabályainak rövid ismertetésére szorítkoznánk.

5.1. Az állatelelmiszerek forgalomba hozatala az EU-ban

A forgalomba hozatal jogi fogalmát a 178/2002 EK rendelet rendezi, amely alapján a forgalomba hozatal élelmiszer vagy takarmány készentartása eladás céljára, beleértve az élelmiszer vagy takarmány eladásra való felkínálását vagy az élelmiszerek és takarmányok ingyenes vagy ellenérték fejében történő átadásának bármely egyéb formáját, valamint az élelmiszerek és takarmányok eladását, forgalmazását vagy átadásának egyéb módját.⁵¹

Az élelmiszerek, mint emberi fogyasztásra szánt készítmények, valamint

48 Lásd: A Bizottság ajánlása takarmány-alapanyagok, takarmányadalékok, biocid termékek és állatgyógyászati készítmények egymástól való megkülönböztetését segítő iránymutatások kialakításáról.

Lásd továbbá: A Bizottság (EU) 2016/1319 ajánlása (2016. július 29.) a 2006/576/EK ajánlásnak a kedvtelésből tartott állatok takarmányában előforduló deoxinivalenol, zearalenon és ochratoxin-A tekintetében való módosításáról.

49 Lásd: Guidance on good practice in conducting scientific assessments in animal health using modelling. Guidance on Risk Assessment for Animal Welfare.; Guidance for the preparation of dossiers for zootechnical additives. Guidance for the preparation of dossiers for nutritional additives. Guidance for the preparation of dossiers for sensory additives. Guidance for the preparation of dossiers for technological additives.

50 COM (1999) 719 final. https://food.ec.europa.eu/system/files/2018-09/gfl_white-paper_food-safety_2000_en.pdf (2022. 08. 03.)

51 Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról. 3. cikk 8. pont.

a takarmányok, mint állatok táplálására szánt készítmények forgalomba hozatala az élelmiszerbiztonsági vagy takarmánybiztonsági követelmények megtartása mellett lehetséges. Alapvető élelmiszerbiztonsági követelmény, hogy a nem biztonságos élelmiszer nem hozható forgalomba. Az élelmiszer pedig akkor nem biztonságos, ha az egészségre ártalmas vagy emberi fogyasztásra alkalmatlan.⁵² Ennek a rendelkezésnek az analógiájaként jelentkezik azon takarmánybiztonsági követelmény, amely szerint a nem biztonságos takarmány nem hozható forgalomba, illetve nem használható fel élelmiszertermelés céljára tartott állatok takarmányozására. A takarmány pedig akkor tekinthető nem biztonságosnak a rendeltetési céljára alkalmatlannak, ha kiderül, hogy az emberek vagy az állatok egészségére ártalmas vagy az élelmiszertermelés céljára tartott állatokból előállított élelmiszer emberi fogyasztás céljára nem biztonságos.⁵³

A forgalomba hozatal szabályozása a kedvtelésből tartott állatok eledelének vonatkozásában is hasonlóságot mutat. Ez esetben állateledelek forgalomba hozatalának és használatának előfeltétele a takarmány biztonságossága, vagyis a takarmány azon tulajdonsága, hogy nincs közvetlen káros környezeti vagy állatjóléti hatása. További követelmény pedig, hogy az állateledelek forgalomba hozatalára is megfelelően alkalmazni kell a takarmányok forgalomba hozatalára megállapított követelményeket, figyelemmel arra, hogy az állateledelek a takarmányok tág kategóriájába tartoznak.⁵⁴

Ezzel szemben a különleges táplálkozási célokra szánt takarmányokra, szigorúbb forgalomba hozatali szabályok vonatkoznak. Ezeknek a készítményeknek a forgalomba hozatala csak akkor lehetséges, ha tervezett felhasználásuk szerepel a tervezett felhasználások létrehozott jegyzékében⁵⁵ és megfelel az említett jegyzékben foglalt különleges táplálkozási célra vonatkozó lényegi táplálkozási jellemzőknek.⁵⁶ Vagyis ez esetben a forgalomba hozatal egy kétlépcsős követelményrendszer teljesítése esetén lehet eredményes.

A takarmányok forgalomba hozatalát érintő szabályokkal kapcsolatban érdemes megemlíteni egyrészt a takarmányban használt takarmány-adalékanyagokra vonatkozó forgalombahozatali, másrészt az állatgyógyászati

52 178/2002 EK rendelet 14. cikk (1)–(2) a) b) pontok.

53 178/2002 EK rendelet 15. cikk (1)–(2).

54 767/2009/EK rendelet 4. cikk: (1) a)–b) pontok és (2) cikk.

55 A Bizottság (EU) 2020/354 Rendelete (2020. március 4.) a különleges táplálkozási célokra szánt takarmányok tervezett felhasználásainak jegyzéke létrehozásáról és a 2008/38/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

56 767/2009/EK rendelet 9. és 10. cikkek.

készítmények forgalomba hozatalára vonatkozó szabályokat figyelemmel arra, hogy ebben a két esetkörben némileg eltérő szabályok érvényesülnek.

Az első esetkör a takarmányban használt takarmány-adalékanyagokra⁵⁷ vonatkozik. Az ilyen anyag csak akkor hozható forgalomba, dolgozható fel vagy használható, ha jogszabály alapján kiadott engedély hatálya alá tartozik, a jogszabályban meghatározott felhasználási feltételek, az anyag engedélyében meghatározott feltételek, továbbá a jogszabályban meghatározott címkézési feltételek teljesülnek.⁵⁸ Ezen túlmutatóan szintén engedélyeztetni kell az új takarmány-adalékanyag vagy egy takarmány-adalékanyag új alkalmazását.⁵⁹

A második esetkör az állatgyógyászati készítmények forgalomba hozatalára vonatkozik. Az állatgyógyászati készítmény csak akkor hozható forgalomba, ha arra egy illetékes hatóság, vagy jogszabályban meghatározott szerv megadta a forgalombahozatali engedélyt. Lényeges továbbá, hogy a megadott engedély korlátlan ideig érvényes, de azt kizárólag az Unió területén letelepedett kérelmezőnek lehet kiadni.

Az állateledeleket érintő forgalomba hozatali fő szabálytól, amely szigorú és következetes, a tagállamoknak lehetősége van eltérni és szűk körben mentességet engedélyezni. A mentesség kizárólag a kedvtelésből tartott állatokra, az akváriumban vagy tóban tartott állatok, díszhalak, díszmadarak, postagalambok, terráriumban tartott állatok, kistrágyacsálók, vadászgörények és nyulak számára előállított állatgyógyászati készítményekre alkalmazható. A kivételszabály alkalmazhatóságának további korlátját képezi, hogy a mentesség alá eső állatgyógyászati készítmények kiadása nem lehet állatorvosi vényhez kötve, továbbá a tagállamokban minden szükséges intézkedést meg kell tenni annak megelőzésére, hogy az állatgyógyászati készítményeket engedély nélkül, a felsorolt állatokon kívül, más állatokon is felhasználják.⁶⁰

Látható, hogy az állateledelek forgalomba hozatalára vonatkozó szabályozásban visszatükröződik a fokozatosság elve figyelemmel arra, hogy a különleges táplálkozási célokra szánt takarmányokra, illetve az állatgyógyászati készítményekre szigorúbb forgalomba hozatali követelmények vonatkoznak. Ezen túlmutatóan a szabályozásra az alaposság is jellemző, hiszen nem csak

57 CRAIG, Mark: Additives in pet food: are they safe? *Journal of Small Animal Practice*, 2021, 62 (8), 1–12.

58 Az Európai Parlament és a Tanács 1831/2003/EK rendelete (2003. szeptember 22.) a takarmányozási célra használt adalékanyagokról. 3. cikk (1) a)–c) pontok.

59 1831/2003/EK rendelet 4. és 7. cikkek.

60 Az Európai parlament és a Tanács (EU) 2019/6 Rendelete (2018. december 11.) az állatgyógyászati készítményekről és a 2001/82/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. 5. cikk (1)–(6) cikkek.

a kész takarmányok, de az adalékanyagok forgalomba hozatala és engedélyezése is a szabályozás tárgyát képezi.

5.2. Az állatéllelmiszerek címkézése az EU-ban

Amíg az állateledelek forgalomba hozatala esetén az élelmiszer- és takarmánybiztonsági előírásokra helyezik a hangsúly, addig a címkézés szabályozása során döntően a fogyasztók valóságnak megfelelő és transzparens tájékoztatása kerül előtérbe. Ennek oka többek között, hogy a címkén található tartalom a fogyasztó vásárlását befolyásolhatja. Az állateledelek címkézését, kizserelését és csomagolását érintően az általános élelmiszerjogról szóló 178/2002/EK rendelet általános elvi követelményként arról rendelkezik, hogy a fogyasztók rendelkezésére bocsátott információk, állítások nem lehetnek megtévesztők.⁶¹ Ez az általános elvi követelmény – a címkézési szabályok mellett – a 767/2009/EK rendeletben is megjelenik.⁶² Kitekintésként álljon itt, hogy a megtévesztő tartalom tilalma nem az élelmiszerjog kizárólagos sajátossága, lévén a versenyjogi szabályok⁶³ meghatározó részét képezi a megtévesztő reklámok tilalma.⁶⁴

A címkén feltüntetett információk – alapvetően állítások útján – esetlegesen vásárlást befolyásoló impulzusokat generálhatnak. Az állítás általános értelemben olyan közlés vagy ábrázolás – beleértve a képi, grafikus vagy jelképes ábrázolás bármely formáját –, amely a közösségi vagy nemzeti jogszabályok szerint kötelező, és amely kijelenti, sugallja vagy sejteti, hogy az élelmiszer különleges jellemzőkkel rendelkezik.⁶⁵ Az állítások speciális csoportját képezik azon állítások, amelyek a tápanyag-összetételre, az egészségre vagy a betegségek kockázatának csökkentésére vonatkoznak. Az állítások közötti

61 178/2002/EK rendelet 6. cikk.

62 Az Európai Parlament és a Tanács 767/2009/EK Rendelete (2009. július 13.) a takarmányok forgalomba hozataláról és felhasználásáról, az 1831/2003/EK rendelet módosításáról, valamint a 79/373/EGK tanácsi irányelv, a 80/511/EGK bizottsági irányelv, a 82/471/EGK, 83/228/EGK, 93/74/EGK, 93/113/EK és 96/25/EK tanácsi irányelv és a 2004/217/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről. 11. cikk.

63 BUIJTÁR Zsolt: *Hitel- és számlaszerződések*. In: KECSKÉS András – FERENCZ Barnabás (szerk.) *Üzleti jog II.: Üzleti szerződések, Iparjogvédelem, Tőkepiaci jog, Fogyasztóvédelem, Versenyjog, Reklámjog*. Budapest, Menedzser Praxis Kiadó, 2018, 78–85.

64 Az Európai Parlament és a Tanács 2006/114/EK Irányelve (2006. december 12.) a megtévesztő és összehasonlító reklámról (kodifikált változat) (EGT vonatkozású szöveg). 2. cikk b) pont.

65 Az Európai Parlament és a Tanács 1924/2006/EK Rendelete (2006. december 20.) az élelmiszerekkel kapcsolatos, tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állításokról. 2. cikk 2. 1. alpont.

differenciálás a szabályozásban is visszatükröződik figyelemmel arra, hogy az állateledelcímken feltüntetett tartalom a fogyasztó vásárlását befolyásolhatja, tilalmazott a megtévesztő, valótlan tartalom megjelenítése.

A fentebb leírtak fényében a címkézési adatok terméken való megjelenítésével szemben általános követelmény, hogy azokat az állateledel külső, könnyen látható részen kell feltüntetni, tisztán látható módon és jól olvashatóan, letörölhetetlenül, valamint legalább a forgalomba hozatal helye szerinti tagállam vagy régió egyik hivatalos nyelvén. További követelmény, hogy a kötelező címkézési adatoknak könnyen azonosítható módon, egyéb információ által el nem fedetten kell megjeleníteniük, egyben továbbíthatónak kell lenniük az egész élelmiszerláncon keresztül, ezzel lehetővé téve a takarmány végső felhasználójának a tájékoztatását.⁶⁶ Az információkat olyan színben, betűtípussal és méretben kell feltüntetni, amely nem szorítja háttérbe vagy nem emeli ki az információ egyik részét sem, kivéve, ha a kiemelésnek a célja, hogy biztonsági figyelmeztetésekre hívja fel a figyelmet.⁶⁷

Az általános állítások esetében nem tilalmazott, hogy a takarmány-alapanyag és az összetett takarmány címkézése és kiszemelése felhívja a figyelmet egy bizonyos anyag takarmányban való meglétére vagy hiányára, különleges táplálkozási jellemzőkre vagy folyamatra, vagy az előbb említettek valamelyikéhez kapcsolódó különleges funkcióra. Az ilyen jellegű figyelemfelhívó állításoknak korlátját képezi a tárgyilagosság, közérthetőség és tudományos alátámasztottság.

Ezzel szemben a speciális állítások, így különösen a táplálás optimalizálásáról és az élettani állapot támogatásáról és védelméről szóló állítások, szigorúbb megítélés alá esnek. Ezekben az esetekben tilos azt állítani, hogy az állateledel segítségével megelőzhető, kezelhető vagy gyógyítható valamilyen betegség.⁶⁸

Az állateledel címkézését érintő általános elvi elvárásokon, megjelenítési előírásokon túlmutatóan, a címkén megjelenő adattartalom is szigorú szabályozás tárgyát képezi. Az állateledel címkéjén megjelenő adatok köre kettéválik kötelező, valamint egyéb addicionális adatokra. Az előbbi csoportba tartozó informatív adatok megjelenítése kötelező, míg az utóbbi önkéntes címkézési adatok megjelenítése opcionális lehetőség, viszont feltüntetésük esetén összhangban kell állniuk az általános elvekkel.⁶⁹ A kötelező címkézési adatok jelentőségét jól tükrözi, hogy a 767/2009/EK rendelet, a takarmány-alapanyagot vagy összetett takarmány forgalomba hozatalát az alábbi

66 767/2009/EK rendelet 12. cikk (5).

67 767/2009/EK rendelet 14. cikk (1)–(3).

68 767/2009/EK rendelet 13. cikk (1) a)–b) és (2)–(3).

69 767/2009/EK rendelet 22. cikk.

hét (7) általános kötelező adat megjelenítésétől teszi függővé:

1. a takarmány fajtája;
2. a címkézésért felelős takarmányipari vállalkozó neve vagy vállalkozásának neve és címe;
3. a címkézésért felelős személy létesítményének engedélyezési száma;
4. a tétel hivatkozási száma;
5. szilárd termékek esetében tömegegységben, folyékony termékek esetében pedig tömeg- vagy térfogategységben kifejezett nettó mennyiség;
6. a takarmány-adalékanyagok listája;
7. nedvességtartalom.⁷⁰

Maguk a kötelező módon feltüntetendő címkézési adatok köre attól függően alakul, hogy milyen táplálkozási célt szolgál az adott állateledelel. A hagyományos állateledelek címkéjével szemben a takarmány-alapanyagokra, az összetett takarmányra, a különleges táplálkozási célokra szánt takarmányokra, a kedvtelésből tartott állatok eledelére, valamint a nem megfelelő takarmányok címkéjére, a jogalkotás többlet adatok megjelenítését írja elő.⁷¹ Ilyen többlet adat például, hogy a kedvtelésből tartott állatok eledelének címkéjén fel kell tüntetni egy díjmentesen hívható telefonszámot, hogy a fogyasztó a tájékoztatást kaphasson az eledelben található takarmány-adalékanyagokról, illetve az eledelben található azon takarmány-alapanyagokról, amelyeknek csak a kategóriája került megjelölésre.⁷²

Az állateledelel címkézésével összefüggésben érdemes megemlíteni a több évtizede érvényben lévő 82/475/EGK irányelvet, amely megállapítja azt a 19 összetevő kategóriát, amelyeket a kedvtelésből tartott állatok összetett takarmányának címkézésénél fel lehet tüntetni az egyes összetevők helyett, ezzel egyszerűsítve és átláthatóbbá téve a fogyasztói tájékoztatást.⁷³

A címkézésre vonatkozó szabályok és előírások megtartását a rendelet védelemben részesíti, így különösen a kötelező címkézési adatok feltüntetésének elmulasztása vagy a pontatlan adatközlés mind olyan esetkör, amely a címkézésért felelős személy⁷⁴ felelősségét megalapozza.

70 767/2009/EK rendelet. 15. cikk a)–g) pontok.

71 767/2009/EK rendelet 16–20. cikkek.

72 767/2009/EK rendelet 19. cikk (a)–(b) pontok.

73 A Bizottság irányelve (1982. június 23.) a kedvtelésből tartott állatok összetett takarmányának címkézéséhez használható összetevő-kategóriák megállapításáról (82/475/EGK). Melléklet 1–19.

74 Lásd: 767/2009/EK rendelet 12. cikk (1). A címkézésért felelős személy a takarmányt először forgalomba hozó takarmányipari vállalkozó vagy, adott esetben az a takarmányipari vállalkozó, akinek neve vagy vállalkozása neve alatt a takarmányt forgalomba hozzák.

Végül az EU területén az állateledelek címkézési szabályaival összefüggésben, megemlítendő a FEDIAF gondozásában megjelent „A kedvtelésből tartott állatok eledelére vonatkozó helyes címkézési gyakorlat” kódex. A kódex jelentősége, hogy a 767/2009 rendelet kazuisztikusnak ható címkézési szabályait egy átlátható egységes logika rendszerbe foglalja,⁷⁵ ezzel nagyban elősegítve a gyakorlati jogalkalmazást.

6. Az állatéllelmiszereket érintő USA szabályozás

Az Amerikai Egyesült Államokban a kedvtelésből tartott állatok eledelét érintő jogi szabályozás szövetségi és állami szinten egyaránt megjelenik, szigorú követelményrendszert felállítva. Az élelmiszerbiztonsági szervezetek közül az Amerikai Egyesült Államok Egészségügyi- és Szociális Minisztériumának (U.S. Department of Health and Human Services, HHS) divíziójaként működő Élelmiszerbiztonsági és Gyógyszerészeti Hivatal (U.S. Food and Drug Administration, FDA) emelhető ki. Az FDA alapvető feladata a közegészségügy helyes kialakítása és megőrzése. Feladatának megvalósítása érdekében többek között az étrend-kiegészítőkre, a gyógyszerekre és az állateledelekre is kiterjedő szabályokat vezet be, illetve ellenőrzéseket végez.⁷⁶ Az FDA által felállított szabályozás kiterjed mind a kész állateledelekre, mind azoknak az összetételére.⁷⁷

Az állateledeleket érintő szabályozással összefüggésben érdemes megemlíteni az Amerikai Takarmány-ellenőrzési Hivatalok Szövetségét (Association of American Feed Control Officials, AAFCO),⁷⁸ valamint az Amerikai Takarmányipari Szövetséget (American Feed Industry Association, AFIA). Az AAFCO gondozásában megjelenő ajánlások és modellszabályok útmutatásul szolgálnak az államoknak, nagyban elősegítve az állat élelmiszerbiztonsági szabályozás egységesítését. Az AFIA létjogosultsága pedig többek között az államok közötti élelmiszerkereskedelemre vonatkozó szabályok közelítésében és egyszerűsítésében kifejtett tevékenységében jelölhető meg. Az AIFA az egyes államok takarmányozási törvényei közötti kereskedelem egyszerűsítését

75 FEDIAF: Labelling. <https://europeanpetfood.org/self-regulation/labelling/> (2022. 08. 01.)

76 U.S. Food and Drug Administration: What We Do. <https://www.fda.gov/about-fda/what-we-do#:~:text=FDA%20Basics-,FDA%20Mission,and%20products%20that%20emit%20radiation.> (2022. 08. 08.)

77 U.S. Food and Drug Administration: Pet Food. <https://www.fda.gov/animal-veterinary/animal-food-feeds/pet-food> (2022. 08. 28.)

78 Az AAFCO nem rendelkezik szabályozási hatáskörrel, nem végez állatéllelmiszer engedélyezési tevékenységet.

célozza, ezzel eligazodást nyújtva a kazuisztikus szabályozásban.⁷⁹

Jogtörténeti kitekintésként megjegyezhető, hogy az állatoknak szánt élelmiszereket érintő első releváns szövetségi jogszabály az 1938-as – azóta többször módosított – élelmiszer-, gyógyszer- és kozmetikai törvény (Food, Drug, and Cosmetic Act of 1938, FD&C Act), amelynek célja, az emberi és állati élelmiszerek biztonságának és megfelelő címkézésének biztosítása.⁸⁰ A területet érintő nagyobb volumenű reform a 2011-ben megjelent FSMA (Food Safety Modernization Act) jogszabályhoz köthető. A jogszabály lehetővé tette az FDA számára a közegészségügy magasabb fokú védelmének biztosítását azáltal, hogy a korábbi reaktív szabályozás helyébe a proaktív szemléletmód lépett, másként megfogalmazva a jogsértések orvoslása helyett a jogsértések megelőzésére fókuszáló, kockázat-központú rendszer került előtérbe.⁸¹ A továbbiakban az USA területén az állatelelmiszerek forgalomba hozatalának és az állateledelek címkézési szabályainak rövid ismertetésére szorítkozom.

6.1. Az állatelelmiszerek forgalomba hozatala az USA-ban

Amíg az egyik oldalról a kutya- és macskaeledelek, valamint más kedvtelésből tartott állatok eledelének gyártását az FDA szabályozza, addig az állateledelek forgalomba hozatalához – az összetevők megfelelőségének ellenőrzéséhez – főszabály szerint nincs szükség az FDA előzetes jóváhagyásához. Ennek oka egyrészt, hogy a legtöbb állateledelel összetevő biztonságosnak tekinthető így például a hús, a baromfi és a gabonafélék. Más anyagok esetében az FD&C Act azon rendelkezése érvényesül, amely alapján minden olyan anyag, amit mesterségesen adnak az élelmiszerhez főszabály szerint olyan élelmiszer-adalékanyagként minősül, amely kizárólag az FDA által történő

79 FEDIAF: Code of Good Labelling Practice for Pet Food. 2019. <https://www.afia.org/issues/feed-food-safety/history-of-feed-regulations/> (2022. 08. 21.)

80 U.S. Food and Drug Administration: Part II: 1938, Food, Drug, Cosmetic Act. <https://www.fda.gov/about-fda/changes-science-law-and-regulatory-authorities/part-ii-1938-food-drug-cosmetic-act#:~:text=FDR%20signed%20the%20Food%2C%20Drug,adequate%20directions%20for%20safe%20use.> (2022. 09. 07.); Állami szinten elsőként 1885-ben Connecticutban általános élelmiszertörvényt fogadtak el, amely rendelkezéseket tartalmazott az emberek és állatok számára történő élelmiszer-értékesítés szabályozására. Lásd: AFIA: How Is Feed and Pet Food Regulated in the United States? <https://www.afia.org/issues/feed-food-safety/history-of-feed-regulations/> (2022. 09. 10.)

81 U.S. Food and Drug Administration: FDA's Regulation of Pet Food. <https://www.fda.gov/animal-veterinary/animal-health-literacy/fdas-regulation-pet-food#additives> (2022. 08. 22.)

forgalomba hozatal előtti felülvizsgálata és jóváhagyása esetén kerülhet az állateledelbe.⁸² Ugyanakkor a főszabály alól kivételt képeznek az ún. GRAS (Generally Recognized As Safe) sztenderdnek megfelelő anyagok, ezek olyan összetevők, amelyek szakértői biztonsági vizsgálaton vettek részt és bebizonyosodott, hogy rendeltetésszerű használatuk esetén nem okoznak kárt.⁸³ A GRAS összetevők lehetnek például az ásványi anyagok, a vitaminok, ízesítők vagy a meghatározott tartósítószer.⁸⁴

Az állatételmiszerekkel szemben az állatgyógyszerek forgalomba hozatalához főszabály szerint az FDA előzetes jóváhagyása szükséges.⁸⁵ A jogszerűen forgalomba hozott készítmények pedig három kategóriába sorolhatók, ezek 1) a jóváhagyott, 2) a feltételesen jóváhagyott és 3) az indexelt állatgyógyszerek.

A jóváhagyott állatgyógyszerek sikeresen teljesítették az új állatgyógyászati készítmény iránti kérelem (New Animal Drug Application, NADA) eljárást és megkapták az Állatorvosi Központ (Center for Veterinary Medicine, CVM) jóváhagyó pecsétjét. Ezek a készítmények eleget tesznek a biztonság és hatékonyság követelményének, így forgalomba hozataluk nincs akadályozva.⁸⁶

A feltételesen jóváhagyott állatgyógyszerek olyan készítmények, amelyek nem felelnek meg a hatékonyság követelményének, így teljes jóváhagyásuk elmarad, ennek okán felhasználásuk állatok meghatározott körére szűkül (pl. 70.000 kutya, 120.000 macska). Az ilyen szerek feltételes jóváhagyása egy évig érvényes, amely kérelemre megújítható, de a feltételes jóváhagyás állapota legfeljebb 5 évig tarthat.⁸⁷

Az indexelt állatgyógyszerek olyan készítmények, amelyek szerepelnek az FDA jogszerűen forgalomba hozott, nem engedélyezett új állati gyógyszerek indexében. Ezek olyan de iure nem engedélyezett készítmények, amelyek de facto jogszabályi keretek között jogszerűen forgalmazhatók. Felhasználásuk

82 U.S. Food and Drug Administration: Pet Food. <https://www.fda.gov/animal-veterinary/animal-food-feeds/pet-food> (2022. 09. 10.)

83 FD&C Act § 201 (s); FD&C Act, § 409 (c) (3).

84 U.S. Food and Drug Administration: Generally Recognized as Safe (GRAS). <https://www.fda.gov/food/food-ingredients-packaging/generally-recognized-safe-gras> (2022. 08. 22.)

85 U.S. Food and Drug Administration: Unapproved Animal Drugs. <https://www.fda.gov/animal-veterinary/compliance-enforcement/unapproved-animal-drugs> (2022. 08. 22.)

86 U.S. Food and Drug Administration: From an Idea to the Marketplace: The Journey of an Animal Drug through the Approval Process. <https://www.fda.gov/animal-veterinary/animal-health-literacy/idea-marketplace-journey-animal-drug-through-approval-process> (2022. 08. 28.)

87 U.S. Food and Drug Administration: Conditional Approval Explained: A Resource for Veterinarians. <https://www.fda.gov/animal-veterinary/resources-you/conditional-approval-explained-resource-veterinarians> (2022. 08. 28.)

alapvetően a nem élelmiszertermelő állatfajokra, mint például a kedvtelésből tartott madarakra, hörcsögökre és díszhalakra korlátozódik.⁸⁸

Az állatételiszerek forgalomba hozatalával összefüggésben végül érdemes megemlíteni az ún. jelenlegi helyes gyártási gyakorlatot (Current Good Manufacturing Practice, CGMP). A CGMP olyan garanciális szabályokat jelöl, amelyeket az iparág különböző jogszabályai tartalmaznak, célja a gyártási folyamat minőségének garantálása, amely csak akkor garantálható, ha a teljes gyártási folyamatot pontosan előírt és ellenőrzött módon hajtják végre a gyártók. A CGMP alapvetően a gyógyszeriparban nyer alkalmazást, de az állatételiszerek előállítása során is meghatározó jelentőséggel bír, lévén kizárólag a lefektetett szabályok betartásával biztosítható a kedvtelésből tartott állatok eledelében felhasznált összetevők biztonsága.⁸⁹

6.2. Az állatételiszerek címkézése az USA-ban

Az állateledek megfelelő címkézését érintő szabályozás állami és szövetségi szinten történik.⁹⁰ A kétszintű szabályozás egymással korrelációban áll figyelemmel arra, hogy szövetségi szinten az általános, minden állatételiszerre vonatkozó előírások a jellemzők, amelyek érvényesüléséért az FDA felel. Az általános szabályozást kiegészítve állami szinten, a speciális, részletszabályok a meghatározóak. Érdekes, hogy az államoknak jogilag nyitott a lehetősége arra, hogy saját címkézési előírásokat állapítsanak meg és alkalmazzanak, amelyek eltérhetnek egymástól. Viszont a gyakorlatban az államok többsége az AAFCO által lefektetett modellszabályokat veszi alapul, ezzel elősegítve az államok közötti egységes állateledel címkézési szabályok kialakítását, a gyakorlati jogalkalmazás egyszerűsítését.⁹¹ Az AAFCO modellszabály alapján az állateledel címkéjének az alábbi nyolc elemet kötelező tartalmaznia:

1. márka és terméknév,

88 U.S. Food and Drug Administration: The Index of Legally Marketed Unapproved New Animal Drugs for Minor Species. <https://www.fda.gov/animal-veterinary/minor-use/minor-species/index-legally-marketed-unapproved-new-animal-drugs-minor-species> (2022. 08. 28.)

89 U.S. Food and Drug Administration: Facts About the Current Good Manufacturing Practices (CGMPs). <https://www.fda.gov/drugs/pharmaceutical-quality-resources/facts-about-current-good-manufacturing-practices-cgmps> (2022. 08. 22.)

90 HORMOZI, Sarah: Regulating the pet food industry. *Veterinary Record*, 2020, 186 (3), 287.

91 U.S. Food and Drug Administration: Pet Food Labels - General. <https://www.fda.gov/animal-veterinary/animal-health-literacy/pet-food-labels-general> (2022. 08. 23.)

2. fajtamegjelölés, amely számára a kedvtelésből tartott eledel készült,⁹²
3. mennyiség (nettó tömeg),
4. egyes tápanyagok százalékos arányának feltüntetése,
5. összetevők,
6. táplálkozási megfelelőségi nyilatkozat,⁹³
7. etetési útmutató,
8. a gyártó vagy forgalmazó neve és címe.⁹⁴

Az állateledelcímkén feltüntetendő nyolc kötelező tartalmi elem közül jelen vizsgálódás keretei között röviden a terméknevet érintő rendelkezéseket ismertetem.

A terméknevet az állateledel címkéje tartalmazza, amely termék címke két részre osztható, így megkülönböztethető egymástól 1) a főcímke (principal display panel, PDP)⁹⁵ és 2) az információs panel (information panel, IP)⁹⁶. A főcímke mindig a termék elején található, szemben az információs panellal, amely a termék hátoldalán és oldalán is elhelyezkedhet. A terméknev vonatkozásában négy (4) szabály érvényesül, ezek a 95%-os (95% Rule), a vacsora (Dinner Rule), a valamivel (With Rule) és az íz szabályok (Flavor Rule). Előmenetelben annyit érdemes megjegyezni, hogy mindegyik szabály az állateledel összetételével, a húskoncentráció arányával áll összefüggésben.⁹⁷

A 95%-os szabály elsősorban azokra termékekre vonatkozik, amelyek egy vagy kevés összetevőből készülnek. A szabály lényege, hogy azok az állateledelek, amelyek döntően egy összetevőből például marhahúsból készülnek, és a 'marhahús kutyáknak' terméknev alatt jelennek meg a piacon, akkor az állateledel teljes tömegének legalább 95%-át a víz és egyéb ízesítőanyagok hozzászámítása nélkül, 70%-át víz és egyéb ízesítőanyagok hozzászámítása esetén kell kitennie a hústartalomnak.

A vacsora szabály a nedves- és szárazeledelekre vonatkozik. A szabály alapján azon állateledel, amelynek a hústartalma a teljes tömegének legalább 25%-át

92 Például Marhahúsos kutyatáp vagy lazacos jutalomfalat macskáknak.

93 Arra irányuló tájékoztatást nyújt, hogy az állatelelmiszer teljes vagy kiegészítő értékű és az állat valamennyi életszakaszában vagy meghatározott pl. felnőtt állat élelmezésére szánt.

94 AAFCO: Labeling & Labeling Requirements. <https://petfood.aafco.org/labeling-labeling-requirements#labeling> (2022. 07. 22.)

95 21.CFR. 501.1.

96 21.CFR. 501.2.

97 U.S. Food and Drug Administration: Pet Food Labels - General. <https://www.fda.gov/animal-veterinary/animal-health-literacy/pet-food-labels-general> (2022. 08. 23.)

a víz és egyéb ízesítőanyagok hozzászámítása nélkül vagy legalább 10%-át a víz és egyéb ízesítőanyagok hozzászámítása esetén kiteszi, a terméknevében a vacsora kifejezést fel kell tüntetni, például 'csirke vacsora kutyáknak'. Amennyiben több húsfajtából készül az állateledelel, akkor a hústartalomnak az állateledelel teljes tömegének legalább 25%-át a víz és egyéb ízesítőanyagok hozzászámítása nélkül ki kell tennie azzal a kikötéssel, hogy az egyes húsfajtáknak egyenként legalább 3%-ot el kell érnie. Ennek tipikus terméknevében történő megjelenése például a 'csirke és halvacsora macskáknak'.

A 'valamivel szabály' kizárólag az állateledelel azon összetevőire vonatkozik, amelyeket a főcímkén jelenítenek meg az információs panel helyett. Ez a tájékoztatás arról nyújt információt, hogy adott összetevő az állateledelel legalább 3%-át kiteszi, ez a címkén például a 'macskaeledelel hallal' elnevezéssel jelenik meg.

Végül az 'íz szabály' szerint nincs meghatározott minimum százalékos arány, amelyet adott összetevőnek el kell érnie, lényeges azonban, hogy a feltüntetett íznek, az kedvtelésből tartott állat által érzékelhetőnek kell lennie. Ennek megjelenítése például a marhahús ízű kutyatáp formájában jelenik meg azzal a kitétellel, hogy az 'íz' szónak ugyanolyan méretben, stílusban és színben kell megjelennie a címkén, mint a 'marhahús' szónak. A példánál maradva, a megjelenített összetevő lehet marhahús, de nem tilalmazott olyan anyag használata sem, amely marhahús ízt ad, így például marhahúsliszt vagy marhahús melléktermék.⁹⁸

Az állateledelel címkéjén megjelenő terméknevet érintő részletszabályok célja egyrészt, hogy a fogyasztók megfelelő és valós információk alapján kapjanak tájékoztatást az állateledelel összetételéről, amely alapján pontos képet kapnak adott állateledelel minőségéről. Másrészt cél, hogy a megtévesztő állítások tilalma útján, a fogyasztó befolyásmentesen hozza meg vásárlási döntését.

7. Záró gondolatok

Napjainkban az állatéllelmiszereket érintő jogi szabályozásra a komplexitás jellemző. Így gyakorlati jogalkalmazóknak a részletszabályokban való magabiztos eligazodást különböző kódexek és modellszabályok segítik. A jogalkotás mind az EU és az USA területén egyaránt, a teljes termékklétszakasz szabályozásának lefedésére törekszik. Az állatéllelmiszerek gyűjtőfogalma alatt elhelyezkedő haszonállat, avagy mezőgazdasági takarmányokra, valamint a kedvtelésből tartott állatok eledelére speciális szabályok vonatkoznak.

98 U.S. Food and Drug Administration: Pet Food Labels - General. <https://www.fda.gov/animal-veterinary/animal-health-literacy/pet-food-labels-general> (2022. 08. 23.)

Ezeknek a speciális jogszabályoknak a mögöttes célja kettős, egyfelől cél az állatok érdekvédelme, az állatjólét biztosítása. Másfelől, cél a kedvtelésből tartott állatok gondos tulajdonosainak, mint fogyasztóknak az érdekvédelme, amely többek között a transzparens tájékoztatásban, a befolyásmentes vásárlói döntés kialakításának biztosításában jelentkezik.

A gyakorlatban a megjelölt állatjóléti és fogyasztóvédelmi célok alapvetően érvényesülnek, azonban az állateledelek minőségével kapcsolatos visszaélések napjainkra sem szorultak teljesen vissza. Ennek oka, hogy a kereskedelmi forgalomban kapható állateledelek tartalmazhatnak olyan összetevőket, amelyek emberi élelmiszerekben történő felhasználása tilos.⁹⁹ Ez teret enged a kedvtelésből tartott állattulajdonosok aggodalmainak, amely a fenntartható,¹⁰⁰ alternatív¹⁰¹ állateledelek¹⁰² vonatkozásában is visszatükröződhet. Álláspontom szerint ezeknek az aggályoknak az eloszlata a jogalkotás feladata.

99 AAFCO: "Human-Grade". <https://talkspetfood.aafco.org/humangrade> (2022. 08. 28.)

100 ACUFF, Heather – DAINTON, Amanda – DHAKAL, Janak – KIPROTICH, Samuel – ALDRICH, Greg: Sustainability and Pet Food. *Veterinary Clinics of North America: Small Animal Practice*, 2021, 51 (5), 563–581.

101 RADITIC, Donna: Insights into Commercial Pet Foods. *Veterinary Clinics of North America: Small Animal Practice*, 2021, 51 (3), 551–562.

102 SWANSON, Kelly S. – CARTER, Rebecca A. et al.: Nutritional sustainability of pet foods. *Advances in Nutrition, AN International Review Journal*, 2013, 4 (2), 141–150.

AZ ÉLETPÁLYAMODELLTŐL AZ ÁLLÁSHELYGAZDÁLKODÁSIG

A közszolgálati jogviszony tartalmának főbb változásai az államigazgatási szervezetrendszer fejlődése mentén

GERŐCS-TÓTH ANDREA
főigazgató (BAZMKH)

Absztrakt

A tanulmány a közszolgálati jogviszony jellemzőinek változását vizsgálja kiemelten a 2010. évtől a napjainkig eltelt időszakra fókuszálva, különös tekintettel arra, hogy a közszolgálati személyi állománnyal kapcsolatos szemlélet hogyan változott, fejlődött ezidáig. Be kívánja mutatni röviden az államigazgatás szervezetrendszerében zajlott legfőbb változásokat, ezzel összefüggésben a közszolgálati jogviszony tartalmának főbb módosulásait és ennek néhány gyakorlati hatását a fővárosi és megyei kormányhivatalok állományára vonatkozóan.

Kulcsszavak: közigazgatás, közszolgálat, közszolgálati jog, álláshelygazdálkodás

Abstract

The study examines the changes in the characteristics of the civil service legal relationship from 2010 to the present day, with particular regard to how the attitude towards the civil service personnel has changed and developed up until now. It wants to present the main changes in the organizational system of the state administration, the main changes in the content of the civil service relationship and some of its practical effects on the staff of the capital and county government offices.

Keywords: public administration, public service, civil service law, job management

1. Bevezetés – a közigazgatás szervezetrendszerének alapvető struktúrája

Magyarországon a közigazgatás két nagy alrendszerre osztható, a kormány által irányított hierarchikus rendszerben működő központi és területi szintekre

tagozódó államigazgatási alrendszerből és a területi-települési szinten szervezett, választásokon alapuló önkormányzati alrendszerből. A jogi szabályozást vizsgálva a közigazgatási alrendszerekkel összefüggő joganyag a jogforrási hierarchia több szintjén található meg, egységes közigazgatási kódex nem létezik. A legfontosabb alapvetéseket a közigazgatás működésével összefüggésben Magyarország Alaptörvénye rögzíti, ezen túlmenően jelenleg az államigazgatás alrendszerre vonatkozó törvényi szintű szabályozást a Ksztv.¹ és a Kit.² tartalmazza, míg az önkormányzati alrendszerre az Ötv.³ sarkalatos törvény szabályai vonatkoznak. Jelen tanulmányban kizárólag az államigazgatási alrendszerre kívánok fókuszálni, bemutattva röviden a szervezetet és a humán állományra vonatkozó legfontosabb szabályokat, azok legfőbb változásait.

2. Az államigazgatási alrendszerről

2.1. Az államigazgatási szervezetrendszer fejlődése az elmúlt évtizedekben

Véleményem szerint a rendszerváltozást követően 2010-től lehetünk szemtanúi az államigazgatás jelentős átalakulásának, egy rendszerszemléletű, átfogó reform keretében, mely 2011-ben a Magyar Zoltán Közigazgatásfejlesztési Programban (továbbiakban: Program)⁴ öltött testet.

Ezt megelőzően is voltak természetesen kísérletek a közigazgatás megreformálására, azonban általában csak részterületekre fókuszáltak, így nem hoztak kellően hatékony és eredményes változásokat.

Ezek közül először kell megemlíteni a rendszerváltás után elsőként szabadon választott Antall-kormány idejében tett több intézkedés között megfogalmazott közigazgatási reformot,⁵ melyben leginkább a túl bonyolult, bürokratikus szabályok felszámolását, a jogrendszer jobb átláthatóságát, informatikai fejlesztéseket, a közigazgatási hivatalok átalakítását tűzték ki célul, megfogalmazva mindemellett a köztisztviselői állomány minőségének javítását, vonzóbb illetmény- és előmeneteli rendszer kialakításával együtt. Voltaképp egy stabil életpálya elemeit kívánták megalapozni, jól képzett

1 A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.

2 A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény.

3 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.

4 <https://docplayer.hu/3271405-Magyar-zoltan-kozigazgatás-fejlesztési-program.html>. (2022. 05. 20.)

5 A közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat.

közszolgák rétegének bevonásával. Ennek eredményeképp fogadták el a közszolgálati jogviszonyra vonatkozóan a Ktv.-t⁶.

Az 1990–98-ig erjedő időszak második felére jellemző vonás volt, hogy régi rendszer felszámolásának az igénye mellett „*megjelentek a reformprogramokban olyan modernizációs irányok, intézkedéstervezetek, amelyek egyértelműen a nemzetközi szervezeteknek való megfelelés érdekében kerültek a reformkoncepciókba. Az OECD, az EU vagy az IMF által preferált »szabályozási reformok« keretében számos olyan újraszabályozási tervezet is napirendre került, amelyek különösen a kormányzat költségvetési politikáját és gazdaság szabályozó eszközeit érintette.*”⁷

Az ezt követően hivatalba lépett kormányok is foglalkoztak a közigazgatás korszerűsítését célzó programok beindításával (pl. IDEA Program 2003⁸, ÁROP 2007⁹.), azonban átütő sikereket, átfogó változásokat nem sikerült elérni egészen 2010-ig, a már fentebb idézett Program megjelenéséig.

A Programban megfogalmazásra került a fejlesztés oka és célja. A Kormány kiemelt célkitűzése a program összeállításával és végrehajtásával a jó állam megteremtése. A Program szerint az „állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja. [...] [A] jó állam [...] *megteremti a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét. A jó állam fogalom magába foglalja a versenyképességet is, hiszen jogi céltételezésben megjelenő, versenyképességet és fejlődést szolgáló értékeket védi és érdekeket szolgálja.*”¹⁰

A Program beavatkozási területeit¹¹ megtekintve látható, hogy ezzel elindult a közigazgatás szervezetrendszerének, a közigazgatási eljárásrendnek és a közigazgatás személyzetének is az átalakítása, fejlesztése. Az intézkedési terv pontosan körülhatárolt feladatok mentén szoros ütemezéssel rendelkezett egy hatékonyabb közigazgatás kialakításáról, majd megindult a Program végrehajtása. Sorra kerültek kibocsátásra azok a jogszabályok, melyek a jól átgondolt stratégia megvalósítását szolgálták, mindamelllett, hogy folyamatban

6 A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény.

7 Kovács Éva – Hajnal György: *A magyar központi államigazgatás változásai a rendszer-váltástól 2015-ig.* https://jog.tk.hu/uploads/files/18_Kovacs_Eva_Hajnal_Gyorgy.pdf, 10. (2022. 07. 04.)

8 <https://www.parlament.hu/irom37/17700/adatok/fejezetek/11.pdf>, 44. (2022. 07.05.)

9 <https://bmmprojektek.kormany.hu/allamreform-operativ-program-arop> (2022. 07.05.)

10 <https://docplayer.hu/3271405-Magyary-zoltan-kozigazgatás-fejlesztési-program.html>, 5. (2022. 05. 20.)

11 Uo. 46.

volt az Alaptörvény megalkotása is, így a Programban kifejezésre került kiemelt célként az is, hogy a 2012. január 1. napján hatályba lépő új Alaptörvény XXVI. cikkében megfogalmazottaknak megfelelően megteremtsék az ország hatékonyan működő közigazgatását.¹² Törvényi szinten kerültek megállapításra a központi államigazgatási szervek (Ksztv.),¹³ a területi államigazgatás legfőbb szerveiként létrejöttek a fővárosi és megyei kormányhivatalok (továbbiakban: Khtv.),¹⁴ majd 2013. január 1. napjával felállításra kerültek a járási hivatalok, 173 vidéki járási hivattal és 23 fővárosi kerületi hivattal.

Ennél a pontnál fontos megjegyezni, hogy 2010. júliusában hatályba lépett a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (továbbiakban: Kjt.), valamint a közszolgálati jogviszonyt szabályozó új törvény, a Kttv.¹⁵ is kihirdetésre került 2011. december 30. napján.

A Program beindítását követően a közigazgatási fejlesztés további lépései történtek meg, elfogadásra került a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával kapcsolatos feladatokról szóló 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozattal a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. A határozat bevezető részében került megfogalmazásra a kormányzati szándék, miszerint: *„2020-ra a magyar közigazgatás szervezetten, következetes és átlátható intézményi struktúrában, korszerű és ügyfélbarát eljárásrenddel, mindenki számára elérhetően; professzionálisan, nemzeti hivatástudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állománnyal, modern szervezeti keretek között; és költséghatékonyan, a lehető legkisebb adminisztratív teherrel, versenyképes szolgáltatási díjakkal és rövid ügyintézési határidőkkel működjön, azaz létrejöjjön az emberek bizalmát élvező szolgáltató állam”.*

A Stratégia a Magyar Program folytatásának tekinthető, rögzítésre kerül benne, hogy a Magyar Programot sikeresnek ítélik és kijelölésre kerültek az újabb fejlesztési irányok, amelyek központjában az ügyfél áll. A Stratégia kiemelik, hogy az „ügyfeleket első helyre helyező szolgáltató, közcélú működési modell bevezetésére van szükség.”¹⁶

12 Uo. 18.

13 A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.

14 A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény.

15 A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény.

16 https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_fejleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (2022. 05. 22.)

A 2016-os év is jelentős átalakítást hozott az államigazgatási struktúrában. A központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat jelölte ki ennek főbb irányait, ami egy nagyarányú szervezeti integrációt hozott, valamint a költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszámának mérséklését eredményezte.

Ebben a ciklusban került kibocsájtásra egy újabb jogállási törvény, az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (Áttv.), amely azonban alig két és fél évig, a Kit. hatályba lépéséig volt csak hatályban, utóbbi az államigazgatási szervezetrendszerre vonatkozó szabályanyag rögzítése mellett a közszolgálati jogviszony tartalmára vonatkozóan is tartalmaz rendelkezéseket.

Az államigazgatási szervezetrendszer fejlődése kapcsán szót kell ejteni arról, hogy 2022. június 21-én az Országgyűlés Elnöke részére benyújtották Magyarország Alaptörvényének tizenegyedik módosítására irányuló javaslatot, amelynek részét képezi a „megyék” átnevezése „vármegyékre”, amely a javaslat indokolása szerint a történelmi hagyományokra tekintettel *„az ezeréves magyar államiság alkotmányos hagyományait”*¹⁷ kívánja e formában feléleszteni. Emellett pedig a Magyarország 2023. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló T/360. számú törvényjavaslat csomag tartalmazza a fővárosi és megyei kormányhivatalokat vezető kormány megbízottak elnevezésének „főispánra” történő változtatását. A részletes indokolás szerint *„a főispán kifejezés visszaépítése a magyar jogrendbe lehetőséget teremt arra, hogy a mai magyar közigazgatás több szállal kötődjön a kommunizmus előtti magyar államigazgatás fogalmi készletéhez és ezáltal az ezeréves magyar államiság alkotmányos hagyományai e formában is tovább éljenek”*.¹⁸ Az archaizáló közigazgatási terminológia bevezetése nem példa nélküli a jelenlegi kormányzati időszakban, ehhez hasonló volt a korábbi Legfelsőbb Bíróság nevének Kúriára történő módosítása, illetve a járások újbóli bevezetése is a történelmi hagyományokon nyugszik. Nyitott kérdés azonban még az, hogy pusztán az elnevezések változnak, vagy esetleg valamiféle hatásköri átrendeződés is elindul majd. Ez utóbbi esetben az területi államigazgatási rendszer, vagy akár a teljes közigazgatási rendszer újabb átalakulására lehetne számítani. Mindenképpen keresztülhúzhat azonban bármilyen szervezeti átalakítási kísérleteket a jelenlegi háborús gazdasági helyzet, amely akár egy nagyobb arányú létszámleépítéshez is vezethet a közzsférában.

17 <https://www.parlament.hu/irom42/00361/00361.pdf> (2022. 07. 08.)

18 <https://www.parlament.hu/irom42/00360/00360.pdf> (2022. 07. 08.)

2.2. Az államigazgatási alrendszer felépítése

A hatályos szabályozás szerint a Ksztv. 1. § (2) bekezdésében felsorolja a központi államigazgatási szerveket, a következőképp:

„1.§ (2) Központi államigazgatási szerv

a) a központi kormányzati igazgatási szerv,

b) az önálló szabályozó szerv,

c) az autonóm államigazgatási szerv, és

d) a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat”.

A Ksztv. a Kit. hatályba lépéséig egységes szerkezetben szabályozta az államigazgatási szervezetrendszert kódexjelleggel, azonban a „Kit. a Ksztv. számos rendelkezésének hatályon kívül helyezésével önálló kormányzati igazgatási alrendszert intézményesített, a szervezeti és közszolgálati jogi jogviszonyok egységes keretbe foglalt szabályozásával.”¹⁹

A Kit. 2. §-a rendelkezik a hatálya alá tartozó államigazgatási szervek köréről a következőképpen:

„(1) Kormányzati igazgatási szerv:

a) a központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi (a továbbiakban együtt: területi) szervei, és

b) a területi kormányzati igazgatási szervek.

(2) Központi kormányzati igazgatási szerv:

a) a Kormány,

b)

c) a minisztérium,

d) a kormányzati főhivatal, és

e) a központi hivatal.

(3) Kormányzati főhivatal:

a) a Központi Statisztikai Hivatal,

b)

c) a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala

(4) Területi kormányzati igazgatási szervek a fővárosi és megyei kormányhivatalok (a továbbiakban együtt: kormányhivatal).”

19 HEGYESI Zoltán – LUDÁNYI Dávid: Az államigazgatási szervekre és a személyi állományra vonatkozó szabályozás differenciálódása a Kit hatályba lépésével. *Új Magyar Közigazgatás*, 2021, 14(4), 15–29.

A Kit. tulajdonképpen „kiüresíti a Ksztv.-t, hiszen a legtöbb szabályt a Kit. »magába szippantotta«. A Ksztv. címében sem tükrözi innentől kezdve a valóságos jogszabályi környezetet, hiszen ténylegesen a Kit. veszi át a kormány tagjai, illetve az államtitkárok jogállásának főbb szabályait. A Ksztv. lényegében felsorolja a központi szerveket, illetve megtartja az irányításra, felügyeletre vonatkozó rendelkezéseket.”²⁰

A fővárosi és megyei kormányhivatalokra és járási hivatalokra vonatkozó szabályok is túlnyomórészt átkerültek a Khtv.-ból a Kit.-be. „A Kit. a fővárosi és megyei kormányhivatalokat területi kormányzati igazgatási szerveknek nevezi, ezzel kifejezve ezek felett a Kormány irányítási jogosultságát”.²¹ A területi kormányzati igazgatási szervek és a kormány közötti közvetlen kapcsolatot a kormány megbízott pozíciója és személye teremti meg.

2.3. A fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakítása és az államigazgatási rendszerben betöltött szerepe

A fővárosi és megyei kormányhivatalok a kormány általános hatáskörű területi kormányzati igazgatási szervei. 20 kormányhivatal működik az országban a megyeszékhelyeken, illetve a főváros és Pest Megye vonatkozásában Budapesten. A működésükre vonatkozóan a már többször hivatkozott Kit., valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet tartalmazza az alapvető szabályokat.

A kormányhivatalok fő feladata, hogy a kormány döntéseinek megfelelően összehangolják és elősegítsék a kormányzati feladatok területi szintű végrehajtását, ezen túlmenően többek között hatósági, jogorvoslati, ellenőrzési, koordinációs, tájékoztató, javaslattevő jogkörökkel rendelkeznek, fontos feladatuk továbbá a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlása is.

A jó állam eszméjének megvalósulásaként a fővárosi és megyei kormányhivatalok 2011-es megalakulása, majd a járási rendszer 2013-as felállítását követően a kormányhivatali struktúra változása nem állt meg, folyamatosan fejlődött, sőt változik a mai napig is.

A 2011-ben felállított rendszer alapja a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről szóló 1191/2010. (IX. 14.)

20 SZALAI András: A központi Közigazgatás elmúlt nyolc éve és átalakítása a negyedik Orbán-kormány hivatalba lépése után. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2019/1, 5.

21 HAJAS Barnabás – TAKÁCS Albert – TEMESI István: *Közigazgatási Szakvizsga (I. modul)*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Társaság, 2022, 145.

Korm. határozat, melynek 1.) pontja szerint „A Kormány szükségesnek tartja az integrált területi államigazgatási szervezetrendszer megvalósítását a hatékonyabb, takarékosabb, átláthatóbb és ellenőrizhetőbb államigazgatási működés feltételeinek megteremtése érdekében.” Az idézett Korm. határozat 3.) pontja tételesen felsorolta az integrálandó területi államigazgatási szervek körét:

- a) Területi Igazságügyi Hivatalok,*
- b) Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalok,*
- c) Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Kirendeltségei,*
- d) Földhivatalok,*
- e) Regionális Egészségbiztosítási Pénztárak,*
- f) Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságok,*
- g) Regionális Munkaügyi Központok,*
- h) Regionális Munkaügyi Felügyelőségek,*
- i) Regionális Munkavédelmi Felügyelőségek,*
- j) Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság Regionális Felügyelőségei*
- k) Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Regionális Irodái,*
- l) Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Regionális Intézetei,*
- m) Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóságai,*
- n) Nemzeti Közlekedési Hatóság Regionális Igazgatóságai,*
- o) Oktatási Hivatal Regionális Igazgatóságai.”*

A kormányhivatal szervezeti keretein belül, az ún. törzshivatalban 2011-ben megkezdte működését a 29 kormányablak (integrált ügyfélszolgálati irodák).²² A működésük megkezdése óta – immár a járási hivatalok szervezeti keretei között – a számuk folyamatosan növekedik, mára országsszerte több, mint 300 helyszínen elérhetőek és az intézhető ügykörök száma is jelentősen megnőtt. A Kormányablakokban a közigazgatási hatósági ügyek túlnyomó részében benyújtható a kérelem, amelyet hatáskör hiánya esetén az eljáró szervhez továbbítanak. Emellett közel száz ügykörben van lehetőség az ügyek helyben történő elintézésére, és mintegy 1500 féle ügyben tájékoztatás kérhető az adott eljárással, a szükséges dokumentumokkal kapcsolatban.

Az újabb fejlesztések eredményeképp az ügyfélbarát, szolgáltató jelleg megerősödése nyomán mára 25 db mobilizált integrált kormányablak busz

²² ZÖLD-NAGY Viktória – VIRÁG Rudolf: *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Tankönyvkiadó, 2013, 117.

járja országszerte településeket, segítve a kiszolgáltatottabb, kevésbé mobil, és a járási hivatalok székhelyeitől távolabb élő lakosság ügyeinek magas színvonalú kiszolgálását, az eddig meglévő ügyegédi rendszer fenntartása mellett.

A közigazgatásban 2016-ban végrehajtott átalakítás a fővárosi és megyei kormányhivatalokban is változásokat hozott. Szervezeti és hatásköri racionalizálás, emellett a járáások megerősítése történt ebben az időszakban, egyes hatáskörök járási szintre telepítésével. Ennek eredményeképp 2017. január 1-től a megyeszékhely járáások kiemelt járási szerepkörbe emelkedtek, a kormányhivatalba integrálódott szakigazgatási szervek hatásköreinek jelentős részét a megyeszékhely járáas az egész megye illetékességére kiterjedően kezelte, azonban ezt a rendszert 2020 márciusával megszüntették, egyfajta visszarendeződés történt ebben az évben. 2020. március 1. napjával emellett a szabálysértési feladatok kiszervezésre kerültek a rendőrséghez, míg ugyanekkor vált egységessé az építésügyi igazgatás, ugyanis az addig települési önkormányzatok jegyzői által ellátott építésügyi feladatok átkerültek a kormányhivatalokhoz. Megemlítendő jelentős változás még, hogy a területi közigazgatásban – főszabály szerint – megszűnt a kétfokú hatósági eljárás: az első fokon meghozott hatósági döntésekkel szemben közvetlenül a bírósághoz lehet jogorvoslatért fordulni.

A területi kormányzati igazgatás fejlődése véleményem szerint nem állt meg. A változások kézzel foghatóak egyes hatáskörök be és kiemelésével, mint például legutóbb a bányászati feladatok Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósághoz kerülése 2022-ben. Emellett esetleg a már említett „vármegye” restaurálása hozhat további változásokat a területi közigazgatás szervezetében. A tanulmány megírásakor aktuális szervezeti felépítésre vonatkozóan a *fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 3/2020. (II. 28.) MvM utasítás* nyújt támpontokat.

3. A közszolgálati joganyag változásának legfőbb állomásai a rendszerváltástól napjainkig

A közszolgálati jogra vonatkozó szabályozást – csakúgy, mint a fentebb vázlatosan bemutatott államigazgatási szervezeti átalakulást – a rendszerváltástól napjainkig folyamatos módosulás jellemzi. A közszolgálati joganyag változása végig kísérte a szervezetfejlesztést, annak minden fontosabb állomásán változott a személyügyre vonatkozó szabályanyag is, és ezzel együtt láthatóan egy szemléletbeli változás is bekövetkezett, esetenként a társadalmi, gazdasági hatások által is kikényszerített módon. Elmondható, hogy a zárt karrierjellegű

modell volt a rendszerváltást követően a kiindulópont, míg mára az irány inkább a nyílt közszolgálati modell felé tolódik el.

A modern közigazgatási rendszerekben a közszolgálati modellek két fő változata különíthető el, Európában leginkább a karrierjellegű vagy zárt, míg az Egyesült Államokban a dinamikusabb nyílt közszolgálati modell alakult ki, de mára csak ritkán léteznek tiszta formájukban. A karrier vagy zárt rendszerben a közszolgálati pályára lépő munkavállaló a ranglétra alján kezd és általában egy előre meghatározott ütemezés szerint léphet a karrierjében előre, ami kiszámíthatóságot és stabilitást eredményez. Ezt tovább erősíti a politika semleges munkavégzés követelményének rögzítése is. A személyzet számára ez egy akár élethosszig tartó, tervezhető modell, azonban hátránya, hogy ez a rendszer kevésbé tud alkalmazkodni a gyors változásokhoz, új kihívásokhoz, és a hivatalnokok kevésbé motiválhatók. A nyílt rendszerekre jellemző, hogy a politikához sokkal inkább kötődő, a választás során hatalmat nyert politikusok a számukra megfelelő munkavállalókat választhatják ki a közszolgálati pozíciókra. A rendszert a dinamizmus jellemzi, az előmenetelt nem az idő múlása, hanem a munkavállaló magatartása, elért eredményei határozzák meg.²³

A közszolgálati jog alanyai a közigazgatás szervezetrendszeréhez köthetőek, a közszolgálati jogviszony általános jellemzőit leegyszerűsítve a következőképp lehet összefoglalni:

- „- mindig munkavégzésre irányuló jogviszony (célja valamilyen közfeladat elvégzése, vagy közfeladatot ellátó szerv keretében történő munkavégzés),*
- szorosan kapcsolódik a közigazgatás szervezetrendszeréhez,*
- egyik alanya mindig természetes személy, másik alanya közigazgatási szerv,*
- általában elkülönül a többi munkavégzésre irányuló jogviszonytól,*
- a munkavégzés színtere a hivatal.”²⁴*

Magyarországon a gazdasági és politikai viszonyok átalakulása nyomán a közszolgálatban többször is megvalósult koncepció-változás. A polgári fejlődés időszakában teljessé váló karrierrendszert a hatalom lebontotta, mert a kommunista párt csak így tudta uralma alá hajtani a közigazgatást. Az állam teljes kiszolgáltatottságban kívánta tartani a személyi állományt, és ezt a zárt

23 <https://adoc.pub/queue/6-a-kzigazgatas-szemelyzete-a-kzszolgalat.html>, 4–5. (2022. 07. 10.)

24 Uo. 2.

rendszer garanciális elemei akadályozták. A 80-as évek végén következett be újabb gyökeres fordulat a közzszolgálat fejlődésében, a karrierrendszer elemei újraéledtek. Az azóta eltelt időben viszont a versenyképesség és hatékonysági szempontok előtérbe kerülésével újra a nyitott szabályozás jegyei erősödnek meg.²⁵

A rendszerváltást követően az Antall-kormány intézkedései között szerepeltek a közzszolgálatra vonatkozóak is, amelyek a karrier-elvű közzszolgálat megerősítését szolgálták, egy minőségi humánállomány megteremtésével, vonzó illetmény- és előmeneteli rendszerrel. Erre az időszakra tehető a Ktv. elfogadása, amely tulajdonképp már a rendszerváltás évében egy belügyminisztériumi szakértőbizottság által megalkotott, Egy koncepció a közzszolgálatról (különös tekintettel az államigazgatásra) című anyagban megfogalmazott tervzet alapján született. E folyamattal egyidőben fogadták el az új Munka Törvénykönyvét²⁶ és a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényt²⁷ is.²⁸

A 2010-es év közepén a kormány irányítása alá tartozó államigazgatási szervek tisztviselői kormánytisztviselői jogállást kaptak a Ktv. hatályba lépésével, így köztisztviselőktől eltérő kormányzati jogviszonyba kerültek. A karrierelvű szabályok fellazulása már ekkortól elkezdődött. Ezt követően a Ktv. hatályon kívül helyezése is megtörtént a Kttv. hatályba lépésével, amely a kormánytisztviselői jogviszony mellett a kormánytól független szervek köztisztviselőinek jogállását szabályozta. A kormánytisztviselők és a köztisztviselők együtt alkották a közzszolgálati tisztviselői kart. Az Áttv. 2016-os hatályba lépésével a járási hivatalok, majd 2017 januárjában a fővárosi és megyei kormányhivatalok megyei szintű szervezeti egységeiben dolgozó kormánytisztviselők is a hatálya alá kerültek. Az Áttv. egy a korábbtól sokkal nyitottabb, a munkáltatónak a kiválasztás terén nagyobb lehetőségeket engedő rendszert vezetett be, azonban ezt újabb változás követte már 2018-ban. Az ekkor megjelent Kit. a kormányzati igazgatási szervekre vonatkozó rendelkezések mellett újraszabályozta a dolgozók jogállását is, amely szerint 2019-től a kormány irányítása alatt működő szervek tisztviselői kormányzati szolgálati jogviszonyban, a Kit. hatálya alatt látják el feladataikat. A Kit. markáns szakítást jelent az életpályamoddellel, és egy nyitott rendszer alapjait építi ki, álláshelyalapú létszám-gazdálkodásra alapítva. Említést szüksé-

25 <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hazafi-zoltan/hazafi-zoltan-vedes-tezisek.pdf>, 11. (2022. 07. 10.)

26 A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény.

27 A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény.

28 GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk): *Közzszolgálati Jog*. Budapest, Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 2014, 6.

ges még tenni a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvényről (Küt.) is – amely az ezen szerveknél dolgozó köztisztviselőkre vonatkozó szabályozást valósítja meg –, amelynek szervi hatálya alá pedig a kormánytól független államigazgatási szervek (önálló szabályozó szervek, autonóm államigazgatási szervek) és más különleges jogállású állami szervek tartoznak. Az önkormányzatok hivatalaiban dolgozó tisztviselők továbbra is közszolgálati jogviszonyban, köztisztviselőként, a Kttv. hatálya alatt dolgoznak. Ennek megfelelően 2020-tól a közigazgatás személyi állományának jogállását alapjaiban az említett három törvény, a Kit., Küt. és a Kttv. szabályozza.²⁹

A Kit. bevezette a kormányzati igazgatás munkavégzési rendszerének alapegységeként az álláshelyet (Kit. 54–60. §). A Kormány határozatban megállapítja a kormányzati igazgatási szervek alaplétszámát [Kit. 51. § (1) bek.]. A kormányzati igazgatási szerveknél dolgozó kormánytisztviselők alaplétszámba tartozó álláshelyen (Kit. 51–52. §) vagy központosított álláshelyállományba tartozó álláshelyen (Kit. 53. §) foglalkoztathatóak. Az álláshelygazdálkodással kapcsolatos szabályanyag több szintű, a Kit.-en kívül a kormányzati igazgatási létszámgazdálkodásról, valamint a kormányzati igazgatási szerveket és azok foglalkoztatottjait érintő egyes személyügyi kérdésekről szóló 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet szabályait szükséges még alkalmazni, valamint az adott munkáltatói jogokat gyakorló szerv vezetője által kibocsátott közszolgálati szabályzat tartalmaz még az álláshelyek betöltésével kapcsolatos egyedi szabályokat.

Az álláshely-alapú létszámgazdálkodással a legfőbb cél egy rugalmas foglalkoztatási mód kialakítása, amely a közszolgálat létszámának racionalizálására irányul, hiszen csak akkor létesíthető új foglalkoztatási jogviszony, ha a szerv rendelkezik üres álláshellyel, emellett a tartósan – 6 hónapig – be nem töltött álláshelyeket a kormányzati igazgatási szerv elveszíti, azok visszakerülnek a központosított álláshelyállományba, amelyet a Miniszterelnöki Kabinetiroda kezel mint a kormányzati személyügyi igazgatásra kijelölt szerv. A rendszer a rugalmas célok és megoldások mellett központosított módon épül fel. Amennyiben például feladat bővülés vagy csökkenés történik, a létszám felülvizsgálatra kerül, azonban évente egyszer szükségképp meg kell ezt tenni, az elemi költségvetés elfogadását megelőzően. A Kormány döntéseit a rendszerrel összefüggően – ún. négyezres, nem hivatalos – határozati formában

29 LINDER Viktória: *Közszolgálati jog*. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovat szerkesztő: BALÁZS István) Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/kzszolglati-jog>, 9. (2022. 07. 10.)

hozza meg. A kormányzati igazgatási szervek döntési jogkörei korlátozottak, leginkább javaslattételi és konzultációs lehetőségeik vannak.³⁰

4. A közszolgálati jogviszony létesítése, módosítása, megszűnése a Ktv. – Kttv. – Kit. szabályai alapján

4.1. Személyi hatály

A Ktv. egységesen szabályozta a közigazgatási szerveknél (államigazgatási szervek és helyi önkormányzatok hivatalai) dolgozó köztisztviselők közszolgálati jogviszonyát. Az egységes keretek a Kjt. elfogadásával megszűntek, hiszen ekkortól külön törvény szabályozta az államigazgatási szerveknél dolgozó kormánytisztviselők és az autonóm szerveknél (pl. helyi önkormányzati hivatal) alkalmazott köztisztviselők jogviszonyát. Az ezt követően elfogadott Kttv. jelentősen átalakította a szabályozás struktúráját, már nem hivatkozik az Mt.-re mint háttér jogszabályra, hanem saját szabályrendszerébe építette be a közigazgatásban is alkalmazandó munkajogi rendelkezéseket a közigazgatás specialitásainak figyelembevételével.³¹ A Kttv. a közszolgálati tisztviselőknek két nagy csoportját különböztette meg, a kormányzati szolgálati jogviszonyban állókat és a közszolgálati jogviszonyban álló dolgozókat.

A Kttv.-ben szabályozott kormányzati szolgálati jogviszonyban állók munkáltatója a kormány irányítása alatt áll. A kormányzati szolgálati jogviszonyban állók több személyi körre bonthatóak: kormánytisztviselőkre, szakmai vezetőkre (közigazgatási államtitkárokra és helyettes államtitkárokra), valamint kormányzati ügykezelőkre. A kormánytisztviselőknél pedig – az 'általános' kormánytisztviselőknél túlmenően – további két csoportját különíti el a jogszabály: a politikai tanácsadókat és főtanácsadókat, valamint a kabinetfőnököket.³²

A Kttv. alapján a közszolgálati tisztviselők másik nagy csoportja a közszolgálati jogviszonyban állóké, akik ugyancsak érdemi ügyintézőkből (köztisztviselőkből) és ügykezelőkből tevődnek össze. A törvény a köztisztviselőknél belül – az 'általános' köztisztviselők mellett – az önkormányzati (fő)tanácsadókat, valamint a jegyzőket különböztette meg.³³

30 HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid: *Közszolgálati jog I.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2019, 42.

31 GYÖRGY–HAZAFI i. m. 25.

32 Uo. 26.

33 GYÖRGY–HAZAFI i. m. 19.

A Kit. jelentős változást hozott a Kttv.-hez képest a jogviszony szerkezetben. „Leválasztotta a Kttv.-ről a kormányzati szolgálati jogviszonyban állókat, ami azt jelenti, hogy ezentúl ez a törvény tartalmazza a kormányzati szolgálati jogviszony szabályait. Ez azonban nem valósult meg teljeskörűen, mivel a NAV és a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv kormánytisztviselőjének és kormányzati ügykezelőjének jogállását továbbra is a Kttv. szabályozza [Kttv. 1. § (1) bek. c) pontja, 1. § (2) a) pontja]. A rendőrség, a büntetés-végrehajtás és a hivatásos katasztrófavédelemi szerv központi és területi szerveinél foglalkoztatott kormánytisztviselők jogviszonya rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonnyá alakult át [Hszt. 362/E. § (1) bek., 287/E. § (1) bek.], így ez a személyi kör sem került a Kit. hatálya alá.”³⁴

A Kit. megkülönbözteti a szakmai felső vezetőket és szakmai vezetőket. A politikai (fő)tanácsadói és kabinetfőnöki munkaköröket egyértelműen a politikai jellegű beosztások közé sorolja. Megszüntetésre került továbbá az ügykezelői besorolás.

4.2. A jogviszony létesítés szabályai

Már a Ktv. megfogalmazott olyan általános követelményeket, amelyeket minden közszolgálatba belépőtől meg kellett követelni a jogszabály alapján. Ilyen például a büntetlen előélet, a cselekvőképesség, a magyar állampolgárság, a legalább középiskolai végzettség. Speciális követelményként előírható volt meghatározott felsőfokú végzettség, nyelvvizsga vagy szakmai tapasztalat is. A jogszabály hatályba lépésekor a pályáztatás csak lehetőségként szerepelt a jogviszony keletkezésekor, később a jogszabály vagy a közigazgatási szerv döntése alapján meghatározott munkakör betöltése, vagy vezetői megbízás ellátása csak pályáztatás útján volt lehetséges.

A Kttv. hatályba lépését megelőzően alkotmányi szinten került deklarálásra a közszolgálatban való alkalmazás mint alapvető állampolgári jog. Magyarország Alaptörvénye XXIII. cikk (8) bekezdése első fordulata ekképp rendelkezik: „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. A Kttv.-ben rögzített általános követelmények, mint magyar állampolgárság, cselekvőképesség, büntetlen előélet, középfokú iskolai végzettség nem változtak a Ktv. szabályaihoz képest, azonban a különös feltételek sokkal részletesebben kerülnek meghatározásra egyes közigazgatási szintek, szervek, munkakörök

34 HAZAFI–LUDÁNYI i. m. 20.

vonatkozásában. Az egyes munkakörökkel kapcsolatos képesítési előírásokat a jogalkotó kormányrendeletben határozta meg.³⁵

Az általános feltételeket a Kit. is megtartotta, kisebb változtatásokkal. Minimális végzettségként a középszintű szakképesítést jelölte meg, amely egybecseng az ügykezelői besorolási kategória megszüntetésével. Az általános feltételek között kerül rögzítésre az eskütétel. A Kit. bővítette a Kttv-hez képest az ún. „negatív foglalkoztatási feltételeket”, így például ha a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonya létszámcsökkentés, álláshelyen ellátott feladat megszűnése, átszervezés, feladatok hatékonyabb biztosítása, a központosított álláshelyállományból származó álláshely a központosított álláshelyállományba visszakerülése miatt kerül megszüntetésre, újabb kormányzati szolgálati jogviszonyt a megszűnéstől számított három évig kizárólag a Kormány engedélyével létesíthet.

A kiválasztás szabályai hasonlóak a Kttv-ben szabályozottakhoz, miszerint jogszabály vagy a munkáltatói jogkör gyakorlójának döntése alapján meghívásos vagy pályázati eljárás alapján történhet. Amennyiben pályázati eljárást folytatnak le, kinevezni csak azt a személyt lehet, aki a pályázaton részt vett, és a feltételeknek megfelelt. A kiválasztási eljárást úgy kell lebonyolítani, hogy az álláshely a megüresedésétől számított hat hónapon belül betölthető legyen. A jogalkotó úgy ítéli meg, hogy ha egy álláshely tartósan betöltetlen és enélkül is 'elboldogul' a foglalkoztató szerv, akkor vélhetően nincs az álláshelyre szükség. Döntően más szabály a korábbiakhoz képest, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésének rendjét, illetve a kiválasztási eljárás szabályait a közszolgálati szabályzatban kell meghatározni. Szinte korlátlan joga a munkáltatói jogkör gyakorlójának, hogy meghatározhat különös alkalmazási feltételeket (pl. iskolai végzettség, alap vagy szakvizsgakötelezettség, nyelvismeret stb.),³⁶ sőt véleményem szerint a neki biztosított mérlegelési jogkörben akár a megszabott képesítési előírások alól felmentést is adhat, amennyiben például a helyi munkaerőpiac helyzete ezt diktálja. Ez a fajta diszkrecionális jog az álláshelyre pályázók számára nehezen kiszámíthatóvá teszi annak eldöntését, hogy az ő végzettségük az adott helyre alkalmas lehet-e. Emellett az évek óta rendszerben lévő dolgozók számára elégedetlenséget okozhat annak a tudata, hogy egy náluk akár sokkal képzetlenebb jelölt is betöltheti ugyanazt a munkakört, mint aminek a betöltéséhez korábban sokkal szigorúbb szabályoknak kellett megfelelni. A jelenlegi munkaerőpiaci folyamatokat figyelembe véve azonban a munkáltatónak elemi érdeke, hogy

35 A közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet.

36 Kit. 58. § és a 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 20. §.

enyhébb feltételekkel is alkalmazhasson dolgozót, különben a feladat akár ellátatlanná is válhatna.

4.3. A jogviszony módosításának szabályai

A Ktv. meglehetősen szűkszavúan rendelkezett a jogviszony módosításával összefüggésben. Kifejtette, hogy a kinevezés tartalmát módosítani csak közös megegyezéssel lehet, emellett nem tekintette módosításnak a fizetési fokozatban történő előrelépés miatti illetménynövekedést, illetve például a vezetői megbízás adását, illetve visszavonását (Ktv. 14. §.).

A Kttv. a korábbihoz nagyon hasonló szabályozást tartalmazott a módosítás kapcsán, tehát alapvetően a közös megegyezés a kötelező, azonban növekedett azon esetek száma, amikor nem szükséges egyeztetni a kormánytisztviselővel, például akkor sem, ha a munkavégzés helye a település területén belül megváltozik és az ingázás a két órát – illetve 10 év alatti gyermekek nevelő kormánytisztviselő esetében a másfél órát – nem haladja meg. Ebben az esetben már vizsgálni kell azt, hogy az intézkedés nem okoz-e aránytalan sérelmet a kormánytisztviselőre nézve, ha ugyanis igen, úgy őt fel kell menteni a módosítástól számított öt munkanapon belül benyújtott írásos kérelme alapján. A Kttv. ismer ezen túlmenően egy sor a „kinevetéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatási” formát, mely során alkalmanként igénybe veszik a kormánytisztviselő szolgálatait az eredeti kinevezésétől eltérő módon, azonban itt is korlát az ideiglenességen túl, hogy az intézkedés nem járhat a kormánytisztviselő számára aránytalan sérelemmel. Ilyen ideiglenes foglalkoztatási forma például az *átirányítás* (az eredeti munkakör helyett vagy mellett más munkakörbe tartozó feladatok ellátása egy évben maximum 44 napig), a *kirendelés* (más munkáltatónál történő munkavégzés), a *kormányzati érdekből történő kirendelés* (egyik központi államigazgatási szervtől a másikhoz maximum egy + egy évre), a *kiküldetés* (szokásos munkavégzési hely szerinti településen kívül végez munkát, legfeljebb évente 44 napig).

A Kit. ezen a téren is jelentős változást vezet be, az eddigi közös megegyezéssel módosításhoz képest a főszabály a munkáltató egyoldalú módosítási joga. Ez ugyancsak a rugalmasság elvét szolgálja, amennyiben például a megyei kormányhivatal egyik szervezeti egységénél hiány mutatkozik, melyet nem tudnak a munkaerőpiacról pótolni, úgy a tisztviselő beleegyezése nélkül is áttehető egy másik főosztályra. Alapesetben tehát a módosításhoz nem szükséges a tisztviselő hozzájárulása, ugyanakkor a felmentését kérheti a kinevezés-módosítástól számított négy munkanapon belül a következő esetekben:

- „a) illetményének összege a kinevezés módosítást követően korábbi illetményének 80%-át nem éri el,*
- b) a munkaideje változik,*
- c) a munkavégzésének helye a település határán kívülre változik,*
- d) iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének, szakmai tapasztalatának meg nem felelő feladatok ellátására kötelezik,*
- e) a munkáltatói jogkör gyakorlója a szakmai vezetői álláshelyen foglalkoztatott kormánytisztviselőt ügyintézői álláshelyre helyezi,*
- f) elhelyezkedési korlátozás alá eső álláshelyen kívánja a munkáltatói jogkör gyakorlója továbbfoglalkoztatni,*
- g) a kinevezés módosítására az 55. § (4a) vagy (4b) bekezdése szerinti álláshelycsere miatt kerül sor.”³⁷*

4.4. A megszüntetésre vonatkozó szabályozás néhány eleme

A közszolgálati jogviszony megszűnési esetei közül a megszüntetési okokat érdemes a téma szempontjából megvizsgálni, ezen belül is a felmentési eseteket, amely során a munkáltató egyoldalú jognyilatkozatával szüntetni meg a jogviszonyt.

„A zárt rendszerű – vagy a legalább ahhoz közelítő – közszolgálat egyik alappillére a közszolgálati alkalmazottak védettsége. A védettség egyrészt abban nyilvánul meg, hogy a munkáltató csak a törvényben meghatározott esetekben mentheti fel (vagy éppen köteles felmenteni) a kormánytisztviselőt. Amíg tehát a kormánytisztviselő szabadon kezdeményezheti a kormányzati jogviszony megszüntetését (lemondás), addig a munkáltató által gyakorolható felmentés keretek közé van szorítva, és a munkáltatónak közel sincs akkora szabadsága, mint a kormánytisztviselőnek a lemondásnál.”³⁸

A Ktv. 17. § (1) bekezdése alapján a jogviszony megszüntethető felmentéssel a következő esetekben:

- „a) a közigazgatási szerv jogutód nélkül megszűnik;*
- b) az Országgyűlés, a Kormány, illetve az önkormányzati képviselő-testület döntése alapján a közigazgatási szerv hivatali szervezetében lét-*

37 Ktv. 89. § (3) bekezdés.

38 GYÖRGI-HAZAFI i. m. 86.

számcsökkentést kell végrehajtani, és emiatt a köztisztviselő további foglalkoztatására nincs lehetőség;

c) megszűnt a közigazgatási szervnek az a tevékenysége, amelynek körében a köztisztviselőt foglalkoztatták;

d) átszervezés következtében munkaköre feleslegessé vált;

e) a köztisztviselő feladatai ellátására alkalmatlan;

f) a köztisztviselő nyugellátásra szerzett jogosultságot.”

Garanciális, a tisztviselőt védő szabály, hogy a felmentéssel a fent felsorolt a–d) pontok alapján is csak akkor szűnhet meg a jogviszony, amennyiben nincs az adott hivatali szervezetben a végzettségének és besorolásának megfelelő más munkakör, vagy azt nem fogadja el. A felmentési idő a Ktv. szerint kezdetben meglehetősen hosszú, 6 hónap volt, amely később lecsökkent 2 hónapra, emellett főszabály szerint végkielégítés jár. 1998. szeptember 1. napjával léptek hatályba emellett a tartalékállományra vonatkozó szabályok. A tartalékállomány az életpályamodellbe abszolút illeszkedő gondoskodást jelentette a felmentés hatálya alatt álló köztisztviselővel kapcsolatban, amelynek célja a személy rendszerben tartása. A köztisztviselőt legfeljebb a felmentési idő tartamára beleegyezésével tartalékállományba kell helyezni abból a célból, hogy számára másik közigazgatási szervnél képzettségének, besorolásának megfelelő köztisztviselői állást ajánljanak fel.

A Kttv. felmentési esetei nagyrészt átfedést mutatnak a Ktv. szabályaival, a változás azonban kétirányú. Egyrészt bevezet új felmentési okokat, amelyek épp a nyílt közszolgálati rendszer irányába hatnak (pl. bizalomvesztés), másrészt a Kttv.-ben a felmentési okoknak két kategóriája van, egy részüknél a munkáltató mérlegelhet, hogy az adott körülmény bekövetkeztekor felmenti-e a kormánytisztviselőt. Más esetekben nincs lehetőség mérlegelésre, a kormánytisztviselő felmentése kötelező. A mérlegeléses okok a következők a Kttv. 63.§ (1) bekezdésében foglaltak szerint:

„a) az Országgyűlés, a Kormány, a költségvetési fejezetet irányító szerv vezetője, az államigazgatási szerv vezetője döntése alapján az államigazgatási szerv hivatali szervezetében létszámcsökkentést kell végrehajtani, és emiatt a kormánytisztviselő munkaköre megszűnik;

b) megszűnt az államigazgatási szervnek az a tevékenysége, amelynek körében a kormánytisztviselőt foglalkoztatták;

c) átszervezés következtében munkaköre megszűnik;

d) a kormánytisztviselő nyugdíjasnak minősül.”

A kötelező megszüntetési okokat a Kttv. 63. § (2) bekezdése sorolja fel a következők szerint:

- „a) a kormánytisztviselő hivatalára méltatlan;*
- b) a kormánytisztviselő munkavégzése nem megfelelő;*
- c) a kormánytisztviselő egészségügyi okból feladatai ellátására alkalmatlan;*
- d) az 48. § (2) bekezdés c) és d) pontjában meghatározott kinevezés-módosítás esetén a kormánytisztviselő azt kérelmezi; (aránytalan sérelemre hivatkozással)*
- e) a kormánytisztviselő vezetőjének bizalmát elveszti;*
- f) a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. § (2a) bekezdés a) pontjában foglalt feltételt (nők 40 éves kedvezményes nyugdíja) a felmentési idő leteltekor teljesítő kormánytisztviselő kérelmezi.”*

A Kttv. felmentési okai közül a méltatlanság, de még inkább a bizalomvesztés a közszolgálati jogra vonatkozó szemléletváltozás egyik markáns példája. A törvény szerint hivatalára az a kormánytisztviselő méltatlan, aki olyan magatartást tanúsít – akár a hivatali munkájával összefüggésben, akár munkahelyén kívül –, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.³⁹

A Kttv. alapján bizalomvesztésnek minősül, ha a kormánytisztviselő nem tesz eleget a vezetői iránti szakmai lojalitás kötelezettségének.⁴⁰ A szakmai lojalitás követelményét a Kttv. 76.§ (2) bekezdés magyarázza a következők szerint:

- a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettség,
- a vezetővel és a munkatársakkal való alkotó együttműködés,
- a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzés.

Látható, hogy mindkét kiemelt felmentési ok meglehetősen szubjektív értékítéletet is hordozhat és akár visszaélésekre is okot adhat, ezért szükséges, hogy garanciális szabályok biztosítsák a tisztviselők jogait.

A Kttv. a felmentési okok kapcsán hasonlóan szabályoz, mint a Kttv., a következő lényeges eltérésekkel. Munkakör helyett az álláshely megszűnése, változása, visszavonása alapozhat meg olyan szervezeti változást, amely a

³⁹ Kttv. 64. § (1) bek.

⁴⁰ Kttv. 66. § (1) bek.

felmentés alapjául szolgál. Létszámcsökkentésről kizárólag a Kormány dönthet. Új felmentési jogcímként jelenik meg a feladatok hatékonyabb biztosítása (Kit. 108. §), azaz a *'minőségi csere'*. Ebben az esetben a kormánytisztviselő által betöltött álláshelyen meglévő feladatok úgy változnak, ami miatt annak hatékony ellátására a kormánytisztviselő végzettsége, szakmai tapasztalata nem megfelelő, már nem elegendő. Ilyenkor a foglalkoztató szerv a kormánytisztviselőt más kormánytisztviselővel 'lecserélheti'. Ennek vannak azonban a jogszabályban rögzített feltételei. Ugyancsak új felmentési jogcímként jelenik meg az érdemtelenység, amely tulajdonképp a Kttv. szerinti méltatlanság és bizalomvesztés összevont alakja.

„Érdemtelenységnek (Kit. 109. §) minősül, ha a kormánytisztviselő:

- *a munkahelyén kívül olyan magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az őt foglalkoztató kormányzati igazgatási szerv jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, vagy*
- *a feladatait nem az alappal elvárható szakmai elhivatottsággal végzi, és emiatt nem várható el, hogy a jogviszonyát fenntartsák.”⁴¹*

5. A közszolgálati jogviszony tartalma

A jogviszony tartalmi elemeinek részletes felsorolása és összevetése jócskán meghaladná e tanulmány kereteit, erre tekintettel néhány olyan elem vizsgálatára fókuszálok, mellyel markánsan bemutatható a közszolgálatra vonatkozó szemléletváltozás és amely elemek változása általában a leginkább foglalkoztatja a közszolgálatban dolgozókat. A Kit. hatályba lépésével összefüggően lezajlott 'jogviszonyváltás' olyan horderejű változásokat hozott a jogviszony addigi tartalmában, amely a jogalkotó által is elismerten a foglalkoztatott oldaláról felmerülő felmentési kérelmet alapozott meg, végkielégítés kifizetése mellett.

5.1. Előmentel és díjazás

A Ktv. a klasszikus karrier-elvű szabályozás mentén a köztisztviselőt a törvényben meghatározott feltételek teljesítése esetén iskolai végzettségének (külön I. és II. besorolási osztály a közép-, illetve felsőfokú végzettségűek részére) és a közszolgálati jogviszonyban eltöltött idejének megfelelően sorolja be. A pályakezdő köztisztviselő gyakornoki besorolást kap, majd a közszolgálati

41 HAZAFI–LUDÁNYI i. m. 62–63.

jogviszonyban eltöltött évek alapján automatikusan előre sorolódik, ami a bérének az automatikus növekedésével is együtt jár. „Az előmenetel rendkívüli fontossággal bír a zárt rendszerű közzszolgálatban:

- az előmeneteli rendszer alapul szolgál a tervszerű, belátható életpályához, amelynek döntő jelentősége van a közzszolgálati hivatás vonzóvá tételében és a közzszolgálat megtartó erejében;
- igen szoros kapcsolatban áll az illetményrendszerrel, vagyis a kormány-tisztviselőknek járó illetmény túlnyomó részt az előmenetel (pontosabban a besorolás) függvénye;”⁴² elmondható azonban az is, hogy ez a rendszer kissé rugalmatlan és nem ad teret az egyéni teljesítmény elismerésének.

A Kttv. még mindig a zárt rendszerekre jellemző besorolási előmenetelt szabályozza. A tisztviselőt belépéskor besorolják az iskolai végzettség és a gyakorlati idő alapján, majd az előrelépés mind a besorolási, mind a fizetési fokozatok között klasszikusan az idő múlásával történik, azonban átsorolódhat az eredetileg középfokú végzettségű tisztviselő például akkor is, amennyiben a feladatkörére előírt felsőfokú végzettséget szerez.

Az előmeneteli rendszerben alapvető változást a Kit. hozott azzal, hogy „megszüntette az automatikus előresoroláson alapuló előmeneteli rendszert, a végzettség és az életkor helyett a teljesítményt helyezve előtérbe. Az automatikus előmenetel megszüntetésével viszont csökken az egyéni életút tervezhetősége.”⁴³

A Kit. által bevezetett rendszer nagyobb rugalmasságot enged az egyéni teljesítmény elismerésére, ösztönzésére. A szenioritás elvén alapuló előmeneteli rendszert az álláshelyhez kötődő besorolási kategóriák váltották fel.

Az álláshely besorolási kategóriái a Kit. 57.§. (1) bekezdése szerint:

- ügyintéző, ezen belül kormánytanácsos, vezető-kormánytanácsos, kormányfőtanácsos, vezető-kormányfőtanácsos;
- szakmai vezető (osztályvezető, főosztályvezető);
- szakmai felsővezető (például közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár);
- biztos jogviszonyban álló személy (kormánybiztos, miniszterelnöki biztos, miniszteri biztos);
- tanácsadó;
- politikai felsővezető (miniszterelnök, miniszter, államtitkár).

42 GYÖRGY–HAZAFI i. m. 119.

43 https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/szv_tankonyv_4_modul_20220301.pdf, 134. (2022. 07. 15.)

A kormányzati főhivatalok, a központi hivatalok és a kormányhivatalok esetén az ügyintéző kategóriákon belül a Kit. 57. § (2) bekezdése szerint:

- hivatali tanácsos,
- vezető-hivatalitanácsos,
- hivatali főtanácsos I.,
- hivatali főtanácsos II.,
- vezető-hivatalifőtanácsos.

Az álláshely Kormány által megállapított besorolásának megváltoztatása a kormányzati személyügyi igazgatási szervnél kezdeményezhető. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a Kit. hatályba lépésekor a meglévő bérek alapján kellett 'átforgatni' az új besorolási fokozatokba a tisztviselőket, ami által az álláshelyhez tartozó besorolási fokozat rögzült. Az álláshely megüresedése esetén tovább viszi az eredetileg megállapított besorolási fokozatot, ez azonban ahhoz vezethet, hogy az adott szervnél elfogy a szükséges besorolási fokozat. Ekkor kérhető indokolt esetben az álláshelyhez tartozó besorolási fokozat megváltoztatása.

Az álláshelygazdálkodás esetén az előmenetel tehát már nem a kormánytisztviselő iskolai végzettségén és szolgálati idején alapul, hanem az álláshely jellemzői – így például az álláshely betöltésének szakmai feltételei (Kit. 58. §) – alakítják. Az álláshelyen belül nincsenek fölfelé irányuló előmeneteli lehetőségek, az előrelépés sem garantált. Az előmenetel inkább csak az egyes álláshelyek között, tulajdonképp vertikálisan értelmezhető, azonban ez szintén nem automatikus (Kit. 59. §). Az illetményben való előmenetel ugyan sávós, azonban nem követi a senioritás elvét.⁴⁴ Az illetménynövekedés – akárcsak az előmenetel esetében – nem a kormánytisztviselő iskolai végzettségén és szolgálati idején alapszik, hanem az álláshelyek besorolási kategóriáihoz igazodik.⁴⁵ „A besorolási kategóriákhoz alsó és felső illetmény-sávok kapcsolódnak, s a munkáltatói jogkör gyakorlója lényegében diszkrecionális jogkörében állapítja meg a kormánytisztviselő illetményének pontos összegét [Kit. 134. § (1) bek.]. Fontos megjegyezni tehát, hogy – szemben a munkajogi vagy polgári jogi jogviszonyokkal – az illetmény pontos összege nem szerződéses megegyezős, béralku eredményeként születik meg, hanem a munkáltató döntése alapján, a kormánytisztviselő elfogadása mellett.”⁴⁶ Az illetmény összege módosítható teljesítményértékelést követően felfelé 30, lefelé 20 %-kal. Megjegyzendő, hogy a minisztériumokra más bértábla

44 Kit. 57. §, 134. § (1) bek.

45 Kit. 57. § (1-3) bek.; HAZAFI–LUDÁNYI i. m. 42.

46 HAZAFI–LUDÁNYI i. m. 77.

vonatkozik, mint a kormányzati főhivatalok, központi hivatalok és fővárosi és megyei kormányhivatalok esetében.⁴⁷

5.2. Összeférhetlenség

„Az összeférhetlenség célja a közszolgálatban az integritás, a pártatlanság, valamint a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom fenntartásának biztosítása, amely a kormánytisztviselőt – összhangban az őt terhelő többletkötelezettségekkel – meghatározott tevékenységek folytatásától, magatartások tanúsításától, illetve tisztségek betöltésétől eltiltja, vagy azok gyakorlásában korlátozza. Az összeférhetlenség egyes eseteit – aszerint, hogy mely vonatkozásban hivatottak oltalmazni a közszolgálat integritását – öt csoportba sorolhatjuk:

- *a hatalmi ágak megosztásának elvéből fakadó összeférhetlenség,*
- *a politikai összeférhetlenség,*
- *a gazdasági összeférhetlenség,*
- *a közszolgálati pálya presztízséből fakadó összeférhetlenség és*
- *a hozzátartozói összeférhetlenség (együttalkalmazási tilalom).”⁴⁸*

Már a Ktv. is viszonylag részletesen szabályozott az összeférhetlenséggel kapcsolatosan (Ktv. 21.§). A politika semleges és pártatlan eljárás zálogaként tekintettek e szabályanyagra. A Ktv. alapján nem lehet tisztviselői jogállást és a helyi önkormányzati képviselői posztot egy időben betölteni (amennyiben az illetékesség azonos). Tilos az egyéb munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése, kivéve a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői tevékenységek végzése. A köztisztviselőnek minden tevékenysége, amely munkavégzésre irányul, engedélyhez kötött, illetve vezető megbízatású tisztviselő esetén kizárt. A közügyek pártatlan intézésének elvéből vezethető le az a követelmény, amely szerint tilos olyan tevékenység folytatása, amely méltatlan a köztisztviselő hivatalához, vagy veszélyeztetné a pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét. Köztisztviselő nem lehet gazdasági társaságnál vezető köztisztviselő és felügyelő bizottsági tag sem. Amennyiben összeférhetlenség merül fel, a köztisztviselő köteles azt haladéktalanul bejelenteni, és 30 napon belül megszüntetni. Az összeférhetetlen helyzet fenntartása a közszolgálati jogviszony megszűnésével járt.

47 Ktv. 1. számú melléklete, I. és II. illetménytábla.

48 GYÖRGY–HAZAFI i. m. 109.

A Kttv. sokkal részletesebben kifejti az összeférhetlenséggel kapcsolatos szabályokat a fentebb idézett 5-ös csoportosítás mentén mindegyik esetre rendelkezik és a vezetőkre külön – szigorúbb – szabályokat rendel alkalmazni. A hatalmi ágak megosztásának elvéből fakadó összeférhetlenséget szabályozza a Kttv. 85. § (1) bekezdése, amikor kimondja, hogy *„a kormánytisztviselő nem lehet helyi önkormányzati, nemzetiségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó államigazgatási szerv illetékességi területén működik.”* A kormányzati szolgálati jogviszonnyal összeférhetlen a katonák, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonya, a bírói, az ügyészi, alkotmánybírói tisztség is.

A politikai összeférhetlenségre vonatkozó szabályt tartalmazza a Kttv. 85. § (1) bekezdés b) pontja, mely alapján a *„kormánytisztviselő pártban tisztséget nem viselhet, párt nevében vagy érdekében – az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve a helyi önkormányzati választásokon jelöltként való részvételt kivéve – közszereplést nem vállalhat.”*

*„Mindebből látható tehát, hogy a jogalkotó viszonyulása a kormánytisztviselő pártpolitika tevékenységének folytatásához nem teljes mértékben elutasító, hiszen a szabályozás lehetővé teszi, hogy kormánytisztviselő bármely politikai párt tagja lehessen, továbbá jelöltként részt vehessen az említett választásokon, és kivehesse a részét a választási kampánnyal szükségképpen együtt járó tevékenységekből is.”*⁴⁹ Ez egy nagyon fontos tény, ugyanis ez is mutatja a karrier-rendszerből a nyílt felé történő elmozdulást, hiszen a nyílt rendszerek jellemzője, hogy elvárják, hogy politikailag is 'megfelelő' beállítottságú személyek kerülhessenek a kormányzati igazgatás keretébe.

A gazdasági összeférhetlenséget szabályozza a Kttv. 85. § (4) bekezdés c) pontja, amely szerint a kormánytisztviselő *„nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelőbizottsági tag, kivéve, ha a gazdasági társaság önkormányzati, köztestületi többségi tulajdonban, vagy tartósan állami tulajdonban van, vagy az állami tulajdonos különleges jogokat biztosító részvény alapján delegálja, továbbá, ha a társaságban az állami közvetlen vagy közvetett befolyás mértéke - a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény rendelkezései alapján számítva - legalább ötven százalék.”*

A közszolgálati pálya presztízséből eredő összeférhetlenségi eset a Kttv. 85. § (4) bekezdés a) pontjában rögzített, mely szerint a kormánytisztviselő *„nem folytathat olyan tevékenységet, nem tanúsíthat olyan magatartást, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné.”*

49 GYÖRGY-HAZAFI i. m. 110.

S végül a Kttv. 84. § (1) bekezdésében került rögzítésre a hozzátartozói együttalkalmazási tilalom, miszerint „*nem létesíthető kormánytisztviselői jogviszony, ha a kormánytisztviselő ezáltal hozzátartozójával irányítási (felügyeleti), ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerülne*”.

A Kit. összeférhetetlenséggel kapcsolatos legfőbb változtatása a Kttv.-hez képest, hogy egységes összeférhetlenségi szabályokat állapít meg a vezetői és beosztotti állomány vonatkozásában. Alapjaiban azonban átveszi a Kttv.-ben már rögzített szabályokat. A gazdasági összeférhetlenség keretében történt még változás tekintetben, hogy a kormánytisztviselők további munkavégzésre irányuló jogviszonyt a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélyével létesíthetnek. Fontos változás még az egyébként gyakorolható tevékenységek kapcsán is a bejelentési kötelezettség a munkáltatói jogkör gyakorlója felé.⁵⁰ Az engedélykérési, illetve bejelentési kötelezettség elmulasztása súlyos jogkövetkezésménnyel járhat, ugyanis a jogviszony akár meg is szüntethető.

5.3. Munkavégzés egyes szabályai

A munkavégzés szabályai közül kizárólag a munkaidőre, pihenőidőre, illetve a szabadságra vonatkozó szabályok néhány elemének módosulását szeretném kiemelni. Ebben a körben történtek ugyanis olyan változások, amelyek hátrányosan érintették a rendszerben lévő közszolgákat. A Kit. jogviszonyváltást megelőzően a bérezés olyannyira elmaradt már a versenyszférában lévő átlagbérektől, hogy a munkaidőre és szabadságra vonatkozó szabályok megváltozásával a közszolgálati pálya jelentősen veszített vonzerejéből, még úgy is, hogy erre az időszakra tehető egy bérrendezés, amely a központi államigazgatási szervek esetében átlagos 30 %-os, míg a területi államigazgatásban átlagos 17,5 %-os béremelést jelentett. Az elégedetlenség megmutatkozott a jogviszonyváltás kapcsán a felmentések számából, illetve az utóbbi néhány év fluktuáció visszapótlásának a nehézségeiből és ezen az időközben végrehajtott béremelés sem tudott igazán javítani.

A Ktv. 39. § (1) bekezdésében pontosan meghatározta a rendes munkaidőt, illetve későbbi módosítása során munkakezdés és végzés időpontját is, miszerint „*munkaidő heti negyven óra, hétfőtől csütörtökig 8-16.30 óráig, pénteken 8-14 óráig tart.*” A 2001. július 1-jétől beiktatott 40/A. § azt is kimondta, hogy „*amennyiben a napi munkaidő a ható órát meghaladja, a köztisztviselő részére a munkaidőn belül – a munkavégzés megszakításával*

⁵⁰ Kit. 95. §. (6) bekezdés.

napi 30 perc [...] munkaközi szünetet kell biztosítani,” tehát látható, hogy a munkaközi szünet ideje munkaidőnek számított. Az éves alapszabadság a Ktv. 41. §-a szerint 25 nap volt, amely besorolástól függően legkevesebb 2 nap pótszabadsággal egészült ki.

A Kttv. csaknem változatlanul átvette a fent rögzített szabályokat, a pótszabadságok mértéke változott, illetve bevezetésre került a 16 évesnél fiatalabb gyermekek után járó pótszabadság, egy gyermek után 2, két gyermek után 4, afölött maximum 7 nap, valamint az apa-szabadság is, a családbarát közigazgatás elemeiként.

Ezt követően a Kit. módosításai a fentiek vonatkozásában rendkívül hátrányosan érintették a közszolgálatban dolgozókat, mert bár a szabályozás alapjai követik a Kttv.-ben rögzített szabályokat, azonban a munka- és pihenőidőben jelentős változások mutathatóak ki. *„A munkarend kialakítása rugalmasabb feltételek között történik, ez döntően ugyanis a kormányzati igazgatási szerv által ellátott feladatok és a feladat ellátására létesített álláshely jellegéhez igazodik [Kit. 118. § (1) bek.]. Az általános munkarend kialakítására a Kit. keretszabályokat fogalmaz meg, amelyhez igazodóan a munkáltatói jogkör gyakorlója határozhatja meg a munkavégzés kezdő és befejező időpontját [Kit. 119. § (1) bek.]. A változásnak a jelentősége inkább abban áll, hogy amíg a Kttv. esetében külön eltérő szabályozás nélkül a törvény szerinti általános munkarend volt az irányadó, addig a Kit. esetében minden szervnek saját magának kell a munka- rendet kialakítania.”⁵¹*

A legfájóbb változás a tisztviselők számára az alapszabadság 25-ről 20 napra történő csökkentése volt, valamint a rendes munkaidő megtoldása a munkaközi szünettel. Ez utóbbi azt jelentette, hogy heti nettó 4 órával többet kell a munkahelyen tölteniük a korábbiakhoz képest.

Mindenképpen pozitívként értékelhető azonban az otthoni munkavégzés szabályozása a Kit. 126. § (2) bekezdésében. Ugyan még nem igazán mondható elterjedtnek az alkalmazása, illetve néhány szakterületen teljesen kizárt az bevezethetősége, azonban a COVID időszak alatt megmutatta a létjogosultságát a közsférában is.

51 HAZAFI–LUDÁNYI i. m. 106.

6. A szervezeti és közszolgálati jogi változások gyakorlati hatásai a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalra

A tanulmányban bemutatott szervezeti és közszolgálati jogi változások érintették természetesen a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalt (a továbbiakban Kormányhivatal) is. E változásokat jómagam testközelből érezkelhettem, tekintve, hogy 2005 augusztusában léptem be a Kormányhivatal jogelőd szerve, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közigazgatási Hivatal kötelékébe, a Ktv. hatálya alá.

A Kormányhivatal 2011. január 1-jei megalakulásakor a foglalkoztatottak jogviszonyára a Ktv. mellett a Kjtv. szabályait kellett alkalmazni. Röviddel a megalakulást követően a Kormányhivatal engedélyezett létszáma 1959 fő lett, a nagyarányú integrációs folyamat eredményeként. A Kormányhivatal létszámkeretét a 2011. március 4-től hatályos, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 19/2011. (III. 3.) KIM utasítás határozta meg, melynek 3. függeléke értelmében a Kormányhivatal törzshivatalának létszámkerete 201 főben, míg az integrált szakigazgatási szervek összlétszáma 1758 főben, mindösszesen tehát 1959 főben került meghatározásra. Ezt követően ennek a létszámnak jelentős változása volt megfigyelhető, tekintve, hogy a kormányzati létszámcsökkentésről szóló 1004/2012. (I. 11.) Korm. határozat a Kormányhivatal vonatkozásában 172 fős létszámcsökkentést eredményezett, amely döntést a Kormány a 2012. évi költségvetési hiánycél teljesítése, valamint a hatékonyan működő állam kialakítása céljából hozott meg. A létszám tehát 2012 januárjára 1552 főre csökkent, ami egészen a járási rendszer felállításáig hozzávetőlegesen ezen a szinten stagnált.

A települési önkormányzatok állományából a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény alapján a járásokhoz átkerülő státuszok száma országosan összesen 9852,5 fő volt, amelyből Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 769 státusz átadása történt meg 2013. január 1-jétől a Kormányhivatal és a települési önkormányzatok között 2012 októberében létrejött járási megállapodások alapján, így 2013 januárjára 2376 főre nőtt a létszám.

A 2012. március 1-jétől hatályba lépett Kttv.-t két lépcsőben váltotta fel az Áttv., első lépcsőben a Kormányhivatal járási hivatalainál foglalkoztatott kormánytisztviselők vonatkozásában 2016. július 1-jétől, majd második lépcsőben a 'törzshivatalban' foglalkoztatottak esetében 2017. január 1-jétől kellett alkalmazni azt.

Ezzel egyidejűleg szükségessé vált a tisztviselők előző jogviszonyainak felülvizsgálata a megfelelő előmeneteli fokozatokba történő besorolás érdekében. A járási hivatalok vonatkozásában az illetményváltozás 2016. július 1. napjával 1343 főt, a főosztályok vonatkozásában 2017. január 1. napjával 1224 főt érintett.

A 2019. január 1-jétől hatályba lépett Kit. jelentős változást hozott a jogviszonyra vonatkozó szabályokban a fentebb már ismertetett módon.

A Kormányhivatalt súlyosan érintette, hogy a Kit. hatályba léptetése előtt létszámozárlatot rendeltek el az azonnali létszámozárlat elrendeléséről szóló 2051/2018. Korm. határozattal, amely alapján 2018. június 20-tól munkavégzésre irányuló új jogviszony nem volt létesíthető. Ez tulajdonképpen egy bújtatott létszámozökkentésnek tekinthető, hiszen a fluktuáció sem volt pótolható, így a rendelkezés a Kormányhivatal esetében már a nyár végéig közel 100 fő jogviszonyának megszűnését jelentette. Ez nehéz helyzetet okozott, több szakterületen létszámozhiány alakult ki, amelyet átirányításokkal és túlmunka elrendelésekkel lehetett kezelni.

A Kit. hatályba lépésével a Kormányhivatal álláshelyeit az akkor foglalkoztatott állomány jellemzői alapján egy adott időpillanatban (2018. december 31.) meglévő bérekkel 'átforgatták' a korábbi besorolási fokozatokból az új álláshely kategóriákba. Ez az elméleti átforgatás 2019. március végéig megtörtént. Minden tisztviselő a hatályos bére alapján került beillesztésre az új rendszerbe úgy, hogy a két sáv átfedésében lévőket a felsőbb kategóriákba kellett besorolni. Küszöbön állt azonban a 2019 elején megvalósult átlagos 17,5 %-os béremelés (amely tartalmazta az ekkor visszavezetett bruttó 200.000,- Ft összegű cafeteriát is), amelyre azonban csak áprilisban került sor, így a besorolási fokozatok átforgatásánál figyelemmel kellett lenni mindenki esetében arra is, hogy az átlagos béremelést követően melyik felsőbb besorolási fokot érheti el. A megvalósult tényleges béremelés egyedileg azonban nagyobb összegű is lehetett, mint az átlagos, így közel 200 kormánytisztviselő maradt alacsonyabb besorolási fokozatban úgy, hogy az emelt bére szerint elérte a magasabb besorolási fokozat alját. Ez komoly feszültséget okozott, tekintve, hogy az alacsonyabb besorolási fok kevesebb pótszabadsággal járt. Így az azóta eltelt időszakban kellett gondot fordítani arra, hogy a fluktuáció során megürülő magasabb kategóriájú álláshelyekre átsoroljuk a jogviszonyváltáskor hátrányt szenvedett kormánytisztviselőket.

A Kit. 285. § (9) bekezdése lehetőséget biztosított arra, hogy a jogviszony átalakulással érintett állami tisztviselők felmentésüket kezdeményezzék. 2019. április 1. és 2019. június 30. között összesen 216 fő jogviszony szűnt meg a Kormányhivatalban, ebből a Kit. 285. § (9) bekezdésében biztosított

felmentéssel 154 fő élt. Ez volt a legjelentősebb önkéntes kiáramlás a Kormányhivatal személyi állományát érintően a megalakulásától számítva.

A Kit. hatályba lépése óta megvalósult béremelések javítottak a humánerőforrás helyzeten, a bértömeg-gazdálkodás elvéből eredően van lehetőség valódi béralkura, azonban a túl magas bérek megadása azzal járhat, hogy lesz olyan álláshely, amely finanszírozás nélkül marad, tehát hiába lesz üres technikailag, nem lesz feltölthető forrás hiányában. Emellett a túl nagy béregyenlőtlenség belső bér feszültséghez vezet. Elmondható azonban, hogy a reálisan adható átlagbér továbbra sem vonzó az ún. hiányszakmákban, amelyek a versenyszférában is keresettek. Hiányszakma a Kormányhivatalban elsősorban az állatorvosi, valamint a humánorvosi területen, valamint az építészeti területen dolgozóké. Itt kell megemlíteni azt a problémát, ami azzal függ össze, hogy ha a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonya létszámcsökkentés, álláshelyen ellátott feladat megszűnése, átszervezés, stb. miatt szűnik meg, újabb kormányzati szolgálati jogviszonyt a megszűnéstől számított három évig kizárólag a Kormány engedélyével létesíthet. Ez a gyakorlatban épp idei évtől jelentkezhet megoldandó problémaként, ugyanis a Kit. jogviszonyváltás során felmentésüket kérő tisztviselők a három év eltelte után idén jelentkeznek 'vissza' az őket korábban foglalkoztató kormányzati igazgatási szervhez, így Kormányhivatalunkhoz is. Kérdésként merül fel, hogy a közszférát végkielégítéssel elhagyó volt kollégák visszakerülhetnek-e a pályára. Vélhetően főképp a hiányszakmákban döntőbb érv lesz a munkaerőhiány és a pályát korábban elhagyók rendszerbe történő visszaáramlása elindulhat majd. Ennek csak a jelenlegi – 2022. évi – gazdasági helyzet vethet gátat, véleményem szerint az új jogviszonyok létesítése háttérbe szorul majd és csak a menet közben kieső kollégák pótlása történik meg, de ez is csak egy esetleges létszámzárlat bevezetéséig, amelyre nagy esélyt látok.

A Kit. által bevezetett álláshelygazdálkodás pozitívuma az az elem, amely szerint egy álláshelyen több tisztviselő is foglalkoztatható összesen maximum 8 órában. Ez a gyakorlatban a részmunkaidős munkalehetőségek körének a szélesítését jelenti, és a nehéz humánerőforrás helyzetben enyhítheti a munkaerőhiányt. Korábban ugyanis a kötelező eseteken túl nem szívesen foglalkoztatott a Kormányhivatal részmunkaidős kollégát, hiszen egy teljes státuszt elfoglalt. Jelenleg is főképp a gyermekgondozással járó fizetés nélküli szabadságról visszatérő kismamák élnek rendszeresen a részmunkaidő nyújtotta lehetőséggel, azonban a Kit. hatályba lépése óta van arra lehetőség, hogy a kismama által el nem foglalt időkeretben mást is alkalmazzon a Kormányhivatal.

Az otthoni munkavégzés nagyobb arányú elterjesztésére is lenne igény, ez a COVID veszélyhelyzet idején bebizonyosodott. Jelenleg a legnagyobb kihívást a Kormányhivatal által alkalmazott informatikai rendszerek otthonról történő biztonságos elérésének a kiszélesítése okozza ezen a területen, amelynek fejlesztése szükséges.

7. Záró gondolatok

Véleményem szerint a jelenleg negyedik ciklusát töltő Kormány élt azzal a lehetőséggel, hogy ennyi idő alatt új közszolgálati stratégiát alkothatt és azt végig is tudta vinni. Mára elmondható, hogy egy teljesen új alapokon szerveződő, nyílt közszolgálati rendszer valósult meg. A kérdés az, hogy ez a rendszer képes lesz-e a közszféra kihívásait – mint a munkaerőhiány, hiányszakmák betöltése, új munkaerő bevonása és rendszerben tartása – kezelni.

AZ EGÉSZSÉGÜGYI ELLÁTÁS VISSZAUTASÍTÁSÁNAK JOGÁNAK VIZSGÁLATA A MAGYAR EGÉSZSÉGÜGYI ELLÁTÁSBAN

HOMICKÓ ÁRPÁD OLIVÉR
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

Absztrakt

Tanulmányomban az egészségügyi ellátás visszautasításának jogát kívánom elemző módon bemutatni. A betegjogok között az önrendelkezéshez való jog kiemelten kezelendő, amelynek egyik részeleme az egészségügyi ellátás visszautasításának joga. Minden beteget megillet az önrendelkezés joga az egészségügyi ellátás igénybevétele során, az önrendelkezési jogot kizárólag csak törvényben meghatározott esetekben és módon lehet korlátozni. Az *önrendelkezési jog gyakorlása keretében a beteg szabadon döntheti el, hogy kíván-e egészségügyi ellátást igénybe venni, illetve annak során mely beavatkozások elvégzésébe egyezik bele, illetve melyeket utasít vissza.* Az önrendelkezési jog esetében az ellátás visszautasításának joga már önálló betegjogként kerül kiemelésre és szabályozásra, ezzel is jelezve a fontosságát.

Kulcsszavak: egészségügyi jog, betegjog, önrendelkezéshez való jog, egészségügyi ellátás visszautasításának joga, eutanázia.

Abstract

In my study, I want to present the right to refuse healthcare in an analytical way. Among the rights of patients, the right to self-determination is a key issue, of which the right to refuse health care is a part. Every patient has the right to self-determination in the use of health care, and the right to self-determination can only be restricted in cases and in ways specified by law. In the exercise of the right of self-determination, patients are free to decide whether they wish to receive healthcare and which interventions they consent to or refuse. In the case of the right of self-determination, the right to refuse treatment is now highlighted and regulated as a patient right in its own right, thus indicating its importance.

Keywords: health law, patient's right, right to self-determination, right to refuse health care, euthanasia.

1. Bevezetés

Tanulmányomban az egészségügyi ellátás visszautasításának jogát kívánom elemző módon bemutatni. Fontosnak tartom már itt jelezni, hogy az egészségügyi ellátás visszautasításának joga a beteg részéről nem tekinthető azonosnak az eutanáziával. Az aktív eutanázia azt jelenti, hogy az orvos tevékenyen közreműködik a beteg halálában, a halált az orvos tevékenységével tudatosan előidézi. A passzív eutanázia az orvosi kezelések megszüntetését jelenti, amelyekre a betegnek szüksége lenne, vagyis az orvos a beteget nem gyógyítja meg, hanem hagyja meghalni, nem teszi meg azokat az intézkedéseket, amelyek a szakmai szabályai szerint elvártak lennének tőle. Magyarországon ma sem az aktív, sem a passzív eutanáziára nincs jogszabályi lehetőség, ugyanakkor a passzív eutanáziához nagyon közeli intézkedésre – szigorú formai követelményeknek eleget téve – lehetőség van, az ellátás visszautasításának joga keretében, ha a beteg így akarja. Magyarországon az az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) a betegjogok között rendelkezik arról, hogy minden betegnek joga van az egészségügyi ellátáshoz.¹ Az egészségügyi ellátáshoz való jog keretében minden betegnek joga van sürgős szükség esetén az életmentő, illetve a súlyos vagy maradandó egészségkárosodás megelőzését biztosító ellátáshoz, valamint a fájdalomnak csillapításához és szenvedéseinek csökkentéséhez.² Az életmentő, illetve a súlyos vagy maradandó egészségkárosodás megelőzése érdekében tett egészségügyi beavatkozás az elvárás az egészségügyben az orvos részéről. A halálos lefolyású betegségek esetében pedig ki kell emelni, hogy az Eütv. a fájdalom csillapítását és a szenvedés csökkentését várja el az orvostól, ami nem jelentheti a beteg életének az elvételét vagy a halálba segítését. Szintén az egészségügyi ellátáshoz való jog keretében kerül kimondásra, hogy minden betegnek joga van – a jogszabályban meghatározott keretek között – az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és megkülönböztetés nélküli egészségügyi ellátáshoz,³ vagyis fontos követelmény, hogy az egészségügyi ellátások igénybe-

1 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Egészségügyi jogi ismeretek*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2020, 85.

2 Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 6. §.

3 Eütv. 7. § (1) bekezdés.

vételekor az egyenlő bánásmód követelménye ne sérüljön, és minden beteg kapja meg a számára szükséges egészségügyi ellátást. A betegnek joga van az állapota által szakmailag indokolt szintű egészségügyi szolgáltató és – ha jogszabály kivételt nem tesz – a választott orvos egyetértésével az ellátását végző orvos megválasztásához, amennyiben azt az egészségi állapota által indokolt ellátás szakmai tartalma, az ellátás sürgőssége vagy az ellátás igénybevételének alapjául szolgáló jogviszony nem zárja ki.⁴ A beteg az egészségügyi ellátásokat ennek megfelelően a rendelkezésre álló személyi és tárgyi feltételek függvényében jogosult igénybe venni. Az Eütv. megfogalmazza azokat a további követelményeket (folyamatos hozzáférhetőség, diszkriminációmentesség) is, amelyeket az egészségügyi ellátórendszer egészének, az egészségügyi szolgáltatóknak, illetve az egészségügyi dolgozóknak teljesíteniük kell ahhoz, hogy az egyének egészségügyi ellátáshoz való joga megfelelő módon érvényesülni tudjon. Azt is rögzíteni szükséges, hogy az egészségügyi ellátás során a beteg emberi méltóságát tiszteletben kell tartani,⁵ és a betegen – az Eütv. eltérő rendelkezésének hiányában – kizárólag az ellátásához szükséges beavatkozások végezhetőek el.⁶

Az egészségügyi ellátórendszer működési elvei esetében rögzítésre került, hogy az egészségügyi ellátások rendszere az egészségügyi szolgáltatók biztosítását és a népegészségügyi célok megvalósulását összehangoltan teszi lehetővé. Az egészségügyi szolgáltatások célja az, hogy hozzájáruljon az egészség fejlesztéséhez, lehetséges mértékű helyreállításához, az egészségromlás mérsékléséhez, valamint segítse a megváltozott egészségi állapotú egyének munkába és közösségbe való beilleszkedését. Az egészségügyi ellátások rendszere az eltérő egészségi állapotú egyének differenciált ellátását szolgáló, a munkamegosztás és a fokozatosság elvén alapuló intézményrendszerre épül, amelyben az egyén egészségi állapotának összes jellemzője együttesen határozza meg a szükséges ellátási szintet (a továbbiakban: progresszív ellátás). Az egészségügyi ellátások rendszerében a lakosság egészségi állapotának javítását a rendelkezésre álló erőforrások hatékony felhasználásával kell elvégezni. A progresszív ellátás elvének az egészségügyi ellátás valamennyi szintjén érvényesülnie kell.

Az egészségügyi szolgáltatásokat különböző formában és alapvetően három szinten működő egészségügyi intézmények nyújtják. Az egészségügyi intézmények a rendszer alapelemei, amelyeken keresztül az egészségügyi

4 Eütv. 8. § (1) bekezdés.

5 Eütv. 10. § (1) bekezdés.

6 Eütv. 10. § (2) bekezdés.

ellátórendszer a feladatait, célkitűzéseit, funkcióit megvalósítja és végrehajtja. Itt találkozunk ténylegesen egymással a lakosság és az egészségügyi ellátások, ténylegesen itt valósul meg az egészségügyi szolgáltatásoknak az igénybevétele az adott intézményi szintnek megfelelően. Az ellátási szinteket az alapellátás, a járóbeteg-ellátás, és a fekvőbeteg-ellátás jelentik, amelyet kiegészít az egyéb egészségügyi ellátások rendszere.⁷

Részletesen rögzítve vannak azok a követelmények, amelyeket az egészségügyi ellátórendszernek teljesítenie kell. Az egészségügyi ellátórendszernek ugyanis egyrészt biztosítani kell a betegek járóbetegként, illetőleg otthonukban, valamint a fekvőbeteg-intézményi keretek között történő ellátását, másrészt az egészségügyi ellátórendszernek rendelkeznie kell a népegészségügyi tevékenység során felmerült szükségletekhez igazodó és a társadalmi-gazdasági erőforrások adta lehetőségekhez méretezett kapacitásokkal.⁸

2. Az egészségügyi ellátás visszautasításának jogának törvényi szabályozása

Az egészségügyi ellátások igénybevétele során a beteg jogai tekintetében különösen a beteg önrendelkezési jogát szükséges elemezni. Minden beteget megillet az önrendelkezés joga az egészségügyi ellátás igénybevétele során, az önrendelkezési jogot kizárólag csak törvényben meghatározott esetekben és módon lehet korlátozni.⁹ Az önrendelkezési jog gyakorlása keretében a beteg szabadon döntheti el, hogy kíván-e egészségügyi ellátást igénybe venni, illetve annak során mely beavatkozások elvégzésébe egyezik bele, illetve melyeket utasít vissza.¹⁰ Az önrendelkezési jog esetében az ellátás visszautasításának joga már önálló betegjogként kerül kiemelésre és szabályozásra, ezzel is jelezve a fontosságát. A cselekvőképes betegnek joga van az egészségügyi ellátást visszautasítani, kivéve, ha annak elmaradása mások életét vagy testi épségét veszélyeztetné.¹¹ A beteg tehát élhet azzal a jogával, hogy adott esetben az egészségügyi ellátást visszautasítsa. Ezen rendelkezés alapján általános jelleggel kerül kimondásra az, hogy a beteg nem köteles magát alávetni az egészségügyi ellátásnak.¹² A beteg így aktív

7 HOMICSKÓ ÁRPÁD OLIVÉR: *The taxonomy of Health Services System in Hungary*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2015, 19.

8 HOMICSKÓ ÁRPÁD OLIVÉR: *A magyar társadalombiztosítási és szociális ellátások rendszere*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem – L'Harmattan Kiadó, 2016, 110.

9 Eütv. 15. § (1) bekezdés.

10 Eütv. 15. § (2) bekezdés.

11 Eütv. 20. § (1) bekezdés.

12 POLECSÁK MÁRIA (szerk.): *A betegek jogai*. Budapest, Vince Kiadó, 1999, 42.

részvevőjévé válik a betegellátásnak, és nem kell minden esetben alávetnie magát az orvos által meghatározott kezelésnek. Ugyanakkor a beteg egészségügyi ellátást visszautasító joga nem korlátlan, hiszen a beteg minden olyan ellátást, amelynek elmaradása esetén egészségi állapotában várhatóan súlyos vagy maradandó károsodás következne be, csak közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban, illetve írásképtelensége esetén két tanú együttes jelenlétében utasíthat vissza.¹³ Ez utóbbi esetben a visszautasítást az egészségügyi dokumentációban rögzíteni kell, amelyet a tanúk aláírásukkal hitelesítenek.¹⁴ Itt tehát rögzítésre kerül, hogy a beteg nem köteles igénybe venni az egészségügyi ellátást, amikor ennek következtében súlyos vagy maradandó egészségkárosodása következne be az egészségi állapotában, de ezt csak szigorú formai követelmények megtartása mellett teheti meg. Lényeges, hogy ebben az esetben sem lehet szó arról, hogy a betegellátást végző egészségügyi dolgozó szándéka lenne, hogy a beteg meghaljon, vagyis ez a rendelkezés nem értelmezhető úgy, hogy az egészségügyben a beteget hagynák meghalni. A betegség természetes lefolyását lehetővé téve az életfenntartó vagy életmentő beavatkozás visszautasítására csak abban az esetben van lehetőség, ha a beteg olyan súlyos betegségben szenved, amely az orvostudomány mindenkori állása szerint rövid időn belül – megfelelő egészségügyi ellátás mellett is – halálhoz vezet és gyógyíthatatlan. Az életfenntartó beavatkozás a beteg életének mesterséges módon történő fenntartására, illetve egyes életműködéseinek pótlására irányuló egészségügyi tevékenység,¹⁵ míg életmentő beavatkozás a sürgős szükség esetén a beteg életének megmentésére irányuló egészségügyi tevékenység.¹⁶ Ezekben az esetekben a beteg olyan betegségben szenved, amely az orvostudományi megítélése alapján gyógyíthatatlan, így abban a speciális helyzetben van, hogy bár lehetséges lenne meghosszabbítani az életét rövid időtartamra, azonban ha ezt nem tennék meg, úgy természetes úton meghalna. Itt tehát nem arról van szó, hogy hagyjuk, hogy meghaljon, hanem megpróbáljuk még életben tartani.

Az életfenntartó, illetve életmentő beavatkozás visszautasítása csak közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban, illetve írásképtelensége esetén két tanú együttes jelenlétében megvalósuló alaki előírások megtartá-

13 Uo. 43.

14 Eütv. 20. § (2) bekezdés.

15 Eütv. 3. § n) pont.

16 Eütv. 3. § o) pont.

sával történhet.¹⁷ Ebben az esetben is csak akkor lesz a visszautasítás érvényes, ha egy háromtagú orvosi bizottság a beteget megvizsgálja, és egybehangzóan, írásban nyilatkoznak arról, hogy a beteg döntését annak következményei tudatában hozta meg, illetve, hogy az előírt feltételek fennállnak, továbbá a beteg az orvosi bizottság nyilatkozatát követő harmadik napon – két tanú előtt – ismételten kinyilvánítja a visszautasításra irányuló szándékát. Amennyiben a beteg nem járul hozzá az orvosi bizottság vizsgálatához, a kezelés visszautasítására vonatkozó nyilatkozata nem vehető figyelembe.¹⁸ A bizottság tagjai a beteg kezelőorvosa, egy – a beteg gyógykezelésében részt nem vevő –, a betegség jellegének megfelelő szakorvos, valamint egy pszichiáter szakorvos.¹⁹ A beteg nem utasíthatja vissza az életfenntartó vagy életmentő beavatkozást, ha várandós és előre láthatóan képes is a gyermek kihordására.²⁰ Ilyen esetben tehát nincs lehetőség életfenntartó vagy életmentő beavatkozás esetén sem az egészségügyi ellátás visszautasítására. Az egészségügyi ellátás visszautasítása esetén, amikor súlyos vagy maradandó egészségkárosodás esete állna fent, vagy gyógyíthatatlan betegsége van a betegnek, akkor meg kell kísérelni a beteg döntése háttérében lévő okok – személyes beszélgetés alapján történő – feltárását és a döntés megváltoztatását. Ennek során az általános beteg tájékoztatáson túl ismételten tájékoztatni kell a beavatkozás elmaradásának következményeiről is.²¹ A beteg a visszautasításra vonatkozó nyilatkozatát bármikor, alaki kötöttség nélkül visszavonhatja,²² vagyis amennyiben visszavonja, úgy ismételten meg kell tenni mindent annak érdekében, hogy életben tudjon maradni. Rögzíthető, hogy még abban az esetben is, ha a beteg gyógyíthatatlan betegségben szenvedne, és élne az ellátásának visszautasítási jogával, akkor is bármikor megváltoztathatja ezt, és kérheti az újbóli egészségügyi beavatkozást. A beteget az életfenntartó beavatkozás visszautasítása jogának gyakorlása során belátási képességgel rendelkezőnek kell tekinteni, ha képes döntése következményeinek megértésére. Ennek során a Bizottságnak azt kell vizsgálnia, hogy a beteg képes-e megérteni a döntéséhez szükséges információkat, mérlegelni döntésének esetleges következményei között, döntése következményeinek megértésére, valamint dönté-

17 Eütv. 20. § (3) bekezdés.

18 Eütv. 20. § (4) bekezdés.

19 Eütv. 20. § (5) bekezdés.

20 Eütv. 20. § (6) bekezdés.

21 Eütv. 20. § (7) bekezdés.

22 Eütv. 20. § (8) bekezdés.

sének megfelelő formában, érthető módon való közlésére.²³ Nagyon szigorú követelményrendszerhez kötött, hogy a beteg az életfenntartó beavatkozást visszautasítsa. A beteg önrendelkezési jogának meghatározó jellegét mutatja az is, hogy a beteg jogosult ismételten visszautasítani az életfenntartó beavatkozást, ha a Bizottság nem állapította meg az életfenntartó beavatkozás visszautasításának érvényességét.²⁴ Amikor a beteg az ellátás visszautasításának jogát gyakorolta, abban az esetben is a tájékoztatáshoz való jog továbbra is megilleti, illetve ismételten javasolni kell számára azt, hogy az életfenntartó beavatkozás elvégzésébe egyezzen bele.²⁵ Az egészségügyi ellátás visszautasítása esetében ilyenkor is a beteg élete van a középpontban, és az egészségügyben dolgozónak mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy a beteg éljen az egészségügyi ellátás igénybevételének jogával, ugyanakkor, ha a beteg továbbra is fenntartja az ellátás visszautasítására irányuló szándékát, számára továbbra is nyújtani kell minden olyan egyéb ellátást, amely biztosítja kényelemérzetét, fájdalmainak csökkentését.²⁶ Abban az esetben, ha a beteg erre irányuló akarata világosan és meggyőző módon kideríthető, az életfenntartó beavatkozások meghatározott fajtájáról való lemondás esetében is alkalmazni kell azokat az ellátásokat és el kell végezni azokat a beavatkozásokat, amelyeket a beteg nem utasított vissza.²⁷ A magyar jogi szabályozásból jól látható, hogy az életfenntartó beavatkozások visszautasítása esetén is mindent meg kell tenni annak érdekében az egészségügyi ellátások nyújtása során, hogy a beteg lehetőségeihez képest minél tovább életben tudjon maradni akkor is, ha a mindenkori orvostudomány állása szerint betegsége gyógyíthatatlan, és rövid időn belül halálhoz vezetne.

Cselekvőképtelen beteg, korlátozottan cselekvőképes kiskorú és a cselekvőképességében az egészségügyi ellátással összefüggő jogok gyakorlása tekintetében részlegesen korlátozott beteg esetében az olyan ellátás, amelynek elmaradása az egészségi állapotában várhatóan súlyos vagy maradandó károsodással járna, nem utasítható vissza.²⁸ A korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképtelen kiskorú esetén a háziorvosi, házi gyermekorvosi és a védőnői egészségügyi szolgáltatás nem utasítható vissza. Nem minősül az ellátás viz-

23 Egyes egészségügyi ellátások visszautasításának részletes szabályairól szóló 117/1998. (VI. 16.) Korm. rendelet 4. § a)–d) pontok.

24 117/1998. (VI. 16.) Korm. rendelet 7. § (2) bekezdés.

25 117/1998. (VI. 16.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdés.

26 117/1998. (VI. 16.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdés.

27 117/1998. (VI. 16.) Korm. rendelet 9. § (3) bekezdés.

28 Eütv. 21. § (1) bekezdés.

szautasításának, ha a korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképtelen kiskorú törvényes képviselője az egészségügyi alapellátásról szóló törvény szerint a házi orvos, illetve házi gyermekorvos választásának jogát gyakorolja.²⁹ Abban az esetben pedig, ha cselekvőképtelen beteg, továbbá korlátozottan cselekvőképes kiskorú és a cselekvőképességében az egészségügyi ellátással összefüggő jogok gyakorlása tekintetében részlegesen korlátozott beteg esetén a betegség természetes lefolyását lehetővé tevő életfenntartó vagy életmentő ellátás visszautasítására kerülne sor, az egészségügyi szolgáltató kérelmet terjeszt elő a beleegyezés bíróság általi pótlása iránt. A kezelőorvos a bíróság jogerős határozatának meghozataláig köteles a beteg egészségi állapota által indokolt ellátások megtételére. Közvetlen életveszély esetén a szükséges beavatkozások elvégzéséhez bírósági nyilatkozatpótlásra nincs szükség.³⁰

A cselekvőképes személy – cselekvőképtelensége esetére – közokiratban visszautasíthat egyes vizsgálatokat, beavatkozásokat,³¹ a betegség természetes lefolyását lehetővé tevő életfenntartó vagy életmentő ellátást,³² valamint egyes életfenntartó, életmentő beavatkozásokat, ha gyógyíthatatlan betegségben szenved és betegsége következtében önmagát fizikailag ellátni képtelen, illetve fájdalmai megfelelő gyógykezeléssel sem enyhíthetők,³³ továbbá megnevezheti azt a cselekvőképes személyt, aki az ellátás visszautasításának jogát helyette ezekben az esetekben gyakorolhatja.³⁴ A beteget, illetve az általa megjelölt személyt az ellátás visszautasítása során nem szabad semmilyen eszközzel döntésének megváltoztatására kényszeríteni. A beteg a beavatkozás visszautasítása esetén is jogosult szenvedéseinek enyhítésére, fájdalmainak csökkentésére irányuló ellátásra.³⁵ Az ellátás visszautasítására lehetőség van azért, mert a beteg olyan betegségben szenved, amely gyógyíthatatlan, és egészségügyi ellátás nélkül is rövid időn belül meghalna, de ez úgy gondolom nem jelentheti azt, hogy halni hagyjuk, hiszen abban az esetben, ha egészségügyi ellátásban részesülne sem lehet biztosan megmondani, hogy pontosan mikor halna meg. Lényeges elem itt továbbá az is, hogy ha az egészségügyi ellátást vissza is utasítja az ilyen beteg, akkor is mindent meg kell tenni a szenvedéseinek enyhítésére és a fájdalmainak a csökkentésére.

29 Eütv. 21. § (1a) bekezdés.

30 Eütv. 21. § (2) bekezdés.

31 Eütv. 22. § (1) bekezdés a) pont.

32 Eütv. 22. § (1) bekezdés b) pont.

33 Eütv. 22. § (1) bekezdés c) pont.

34 Eütv. 22. § (2) bekezdés.

35 Eütv. 23. § (2) bekezdés.

3. Az Alkotmánybírósági döntések elemző bemutatása az egészségügyi ellátás visszautasításának joga tárgyában

Az Alkotmánybíróság az egészségügyi ellátás visszautasításának jogával foglalkozott a 24/2014. (VII. 22.) AB határozatában, valamint a 22/2003. (IV. 28.) AB határozatában. Az egészségügyi ellátás visszautasításának jogának vizsgálata során szükséges, hogy ez a két Alkotmánybírósági határozat is bemutatásra és elemzésre kerüljön tanulmányomban.

Az Alkotmánybíróság a 24/2014. (VII. 22.) AB határozatában lényeges következtetéseket vont le, és megállapításokat tett az élő végrendelet vonatkozásában az egészségügyi ellátás visszautasításának jogával összefüggésben. Az élő végrendelet azt jelenti, hogy valaki arra az esetre rendelkezik a visszautasított egészségügyi ellátásokról, amennyiben a későbbiekben döntésképtelen állapotba kerülne. Ilyen esetre meg lehet tiltani bizonyos kezeléseket is, illetve általános jelleggel minden esetleges beavatkozást. Az Eütv. igen szigorú feltételekhez köti, hogy a súlyos és gyógyíthatatlan beteg valóban élhessen az egészségügyi ellátás visszautasításának jogával. Ebben a rendszerben a betegnek többször kell nyilatkoznia arról, hogy nem szeretné tovább igénybe venni a kezeléseket, ezt követően pedig még egy háromtagú bizottság előtt is meg kell erősítenie, hogy valóban visszautasítja a beavatkozásokat. Ezen felül az eljárás során törvényben rögzített, hogy meg kell kísérelni lebeszélni a beteget eredeti szándékáról. Az Alkotmánybíróság ezen döntése alapján egyszerűsödtek az ún. élő végrendelet szabályai. Nem kell két évente megújítani a nyilatkozatot, és továbbra is bármikor – alaki kötöttség nélkül – vissza lehet vonni azt. Szintén fontos rendelkezés, hogy az élő végrendelet esetében már nem szükséges a pszichiáter szakorvos azon szakvéleménye, amelyben nyilatkozik arról, hogy a nyilatkozattevő döntését a lehetséges következmények tudatában hozta meg. Az Eütv. szerint a beteg két módon utasíthatja vissza az életfenntartó, illetve életmentő beavatkozást. Egyrészt az élő végrendeletben, másrészt az Eütv.-ben az ellátás visszautasítása jogának gyakorlása körében írt módon. A kettő között szembeötlő különbség, hogy az elsőt a beteg a bizonytalan jövőre nézve egészségesen, de legalábbis nem a törvényben leírt súlyos beteg állapotban, míg az Eütv.-ben írt ellátás visszautasítására vonatkozó nyilatkozatot már betegsége idején, saját aktuális állapota ismeretében, eleve életveszélyben, és a törvény követelménye szerint gyógyíthatatlan betegségben szenvedő emberként teszi.

Az Alaptörvény széleskörű védelemben részesíti a szabad, tájékozott és felelősségteljes döntésre képes ember rendelkezési jogát. Az Alkotmány-

bíróság gyakorlata szerint egy alapjogot más alapjog védelme érdekében, csak a szükséges mértékben és csakis az elérni kívánt céllal arányos módon lehetséges korlátozni. Az alapjog korlátozása ennek megfelelően lehet az Alaptörvénynek megfelelő vagy alaptörvény-ellenes. Az ellátás visszautasítása súlyos, sokszor visszavonhatatlan következménnyel járó döntés, amely a beteg halálához vezethet, amely különben a nyilatkozat alkalmazandósága esetén egyébként is belátható időn belül bekövetkezik. Az élő végrendelet ennek módjáról szól. Az objektív életvédelmi kötelezettség mint alkotmányosan igazolható cél, ezért az élő végrendeletnél nem jöhet szóba, mert a beteg életét semmilyen beavatkozás nem tudja (az orvostudomány állása szerint) megmenteni. Nincs sok gyakorlati jelentősége annak, hogy az élő végrendeletet tevő ember beszámítási képességét külön igazolni kelljen. Az élő végrendelet előzetes nyilatkozat, amely a nyilatkozó életfelfogását, morális meggyőződését fejezi ki, amelynek tiszteletben tartásához alkotmányos joga van. Az élő végrendeletben foglalt nyilatkozat alkalmazása, ami legalább az ellátás visszautasítását illeti, nem feltétlen. Az élő végrendeletben foglalt ellátás visszautasításának alkalmazásához továbbra is szükség van az általános szabályok szerinti orvosi bizottság állásfoglalására, továbbá a már ismertetett kötelező eljárás sem maradhat el. Nincs ésszerű indoka, hogy egy bármikor visszavonható nyilatkozat érvényességét a törvény határozott idejűvé tegye. Egyáltalán, egy ilyen nyilatkozat érvényességének korlátozása meghatározott, különben elég rövid időtartamra alkotmányos jogot korlátoz. Az élő végrendeletet tevő személy, saját értékrendje szerint rendelkezik. Semmi nem indokolja, hogy ez az értékrend két éven belül érvényét veszítse – mintegy elavuljon –, különben nem kellene a nyilatkozatot megújítani. A korlátozás szükségtelen, mert a nyilatkozó bármikor visszavonhatja vagy megváltoztathatja élő végrendeletét, akár két évnél rövidebb időn belül is. A rendelkező nyilatkozat megtételének kiinduló feltétele a cselekvőképesség megléte. A pszichiáter szakvéleménye készítése során maga sem vizsgál mást, mint amit a cselekvőképesség feltételez, azaz azt, hogy képes-e a nyilatkozatot tevő személy felmérni döntése következményeit. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége körében megfelelő biztosítékot nyújt a nyilatkozattevő személy cselekvőképességének vizsgálatára, azaz annak megállapítására, hogy képes-e a nyilatkozatot tevő személy felmérni döntése következményeit.

A 22/2003. (IV. 28.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a gyógyíthatatlan betegségben szenvedők életük méltó befejezéséhez való jogával kapcsolatos indítványokat vizsgálta, és elutasította azt az indítványt, amely

szerint az Eütv. alkotmányellenesen korlátozza a gyógyíthatatlan betegek önrendelkezési jogát azáltal, hogy nem teszi lehetővé számukra életük orvosi segítséggel történő befejezését.

A beteg önrendelkezési jogának fő biztosítója a tájékozott beleegyezés. A betegnek minden orvosi beavatkozáshoz – a jelentősebb (invazív) beavatkozásokhoz írásban – hozzá kell járulnia. Ez az önrendelkezési jog nem terjed ki az életmentő és az életfenntartó beavatkozásokra, amelyeket az orvos köteles elvégezni. Ez alól kivételt képez az, hogy a cselekvőképes beteget – önrendelkezési joga részeként – megilleti az ellátás visszautasításának joga. Ezt a szabályt formai követelmények beiktatásával szűkíti a jogalkotó abban az esetben, ha a kezelés elmaradása a beteg egészségi állapotában súlyos vagy maradandó károsodást okozna. Az életfenntartó, illetve életmentő beavatkozás visszautasítására további feltételeket szab az Eütv.

A 22/2003. (IV. 28.) AB határozat esetében az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az államnak az élethez való joggal kapcsolatos intézményvédelmi kötelezettségéből adódóan biztosítania kell, hogy az életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasítására csak a törvény erre vonatkozó rendelkezéseinek keretei között kerüljön sor. Nyilvánvalóan ezt célozza a törvénynek az az előírása, hogy az életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasítása feltételeinek meglétét egy háromtagú orvosi bizottságnak kell ellenőriznie. Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta kiemelni a törvény azon rendelkezését, hogy a beavatkozás visszautasítására vonatkozó döntést csak az annak következményeit belátó, tehát cselekvőképes személyek hozhatnak. Ezért a visszautasítás érvényességének ahhoz a feltételhez kötése, hogy az életmentő vagy életfenntartó beavatkozás beszüntetését megelőzően orvosi bizottságnak kell megállapítania a visszautasítás törvény által megkívánt feltételeinek fennálltát, az élethez való jog kiemelkedő alkotmányos értékére tekintettel nem tekinthető sem szükségtelennek, sem aránytalannak.

A PUBLIC POLICY SZEREPE AZ ANGOL MAGÁNJOGBAN¹

GYURIS ÁRPÁD

Absztrakt

A tanulmányomban meg szeretném vizsgálni, hogy a közrend (public policy) fogalma miképpen jelenik meg az angol (szász) magánjogban, különösképpen a szerződési jogban. A közrend doktrínáját már több évszázad óta ismeri az angol jog, ami egy lehetőséget biztosított a bíróságoknak, hogy a szerződésekbe avatkozva társadalmi elvárásokat tudjanak vele kifejezni, illetve ezeket a célokat elérni. A public policy fogalma és a lehetséges alkalmazási köre azonban olyan problémát is felvet, hogy a bíróságoknak a doktrína kiterjedt alkalmazásával esetlegesen jelentősebb beleszólásuk is létrejöhet a magánjogi jogviszonyokba. Az írásomban a public policy megvizsgálása során először meghatározom a fogalmat, a szerepét, illetve megvizsgálom a felmerülő kérdéseket a kifejezés használata során. A szerződési jog körébe tartozó három különböző területtel foglalkozom részletesebben, ezen jogterületek mutatják talán a leginkább a gyakorlatban a public policy funkcióját és tulajdonságait. Az elemzésemben a közrend témájához kapcsolódó megjelent szakcikkeket és könyveket, valamint jogeseteket tekintem át, és a felhasználásukkal a public policy-hoz kapcsolódó véleményeket, valamint kritikai megjegyzéseket mutatom be.

Kulcsszavak: public policy, közrend, szerződési jog, jogesetek

THE ROLE OF PUBLIC POLICY IN ENGLISH PRIVATE LAW²

Abstract

In this paper, I examine how the concept of public policy appears in English (Saxon)

-
- 1 Ez a tanulmány a Cardiff School of Law and Politics (Cardiff University) (virtuális) vendégkutatói programja keretében 2021 novemberében és decemberében folytatott kutatás keretében készült. Ezúton szeretném megköszönni azt a támogatást, amit a vendéglátó intézménytől a tanulmány elkészítéséhez kaptam.
 - 2 This study is the result of research conducted within the framework of the (virtual) Visiting Researcher Program of the Cardiff School of Law and Politics in November-December 2021. I would like to express my gratitude to Cardiff University for supporting the completion of the paper.

private law, especially in contract law. The doctrine of public order has been known in English law for several centuries, which provided the courts with an opportunity to express social expectations by interfering in contracts. The concept of public policy and its possible scope of application also raises the problem that the extensive application of the doctrine by the courts may result in a more significant intervention in private law legal relationships.

In my paper, when examining public policy, I first define the concept, its role, and examine the questions that arise when using the term. I will deal in more detail with three different areas within the scope of contract law. These are the areas that best demonstrate the function and properties of public policy in practice. In my analysis, I review published articles and books related to the topic of public order, as well as legal cases, and use them to present opinions and critical comments related to public policy.

Keywords: public policy, contract law, case law

1. A public policy fogalma

Amikor a magánjogban és elsősorban a szerződési jogban valamilyen megállapodást kötnek a felek, akkor teljeskörű szabadsággal és magánautonómiával rendelkeznek. Ez az általános elképzelés, akár a kontinentális, akár az angolszász jogot nézzük. Ám a feleknek a szerződések szabályai mellett meg kell felelniük bizonyos társadalmi elvárásoknak is, amelyek túlmutatnak azokon a megszorításokon, hogy nem szabad jogsértő, vagy éppenséggel bűncselekményt megvalósító megállapodást létrehozniuk, illetve erkölcstelen ügyletekben sem szabad részt vállalniuk. A megállapodást kötőknek a közrend (public policy) szabályait is figyelembe kell venniük. Fontos megjegyezni, hogy az angol public policy terminus több jelentésben is használatos. Az egyik meghatározás a magyarban a közpolitika fogalomhoz kapcsolódik. A jelen tanulmány abban a másik jelentésében használja, amelyben leginkább a közrend kifejezéssel adható vissza az értelme. Arra is utalni kell, hogy a közrend csak bizonyos értelemben adja vissza a jelentését (l. az angol jog public order kifejezést), de itt olyan alapelvről van szó, amellyel leginkább a közjó/közérdek elérése és biztosítása az elsődleges. A tanulmányban a public policy-t közrend fordításban használom.

1.1. A public policy meghatározása

Először érdemes megvizsgálni azt, hogy mi a közrend (public policy) hozzávetőleges jelentése. A *The Longman Dictionary of Law* az alábbiak szerint definiálja a public policy fogalmát: az a jogelv, amely azt mondja ki, hogy egyetlen személy sem tehet törvényesen olyat, ami alkalmas arra, hogy a nyilvánosságot károsítsa, vagy a közjó ellen való, pl. *Egerton v Brownlow* (1853). A fogalom meghatározása mégsem egyszerű feladat, például Lord Haldane bíró a *Rodriguez v Speyer Bros* (1919) ügyben megjegyezte, hogy „az idők folyamán az nagy változatosságot mutat, hogy mit ismer el a törvény a közrenddel ellentétesként”.³ Az *Oxford Dictionary of Law* a kifejezés kapcsán először utal a fogalom és a közösség érdekei közötti kapcsolatra. Olyan szerződés sérti a közrendet, amely bűncselekmény vagy jogsértés elkövetésére irányul, illetve adócsalásra, ide tartozik az olyan szerződés is, amely sérti a nemzetbiztonságot vagy az igazságszolgáltatást és továbbá minden erkölcstelen szerződés. Közrend elleni szerződéseknek számítanak a kereskedelem korlátozása, valamint a házasság korlátozása körébe tartozó megállapodások⁴. Az amerikai jog kapcsán a *Gale Encyclopedia of American Law* szerint a public policy a jogalkotó vagy a bíróságok által megfelelőnek ítélt alapelvek és normák összessége, amelyek az állam és a társadalom egésze számára alapvető fontossággal bírnak.⁵

A joggyakorlatban a közrend definiálása bonyolultnak számít, voltak bírók, akik meghatározhatatlannak tartották a fogalmat, mások egymással nehezen összeegyeztethető megfogalmazásokat kerestek, illetve voltak olyan szakértők is, akik következetlen kijelentéseket tettek a fogalommal kapcsolatban. Winfield szerint a közrend, a közösség aktuális szükségleteire épülő igazságügyi jogalkotás vagy értelmezés elve. Szerinte ez azt jelenti, hogy az egész közvélemény érdekeit figyelembe kell venni; de a gyakorlatban a megoldás ahhoz a paradoxonhoz vezet, hogy sok esetben a közvélemény egy részének, mégpedig egy kis részének érdekét veszik csak figyelembe. Szerinte a közpolitika sok kérdése mélyen érdektelen az egész közösség számára.⁶

3 „What the law recognises as contrary to public policy turns out to vary greatly from time to time.” RICHARDS, Paul H. – CURZON, Leslie B. (eds.): *The Longman Dictionary of Law (Eighth Edition)*. Harlow, Pearson Education Limited, 2011, 385.

4 MARTIN, Elizabeth A. (ed.): *A Dictionary of Law (Sixth Edition)*. Oxford, Oxford University Press, 2003, 396.

5 *Gale Encyclopedia of American Law (3rd Edition. Volume 14. Dictionary of Legal Term)*. Farmington Hills, Cengage Learning, 2010, 183, 203.

6 WINFIELD, Percy H.: Public Policy in the English Common Law. *Harvard Law Review*, 1928, 42 (1), 92.

Ahogy fent említésre is került, egyes meghatározások szerint a public policy egy olyan általános fogalom az angol jogban, amely a közérdeket veszi figyelembe. A fogalom nehezen megragadható voltát említi Anzivino is, aki szerint a közrend egy nagyon tág, de nem könnyen meghatározható fogalom, azt mondják róla, hogy a public policy a közösség józan esztét és lelkiismeretét testesíti meg⁷. A közrendet tágabb értelemben úgy is meghatározzák⁸ mint olyan alapelvek és sztetenderdek együttese, amelyeket a jogalkotó vagy a bíróságok az állam és az egész társadalom számára alapvető fontosságúnak ítélnék. A bíróságok néha az „ellentétes a közrenddel” (contrary to public policy) kifejezést használják döntéseik igazolására, amikor egy szerződést semmissé nyilvánítanak.

Cooper szerint a közrend magában foglalja a jogszabályok széles kategóriáját, amely a törvényeket, az alkotmányokat, a helyi rendeleteket és a közigazgatási rendelkezéseket jelenti.⁹ MacLean úgy véli, hogy a közrend alatt számos fogalmat érthetünk. Vannak különböző, de egymással szorosan összefüggő, a szerződési jog részét képező közrendi doktrínák (pl. a jogellenes-ségre, illetve a közrendre hivatkozva érvényteleníteni a szerződéseket vagy a közrendet alkalmazni a gyengébb fél védelme érdekében).¹⁰ Macauley idézi a Seidler-ügyben (Seidler v. Schallhofer, 1982) Hope bírót, aki felsorolta azokat a forrásokat, amelyeket a bíró figyelembe vehet az éppen aktuális közrendi tárgyak meghatározásához: „(a) a Nemzetközösségi és a Parlament törvényei; b) a bírók egyéb határozatai; és (c) nyilvánosan elérhető információk, beleértve a Törvényreform Bizottság jelentéseit (és hasonlókat), a parlamentben megjelenő politikai véleményeket, szakirodalmat, és az újságokban megjelent publikációkat.” A Hickin v. Carroll (2014) ügyben Kunc bíró még hozzátette a szerződéseket és a nemzetközi megállapodásokat, mint a közrendben fontos aktuális elvek meghatározásában segítséget jelentő eszközöket, bár az ilyen források kisebb befolyással bírnak, mint a jogalkotási és közjogi eszközök.¹¹

7 ANZIVINO, C. Ralph: The Exculpatory Contract and Public Policy. *Marquette Law Review*, 2019, 102 (3), 750.

8 GARNER, Bryan A. (ed.): *Black's Law Dictionary (Ninth edition)*. St. Paul, WestGroup, 2010, 1351.

9 COOPER P., Benjamin: Taking Rules Seriously: The Rise of Lawyer Rules as Substantive Law and the Public Policy Exception in Contract Law. *Cardozo Law Review*, 2013, 35 (1), 275.

10 MACLEAN, Jason: Public Policy Is an Unruly Horse and the Law of Contract is an Ass: A Comment on *Douez v Facebook, Inc.* *The Canadian Bar Review*, 2018, 96 (3), 527.

11 MACAULEY, Angus: Contracts Against Public Policy: Contracts For Meretricious Sexual Services. *Sydney Law Review*, 2018, 40 (4), 537.

1.2. A public policy és a bíróságok

A hatalommegosztás elméletéhez kapcsolódóan Anzivino szerint a törvényhozó hatalom határozza meg a közrendet, a végrehajtó hatalom igazgatja a közrendet, az igazságszolgáltatás pedig értelmezi a közrendi szabályokat. Hozzáteszi, hogy a közrend az a jogelv, amely alapján a szerződéses szabadságot vagy magánügyleteket a törvény néha korlátozza a közösség javára. A bírósági döntés minden egyes esetben kényes egyensúly a szerződéskötés szabadsága és néhány más, a nyilvánosság konfliktusokkal járó érdekei között.¹² A bíróságok bizonyos közrendet érintő helyzetekben mellőzik a döntést és figyelnek, amikor olyan kérdés merülhet fel, amely esetében várható, hogy a Parlament törvényt fog alkotni. Ugyanakkor a bíróságok megtartanak maguknak egy kreatív szerepet abban, hogy a már meglévő közrendi tárgyak hatókörét kiterjesszék, vagy alkalmanként újabbakat fejlesszenek ki. Előfordul olyan eset, hogy a bíróság érvénytelenít egy szerződést vagy kikötést, amelyek alapvetően a public policy körébe tartozó védett tárgyakba ütköznek, anélkül, hogy kifejezetten hivatkoznának erre a doktrínára.¹³

A bírósági gyakorlatban is gyakran feltűnik az a megállapítás, hogy a közrend fogalma eredendően változékony. Dixon bíró jelentette ki a Stevens v. Keogh (1946) ügyben, hogy az, ami ellentétes a közrenddel, az „a társadalom állapotától és fejlődésétől, valamint a közösség életkörülményeitől függően változik.” Macauley szerint sem állandó és nem meghatározható a közrend. A generációk során változnak az elképzelések arról, hogy mi szükséges vagy káros. Szerinte a közrend újabb fontos szempontjai alakulnak ki, és a régiek módosulnak. Bármilyen típusú szerződést a közrenddel ellentétben lévőként kell kezelni, ha az ilyen típusú szerződés végrehajtásának gyakorlati eredménye általában a közérdeket sértőnek minősül: Fender v. St John-Mildmay (1938).¹⁴ A Henningsen v. Bloomfield Motors (1960) termékfelelősségi ügyben a bíróság kijelentette: a közrend egy olyan fogalom, amelyet nem könnyű meghatározni. Jelentősége változó, ahogyan az emberek szokásai és szükségletei eltérőek lehetnek. Nem statikus, és az alkalmazási területe egyre bővül. Egy szerződés vagy annak egy adott rendelkezése, amely az egyik korszakban érvényes, teljesen ellentétes lehet egy másik korszak közrendjével. Egy angol bíró néhány évvel később azt mondta, hogy „a közrendre vonatkozó törvény

12 ANZIVINO i. m. 750.

13 BURROWS, Andrew: *English Private Law (Third edition)*. Oxford, Oxford University Press, 2013, 8.220.

14 MACAULEY i. m. 530.

nem maradhat változtathatatlan. Változnia kell az idő múlásával.”¹⁵ Wright főbíró azt mondta, hogy „a közrend változik az idővel”, és hogy „amit a közpolitika megkövetel egy adott időszak körülményei között, az nem biztos, hogy egy másik kor körülményei között szükséges”.¹⁶ A közrendről alkotott felfogás változásának számos gyakorlati példája is van. Ennek egyik fontos megnyilvánulása volt az, hogy a különböző faji-diszkriminatív szerződések és végrendeletek a huszadik század közepéig egyértelműen érvényesíthetők voltak, míg a század végére ugyanilyen egyértelműen végrehajthatatlanná váltak.¹⁷ Másik példa a nem házas élettársak közötti pénzügyi támogatási szerződések egyértelműen erkölcsstelenek voltak a 19. században, ám a 20. század utolsó negyedére a legtöbb joghatóságban általánosan végrehajthatóvá váltak.¹⁸ Ugyanakkor a bíróságok nem támogatnak olyan szerződéseket, amelyek nyilvánvalóan sértik a közrendet.¹⁹

Történelmi szempontból sem lehet kétségbe vonni, hogy a közrend bírói felfogása valóban időről időre változott, illetve helyről helyre: a közrend szükségszerűen változó, amint azt a huszadik század későbbi döntései is bebizonyították.²⁰

2. A public policy szerepe

A public policy fogalma különböző jogterületen is megjelenhet az angol jogban, például a büntetőjogban a különböző jogtalan támadásoknál és testi sértéseknél is szerepet kap (l. a jogtalan támadás és a beleegyezés kérdését.) A beleegyezés sokszor a védekezés, ha valakivel szemben támadás vádja áll fenn – különösen a sportban, ez a kérdés közrendi megfontolást is magában foglal. A sportban tekintettel arra, hogy amennyiben megfelelően vezették a játékot, a támadást (assault) nem lehet jogszerűnek tartani még a beleegyezésre való hivatkozás alapján sem, ha a támadás testi sértést (actual bodily harm) valósított meg. Egy további példa a public policy használatára egy másik jogterületen az R v. Brown and Others (1993)²¹ ügy. Az esetben a tulajdonjog közrendi szerepe kapott szerepet, valamint a közérdek és a

15 WADDAMS, Stephen: *Dimensions of Private Law_ Categories and Concepts in Anglo-American Legal Reasoning*. Cambridge, Cambridge University Press 2003, 199.

16 WADDAMS, Stephen: *Principle and Policy in Contract Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 158.

17 WADDAMS (2003) i. m. 200–201.

18 WADDAMS (2011) i. m. 162.

19 COOPER i. m. 275.

20 WADDAMS (2011) i. m. 160.

21 RICHARDS–CURZON i. m. 98.

magánjog kapcsolata. A bíróság álláspontja a közrendről az volt, hogy a szerződések végrehajtásához hasonlóan a tulajdon védelme is közrendi jellegű.²²

A public policy doktrínának több feladata van az angol jogban. Egyrészt segíthet abban, hogy csak a jogilag megfelelő megállapodások és helyes megközelítések maradjanak meg a magánjogban. Másrészt van egy bizonyos erkölcsi karaktere is: amikor egy kérdésben megnyilvánul, akkor egy többségi-társadalmi elvárásként jelenhet meg, amelyet a bíróság figyelembe vesz. Tagadhatatlan az is, hogy a public policy-ra való hivatkozás a szerződő felek számára lehetőséget jelenthet a kötelezettségek alóli kibúváásra, illetve mentesülésre.

A public policy doktrínára való hivatkozás segítséget adhat a gyengébb félnek, ha a felek között komoly egyenlőtlenség állna fenn egy szerződéses jogviszonyban. Egy kanadai bíróság a *Douez v. Facebook, Inc* (2017) ügyben módosította a korábbi bírói felfogást, amelyet fogyasztó jogviszony kapcsán alkalmaztak. Azzal érveltek, hogy a módosított megközelítést „közrendi megfontolások”, a felek közötti alkuerő durva egyenlőtlensége és a kockán forgó jogok természete indokolja. Ez akkor is így van, ha az alku körülményei nem is tennék a szerződést az első lépésben lelkiismeretlenné (*unconscionable*).²³ Waddams megjegyzi az ügygel kapcsolatban, hogy a véleményükben a bírók utaltak arra, hogy ez fogyasztói (nem kereskedelmi) szerződés volt, egy szabványszerződés, és hogy a fogyasztónak nem volt valódi választása a szerződés megkötése során.²⁴ Lord Diplock azt mondta 1974-ben, hogy el kell azt ismerni, hogy a bíróság megtagadja a végrehajtást akkor, ha olyan szerződésről van szó, amely rendelkezéseiben az egyik fél a másik fél javára a saját lehetőségét (pl. kereseti, anyagi) feladja vagy attól tartózkodik. A közrend így tehát, nem valami 19. századi közgazdasági elmélet a kereskedelem szabadságának a közösség javára történő biztosítására, hanem azoknak a védelme is, akiknek gyenge az alkuereje, hogy ne kényszerítsék őket lelkiismeretlen alkukba olyanok, akiknek az alkuereje viszont erősebb.²⁵

3. A public policy jogi szerepe és határai

Az egyik nyilvánvaló kérdés, hogy miképpen lehet ennek a fogalomnak jogi szerepet tulajdonítani és alkalmazni a jogesetek eldöntésében. Burrough bíró

22 WADDAMS (2003) i. m. 214.

23 MACLEAN i. m. 534.

24 Waddams, Stephen: *Sanctity of Contracts in a Secular Age*. Cambridge. Cambridge University Press, 2019, 213.

25 Uo. 201–202.

már a Richardson v. Mellish (1824) ügyben megfigyelte, hogy a public policy „nagyon rakoncátlan ló, és ha egyszer az embert elkapja, soha nem tudhatja, hova viszi”.²⁶ Az egyik legnagyobb probléma a public policy fogalmával az, hogy homályos és rendkívül széles határok között mozog. Lord Denning bíró például kifejtette (aki pedig a public policy alkalmazásával kapcsolatban nem volt tartózkodó) Burroughs bíró felvetésére az Enderby Town FC Ltd. v. The Football Association Ltd. ügyben (1971): „ha egy jó ember a nyeregben ül, a rakoncátlan ló kordában tartható. Át tud vele ugratni az akadályokon”²⁷. A bíróságok eltökéltek voltak a közrend doktrínájának az alkalmazásában, például és ahogy azt egy bíró megfogalmazta, a szerződési jog intellektuális fennmaradása érdekében a bíróságoknak egyértelműen fel kell használniuk a public policy-t a szerződések értelmezésében és érvényesítésében.²⁸ A public policy-t a bíróságok – öntudatosan vagy sem – hatékonyan alakítják a saját tevékenységükön keresztül.²⁹ A felperes és az alperes közötti igazságosság elveit felülmúlják a közrendi megfontolások, amelyeket azonban maguk is „általános elveknek” neveznek. A végrehajthatatlannak ítélt szerződéstípusok gyakorlatilag és fogalmilag is egy nagy és vegyes csoportot alkotnak, amelyet nem korlátoztak vagy határoztak meg pontosan.³⁰

Melyek a közrend határai? Maguk a bíróságok mindig is tartottak azoktól a veszélyektől, amelyekbe a közrend rosszul meghatározott határai vezethetik őket. Winfield szerint a doktrína teljes körülhatárolása lehetetlen, ha annak a legcsekélyebb hasznát akarjuk venni a jog fejlesztésében. A korlátjai a közrendnek, hogy az nem ütközhet a meglévő parlamenti jogszabályokkal. Sőt, ahol van megfelelő és világos common law szabály (pl. a bírósági gyakorlatban kialakult jogelv), ott a közrendet nem lehet alkalmazni.³¹

4. Szerződések és a public policy

A bíróságok nem kényszerítik ki azokat a szerződéseket, amelyeket illegálisnak minősítenek. Bár a jogellenesség megállapítása egyszerűnek tűnhet, probléma, hogy a jogellenesség fogalma 'bűnök' sokaságát takarja. Nagy különbségek

26 „[...] it is a very unruly horse, and when you get astride it you never know where it will carry you.” MACLEAN i. m. 528.

27 „With a good man in the saddle, the unruly horse can be kept in control. It can jump over obstacles.”

28 MACLEAN i. m. 528.

29 RICHARDS–CURZON i. m. 98.

30 WADDAMS (2011) i. m. 148.

31 Winfield i. m. 98.

lehetnek az egyes illegális szerződések súlyosságában, illetve a különböző jogellenes cselekmények különböző mértékű hatást gyakorolhatnak a szerződésre. A kifejezetten jogellenes tartalom mellett a közrend körébe tartozó problémák is megjelennek a jogesetekben. Így egy ügylet akkor is jogellenesnek minősülhet, ha az érintett magatartást a bíróság ellentétesnek tekinti a közérdekkel szemben, még akkor is, ha maga a magatartás (conduct) esetleg valójában nem volt törvénytelen.³² A jogellenes szerződések (illegal contracts) az olyan szerződések, amelyeket törvény tilt, vagy amelyek ellentétesek a common law-val vagy a public policy-val és ezért ezek általánosan érvénytelenek.³³ Az angol szerződési jogban vannak olyan okok, amelyek egyértelműen és azonnali semmisséget jelentenek, például erőszak, kényszer és fenyegetés. A jogellenesség és közérdek kapcsolatára példa, hogy a szerződési jogban a public policy ellen való lenne, ha a jog kikényszerítene egy olyan szerződést, amellyel jogellenes cselekményt valósítanak meg. Abban az esetben, amikor egy szerződés kifejezetten megköveteli az egyik féltől, hogy jogsértő cselekményt hajtson végre (pl. bankot raboljon ki), a szerződés kikényszeríthetatlenné válik.³⁴ A közrend központi szerepét a jogellenesség kérdésében támasztja alá Lord Wright megfigyelése a Vita Food Products Inc. v. Unus Shipping Co. ügyben (1939). Szerinte minden esetet érdemben kell megvizsgálni. A szerződés törvénynek való megfelelése a közrend szabálya, a közrendnek pedig tágabb értelemben jobban szolgálhat, ha a bíróság nem hajlandó semmissé tenni egy alkut, kivéve, ha arra komoly és elegendő indok mutatkozik.³⁵ Lord Bingham egy szerződéses ügyben kijelentette: nyilvánvaló, hogy a törvény közrendi okokból nem teszi lehetővé a szerződő fél számára, hogy kizárja a felelősségét saját csalásáért, ha ösztönözte a szerződés megkötését.³⁶

A jogi érvelés szerint egy szerződés nem tartható fenn, ha annak hatása ellentétes a közjával vagy általában káros lenne a társadalomra. Meglepő módon, a 19. században és a 20. század elején, amikor a korlátlan szerződési szabadság gondolata különösen népszerű volt, ez a megoldás mégis általánosan elfogadottá vált. A közrendbe ütköző ügyleteket tartalmazó szerződések olyan fajta tevékenységet foglaltak magukban, amelyeket a törvény nem fogad el

32 RICHARDS i. m. 443.

33 RICHARDS-CURZON i. m. 231.

34 SAUNDERS, Jonathan – ASHMORE, Denise: *An Introduction to Contract Law (Part II.)*. Cambridge, University of Cambridge Institute of Continuing Education, 2007, 12.

35 RICHARDS i. m. 461.

36 U.o. 337.

támogatandónak, illetve mint a közérdekkel ellentétesnek határozza meg.³⁷ Ugyanakkor a közérdek és a szerződési szabadság is olyan elveknek számítanak, amelyek elsődleges érdekűek (Lord Wright bírói véleménye). Sir George Jessel azt mondta a *Printing & Numerical Registering Co. v. Sampson* (1875) ügyben, hogy a szerződéskötés szabadsága maga is kiemelt közrendi kérdés.³⁸ Kijelentette,³⁹ hogy a nagykorú férfiaknak (személyeknek) a hozzáértésük alapján a lehető legnagyobb szabadságot kell élvezniük a szerződéskötésben, és a szabadon és önkéntesen megkötött szerződéseiket szentnek kell tekinteni, és azokat végre kell hajtani a bíróságoknak.⁴⁰ A legáltalánosabb szinten a bíróság hatalma, hogy félreállíthat közrendbe ütköző szerződéseket, azt jelzi, hogy a szerződések szentsége soha nem volt és nem is lehet abszolút. A bíróság hatalmának szigorú és meghatározható kategóriák közé szorítása sikertelennek bizonyult: a közrendet el kell ismerni, amely kivételt jelent a tétel alól, hogy a szerződések mindig végrehajthatóak.⁴¹ A szerződéskötési szabadságot általában magánjogi elvnek tartották, és főként a felek közötti igazságosság megfontolásai indokolták azt. De a szerződési szabadság a közérdek közé is tartozik, a szerződési jog működését pedig közhasznúnak gondolják az angol jogban, és azt tartják róla, hogy a közrend megköveteli azt. Másrészt a közrend nem minden szerződés végrehajtását támogatja, bizonyos esetekben azért, mert a szerződések maguk is ellentétesek a közérdekkel, más esetekben pedig azért, mert sértik a felek közötti igazságosság elgondolását, vagy indokolatlan gazdagodást okoznának a másik rovására.⁴² MacLean szerint az állam nem ad segítséget a szerződések végrehajtásához és nem tartja érvényesnek őket akkor, ha jogellenesek, vagy éppen a public policy-val szemben fejtenék ki a hatásukat.⁴³

A public policy koncepciót nem könnyű alkalmazni, mert nem tartalmazza kódex vagy törvény; doktrínaként alakult ki a common law bíróságok működése során, és nehéz is előre megjósolni, hogy mi lesz majd a bíróság véleménye egy

37 RICHARDS, Paul: *Law of contract. (Thirteenth edition)*. Harlow, Pearson Education Limited, 2017, 441.

38 WADDAMS (2011) i. m. 158.

39 RICHARDS i. m. 8, 441.

40 „...if there is one thing more than another which public policy requires, it is that men of full age and competent understanding shall have the utmost liberty in contracting, and that their contracts, when entered freely and voluntarily, shall be held sacred and shall be enforced by the Courts of Justice.”

41 WADDAMS (2019) i. m. 202.

42 WADDAMS (2011) i. m. 169.

43 BURROWS i. m. 8.211.

ügy kapcsán. Mint fent utaltam rá a public policy-nak van egy erkölcsi karaktere, amelyre jó példát nyújtanak a következő jogesetek: a *Franco v. Bolton* (1797) ügyben egy olyan szerződésről volt szó, amelyben egy férfi fizetni akart egy nőnek, hogy a szeretője legyen, de a szerződés végrehajthatatlannak bizonyult, mivel a közrend (illetve a közerkölcs) (public morality) ellen való volt. A *Herman v. Charlesworth* (1905) ügyben szintén egy szerződés kapott szerepet, amelyben egy férfi fizetett volna valakinek azért, hogy az neki feleséget találjon, és ez a megállapodás is ellentétesnek bizonyult a közrenddel.⁴⁴

A szerződések, ha közrend-ellenesnek találják, akkor nem hajthatók végre, és ilyen esetekben jogalap nélküli gazdagodásra hivatkozva a szerződéses kifizetések visszatérítését sem lehet elérni.⁴⁵ A közrend alkalmazásának szükségességét és annak lehetőségét (ex turpi causa) Lord Mansfield bíró fejtette ki a *Holman v. Johnson* (1775) ügyben. Szerinte azon alperesi kifogás, hogy a szerződés erkölcstelen vagy törvénytelen, mindig nagyon rosszul hangzik. De ha a kifogásnak mégis helyt adnak, akkor az soha nem az alperes kedvéért történik, hanem a közrend általános elveinek engedve. Egyetlen bíróság sem nyújt segítséget annak az embernek, aki a keresetét erkölcstelen vagy törvénytelen cselekedetre alapozza.⁴⁶

Burrows szerint azok a szerződések ellentétesek a public policy-vel, amelyek rendelkezéseit a jog ártalmasnak tartja. A fogalom bizonytalansága magában rejti azt a veszélyt, hogy a bíróságoknak lehetőséget ad, olyan szerződések érvénytelenítésére, amelyeket erősen helytelenítenek.⁴⁷ Az angol bíróságok gyakorlatában volt olyan időszak, amikor a public policy reneszánszát élte. Viszont itt is előkerül a public policy tagadhatatlanul változó karaktere: amit egy generáció a közjó érdekében szükségesnek tart, azt nem feltétlenül fogja a következő generáció úgy találni, újabb szempontok jelennek meg, azok a területek, amelyek a múltban a közrend hatálya alá tartoztak, kiesnek onnan, és bevezetik a koncepciót a kereskedelmi és társadalmi élet újabb aspektusaira.⁴⁸

A közrendi doktrína tehát már régóta fennáll és meglehetősen kusza az elmélete. A zavart tetézi, hogy a meglévő szakirodalomból is hiányzik egy átfogó keret a közrend doktrínájából következő szerződéses semmisségre. A közrendbe ütköző szerződés semmisségének megállapítására vonatkozó

44 SAUNDERS-ASHMORE i. m. 13.

45 WADDAMS (2003) i. m. 199.

46 POOLE, Jill: *Casebook on Contract Law* (13th edition). Oxford, Oxford University Press, 2019, 776.

47 BURROWS i. m. 8.220.

48 RICHARDS i. m. 441.

döntést általában két ok indokolja. Az első valamilyen deontológiai elven nyugszik, amely vagy a jogrendszer méltóságához kapcsolódik, vagy azon az elgondoláson alapul, hogy a jogi eljárást kérő fél biztosan nem követhetett el hibát. A második indok az, hogy az ilyen szerződések végrehajtásának megtagadása elriasztja azok létrejöttét, ami pedig a közjót szolgálja.⁴⁹

5. A public policy alkalmazásának kérdései

A közrend gyakorlati alkalmazása során több kérdés is felmerült. Az első kérdés, ha a szerződésben egy kimentő feltétel szerepelt, vagy egy exculpatory contract (mentesítő szerződés) jött létre a felek között, aminek az volt a célja, hogy mentesítse egyiküket a szerződésből eredő felelőssége alól, a public policy-re hivatkozva mennyiben lehet egy vállalkozásnak megengedni, hogy az mentesítse magát a szerződése alól (pláne, ha az a saját hanyagsága alóli mentesülést jelenti egy szabadidős tevékenység szolgáltatásának kapcsán).⁵⁰ A bíróságok gyakran nagy nehézségekbe ütköznek a kimentő szerződésekkel foglalkozó ügyek elbírálása során, ezért például a Wisconsin Supreme Court segítségül hívta a *germane analysis*-t. A *germane* analízis annak meghatározása, hogy egy kimentő szerződés végrehajtható-e a közrend szerint. Korábban például a bíróság az általános szerződési elveket alkalmazta a tisztázáshoz. Amikor a bíróság megvizsgál egy kimentő megállapodást, hogy az a közrendbe ütközik-e (és pláne, ha valamilyen szerződéses felelősségből igyekszik magát a fél kimenteni), akkor megkísérel alkalmazkodni a szerződési és a kártérítési jog elvei közötti feszültségben, amely egy ilyen megállapodás velejárói. Alapjában véve a kimentő szerződéseket a törvény nem részesíti előnyben, mert megengedik az adott tevékenységre vonatkozó elfogadhatónál alacsonyabb színvonalú magatartást. Ugyanakkor a kimentő szerződések (*exculpatory contracts*) nem automatikusan érvénytelenek és végrehajthatatlanok a gyakorlatban, általában nem gondolva róluk azt, hogy azok mintha mindig és ténylegesen a public policy-val ellentétesek lennének.⁵¹

További kérdés volt a közrend alkalmazásának tárgyában, ha egy személynek meglévő kötelezettsége kapcsán adnának egy meghatározott jutalmat. Az *Anglia v. Davidson* (1840) ügyben egy személy jutalmat ajánlott fel annak, aki olyan információt ad, amely egy bizonyos bűnöző elítéléséhez vezetett volna. Egy

49 Szerző nélkül (továbbiakban: Notes): Notes – A Law and Economics Look at Contracts against Public Policy. *Harvard Law Review*, 2006, 119 (5), 1445.

50 ANZIVINO i. m. 750.

51 U.o. 751.

rendőrtiszt megadta a szükséges adatot, és követelte a jutalmat a felajánlótól. Az alperes (a díj felajánlója) megtagadta a fizetést, és azt állította, hogy a felperes a törvény által rá rótt közkötelezettségét (public duty) teljesítette. Az alperes azt is kifejtette, hogy egy ilyen szerződés ellentétes a közrenddel. Ugyanis szerinte a korrupció és a zsarolás előmozdítását kockáztatnák, ha megengednék az állami tisztviselőknak, például a rendőröknek, hogy olyan tevékenységért követeljének jutalmat, amit a már fennálló közfeladatuk körében el kellett volna végezniük. A védekezést a bíróság elutasította, az elsőt azzal az indokkal, hogy vannak olyan szolgáltatások, amiket egy rendőrnek nem kellene teljesítenie, és ezek a szolgáltatások megfelelő körülmények között megfelelő consideration-nek (ellenértéknek) számíthatnak – így jár a díj. A második védekezést azon az alapon utasították el, hogy ahhoz, hogy egy szerződést semmisnek tekintsenek közrendbe ütközőként, nagyon határozott indokok szükségesek, és a bíróságoknak is nehéz ezekben megegyezniük, illetve a tárgyalt esetben ösztönözni és előmozdítani kellett az igazságszolgáltatás érdekeit.⁵² A fenti elvi probléma alapja, hogy valakinek a meglévő kötelezettsége „közkötelezettség”, azaz olyan kötelezettség, amelyet törvény ír elő, nem pedig szerződés. Nyilvánvaló, hogy egy személy nem ad consideration-t (ellenértéket) pusztán azzal, hogy elvégzi a jogszabályban előírt kötelezettségét. A köztisztviselőnek sem lehet egy ígéretet behajtani pusztán azért, mert semmi mást nem tett, mint a kötelességét.⁵³ Egy másik rendőrököt érintő eset volt, hogy mennyire elfogadható az, ha fizetés ellenében rendőrtiszteket külön szolgálatra kölcsönöznek. A bíróság úgy találta, hogy ez a gyakorlat sem számít jogellenesnek és nem ellentétes a közrenddel.⁵⁴ A public policy hivatali ügyekben történő alkalmazására további példa az olyan közszolgáltatást sértő megállapodások köre, amikor egy közhivatal eladási kísérlete merül fel, vagy olyan szerződések, amelyek valamilyen tiszteletbeli cím (title of honour) odaítélésére vonatkoznak (l. Parkinson v. College of Ambulance, 1925).

Az is lényeges közrendi kérdés, ha egy szerződés harmadik fél(ek) számára tartalmazna valamilyen közrenddel ellentétes rendelkezést. Abban az esetben is relevanciája van ugyanis a közrend doktrínájának, ha egy szerződéskötésnek negatív hatásai lehetnek harmadik felekre nézve. Az egyéni szabadságot korlátozó szerződések, olyan jellegű rendelkezést tartalmazva – amelynek eredménye például rabszolgaság, szervértékesítés és prostitúció lehetne – a közrend szempontjából érvénytelenek tekinthetők még akkor is, ha a szer-

52 RICHARDS i. m. 76.

53 BURROWS i. m. 8.46.

54 RICHARDS i. m. 103.

ződést soha nem hajtják végre, mivel egy ilyen szerződés pusztán megléte sértő a társadalom számára,⁵⁵ és nyilvánvaló, hogy a két fél megállapodását gyakran harmadik felek szenvedhetnék el.

Utolsó kérdésként utalnék a szerződésmódosítások megengedhetőségére, amelyet három egymástól teljesen eltérő koncepció alapján lehetett a történelem során magyarázni és indokolni. A 18. században a közrend, a 19. században a mérlegelés hiánya, a huszadik század végén pedig a gazdasági kényszer vezérelve volt. Ezen koncepciók mindegyike felhasználható volt ugyanazon eredmény igazolására (a szerződésmódosítás alapjául).⁵⁶

6. A public policy alkalmazásának példái a gyakorlatban

A szerződések jogvitái során a felek előszeretettel hivatkoznak a public policy-ra mint kifogási lehetőségre, hogy a szerződéses kötelezettségeiktől meg tudjanak szabadulni. Például a *Parking Eye Ltd. v. Somerfield Stores Ltd.* (2012) ügyben a felek szerződést kötöttek arra, hogy a Somerfield Stores Ltd. által üzemeltetett szupermarket parkolóiba felügyeleti rendszert telepít a ParkingEye Ltd. Az ügyfeleknek a tartózkodási idő túllépése esetén kellett volna fizetniük. A ParkingEye figyelte a parkolásokat, majd az idő túllépése miatt elküldte a felszólítást a pótdíj megfizetésére (hamisan állítva azt abban, hogy módja van eljárásokat kezdeményezni). A szerződés 15 hónapra szóló volt, de az áruház hat hónap után felmondta azt. Amikor a ParkingEye kártérítést követelt a korai felmondásból eredő bevételkiesése miatt, a szupermarket védekezéséül a jogellenességre hivatkozott – nevezetesen arra, hogy a kiküldött felszólító levelek pro forma megtévesztőknek bizonyultak, és ez a public policy-val szemben áll, illegális módon készítették fizetésre a tartózkodási időt túllépőket. Az elsőfokú bíróság úgy ítélte meg, hogy a megállapodásban nem volt jogellenesség, mert a levél formájának jóváhagyása a megállapodás fontos része volt, és a felperes nem jogellenes módon teljesítette azt. Az alperes fellebbezett, azzal érvelve, hogy a törvény szerint a fél nem érvényesítheti azt a szerződést, amelyet szándékosan úgy kötött, hogy jogsértő módon hajtja végre.⁵⁷ Ám a Court of Appeal (Fellebbviteli Bíróság) úgy találta, hogy az esetleges megtévesztő levelek csak egy része volt a szerződésüknek. A bíróság hozzátette, hogy érdemben kell vizsgálni: egyrészt, mi a szerződést érvényesíteni kívánó fél célja és szándéka, más-

55 NOTES i. m. 1449.

56 WADDAMS (2011) i. m. 151.

57 POOLE i. m. 745.

részt a jogellenesség a szerződés jelentős részét képezte-e, vagy mellékes volt-e, és harmadrészt a jogellenesség jellegét. Az ügyben a Fellebbviteli Bíróság szerint a ParkingEye soha nem kívánta a teljesítését törvénytelenül végrehajtani, és a szerződést többnyire jogszerűen hajtották végre. Jacob bíró szerint a bíróságoknak kerülniük kell a jogellenesség elvének aránytalan alkalmazását. A szerződés felmondása jelentős bevételtől fosztotta volna meg a ParkingEye-t, ami aránytalan volt. Ezért az alperes jogellenesség elleni védekezését elutasították, és kártérítést kellett fizetnie.⁵⁸

A public policy kialakulásában fontos szerepet játszottak a munkaszerződés jellegű megállapodások és azok alkalmazása kapcsán előforduló vitás kérdések, különösképp a tengerészeti ügyekben. A kialakuló tengerészeti kereskedelem korában a nyugat-indiai utakon a legénység gyakran megfogyatkozott a halál és a dezertálás miatt. A tengeri hajózással kapcsolatos munkajogi problémák a gyakorlatban jelentkeztek, amikor valamilyen sürgősségi helyzet miatt (l. megfogyatkozott legénység) a hajó kapitánya, illetve tulajdonosa pluszpénzt ajánlott fel a legénység megmaradt tagjainak, de a kikötőbe érve azt már nem fizette ki. Ezekben az ügyekben jelentkezett egyrészt a szerződés consideration (ellenérték) problémája, illetve másrészt a bíróságok az esetleges erőszakos jövőbeni pénzkövetelések miatt a public policy-ra hivatkozva érvénytelenítették a pluszpénzt ígérő megállapodásokat, pl. *Stilk v. Myrick* (1809). Az érv az volt – ha megengednék a hajóút során tett ígérek kikényszeríthetőségét –, hogy vészhelyzetben a legénység közül egyesek „fegyvert fognának a kapitány fejéhez, és többletpénzt követelhetnének”. Lord Kenyon a *Harris v. Watson* (1791) ügyben úgy vélekedett, hogy ilyen ügyekben a közrend szabályát kell alkalmazni. A bíró úgy ítélte meg, hogy a matróz számára nem jár több, mint ami az eredeti ígéletben volt (még akkor sem, ha többet tett, mint ami a kötelessége lett volna), és még akkor sem, ha a kapitánya tette a többletígéletet. Lord Kenyon szerint, ha egy ilyen ígéletet ki lehetne kényszeríteni, akkor a tengerészek sok esetben inkább elsüllyesztenék a hajót, hacsak a kapitány nem tesz eleget minden olyan extravagáns követelésüknek, amelyet helyesnek tart a legénység.⁵⁹

Bizonyos szerződésekben előfordulhatnak olyan rendelkezések, amelyek elősegítik a közrend elleni cselekményeket. Ilyen szerződések esetleg nem követelik meg, hogy az egyik vagy mindkét fél tiltott tevékenységet végezzen, de elősegítik az ilyen cselekmény létrejöttét. Ilyenre jó példa, hogy az

58 <https://www.lawteacher.net/cases/parkingeye-v-somerfield.php?vref=1> (2022. 08. 10.)

59 RICHARDS i. m. 79.

egyik szerződő fél valamilyen ellenértéket ad a másik fél jogellenes cselekményéért (illetve erre ígéretet tesz), például, ha jövőbeli jogsértést követne el valaki, ezért kártalanítási megállapodást kötnek a felek. Vagy lehetséges olyan szerződésből fakadó tevékenységet végezni, amely szolgáltatás vagy áru helytelen használatát eredményezi.⁶⁰

7. A public policy és az egyes szerződésfajták

A szerződéseket, amelyek ellentétesek a public policy-val, az alábbiakban külön csoportokban mutatom be. Osztályozásukhoz figyelembe veszem Burrows (2013) munkáját. Burrows az első csoportba sorolja a különböző nemiséggel, házassággal kapcsolatos eseteket.

7.1. Házassággal, nemiséggel kapcsolatos közrendi kérdések

Ebben a körben a public policy alkalmazása egy erkölcsi jellegű megközelítésre vezethető vissza. Az elmúlt évszázadokban az egyik legfontosabb társadalmi szempont a házasság szentsége volt, minden olyan megállapodást, amely ezt támadta, a public policy-ba ütközőnek találtak. Richards szerint történelmileg a házasságnak biztosított szentség a birtokok, földterületek átadásával kapcsolatos gyakorlati kérdéseken alapult.⁶¹

A házasság korlátozásának kérdése (restraint of marriage) a közrend doktrínájába tartozik. Egyértelműen a közrend ellen való, ha indokolatlanul korlátozza valaki egy személy házasságkötési képességét egy szerződésben. Ha a korlátozás csak részleges, például időtartamra, bizonyos személyekre nézve jelentkezik a tiltás (akivel házasodhat a szerződő fél vagy akivel nem), akkor lehetséges, hogy a szerződés érvényes legyen. A szerződés akkor sem érvénytelen, ha nem korlátozza, hanem pusztán elriasztja a házasságtól a szerződést kötőt, mint például a havi fix juttatás, amíg a szerződő fél meg nem házasodik.⁶² Akkor sem lehet alkalmazni a közrend doktrínáját, amikor a megszorítás észszerűen korlátozott időben, vagy más módon jelentkezik észszerűen.⁶³ A házassági ígéret megszegésével kapcsolatos keresetet az 1970. évi törvényreform (vegyes rendelkezések) törvény, 1. cikkelye eltörölte.⁶⁴ Ér-

60 NOTES i. m. 1456.

61 RICHARDS i. m. 446–447.

62 U.o. 447.

63 BURROWS i. m. 8.223.

64 Richards i. m. 447.

dekes, hogy már korábban is egy meghatározott fajta korlátozás, például egy második házasságra való tiltási feltétel érvényes lehetett.⁶⁵ A házasságkötések kereskedelmiségének megakadályozása érdekében az olyan szerződések, amelyekkel az egyik személy térítés ellenében vállalja, hogy házastársat keres a másiknak (úgynevezett házassági bróker szerződés (marriage brokerage contracts), ellentétesek lehetnek a közrenddel, jóllehet, ennek káros volta korántsem egyértelmű,⁶⁶ különösen manapság. Meg kell jegyezni, hogy ha a felek különválnak, de aztán kibékülnek, a jövőbeli különválás lehetőségét biztosító bármely megállapodás is érvényes lesz, amint azt a *Macmahon v. Macmahon* (1913) ügyben megállapították. Újabb szemszöveget ad a házasságon belüli megállapodásoknak, hogy manapság nem ritka, hogy a párok megegyeznek a közös házvásárlásban és a jövedelmük kapcsolaton belüli elosztásában. Ezek a megállapodások kötelező erejűek.⁶⁷

Korábban a házasság előtti és utáni megállapodások a válási ügyekre nézve végrehajthatatlanok voltak azon az alapon, hogy a későbbi válásra vonatkozó megállapodások ellentétesek a közrenddel, mivel aláássák a házasság szentségét. Ezt a szabályt lényegében elsöpörték a *Radmacher v. Granatino* (2010) ügyben, azonban olyan kiterjesztésben, hogy amennyiben az ilyen megállapodások kizorítják a bíróságok joghatóságát, ezek továbbra is ellentétesek a közrenddel. A bíróságok figyelembe vehetik az ilyen megállapodásokat, amikor bizonyos ügyben mérlegelik a jogkörüket (the Matrimonial Causes Act 1973). A házasságkötés utáni megállapodások sem ellentétesek a közrenddel, ahogyan azt a *Macleod v. MacLeod* (2008) ügyben is kifejezték.⁶⁸ A házastársak esetében megjelent változó felfogás egyik példája a tizenkilencedik századi bírói hozzáállás a férj és feleség közötti különválási megállapodásokhoz. Az ilyen megállapodásokról Sir George Jessel azt mondta 1879-ben, hogy a bírói vélemények nagyon eltérőek voltak róluk. Sok éven át az egyházbírók és a laikus bírók is nagyon szörnyűnek és a közrenddel ellentétesnek tartották, hogy a férj és a feleség megegyezett abban, hogy külön élnek, és azt feltételezték, hogy ilyen megállapodás civilizált országban nem létezhet. A közrendet illetően azonban megváltozott a bírói vélemény, más megfontolások is felmerültek, és az emberek elkezdtek azon gondolkodni, hogy végül is jobb és előnyösebb lehet a házasoknak, ha a nézeteltérések csendes rendezésével sok esetben elkerülik a válóperek költségeit és botrányait és ezt a nézetet képviselték a

65 *Allen v. Jackson* (1875). RICHARDS–CURZON i. m. 409.

66 BURROWS i. m. 8.224.

67 RICHARDS i. m. 447.

68 U.o. 446.

bíróságok, amikor úgy döntöttek, hogy a különválási megállapodások nem ellentétesek a közrenddel.⁶⁹

További közérdek elleni szerződések a szexuális erkölcstelenségeket tartalmazók. Ezek akkor állnak fenn, ha a szerződés célja, hogy elősegítse a szexuális erkölcstelenséget (sexual immorality). A kategória leginkább a házasságon kívüli szexuális kapcsolatokra vonatkozott, így a közösülésre vonatkozó szerződés illegális volt, ahogy a közvetetten azt elősegítő szerződés is, például egy prostituált bérbeadása, hogy akár valakinek ily módon is vásárlókat vonzzon az üzletébe. Ez a hozzáállás is változott, amikor a házasságon kívüli párkapcsolatok széles körben elterjedtek váltak. A kapcsolatban együtt élő személyek közötti megállapodások többé már nem jogellenesek, és számos jogi következménnyel járhatnak.⁷⁰ A szexuális erkölcstelenséget jelentő ügyekben példát mutat a Pearce v. Brooks (1866) ügy, ahol a felperes szándékosan bérelt egy broughamot (lovaskocsit) egy prostituátnak, hogy ezt hivatásának gyakorlása céljából használja, ott találkozzon és nyújtson szolgáltatásokat az ügyfeleknek. A bérleti díjak behajtására irányuló pert elutasították. Pollock főbíró szerint, bárki, aki hozzájárul egy illegális cselekmény végrehajtásához úgy, hogy tudatában van annak, hogy azt erre a célra használják, nem követelheti vissza az így rendelkezésre bocsátott dolog árát. Pollock bíró úgy ítélte meg, hogy nem lehet különbséget tenni illegális és erkölcstelen cél között.⁷¹ Manapság is a prostituáltakkal kötött szerződések érvénytelenek és végrehajthatatlanok. Ezért nagyon valószínűtlen, hogy egy prostituált perelhetne a díjaiért, bár a prostitúció önmagában nem illegális, ellentétben azzal, ha egy prostituált ügyfeleket keres.⁷²

7.2. A kereskedelem korlátozása

A kereskedelem korlátozásának tilalma (doctrine of restraint of trade),⁷³ szintén a közrendi doktrína tárgya. Ebben az esetben arról van szó, hogy egy adott szerződés, vagy annak rendelkezése(i) a gazdasági rend zavartalanságát ásná(k) alá, ezért az(ok) semmis(ek) lesz(nek).

Több példa is mutatja, hogy a közrend miképpen kezdett behatolni a kereskedelem szabályozásába. Erzsébet korában már hallani a doktrínáról a

69 WADDAMS (2003) i. m. 200.

70 BURROWS i. m. 8.222.

71 MACAULEY i. m. 537.

72 RICHARDS i. m. 447.

73 BURROWS i. m. 8.221.

kereskedelmet korlátozó szerződések kapcsán, és később – bár sok esetben nem említik, vagy csak a döntés egyik indokaként hivatkoznak rá – egyértelműen felismerhető például a *Mitchel v. Reynolds* (1711) ügyben, amely ítélet sokáig mérföldkőnek számított ezen a jogi területen.⁷⁴ A public policy fejlődéséről mondta Lord MacNaghten, hogy Erzsébet királynő korában a kereskedelem minden korlátozása – függetlenül attól, hogy általános vagy részleges volt – a közrenddel ellentétesnek minősült, ezért érvénytelennek számított. Idővel azonban azt állapították meg, hogy egy ilyen merev és nagy horderejű szabály komolyan beavatkozik a mindennapi tranzakciókba. A kereskedők aligha vállalhatták, hogy kiadják saját kezükből üzleteiket; egy vállalkozás vásárlója ki volt szolgáltatva az eladónak; minden tanítvány egy lehetséges riválisa volt a mesterének. A szabály tehát enyhült.⁷⁵ Lord Diplock mondta, a kereskedelem korlátozása miatt felbontott szerződésekkel kapcsolatban, hogy a 19. századi bírók a kereskedelmet korlátozó szerződésekkel kapcsolatos ügyekben a közgazdasági elméletekre támaszkodtak, de ha jobban megnézzük az érvelésüket – mit mondtak annak fényében, amit tettek – akkor kiderül, hogy egy megállapodást akkor találtak semmisnek, ha úgy gondolták, hogy az lelkiismeretlen (*unconscionable*) volt a felek között, és fenntartották az alku, ha úgy gondolták, hogy nem volt az.⁷⁶

A kereskedelem korlátozásának modern doktrínája a *Nordenfelt v. Maxim Nordenfelt Guns and Munition Co.* (1894) ügyben lelhető fel. Egy géppuskagyártó eladta vállalkozását, és az adásvételi szerződésben beleegyezett abba, hogy világszerte 25 évig korlátozza jövőbeni tevékenységét ebben az üzletágban. A szerződést érvényesnek és kötelező erejűnek tekintették, bár ezt megelőzően az volt az általános elv, hogy az ilyen jellegű általános korlátozás érvénytelen, míg a részleges korlátozás érvényesnek számít. Lord MacNaghten bíró az ügyben kijelentette, hogy a közvélemény érdeke, hogy mindenki szabadon végezze a szakmáját: így az egyén is. A kereskedelemben minden az egyéni cselekvési szabadságba beavatkozás és a kereskedés minden korlátozása ellentétes a közrenddel, ezért semmisnek számít. De vannak a szabály alól kivételek: a kereskedelem korlátozását és az egyéni cselekvési szabadságába való beavatkozást indokolhatják egy adott eset különleges körülményei. Az egyetlen jó indok erre, ha a korlátozás ésszerű, az érintettek érdekeire hivatkozva és a közérdekre tekintettel bizonyul ésszerűnek.⁷⁷

74 WINFIELD i. m. 85.

75 POOLE i. m. 748–749.

76 WADDAMS (2019) i. m. 201.; WADDAMS (2011) i. m. 169.

77 RICHARDS i. m. 468–469.; POOLE i. m. 748–749.

A közrend témája a tisztességtelenség szempontjából is releváns, mert különösen az alkalmazottak versenyellenes megállapodásai közrendi megfontolások tárgyai lehetnek, amelyek a bíróságokat arra ösztönzik, hogy a nagyon tisztességtelen szerződéseket módosítsák. Az igazságtalan, aránytalan, extravagáns vagy meggondolatlan eredmények elkerülése közrendinek mondható.⁷⁸ A tisztességtelen szerződéseket meglehetősen gyakran módosították vagy félretették közrenddel kapcsolatos okokból. Gyakran a közrendi megfontolások egybeestek a méltányosság megfontolásaival, és néha a különböző jogpolitikai megfontolásokat kiterjesztették a tisztességtelen esetekre is.⁷⁹

Waddams idézi Comyn-t (*A Treatise of the Law Relative to Contracts*, 1807), aki a kereskedelem korlátozásáról azt írta, hogy „minden ilyen kötelezettség ellentétes azzal a nemzeti politika elveivel; amelynek egyik nagy célja a kereskedelmi tevékenység lehetővé tétele és előmozdítása”. Ezekben az esetekben vegyesen szerepelnek köz- és magánszemponatok.⁸⁰ Közérdek fűződik ahhoz, hogy a személyek szabadságát a törvény indokolatlanul ne korlátozza, és ez az érdek a kereskedelmet indokolatlanul korlátozó vagy más szabadságjogok ésszerűtlen korlátozását jelentő esetek megoldásában is megmutatkozott. Ezek az esetek a szerződő felek személyes megfontolását, valamint azt a közérdeket tükrözték, hogy az egyének indokolatlan korlátozásoktól mentesek legyenek – nemcsak saját maguk, hanem a közösség érdekében is. A kétféle megfontolás nem különíthető el teljesen, mert közérdeknek tartották, hogy az egyének megőrizzenek bizonyos fokú szabadságot. Általánosabban fogalmazva, a „politika” és a „közrend” szavakat gyakran a felek közötti maradék igazságérzettel is összefüggésbe hozták, mivel az elnyomás és a jogalap nélküli gazdagodás elkerülését közrendinek tekintették.⁸¹

A *Trade Union and Labour Relations Act* (1974) törvénnyel kapcsolatban merült fel egy jogeset, és az ügy eljutott a Lordok Házába is. A Lordok úgy vélték, hogy a gazdasági kényszer fogalmának kiterjesztése és az abból fakadó jogorvoslat a munkaügyi kapcsolatok területére nem volt megfelelő. Kijelentették, hogy a közrend doktrínája megköveteli, hogy meg tudják állapítani, hogy egy szakszervezet kereskedelmi nyomását a munkaadóra nézve meddig lehet törvényesnek tekinteni, és milyen kereskedelmi nyomás minősül gazdasági kényszernek, amely feljogosíthat jogorvoslatokra. Ennek a döntésnek az volt a következménye, hogy a jogszabályok nem „legitimálták” a szakszervezet

78 WADDAMS (2019) i. m. 204.

79 U.o. 216.

80 WADDAMS (2011) i. m. 152.

81 Uo. 169.

tevékenységét, így a gyakorolt nyomás a gazdasági kényszer területére esett, ezért a felperes visszaszerezte a kifizetett pénzt⁸².

7.3. Az igazságszolgáltatás érdekeit sértő szerződések

A témát érdemes egy házassági és az igazságszolgáltatás érdekeit is érintő ügygel kezdeni. A Regina (on the application of the Crown Prosecution Service) v. Registrar General of Births, Deaths and Marriages (2002) jogesetben a bíróság szerint az a tervezett házasság, amely egy előzetes letartóztatásban lévő fogoly és a hosszú ideje meglévő párja között jönne létre, nem akadályozható meg közrendi okokra hivatkozva, még akkor sem, ha ez a partnert nem kikényszeríthető tanúvá tenné a fogoly emberölési ügyében. A bíróság szerint a házasság nem jelentené az igazságszolgáltatás akadályozását.⁸³

Az igazságszolgáltatás érdekeit sértő szerződések azonban szinte mindig érvénytelenek és jogellenesek, bármilyen csekély legyen is az érdeksérelem. Egy fontos szempont ebben a körben ugyanakkor, hogy egy ügyben a büntetőjog alkalmazása ne járjon azzal, hogy elnyomjon valamilyen magánmegállapodást. A bíróságok arra is figyelemmel vannak – és egy szerződést jogellenesnek és semmisnek nyilváníthatnak –, hogy a megállapodás a bűnvádi eljárást befolyásolná-e (vagy éppen visszavonását eredményezné). Egyes esetekben azonban a bíróságok megengedik, hogy a felek a felelősség kérdését megállapodással egymás közt rendezzék, feltéve, hogy az nem ellentétes a közérdekkel. Így azokban a rágalmozási esetekben (libel), amelyek magánper vagy büntető-eljárás tárgyát képezhetik, a vádemelést veszélyeztető megállapodásokat is érvényesnek lehet tartani, mivel a polgári vagy büntetőeljárás megválasztása a sértett fél kezében van.⁸⁴ Ehhez hasonló eset, ha az áldozat és az elkövető megpróbálna egymással megegyezni [például a Keir v. Leeman (1846)] a jogtalan támadást (assault) magában foglaló esetekben. Bár ebben az ügyben úgy ítélték meg, hogy a megállapodás érvénytelen volt, ennek ellenére Lord Denman bíró kijelentette, hogy általában az egyezés akkor jogszerű, ha a bűncselekmény olyan bűncselekmény, amely polgári jogi felelősséget is von maga után. Kijelentette, hogy a megegyezés nem lehetséges ott, ahol a jogsértés közérdeket érint (public interest).⁸⁵ Egy büntetőjogi vádról szóló megállapodás (agreement to compromise a criminal charge) önmagában is

82 RICHARDS i. m. 402.

83 RICHARDS–CURZON i. m. 296.

84 RICHARDS i. m. 442.

85 U.o. 443.

bűncselekménynek minősülhet, az ilyen megállapodás általában jogellenes, mivel a nyilvánosságnak érdeke fűződik a büntetőjog érvényesítéséhez. Hasonló elv alapján a nem büntetőeljárásokra vonatkozó korrupcióalkuk, amelyek kimenetelében a nyilvánosság érdeke csorbul (például csődeljárás), jogellenesek.⁸⁶ A *Napier v. National Business Agency Ltd.* (1951) ügyben volt egy szerződés, amelyben az alkalmazott bérét a kiadásokra szánt összeggel egészítették ki, amely messze meghaladta a normál esetben felmerülő költségeket. Erről a megállapodásról azt vélték, hogy az egyetlen célja a HM Revenue and Customs (az Egyesült Királyság kormányának nem miniszteriális szerve, amely az adók beszedéséért, az állami támogatás bizonyos formáinak kifizetéséért, más szabályozási rendszerek igazgatásáért felelős) elleni csalás volt. Úgy ítélték meg, hogy a szerződés törvénytelen volt. A munkavállaló annak ellenére sem tudta behajtani a neki járó munkabért, hogy a költségek miatti igényét visszavonta.⁸⁷

Létezik a szerződéseknek az angol jogban két olyan fajtája, amelyek az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó szolgáltatásokat valósítanak meg. Ezeket bizonyos esetekben jogellenesnek is lehet tekinteni, bár bizonyos körülmények között alkalmazásra is kerülhetnek. A megítélésük azért viszonylagos, mert elképzelhető, hogy bizonyos esetekben inkább a pereskedést segítik elő és olyan kereseteket eredményezhetnek, amelyeket nem jóhiszeműen indítottak, ezért ezek a szerződések mindenképpen spekulatívoknak tekinthetők. Az ilyen szerződések egyik fajtája, a *maintenance szerződés*: ebben a megállapodásban egy peres felet olyanok bátorítják és támogatják, akik a perben eredetileg nem voltak érdekeltek. Az ilyen szerződések azonban csak akkor érvényesek, ha a támogatók igazolják, hogy jogos okuk vagy kifogásuk (*cause or excuse*) van a peres eljárás előmozdítására és támogatására (ezt a bíróságnak mérlegelnie kell). A bíróság a *Martell v. Consett Iron Co. Ltd.* (1955) ügyben egy horgászklubnak azt az akcióját, hogy egy parti tulajdonost támogasson a folyó szennyezése elleni harcában, nem tartotta igazi *contract of maintenance*-nak, így nem tette lehetővé a klubnak a tulajdonos keresetének támogatását.

A másik szerződésfajta a *champerty* (a *maintenance szerződés* fokozottabb formájának tekinthető), amelyben egy peres fél szintén segítséget kap a kereset benyújtásához (anyagilag vagy bizonyítékok biztosítása révén), hogy a segítséget nyújtó, a megnyert kereset esetén a megítélt összegből részesedést kaphasson. A *Trendtex Trading Corporation v. Crédit Suisse* ügyben (1982) Lord Wilberforce kijelentette, hogy a *champerty* olyan üzletet foglal

86 BURROWS i. m. 8.232.

87 RICHARDS i. m. 482.

magában a peres eljárásban, amely az angol jog szerint ellentétes a közrenddel. A champerty megállapodás az angol igazságszolgáltatási rendszert és a peres eljárásokat is veszélyezteti. Azonban az ilyen Angliában kötött szerződés is érvényes lehet, ha olyan országban folyó peres eljárásra vonatkozik, ahol törvényes a champerty. A *Re Trepca Mines Ltd. és a Papera Traders Co. Ltd. v. Hyundai Merchant Marine Co. Ltd.* ügyek (2002) egyértelműen jelzik, hogy azok a pereskedéssel foglalkozó szerződések nem olyan fontos ügygel foglalkoztak, hogy a közrend doktrínája automatikusan lesújtson az ilyen megállapodásokra.⁸⁸ Lord Denning szerint a *Re Trepca Mines Ltd.* [Application of Radomir Nicola Pachitch (Pasic), 1962] ügyben a champetrous szerződés a saját személyes nyereségét, kártérítés növelését, bizonyítékok elhallgatását, vagy akár a tanúkra adott nyomást jelenti azért, hogy aláássa az igazságszolgáltatást.⁸⁹ Tehát ahhoz, hogy egy szerződés champetrous legyen, egy olyan természetű megállapodásnak kell lennie, amely aláássa a per jogi folyamatát oly módon, hogy biztosítja az ügyben érintett hozzájárulónak az eredményhez fűződő jelentős anyagi érdekelttségét. A *Simpson v. Norfolk and Norwich University Hospital Trust* (2011) esetben egy rákos beteg fertőzésben elhunyt felesége próbált beavatkozni egy másik beteg keresete kapcsán. A fellebbviteli bíróság úgy ítélte meg, hogy a maintenance és champerty szerződésekre vonatkozó joganyag további fejlesztésre vár, mivel a közérdekről alkotott felfogás megváltozott, és nem lehet határozottan megállapítani, hogy mi jelenthet elegendő érdeket ahhoz, hogy valaki egy kártérítési ügyben részt vegyen (illetve a keresetet támogassa). A bíróság ennek ellenére mérlegelte azt, hogy nem közérdekű olyan pereskedés ösztönzése, amelynek nem a fő célja a jogorvoslat szerzése (remedy) egy jogsérelem (legal wrong) ellen, hanem más célt követ, mégpedig a jelen ügyben, kampányt folytatni egy kórház fenntartó trust ellen.⁹⁰ Eredetileg mind a maintenance, mind a champerty szerződés büntetőjogi és kártérítési felelősséget vont maga után, de mára az általános tilalmat eltörölte az 1967. évi büntetőjogi törvény 13. és 14. szakaszai. Arra vonatkozóan, hogy az ilyen szerződéseket a közrendbe ütközőnek vagy más módon jogellenesnek kezelik-e, utalni kell a törvény a 14. (2) szakaszára, amely meghagyta a champerty-t, mint a közrendbe ütközés lehetőségét, amely alkalmas arra, hogy a szerződést végrehajthatatlanná tegye. Továbbá az angol és walesi jog szerint a maintenance és a champerty

88 RICHARDS i. m. 443.

89 „[...] the champertous maintainer [has been] tempted, for his own personal gain, to inflame the damages, to suppress evidence, or even to suborn witnesses.”

90 RICHARDS i. m. 442.

szerződések büntetőjogi és polgári jogi felelősségének eltörlése nem érinti, azt, hogy egy ilyen szerződést esetleg úgy kezeljenek, mint ami a közrendbe ütköző vagy egyéb módon jogellenes lenne.

További esete az igazságszolgáltatás érdekeit sértő szerződéseknek a bíróságok joghatóságának kizorítására kötött megállapodások. Az ilyen szerződés a common law szerint érvénytelen, mivel a végrehajthatóságuk lehetővé tenné a felek számára, hogy kijátszassák a kötelező törvényi szabályokat. Egy feleség a különválási megállapodásban nem kötelezheti magát arra, hogy férje tartásdíj fizetésére tett ígéretéért cserébe ne forduljon a bírósághoz tartásdíjért; bár a törvény értelmében érvényesítheti a férj írásbeli ígéretét az összeg megfizetésére.⁹¹ Az ilyen szerződéseket évek óta a közrendbe ütközőnek és semmisnek tekintették. Nincs azonban kifogás az olyan szerződés ellen, amely előírja a feleknek, hogy vitájukat választottbíró-ság útján próbálják megoldani, feltéve, hogy nem kísérik meg megfosztani a feleket attól a joguktól, hogy ügyüket a rendes bíróságok előtt tárgyalják.⁹² A választottbíró-sági megállapodások annyiban érvényesek, hogy pusztán azt írják elő, hogy a felek választottbíró-sághoz forduljanak, mielőtt bírósághoz fordulnának. Az ilyen megállapodást végre lehet, és bizonyos esetekben végre is kell hajtani, általában az annak megsértésével indított kereset fel-függesztésével (by staying an action brought in breach of it). A common law szerint azonban a választottbíró-sági megállapodás érvénytelen, ha megfosztja a feleket attól a joguktól, hogy egy befejezett kereset (completed cause of action) miatt bírósághoz forduljanak, vagy ha kizárta (vagy érvénytelenné tette) a bíróságnak a választottbírók jogkérdésekre vonatkozó döntéseinek ellenőrzését.⁹³

A fenti három különböző szempont mellett az angol magánjogban lehet találni más okot is, ahol egyes megállapodásokban a közrendnek szerepe van, például a személyes szabadság indokolatlan korlátozása (undue restraints on personal liberty). A szerződés szélsőséges esetekben lehet azért is jogellenes, mert indokolatlanul korlátozza az egyik fél személyes szabadságát, például ha egy kölcsönszerződés olyan korlátozásokat ír elő a kölcsönvevővel szemben, amelyek kvázi szolgálati állapotba helyezi őt (a quasi-servile condition).⁹⁴ A Horwood v. Millar's Timber & Trading Co. Ltd. (1917) ügy az angol fellebbviteli bíróság elé került. Egy pénzkölcsönről kötött szerződésről szólt, amely nagyon

91 BURROWS i. m. 8.230.

92 RICHARDS i. m. 443.

93 BURROWS i. m. 8.231.

94 BURROWS i. m. 8.237.

megterhelő feltételeket szabott a kölcsönvevőre. A bíróság megállapította, hogy a megállapodás ellentétes a közrenddel, mert indokolatlanul korlátozta a hitelfelvevő személyes szabadságát.⁹⁵

8. Összefoglalás

A public policy doktrínája fokozatosan, jogesetről jogesetre fejlődött ki az angol jogban. Nemcsak a szerződési jogban, hanem a büntetőjogban és a tulajdonjogban is felfedezhető a hatása. A szerződések jogában a doktrína társadalmi elvárást kíván megjeleníteni. A doktrína tekintettel van egyrészt a társadalom közös érdekére, de ugyanakkor figyelembe veszi az egyén érdekét is. Az elmélet választ kívánt adni azokra az esetekre, amikor olyan közrendi tárgyak, mint például a szerződéses szabadság, vagy fontos erkölcsi kérdések merültek fel a szerződések megkötése során. A közrend alkalmazására a bíróságoknak adódott lehetőségük, hogy különböző társadalmi elvárásokat tudjanak a szerződésekben megjeleníteni, illetve a nem megfelelő megállapodást megsemmisítsék. Az írás három jellemző szerződésjogi területet emelt ki a közrend szempontjából. Ezeken a területeken is észlelhető a közrend folyamatos változása és fejlődése, mint például a házassággal összefüggő szerződések, gazdaságot érintő megállapodások vagy az igazságszolgáltatással összefüggő egyezségek.

95 WADDAMS i. m. 206.

„MERETRIX” MINT „QUESTUS INHONETUS” CSELEKMÉNY, VALAMINT A „LENOCINIUM” BÜNTETŐJOGI SZABÁLYOZÁSA

KOVÁCS ISTVÁN
adjunktus (NKE RTK)

Absztrakt

A tanulmány egy antik civilizáció szabályozási rendszerén keresztül mutatja be, hogy miként kezelte a római jog a kéjelgés társadalmi jelenségét. A közjog, valamint a büntetőjog eszköztárára lehetővé tette, hogy a kéjelgéssel kapcsolatos magatartásokat (így különösen a kerítést) a társadalom „crimen”-ként kezelje, ezáltal megteremtette annak üldözhetőségét. A tanulmány górcső alá veszi annak indokait, valamint a Corpus Iuris Civilis segítségével részleteiben elemzi annak tényállásait. A tanulmány célja, hogy új ismeretekkel gyarapítsa a jogtudomány, azon belül is a büntetőjog ismeretrendszerét. A tanulmányban a szerző az analízis és szintézis duális egységét, absztrakciót, rendezést és relációt, valamint forráskritikát alkalmazott, mint tudományos módszert. A tanulmány eredményterméke a tárgykörben nevezett jelenség megismerési folyamatának újabb részletei.

Kulcsszavak: kéjelgés, római jog, társadalmi kontroll, bűncselekmény, büntetőjog

„MERETRIX” AS AN ACT OF „QUESTUS INHONETUS” AND THE CRIMINAL LAW REGULATION OF „LENOCINIUM”

Abstract

The study shows, through the regulatory system of an ancient civilization, how Roman law dealt with the social phenomenon of lust/prostitution. Public law, as well as the system of instruments in criminal law, made it possible to treat behaviors related to lust/prostitution (especially the fence offense) as a crime of society, thus creating its persecution. The study examines its reasons and analyzes its criminal facts in detail with the help of the Corpus Iuris Civilis. The aim of the study is to enrich the knowledge system of jurisprudence, including criminal law, with new knowledge. In the study, the

author used the dual unity of analysis and synthesis, abstraction, ordering and relation, and source critique as a scientific method. The product of the study is another detail of the process of getting to know the phenomenon mentioned in the subject.

Keywords: lust, prostitution, criminal law, social control, Roman law, crime

1. A témaválasztás indoklása

Amennyiben egy (modern) társadalmi jelenség mibenlétének feltérképezésére teszünk kísérletet, bizonyossággal állíthatjuk, hogy annak alapjait mindig egy-egy antik civilizáció bölcsőjében érdemes keresnünk. Mindennek szerkezeti heterogenitását a világban (a jelenkorban is folyamatosan) zajló és (a már) lezajlott történelmi- és jogfejlődésnek köszönhetjük; hiszen a különböző korok különböző rendszereinek hatásai azok szabályozásaiban és alakulásaiban is döntő szerepet játszottak.

Nincs ez másképpen a prostitúció társadalmi jelenségével kapcsolatban sem, amelyet a különböző államok a jog- és történelmi fejlődés különböző korszakaiban a teljes tiltás (prohibíció), az állami szabályozás (reglementáció) és az áldozati centrumot hirdető engedékenységi (abolíció), valamint azok keresztmetszetéből született neoreglementációs és neoabolícionista modelljein¹ keresztül igyekeztek és igyekeznek (mind a mai napig) kezelni.

Volt idő, amikor a jelenséget piederstálra emelték; volt idő, amikor a joggyakorlás korlátozásával kordában kívánták tartani; és volt idő, amikor éppen ennek az ellenkezője valósult meg; a túlzott joggyakorlással a jelenségnek túl nagy teret sikerült engedniük. Mindez – függetlenül az angolszász- vagy a kontinentális jogrendszerek fejlődésétől – a világban egységes problémát keletkeztet: vajon melyik modell lenne a legalkalmasabb egy olyan társadalmi jelenség kezelésére, amely egyrészt egyidős az emberiséggel; másrészt azt mindig a kereslet és kínálat viszonya határozza meg; harmadrészt pedig annak mederben tartását évezredek óta a teljes tiltás, a szabályozás és a toleranciát hirdető modellek² egyike sem tudta véghezvinni. A jelenség a szabályozások és a különböző modellek alkalmazásának ellenére mindig új utat tört magának, folyamatosan biztosítva helyét és szerepét a társadalomban.

1 Vö.: TAMÁSI Erzsébet: Tiltás vagy támogatás. Idealizmus vagy realitás. A prostitúció szabályozásának alternatívái. *Magyar Jog*, 2012/6, 321–333.

2 Vö.: FEHÉR Lenke: A prostitúció valósága és a szabályozási modellek. *Belügyi Szemle*, 1997/4, 14–28.

A helyeslő választ a kutatók évszázadok óta keresik. Bizonyossággal állítható viszont, hogy sem az orvos, sem a jogász, sem a szociológus, sem az adóellenőr, sem pedig a rendőr nem lesz képes egyedül arra, hogy a jelenség heterogenitásából adódó körülményeket értékelni és elemezni tudja, arra megoldási stratégiát dolgozzon ki, ajánlásokat tegyen. A szakemberek együttes cselekvésére van szükség. Ha együttes fellépés történik, akkor pont az együttes intézkedések pluralitásának köszönhetően a stratégia érvényessége mellett annak hatékonysága is éppúgy megjelenik, annak biztosítása is éppúgy megvalósul.

Mindennek a jogi szabályozási jellege csak egy részszületét képezi; a jelenségre egy olyan halmazként kell tekintenünk, amelynek a legkülső burkán a társadalom, és azon belül kis részhalmazonként a különböző szabályozási területek szerepelnek, azok egymással kölcsönhatásban állnak és kölcsönösségi viszonyt feltételeznek. A jog akkor lesz csak képes valóban (érvényességgel és hatékonysággal) a jelenséget szabályozni, ha az orvos közegészségügyi-, a rendőr közrendvédelmi-, a szociológus pedig a marginalizációt és kirekesztést eltörlő indokokkal tudja a szabályozás szükségességét alátámasztani.

E összetettségére és komplexitására tekintettel a jelenség megismerésére olyan kutatómunka javallott, amely e kérdéskörök mentén annak mindenkori szabályozási jellegét segíteni tudja.

A fentiekre tekintettel e tanulmányomban a kéjelgés intézményének római jogi szabályozásával foglalkozom, különös tekintettel annak crimenként történő megjelenésére és büntetőjogi kezelésére. E szerint hipotézisként feltételezem, hogy a prostitúcióhoz köthető „lenocinium” (kerítés) bűncselekmény a társadalomra olyan nagyfokú veszélyt gyakorolt, amely indokolta annak közüldözését és súlyos szankcionálását az ókori Rómában.

Tanulmányomban alapkutatást folytattam le, amely a kéjelgéssel kapcsolatos már meglevő tudományos ismeretek bázisának bővítését szolgálja. A kutatás elméleti és egyetemes irányultságának szellemében – a fenti cél szem előtt tartásával – biztosítottá válik, hogy a meglevő (jogi) ismereteket új tudományos ismeretekkel, előrejelzésekkel, esetlegesen eredményekkel egészíthetem ki. A prostitúció jelenségének alapvető dinamikai elemeit és törvényszerűségeit a vázolt halmazkeret teremti meg; annak felhasználásával vagyok képes információ gyűjteni arról, hogy a prostitúcióval kapcsolatos emberi viselkedés (tanúsított magatartás és a rá adott jogi válasz) hogyan fejlődött az évek során; és az generális klauzulaként (általános jelleggel) bárminemű (jogi) szabályozásban már alkalmazásra került-e vagy még nem; az egyáltalán felhasználható-e a szabályozások területén. E vonatkozásban az

idő paradoxonjaként értelmezhetjük azt a kérdést, hogy vajon a jelenséggel kapcsolatban a jövőnek van-e múltja, vagy a múltnak lesz-e jövője?

Tudományos módszerként az analízis és szintézis duális egységét, absztrakciót, rendezést és relációt, valamint forráskritikát alkalmaztam. Az analízis és absztrakció segítségével a jelenséget részekre bontottam, a lényeges jegyeket az általános vonások közül kiemeltem. A kiemelt lényegi elemek közötti kapcsolatokat a szintézis, rendezés és reláció segítségével megneveztem, azokat rendszereztem (csoportosítottam, osztályoztam) és végül újra egyesítettem. A forráskritika pedig segített abban, hogy a már meglévő ismeretekre tudományos igényességgel reflektálni tudjak.

2. A római büntetőjog rendszere

Korunkban éles határvonal húzódik a társadalomra kisebb és nagyobb fokban veszélyes cselekmények megvalósulása, valamint az ahhoz tartozó és/vagy attól elkülönülő polgári-, szabálysértési-, és büntető jogi felelősség között. E magatartásokat meghatározó normák világosan és egyértelműen rendelkeznek arról, hogy mely cselekmények azok, amelyeket polgárként tanúsítani vagyunk kötelesek; mely magatartások azok, amelyek tartózkodásra késztetnek bennünket; valamint mely magatartások tanúsításának elmulasztása valósítja meg normasértéseinket. (Más megítélés alá esik például, ha gépjárművel balesetet szenvedünk – kárfelelősség –, és az is, ha azzal balesetet okozunk, főleg akkor, ha a balesetet az előírt szabályok kisebb – szabálysértési felelősség – vagy nagyobb fokban – büntetőjogi felelősség – való megszegése indukálta, és közöttük az ok-okozati reláció akár még eshetőlegesen is, de fennállt.) Nem volt ez mindig ilyen egyértelmű.

Ugyan vitathatatlan tény, hogy a római jog³ a kontinentális jogrendszer fejlődésére kiemelt hatással volt (mondhatjuk abból fejlődött ki), de ugyan ilyen bizonyossággal mégsem állíthatjuk azt, hogy a római jog különböző jogfejlődési korszakaiban a magánjogot érintő jogviszonyt keletkeztető kérdések rendezése mellett a büntető igazságszolgáltatás is ugyan ennyire éles elhatárolással bírt volna. Az elméleti síkon való gondolkodás is előrevetíti, hogy a római jog csak úgy képezheti a mai modern polgári törvénykönyvek gerincét, és csak úgy lehet azt a magánjog legkidogozottabb részének tekinteni, hogy az a magánjogi jogviszonyokat keletkeztető kérdéseket egyértelműen (a kor szellemére tekintettel tökéletes módon) rendezte. A nem magán-, hanem

3 A tanulmány a római büntetőjog rendszerét csak anyagi szempontból vizsgálja, eljárásjogi kérdések (lásd keresetek) nem tárgyai a tanulmánynak.

közjogi (így büntető) kérdéseket keletkeztető jogviszonyok kimunkálásáról viszont ugyan ez nem mondható el; de facto a büntető igazságszolgáltatás rendszere a mai modern büntető törvénykönyveknek az alapját ezáltal nem is képezhette. Mondhatjuk, hogy a büntetőjog területén a római jogtudományának a magánjoggal szemben szerényebb szerep jutott.⁴

Vajon miért, vetődik fel a kérdés? Nem éppen annyira, sőt talán még fontosabb az állam büntető igényének érvényesítése és egyúttal a társadalom összes tagja védelmének megteremtése, mint az egymás közötti magánjogi jogviszonyt keletkeztető kérdések megfogalmazása? Nem kell megvédenünk azt a polgárt, aki bűncselekmény áldozata lett vagy nem kell megbüntetnünk azt a polgárt, aki bűncselekményt követett el? Nem kell erre részletes és mindenre kiterjedő szabályozást alkotnunk? Ne érvényesítsük az ultima ratio, a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elveit?⁵ Mindez akkor hol és milyen jellegű szabályozásban jelenik vagy jelent meg az ókori Rómában, ha azt állítjuk, hogy a magánjogi kérdések szabályozása sokkal inkább fejlettebb volt, mint a büntető igazságszolgáltatásé?

Zlinszky János sokszor citált megállapítása alapján ma már bizonyított, hogy a római jogrendszer nem is ismerte a büntetőjog kifejezést, hiszen az voltaképpen sem az archaikus-, sem a préklasszikus-, sem a klasszikus-, sem a posztklasszikus jogban nem létezett; mert az mindig is római közjogként volt ismeretes.⁶ Ha pedig büntetőjog nem volt, akkor annak általános része sem létezhetett.⁷ E logikai láncolatot követve érdemes tovább haladnunk:

4 JUSZTINGER János: A büntetőjog-dogmatika és a római jogtudomány Zlinszky János kutatásainak tükrében. *Iustum Aequum Salutare*, 2016/1, 35–48.

5 „Nullum crimen sine lege”, azaz „nincs bűncselekmény törvény nélkül.” Ha büntető jogszabály valamely cselekményt nem nyilvánítja büntetendőnek, akkor azt nem lehet bűncselekményként kezelni. Csak olyan magatartás miatt állapítható meg valakinek a büntetőjogi felelőssége, ha a cselekmény elkövetésekor (annak időpontjában) az adott magatartást a törvény büntetni rendelte és bűncselekménynek nyilvánította. „Nulla poena sine lege”, azaz „nincs büntetés törvény nélkül.” A bűncselekmény elkövetőjére csak olyan büntetés szabható ki, amelyet a büntető jogszabály lehetővé tesz. „Ultima ratio”, azaz „végső eszköz”. A büntetőjog egyik alapelveként is szokás emlegetni, azaz a büntetőjog alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha azon kívül más és enyhébb eszközök vagy eredménytelenek vagy igénybe nem vehetőek. A büntetőjog így csak szubszidiárius módon kiegészítő lehet, az a legvégső esetben a legutolsó eszközként alkalmazható.

6 Az eredeti idézet az alábbiak szerint olvasható Zlinszky János könyvében: „[E]llentétben a római büntetőjoggal, ami voltaképpen nincsen – római közjog volt.” ZLINSZKY János: *Ius publicum. Római közjog*. Budapest, Osiris-Századvég, 1994, 17.

7 Az eredeti idézet az alábbiak szerint olvasható Zlinszky János könyvében: „Nemlétező római büntetőjognak nincs általános része sem.” ZLINSZKY János: *Római büntetőjog*.

a modern büntetőjogrendszerrel összehasonlítva viszont az általános rész mellett (büntethetőség, büntetések és intézkedések, hatály, stb.) mindenképpen lennie kell mindig egy olyan különös résznek, amely az egyes bűncselekmények törvényi tényállásait és azok elemzését tartalmazza (elkövetési magatartás, büntetési tétel, stb.). Azaz, ha nincs általános rész, akkor a logikai interpretálás eredményeképpen különös rész sem lehet, tekintettel azok egymásra épülésének és feltételének összefüggéseire. Első olvasatra elképzelhetetlennek tűnik, hogy egy olyan fejlett infrastruktúrával és jogrendszerrel rendelkező nép, mint a római, ne, vagy csak csekély mértékben alkalmazott volna büntetőjogi normákat és szabályozást. Zlinszky János megállapítása nem is erre irányult, azaz megállapításai nem azt jelentették, hogy a római jogalkotás ne alkalmazott volna büntető jogelveket, vagy ne lett volna büntető szabályozása, hanem csupán arra engednek következtetni, hogy a modern polgári és büntető jogági szeparálódás nem, vagy csak nagyon körülményesen volt tetten érhető. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint hogy e kitételnek (rendszerelés, osztályozás, szeparálás) maga Cicero is hangot adott: a „*ius civile*”-t (civiljogot) rendszerezni szükséges, azaz olyan könnyen elsajátítható rendszert kell létrehozni, amely egyértelműen kategóriákba rendszerezi a ma még szétszórt és széttartó polgári jogot fajok szerint.⁸

El sem lehetne képzelni, hogy a „*ius civile*” (civiljog) (amely Róma speciális jogát jelentette, és amely rendeltetése szerint valamennyi római polgár valamennyi életviszonyát rendezte mind az állam, mind pedig polgártársai irányában) ne tartalmazta volna az egyes életviszonyokat veszélyeztető és/vagy fenyegető büntetendő cselekmények szabályozását. A „*ius civile*”-vel szemben álló „*ius praetorium*” (praetori jog) (amely az „*edictum*” kibocsátási joggal és a „*iurisdictionis*”-val felruházott „*magistratus*”-ok korszerűbb szabályanyagát jelentette) teret engedett a „*ius gentium*” alkalmazásának is, amely (a „népek jogaként”) büntetőjogi rendelkezéseket szintén tartalmazott. Mindebből kiindulva következőképpen tehát a „*ius privatum Romanum*”-nak (római magánjog) (amely alapvetően a magánszemélyek egymás közötti személyi és vagyoni viszonyait szabályozta); valamint a „*ius publicum*”-nak (római közjog) (amely elsősorban az államra vonatkozó és az állammal kapcsolatos szabályokat jelentette) is egyaránt tartalmaznia kellett a büntetőjoghoz kapcsolható szabályozási téziseket és aktusokat. A fentebb hivatkozott „*ultima ratio*”

Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1997, 9.

8 ANDRÁSI Dorottya: *Érveléstechnika vagy filozófia? Iurisprudentia a ius in praxi szolgálatában Cicero De legibusában*. In: KÖNCZÖL Miklós (szerk.): *Törvénytudományi retorika, jogászai érvelés*. Budapest, Pázmány Press, 2016, 71.

elvéből (vagyis, hogy az állam a polgárok életébe büntetőhatalmával csak a legvégső esetben avatkozik be) kiindulva pedig a „ius publicum” (állammal kapcsolatos szabályozás) sokkal közelebb állt a büntetőjogi szabályozáshoz, mint a „ius privatum Romanum” (magánszemélyek személyi és vagyoni jogi szabályozása). Mindez abból is eredendő, hogy a magánjog tekintetében a jogalanyok között fennálló jogviszony mellérendeltségen nyugszik; míg a közjog vonatkozásában a jogviszony mindig hierarchikus jellegű, azaz a jogalanyok közül az egyik fél – aki rendszerint az állam vagy annak felhatalmazott szerve – többletjogosítványokkal rendelkezik, és kötelmeinek (akaratának) érvényesítése céljából nem csak a hatalmi eszközöket, hanem akár a legitím fizikai erőszak hatalmi monopóliumát is alkalmazni fogja. A büntetőjogot a modern felfogásban is – többek között az arra jellemző hierarchikus viszony jellemzése folytán – a közjogi jogágak közé soroljuk.⁹

A római jog azáltal, hogy saját magánjogi rendszerét önállóan kidolgozta, fölénybe került a többi ókori joggal szemben, hiszen az azokban uralkodó büntetőjogi szemlélet uralmának következtében még a közjog és a magánjog elkülönítésére sem került sor.¹⁰ A római jognak viszont, ha nem is annyira részletesen, mint a magánjogi jogviszonyokat, de a magánjog és közjog szétválasztásával – és a közjog részévé tett, vagy másképpen a közjognak megfeleltethető büntetőjog megteremtésével – ezen problémát is sikerült áthidalnia. Egy olyan speciális helyzet alakult ki, ahol a büntetőjogi igények mind a magánjog, mind a közjog tekintetében differenciáltan, de megjelentek és szabályozásra kerültek.

A fentiek eredményeképpen, amennyiben a szankcionálás olyan cselekményekre irányult, amelyek primer módon az egyén érdekeit, azaz a „utilitas privata”-t (magánérdekeit) sértették és/vagy veszélyeztették, akkor „delictum” valósult meg. A „delictum” kezelésére a római jog a sértettre bízott magánbosszú és a magánjogi szankció intézményét is megfelelőnek tartotta. Az olyan cselekmények esetén, amelyek nem feltétlen csak az egyes személyeket vagy családokat, hanem magát az államot és a társadalmi rendet fenyegették és/vagy veszélyeztették; a „utilitas publica” (közérdek) védelme érdekében már nem magánszemélyek, hanem az állam lépett fel. Az utóbbiakat „crimen”-nek nevezzük. A modern értelmezés szerint így a bűncselekményeknek nevezhető

9 TÓTH Mihály et al. (szerk.): *Magyar büntetőjog. Általános rész.* Budapest, Osiris Kiadó, 2010, 21.; HOPPÁR Kíra: Az állami büntetőhatalom kezdetei az antik Rómában. *Scriptura*, 2016/2, 27–40.

10 FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei.* Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2008, 9.

magatartásoknak két kategóriája alakult ki; azaz a magánjogi szankcióval járó bűncselekmények (klasszikus kori elnevezéssel: *delicta*), és a közüldözés alá eső bűncselekmények (klasszikus kori elnevezéssel: *crimina*).¹¹

A különböző jogfejlődési korszakokban egy olyan növekvő tendenciális változás következett be, amely a „*delictum*”-ok csökkenését és a „*crimen*”-ek növekedését eredményezte.¹² Az archaikus korban a „*crimen maiestatis*” (hazaárulás vagy felségárulás), az egyes vallási bűncselekmények, például „*raptores virginum*” (nőrablás) vagy a „*sepulcri violatio*” (súlyos megszenteltségtelenítés), valamint a „*parricidium*” (emberölés) cselekményeit sorolták a „*crimen*”-ek közé.¹³ A préklasszikus korban viszont a „*crimen*”-ek számának permanens növekedése a büntetőbíróóságok újra szervezésének egyik folyamányának tudható be, de megjegyzendő, hogy ugyan ilyen sebességgel a „*praetor*”-i „*edictum*”-ok kibocsátásának köszönhetően a „*delictum*”-ok száma is bővült. A „*praetor*”-i „*edictum*”-ok szerint „*delictum*” volt például a „*vis bonorum raptorum*” (rablás), „*stellionatus*” (csalás), míg a „*crimen*”-ek közé tartozott például a „*termini motio*” (határeltolódás), „*falsum*” (pénzhamisítás).¹⁴ A klasszikus korban olyan magatartásokat is a „*crimen*”-ek körébe soroltak, amelyek korábban esetlegesen még a „*delictum*” fogalmi elemeit sem merítette ki. (Nagyon jó példa e vonatkozásban az öröklési jog köréből az örökség megszerzésének egyik civiljogi módja, amely az elbirtoklás intézményét vetíti elének. Amennyiben a házon kívüli, azaz önkéntes civiljogi örökös nem rendelkezett ünnepélyes keretek között kötött és szigorú alakszerűségnek megfeleltethető elfogadónyilatkozattal, akkor jogában állt a hagyaték elbirtoklása. Kezdetben a hagyaték elbirtoklásához nem volt szükséges, hogy az örökös jóhiszemű legyen, illetőleg jogcímmel sem kellett rendelkeznie, csupán azt az egy évet kellett megvárnia, míg az elbirtoklás ideje letelik. Marcus Aurelius idejében azonban a hagyaték rosszhiszemű elbirtoklóját a törvény már büntetni rendelte, az közbűncselekménnyé, a hagyaték önkényes elfoglalásává lépett elő.) A posztklasszikus korban már némileg fellazult a „*delictum*”-ok és a „*crimen*”-ek közötti határvonal, ugyanis egyre több bűncselekménynél adták meg azt a lehetőséget, hogy a sértett saját

11 FÖLDI–HAMZA i. m. 557.

12 FÖLDI–HAMZA i. m. 558.

13 MOLNÁR Imre: Az ókori római jogi bűncselekmény-fogalom ismérvei. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, 2010, 73, 565–590.; Bock Dennis: Die erste Europäisierung der Strafrechtswissenschaft: Das gemeine Strafrecht auf römisch-rechtlicher Grundlage. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 2010/2, 7–17.

14 Uo.

maga választhassa meg, hogy „polgári” vagy „büntető” keresetet nyújtson be, ezzel indítva meg az eljárást.

A fentiekből jól látható a római büntetőrendszer tagoltása, a következőkben vizsgáljuk meg, hogy az elhatárolásnak milyen további feltételei vannak, milyen ismérvek alapján beszélhetünk „delictum” és/vagy „crimen” megvalósulásáról.

2.1. A „delictum”-ról és a „crimen”-ről általában

Alapvető különbségként jelentkezik és a büntetőjog egyik fontos jellegzetességének fogható fel, hogy a jogsértő cselekmények nem általános jellegűek – mint a polgárjogban, ahol például egy szerződészegő magatartást ezerféle módon el lehet követni -, hanem azok pontosan definiált tényállások megvalósításával realizálhatók.¹⁵ A források elemzése rávilágított arra, hogy a „delictum”-nak nincs általános definíciója, de a fenti tétel segít annak megfogalmazásában.

Marton Géza nemes egyszerűséggel a „delictum”-ot a bűncselekmény szóval azonosította. E szerint formális értelemben a „delictum” tehát a római jogban az a magatartás, amelyet a jogszabályok (mind a hatályos törvények és mind a „praetor”-i „edictum”-ok) annak nyilvánítanak. Könyvében viszont a fogalmat további elemekkel egészíti ki: „a büntetés a bűnöst sújtja, akinek felelőssége erkölcsi is a jogban, s a bűnössel szemben, rajta keresztül a társadalom tanúságára kíván szolgálni, megelőző lenni ezen vétkes cselekvősséggel szemben. Hogy a vétkesség szándékban, s a jogellenes tárgyat közvetlen célzó szándékban, vagy a jogilag és társadalmi igényként kötelező, a többiek biztonságát szolgáló s az egyéntől megkívánható gondosság elmulasztásában nyilvánul-e meg, mellékes, lényeg, hogy adott esetben felróható, terhére írható a jogsértést megvalósítónak. Hogy egyénileg, adott esetben fennáll-e ez a felróhatóság, annak kimentése lehetőségére kérnek feleletet a jogsértő egyéntől, neki feltett kérdés – quaestio – és a körülmények gondos vizsgálata – cognitio – révén.”¹⁶ Mindez viszont már nem a formális elemekre, hanem tartalmi követelményekre enged következtetni.

Ennek egyik feltétele a jogszerűség és jogellenesség kérdésének tisztázása. A „delictum” megvalósulásához mindenképpen szükséges, hogy az elkövető által tanúsított magatartás „iniuria” (jogellenes) legyen. Erre utal a definíció, hogy csak az a magatartás lehet jogellenes, amelyet egyfelől a törvény vagy a „praetori” „edictum” annak nyilvánít, azaz a jogrend tilalmába ütközik; il-

15 FÖLDI–HAMZA i. m. 558.

16 MARTON Géza: *A polgári jogi felelősség*. Budapest, Triorg Kft., 1993, 11.

letőleg másfelől, csak az a cselekmény lehet jogellenes, amely megvalósítása esetén nem áll fent egy olyan ok vagy körülmény, amely kizárja a „delictum” megállapítását. Az előbbit annak pozitív-, az utóbbit annak negatív oldalának tekintjük. (Nagyon jó példa erre a jogos védelem esete; amely a római jogban önvédelem jogcímeként szerepelt. Természetesen ma már a jogos védelem mint büntethetőséget kizáró ok vizsgálata vonatkozásában az arányosság és szükségesség, valamint a minőségbeli és mennyiségbeli túllépés a bűnösség megállapítása tekintetében esszenciális feltételként szerepel.) A másik feltétel a „culpa” (vétkesség) fennállása. Ahogy azt Marton Géza is megállapítja, hogy az erkölcsileg és jogilag súlyosabb formában, azaz „dolus”-ban (szándékosságban), vagy az elkövetőtől elvárható „negligentia” (gondatlanság) formájában jelentkezik, maximum a bűnösség megállapítását követően a szankcionálás kérdéskörében jut jelentőséghez, de mindenképpen a „delictum” megvalósulásának elengedhetetlen eleme is egyben. A gondolatlan elkövetést viszont nem szabad összekevernünk a vétlen vagy véletlen károkozással, amely a vétőképeség függvényében bírálendő.

Jól látható tehát, hogy a formai megfogalmazáson felül a tartalmi elemek szükségszerűek ahhoz, hogy bűncselekmény elkövetése valósulhasson meg, azonban elővigyázatosnak kell lennünk, ha a római jogi „delictum” fogalmát a modern bűncselekmény definiálásával szeretnénk azonosítani. A római jogban kialakított bűncselekmény fogalom és a modern jog bűncselekmény fogalma ugyanis nem fedik le egymást.¹⁷ A különbségeket a büntetési és a kártérítési rendszerben kell keresnünk. „Delictum” megvalósulása esetén ugyanis a magánbosszú intézményét először csak opcionális, majd kötelező jelleggel váltotta fel a „compositio” (pénzbüntetés, váltságdíj) rendszere. Mindez egy jóvátételként jelentkező és anyagiakban fizetendő pénzbeli kártérítés volt, amely nem egyenesen arányos a mai modern büntetőjog által alkalmazott pénzbüntetés, mint főbüntetés kiszabásával. „Delictum” esetén ugyanis a sértett kárának megtérítése történik, azaz a megfizetett összeg a sértettet illeti meg, a pénzbüntetés vonatkozásában viszont nem kártérítésről, hanem az államot illető a bíróság jogerős ítéletében megállapított szankció eredményeként jelentkező és pénzben kifejezhető kötelezettségszabás történik. Ez nem jelenti azt, hogy a mai modern büntetőjog ne gondoskodna a pénzbeli kártérítés követelésének igényéről, azonban az járulékos jelleggel jelenik meg a büntetőügyekben.¹⁸ (Na-

17 BRÓSZ Róbert et. al.: *Római jog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1991, 457.

18 HÁGER Tamás: A magyar büntető igazságszolgáltatás az államalapítást követő első századokban a római és az európai jogfejlődés tükrében. *Debreceni Jogi Műhely*, 2014/1–2, 1–10.

gyon jó példa a fentiekre a becsületsértés törvényi tényállásának megvalósulása. A bűncselekmény megvalósulásának egyik objektív eleme a nagy nyilvánosság kérdése; amennyiben az elkövető a becsület csorbítására alkalmas tényállítást, kifejezést a nagy nyilvánosság előtt használta, úgy büntetőjogi felelőssége állapítható meg; amennyiben ezen objektív elem a tényállásból hiányzik az elkövető csak szabálysértési felelősséggel tartozik. Mindkét esetben, ha az elkövető büntetőjogi vagy szabálysértési felelőssége megállapítható, a büntető és szabálysértési bíróság vele szemben pénzbeli marasztalásra – pénzbírság vagy pénzbüntetés megfizetésére – kötelezheti. Emellett még keresetével a károsult, azaz a sértett polgári peres eljárást kezdeményezhet, ahol polgári jogi igényeinek érvényesítését a jó hírnevének megsértése miatt az illetékes polgári peres bíróságtól kérheti. A fenti tényállás miatt a polgári peres bíróságon a kereset eredményeként megszületett a sértett részére pozitív – a károkozó részére elmarasztaló – polgári peres bírósági döntés viszont már anyagiakban, azaz pénzben kifejezett kártérítésként és nem büntetésként értelmezendő.) Más a helyzet viszont a „crimen” tekintetében.

Ahogy a „crimen” fogalmából is jól látható, azon olyan bűncselekmények megvalósulását értjük, amelyeket az állam nem a magánbosszú, hanem a közüldözés tárgyává tett. Fogalmilag lényegesebben több, mint a „delictum”, hiszen egy speciális kategóriával az állami és társadalmi rend védelmével egészül ki. Mivel e védendő érték minden egyes korszakban más és más arculatát mutatta, így a szabályozás is azzal együtt változott. Az archaikus korban a fogalmak elválasztása okafogyott, hiszen az ősi időkben e felosztás még ismeretlen volt. A bűncselekmények szankcionálása ugyan megtörtént, de a magánbosszú megjelenése mellett a közüldözési jelleg csupán annyit jelentett, hogy az elkövetőt nem csak a sértett, hanem bárki megölhette.¹⁹ Más szerző viszont ebben a korban csak a „perdueillo”-t (hazaárulást) és a szakrális bűncselekményeket, azok szankcionálását sorolta csak a közüldözés tárgya alá.²⁰ Mindennek azért volt létjogosultsága, mert a „fas” kultuszból származó szakrális normák kiemelt jelentőséggel bírtak. A bűncselekmények elkövetését az istenek megsértésének tekintették; amely nem csak az elkövetőre, hanem a társadalom egészére fenyegetést jelentett. Az elkövetőket halálbüntetéssel sújtották. A XII táblás törvényben ebből az időből az állam biztonságát és a közrendet veszélyeztető; a szakrális, azon belül is a vagyoni és a önjogúak alattiak sérelmére elkövetett

19 FÖLDI – HAMZA i. m. 571.

20 KUNKEL, Wolfgang et. al.: *Staatsordnung und Staatspraxis der römischen Republik. Zweiter Abschnitt: Die Magistratur*. München, Verlag CH Beck, 1995

„crimen”-t találjuk.²¹ A préklasszikus korban a „magistratus”-ok, valamint a társadalmi átalakulás következtében (lásd például a büntetőbíróóságok megjelenése, provinciák és térhódítások, stb.) a közéleti és magánéleti jogviszonyokat sértő „crimen”-ek elkülönítésére került sor. Ebben az időszakban a halálbüntetés mellett megjelent a római polgár vonatkozásában az önkéntes száműzetésbe vonulás intézménye (az egyik legkegyetlenebb státuszváltozást jelentett, de legalább életben maradt), a vagyonekobzás és a pénzbüntetés is.²² A klasszikus korban a bűncselekmény további fogalmi elemeinek szélesítése történt, mint például a kísérlet, a részesség, a visszaesés vagy a szándékon túli eredmény tekintetében.²³ A posztklasszikus korban a „crimen”-ek tovább bővítéseként új bűncselekményi tényállások jelennek meg, míg a büntetéseket gyakorta felváltja a halálbüntetés és a kényszermunka alkalmazása.

3. Prostitúció

3.1. Előzmények és jogalap az üldöztethetőségre

A prostitúció nem újkeletű intézmény, az évezredek óta velünk van, és nem túlzás azt állítani, hogy még velünk is marad sokáig. Egy kitétel van csupán, amely a világban másképp kezelendő, azt pedig annak szabályozásbeli jellegében kell keresnünk. A szabályozást, annak szükségességét vagy elvetését mindig az állami akarat határozza meg. Egy olyan akarat, amely független az emberek akaratától, és minden emberre éppúgy kötelező, legyen az a prohibícióban üldöztetett, a reglementációban szabályok közé szorított, és az abolícióban túlzott teret kapott prostituált, kliens és prostitutor.

Ahhoz viszont, hogy az állami akarat egy egyébként önálló társadalmi jelenséget szabályozás tárgyává tegyen, jogalappal kell rendelkeznie. (Kelsen óta tudjuk, hogy egy olyan társadalmi rendnek, amelyhez az emberek abszolút nem akarnak alkalmazkodni, normatív értéke sem lehet, így olyan szabályozás keresendő, amelyet az emberek elfogadnak és ahhoz alkalmazkodnak is. Amennyiben pedig azt nem teszik, úgy az állam, mint kényszerítő rend e magatartások ellen fellép.)²⁴ Ezt a jogi tárgyat a büntetőjog területén egy

21 Vö.: WARREN, Thomas John: *Roman Criminal Law and Legal Narrative in the Neronian Books of the Annals of Tacitus*. Ph.D. dissertation, Chicago, 1993

22 Vö.: GARNSEY, Peter: Why Penalties Become Harsher: The Roman Case, Late Republic to Fourth Century Empire. *Note Natural Law Forum*, 1968, 143, 141–167.

23 FÖLDI – HAMZA i. m. 575.

24 KELSEN, Hans: *Allgemeine Staatslehre: Studienausgabe der Originalausgabe*. Österrei-

társadalmilag védendő értéként kezeljük, amely a prostitúció tekintetében a nemi élet szabadságában érhető tetten. A modern büntetőjog területén ez az egyének szexuális önrendelkezéséhez fűződő jogának biztosítását jelenti, azonban az ókorban mindez eltérő képet mutatott. A büntetendő magatartások alapját ugyanis hosszú időn keresztül a társadalom morális értékítélete alakította, amely az ókori Rómában (és ugyan így az ókori Hellasban is) az erköcstelenség mocsarába süllyedt, amelyen kizárólag csak az erős szakrális jelleget hirdető és Rómában államvallássá tett katolikus hit segíthetett, egyben alapot teremtve annak jogi szabályozásához is. (Gondoljunk csak Pál apostol rómabeliekhez és a korinthosziakhoz írt leveleire.)²⁵

A római katolikus egyház tanítása szerint Ádám és Éva (az első emberpár) bűnbeesése óta az emberek hajlamosak arra, hogy különböző bűnöket köveszenek el.²⁶ Ezek a bűnforrások a mindennapi életünk részét képezik, de Jézus Krisztus által hozott áldozat, a megváltás lehetőséget teremtett arra, hogy a bűnbeesett ember az üdvösségre és a helyes útra újra rátaláljon. Van azonban a Bibliában hét főbűn, amelyek kardinális jellegűknél fogva a többitől élesen elkülönülnek.²⁷ Minden egyes bűn szabadságunkban korlátoz, szenvedünk tőlük mi magunk is, és másoknak is szenvedést okozunk vele. Tönkreteszi az életünket, más életét is megkeseríti, ezért jobb tőlük tartózkodni.

Fontos leszögezni, hogy a vallás nem a nemi vágy kielégítését tiltja, azt csupán korlátok közé kívánja szorítani. Ez a korlát nem más, mint a család védelméhez fűződő társadalmi érdek. A nemi vágy kielégítése, a szexualitás két ember között egy erőteljes köteleket, szoros kapcsolatot, úgy nevezett „szuper ragasztót” tud képezni, amelynek célja egy állandó kapcsolat, egy felvállalt elkötelezettség. Ezt a fajta kielégülést az nyomja el, ha túl gyakran és érzelmek nélkül közöszülnek az emberek.²⁸ Két test érzelmekkel való egybeforrását felváltja az érzelmek nélküli szükségletkielégítés. Az Istentől kapott, az emberben jelen levő természetes nemi vágyat, öncélú, üres, élvhajhász aktussá kicsinyíti.

ch, Matthias Jestaedt, 1925. 1–433.

25 KÁROLI Gáspár (ford.): *Szent Biblia*. Budapest, Magyar Bibliatársulat, 2010.

26 TWAINE, Mark: *The Diaries of Adam and Eve*. Hesperus Press, 2002.

27 A bűnök e szerinti osztályozását először Európában Cassian *The Institutes* című könyvében jegyezte fel. Ide sorolta a kevélységet, a kapzsiságot, a bujaságot, az irigységet, a falánkságot, a haragot és a lustaságot. Mindezek ellentéte a három isteni erény: a hit, a remény, a szeretet, és a négy sarkalatos erény, mint az igazságosság, az okosság, a mértékletesség, és a lelki erősség. In: CASSIAN, John: *The Institutes*. United Kingdom: Newman Press, 2000.

28 REISSER, Paul: *Sex and singles: Reasons to wait*. United States of America, Focus on the Family, 1993.

Önmagában e paradigma, amelyet a vallási és társadalmi intézmények sugallnak az emberben a bűntudat, a szégyen és az erkölcsi bűnelkövetés tényének megerősítését adják.²⁹ A hagyományán belül a nemi vágy kielégítésének egyetlen célja van csupán: a férfi család vonalának megőrzése és folytatása, amit a szakirodalom a patrilineális családon belüli örökösök reprodukálásának nevez. Gondoljunk csak a római házközösség/vagyonközösség tekintetében annak továbbvitelére: a civiljogban a törvényen kívüli gyermekek nem örökölhettek, a „praetor”-i szabályozás „kognát” rendje teremtett csak arra lehetőséget, hogy a „sui heredesek”, valamint az „agnát” rokonokat követően e rendben öröklési jogosultsággal bírjanak.

A vallás nézőpontjában a prostituált a házasság és a család intézménye ellen vét, ezért a korban megerősödni kezdő keresztény egyház a kicsapongásokkal szemben harcot indított. A vallási hatalomgyakorlás segédletével a prohibíció utat tört magának, így kerülhetett sor többek között annak hatására a büntetőjogi szabályozásra is.

3.2. A prostituált fogalma

Róma egyik alapítójának és egyben első királyának (Romulus) legendáját is a prostitúció jelensége övezi. Mielőtt Romulus és Remus megszületett volna, apai nagyapjuk (Mars Isten apja) Numitor és annak édestestvére Amulius megszerezték Alba Longa trónját. Numitor elsőszülött fiúként jogosult volt az uralkodásra, míg testvére kincseket, drágaköveket, ékszereket és aranyat, ezáltal vagyont, és vagyonnal járó hatalmat kapott. A vagyomból eredő hatalom segítségével rövid időn belül letaszította testvérét a trónról. Numitornak azonban volt egy lánya Rhea Silvia, akit Amulius arra kényszerített, hogy Vesta-szűz³⁰ legyen, nehogy fiúgyermeknek adjon életet, aki elveheti tőle uralkodói jogarát. A sors mégis úgy hozta, hogy Mars (a háború Istene)

29 Wu, Rose: *Woman on the Boundery: Prostitution, Contemporary and in the Bible. Feminist Theology*, 2001/28, 69–81.

30 „Vesta az ősi Rómában a már létrejött otthon, és annak központi helyén elhelyezett oltár, azaz az energiaforrást jelképező házi tűzhely védelmezőjeként a család egységét, a templomi vagy állami tűzhely oltalmazójaként pedig az egész közösség összetartozását szimbolizálta. Vesta szentélyében a szolgálatot ellátó hat tagú női papi testület tagjai patrícius származású fiatal szűzlányokból álltak, ők a Vestapapnők, akiket a pontifex maximus választott ki, s a kiválasztás után szolgálatukat az istennő templomában harminc éven át látták el. Feladatuk a tűz állandó őrzése és a birodalom üdvéért való imádkozás volt.” ANDRÁSI Dorottya: *A termékenységistennők: Tellus és Ceres, valamint Vesta szerepe a római családi és közösségi életben. Iustum Aequum Salutare*, 2012/2, 45.

Vesta templomában találkozott Rhea-val, egymásba szerettek és szerelmük gyümölcsként Silvia egy ikerpárnak (akit később Romolusnak és Remusnak neveztek el) adott életet. Mikor Amulius ezt megtudta, a lányt börtönbe vetette, szolgálója pedig az uralkodó parancsára az ikreket egy kosárba tette és levitte a Tiberis partjára, ahol sorsukra hagyta. A folyó áradásának köszönhetően – amelyet maga Tiberinus, a folyók Istene irányított – a gyermekek a Palatinus-dombon partra vetődtek, ahol egy nőtény farkas nevelte fel őket egy fügefa alatt, ahol egy harkály táplálta őket. Az állatok Mars Isten szent álltai is egyben. A farkas latinul „lupa”-t jelent, amely megegyezik azzal a fogalommal is, amelyet a rómaiak a prostituált definíálásával azonosítottak.³¹ Hogy a legenda valóban egy tápláló farkasról, és segítő állatokról szól vagy csak egyszerűen egy nőről árulkodik, aki úgy nevelte fel gyermekeit, hogy a testéből szerezte a mindennapi betevőt, nem tisztünk eldönteni, azt ítélje meg mindenki saját maga belátása szerint.

Szent Jeromos Fabiolához³² intézett levelében „Meretrix est quae multorum libidini patet”-nak nevezte a prostituáltakat, amelyet a kánonjog a „Cuius publice venalis est turpitude”-val minőséggel egészített ki. Az olyan nőt, akik a bujaságnak, mint főbűnnek átengedik magukat, és gyalázatuk mindenki által megvásárolható, prostituáltaknak nevezték. „Metier de debauché”, azaz foglalkozás, mesterség, kereset, ahol a kliens szolgáltatást vásárol.

A prostitúció és a prostituált fogalmakat a jog nyelvén egy ma már klasszikus vált értelmezés segíti. Annak kezdetleges, de a mai napig is használatos fogalmi definícióját Ulpianus római jogtudós munkásságának köszönhetjük, akinek meghatározása a „Corpus Iuris Civilis”-be, azon belül is a „Digesta”-ba bekerült. Ulpianus a 23.2.43. számú „Ulpianus libro primo ad legem Iuliam et Papiam” elnevezésű római „digesta” kommentárszövegében a prostituált fogalmát az alábbiakban jelöli meg:

„Dg. 23.2.43. pr. Palam quaestum facere dicemus non tantum eam, quae in lupanario se prostituit, verum etiam si qua (ut adsolet) in taberna cauponia vel qua alia pudori suo non parcat.”³³

31 GRAF, Katrin: Findlinge – Findlinge – Kindes-Aussetzungen Aussetzungen Aussetzungen in der antiken Realität und Mythologie. Zürich: Schweizer Jugend forscht Studienwoche „Klassische Philologie“ Universität Zürich, 2006.

32 Régi, római patriciusnemzetség tagja.

33 GAUDEMET, Jean: *Corpus Iuris Civilis. Justinian's body of civil law*. Forrás: <https://droit-romain.univ-grenoble-alpes.fr/Corpus/d-23.htm#2> (A letöltés ideje: 2022. 03. 29.)

A fentiek a nyilvánosság (lásd bordélyház és kocsmá), a haszonszerzés elemével operálnak, de figyelmen kívül hagyják a látenciában maradt, azaz titkos prostitúció kérdéskörét. Ez így azt a látszatot keltené, hogy a joganyagban egy joghézag keletkezik, mert azon prostituált, aki nem nyilvános helyen, hanem mondjuk titokban, otthon a lakásában folytatja ugyan ezt a tevékenységet, akkor rá a szabályozás nem volna irányadó. A „digesta” következő pontja ezt az anomáliát rögtön ki is küszöböli:

„Dg. 23.2.43.1. Palam autem sic accipimus passim, hoc est sine dilectu: non si qua adulteris vel stupratoribus se committit, sed quae vicem prostitutae sustinet.”³⁴

A szöveghely rendelkezik a nyíltság kérdéséről, amely fogalmi értelmezését kategorikusan a mindenütt szövegrésszel egészíti ki, valamint rendelkezik arról is, hogy azon személy, aki prostituált szerepét játssza, vagy úgy viselkedik is annak tekintendő. De mit jelent ez a magatartás?

„Dg. 23.2.43.2. Item quod cum uno et altero pecunia accepta commiscuit, non videtur palam corpore quaestum facere.” „Dg. 23.2.43.3. „Octavenus tamen rectissime ait etiam eam, quae sine quaestu palam se prostituerit, debuisse his connumerari.”³⁵

A normaszöveg első bekezdésében a prostituálnak a normaszövegben meghatározott viselkedési magatartását életformaként kell üznie ahhoz, hogy e jelzőt ráaggathassák; ha alkalmanként egy-két férfival összeadja magát, ez nem jelenti, hogy nyilvánosan a saját testének áruba bocsátásával keresné a kenyerét. Ad absurdum az alkalmi kapcsolatok, még, ha ellenszolgáltatást is tartalmaznak, nem feltétlenül tekinthetők prostitúciós magatartásnak. Az idézett szövegrész második bekezdése viszont pont ennek ellenkezőjét állítja: akkor is prostituálnak kell minősíteni a személyt, ha a tevékenységet pénzkereset nélkül űzi. Ennek magyarázata abban rejlik, hogy Octavenus (szintén jogtudós volt) és Ulpianus nem is feltételezte annak ellenkezőjét, hogy bármelyik prostituált a szolgáltatásaiért ne kapott volna (anyagi) ellenszolgáltatást, így e magyarázat szinte esszenciális elemként van jelen a fogalmi definícióban. E definícióban tehát a nyilvános erkölcstelenség, valamint az anyagi ellenszolgáltatás, mint koherens elemek jelentek meg.

34 GAUDEMET i. m.

35 Uo.

„Dg. 23.2.43.4. *Non solum autem ea quae facit, verum ea quoque quae fecit, etsi facere desiit, lege notatur: neque enim aboletur turpitude, quae postea intermissa est.* „Dg. 23.2.43.5. *Non est ignoscendum ei, quae obtentu paupertatis turpissimam vitam egit.*”³⁶

További érdekesség, hogy szegénység ürügyén sem lehetett e tevékenységet folytatni, nem volt mentség a prostitúció gyakorlásában, ha valaki szegény körülmények között élt és ezt tekintette bevételi forrásának. A prostituált nő nem menekült az üldöztetés alól akkor sem, ha a tevékenységet abbahagyta, a normaszöveg szerint a törvény akkor is megjegyezte miből is élt. Ahogy azt tartották, az erkölcstelenséget nem szünteti meg az, hogy abbahagyták a cselekedetet, ami kiváltotta.³⁷ Ez stigmaképzés legelső bizonyítéka, a prohibíció eszköztárában.

Az erkölcstelenség kritériumához nélkülözhetetlen megemlíteni Augustus császár házassági és családjogi rendeleteit, amelynek célja az ezzel kapcsolatos morál erősítése és érvényes római házasságok köttetése, amelyből római polgár születik. Azon nőket, akik a promiszkuitásból tartják fent magukat a társadalom kirekeszti önmagából, még akkor is, ha már ezen tevékenység gyakorlásától elálltak, sőt azon nők, akik házasságtörést követnének el, e fogalommal egy tekintet alá esnek. Ez teremti meg az erkölcs és az erkölcstelenség közötti határvonalat. Minderről az „Ulpianus libro 59 ad edictum” elnevezésű és 50.16.46.1 számú „digesta” rendelkezik:

„*»Matrem familias« accipere debemus eam, quae non inhoneste vixit: matrem enim familias a ceteris feminis mores discernunt atque separant. Proinde nihil intererit, nupta sit an vidua, ingenua sit an libertina: nam neque nuptiae neque natales faciunt matrem familias, sed boni mores.*”³⁸

Olyannyira erkölcstelennek ítélték a prostituált személyek magatartását, hogy becsülete és méltósága sem lehetett. Ha egy személy egy prostituáltat nyilvánosan zaklatott nem követett el bűncselekményt, ellenben az állam ebből az erkölcstelen bevételből is profitált, hiszen nem csak a bordélyházakat, hanem a prostituáltakat és a kerítőket is megadóztatta.³⁹

36 Uo.

37 PÉTER Orsolya Márta: *Scortum, lupa, meretrix: a prostitúció a klasszikus római jog forrásaiiban*. In: JAKAB Éva (szerk.): *Tanulmányok dr. Molnár Imre egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2004, 275–291.

38 GAUDEMET i. m.

39 PÉTER i. m. 275–291.

3.3. A „lenocinium” szabályozása

A római kori kerítés bűncselekményét nem feltétlenül a mai modern büntetőjogilag értékelt prostitúció elősegítése tényállásával szükséges azonosítanunk, mert annak elkövetési magatartása nem csak a klasszikus bordélyházak üzemeltetésére, vagy más személy harmadik személy részére való felajánlásával volt csak megvalósítható. Az úgy nevezett „lenocinium”, azaz kerítés bűncselekményéhez a törvény öt elkövetési magatartást rendelt, amelynek egységes büntetése „infamia”-ban (becstelenség) és „afficio exilio”-ban (száműzetésben) volt tettenérhető.⁴⁰

Az első elkövetési magatartás:

„Dg. 48.5.2.2. Lenocinii quidem crimen lege Iulia de adulteris praescriptum est, cum sit in eum maritum poena statuta, qui de adulterio uxoris suae quid ceperit, item in eum, qui in adulterio deprehensam retinuerit.”
„Dg. 48.5.41 (40). pr. Quaesitum est, an ea, quam maritus adulterii crimine se accusaturum minatus est nec quicquam egit vel iure mariti vel iure publico, nubere possit ei, quem in ea reum adulterii destinavit. Paulus respondit nihil impedire, quo minus ei, quem suspectum maritus habuit, ea de qua quaeritur nubere possit.”⁴¹

Az a férfi, aki házasságtörő asszonnyal lépett házasságra elkövette a kerítés bűncselekményét. Az elkövetés alanya az az önjogú jog- és cselekvőképes férfi római polgár, akinek jogában áll érvényes római házasságot kötni, és mindezt olyan személlyel teszi, aki a törvény alapján házasságtörést követett el.

Megjegyzendő, hogy nem csak a férfi büntetőjogi felelőssége merül fel, hanem azon nőé is, aki elköveti a házasságtörés bűncselekményét. Ugyan jogi megítélésük nem egy azonos bűncselekmény elkövetése miatt merül fel, de a bűnösség vonatkozásában egészen biztos, hogy mindkét felet felelősség terheli.

Gondolatot ébreszt a szándékosság és gondatlanság elkülönítése is: szándékosság esetén egyértelmű, hogy az elkövető tudatának át kellett azt fognia, hogy az a nő, akivel házasságot szeretne kötni már – akár elegendő, hogy gyanú szintjén is, de – házasságtörést követett el. Gondatlanság esetén az elkövető tudatának át kellett fognia a bűncselekmény megvalósulását, de könnyelműen bízott abban, hogy nem derül fény a házasságtörés mivoltára, vagy nem győződött meg arról, hogy milyen nőt készül feleségül venni.

40 ZLINSZKY (1997) i. m. 120.

41 GAUDEMET i. m.

Példának okáért a „Paulus libro 19 responsorum” című 48.5.41 (40) számú „digesta”-ban kérdésként merül fel, hogy tett-e bármit, akadályozta-e bármi is a férjet azért és abban, hogy a közjog törvénye szerint a házasságtörés vádjával fenyegetett és bűnösnek ítélt nőt feleségül kérje.

A második elkövetési magatartás:

„Dg. 48.5.4. Quod et in eo dici potest, qui ab adultero vel adultera coepit: nam adversus eum, adversus quem non coepit, desinunt ei tempora cedere.”⁴²

Az a férj, aki a tetten ért házasságtörőt elengedte és feleségétől nem vált el, megvalósította a kerítés bűncselekményét. Az elkövetés alanya az a férj, aki házasságtörő nővel érvényes házasságot kötött.

Az elkövetési magatartás kétfelé bontható: egyrészt egy passzív, másrészt pedig egy aktív magatartásra. A passzív magatartás a házasságtörő nő elengedése, azaz a bűncselekményt elkövető szökése megakadályozásának elmulasztása; az aktív magatartás pedig az ilyen nővel történő házasság felbontása, amely a válás intézményében mutatkozott meg. Megjegyzendő, hogy a törvény megkövetelte azt, hogy a házasságtörés bizonyítottá váljon, azaz szükséges volt, hogy a tettenérés megvalósuljon. A bűncselekmény szándékosságot feltételez.

A harmadik elkövetési magatartás:

„Dg. 48.5.9 (8). pr. Qui domum suam, ut stuprum adulteriumve cum aliena matre familias vel cum masculo fieret...cuiuscumque sit conditionis, quasi adulter punitur.”⁴³

Az a férj, aki tűrte felesége kicsapongó életmódját; egészen pontosan, aki tudott arról, hogy saját otthonában felesége házasságtörő volt és azt tűrte, megvalósította a kerítés bűncselekményének elkövetését. A bűncselekmény alanya az a férj, aki házasságtörő nővel érvényes házasságot kötött.

A bűncselekmény elkövetési magatartása passzív, egy olyan mulasztás, amely a nem tevésben, azaz tűrésben valósul meg. Az elkövető tudatának viszont át kell fognia azt, hogy a feleség házasságtörést követett el.

A negyedik elkövetési magatartás:

42 Uo.

43 Uo.

„Dg. 48.5.9 (8) [...] sciens praebuerit vel quaestum ex adulterio uxoris suae fecerit: cuiuscumque sit condicionis, quasi adulter punitur.”⁴⁴

Az a férj, aki ellenszolgáltatás fejében egy szabad nő és más személy között tiltott nemi viszonyt kíván létrehozni, elkövette a kerítés bűncselekményét. A bűncselekmény elkövetésének alanya az a férj, aki más személyt (speciálisan egy szabad jogú nőt) és egy harmadik felet (itt a törvény nem tesz kikötést, hogy római polgárt, idegent vagy más személyt) nemi viszony létrehozására összehoz.

Az elkövetési magatartás a tiltott nemi viszony két vagy több személy közötti létrehozásában nyilvánul meg. Érdemes itt szót ejteni a bűncselekmény előkészületéről vagy annak kísérletéről is. Álláspontom szerint kísérlet megvalósul, ha az elkövető a személyek között a nemi viszony létesítését le-szervezi, azért anyagi ellenszolgáltatást kap, de materiális eredmény nem jön létre, azért a felek között a tiltott nemi viszony nem valósul meg. Előkészület esetén pedig felelősségre vonható az elkövető, amennyiben megteremti annak lehetőségét, hogy a felek között a tiltott nemi aktus végbe mehessen, és ezért anyagi ellenszolgáltatást kapott. Megjegyzendő ugyan, hogy a kísérlet és az előkészület az antik római büntetőjogban (közjogban) nem feltétlen egyezett meg – illetve nem feltétlen létezett olyan formában –, mint ahogy azt ma a modern büntetőjogban, a bűncselekmény megvalósulásának fogalmi elemeiként használjuk.

A tényállás és az elkövetési magatartás különlegessége, hogy szemben az első három esetben közölt elkövetési magatartásokkal, a bűncselekmény célzatos jellege folytán csak egyenes szándékkal követhető el. A célzat az anyagi ellenszolgáltatás megszerzése. Jól látható, hogy a római jog nem csak a prostituált fogalmához társítja az anyagi ellenszolgáltatás megszerzését, hanem azt más bűncselekmény elkövetésének egyik szükséges elemeként is kezeli. Ezesetben nem a prostituált személy volt büntetendő, hanem maga a kerítő személye. A prohibíció nem csak a prostituáltat, hanem ezesetben annak kerítőjét is büntetni rendelte.

Az ötödik elkövetési magatartás:

„Dg. 48.5.10 (9) 2. Sed et si in domum aliquam soliti fuerint convenire ad tractandum de adulterio, etsi eo loci nihil fuerit admissum, verum tamen videtur is domum suam, ut stuprum adulteriumve committeretur, praebuisse, quia sine colloquio illo adulterium non committeretur.”⁴⁵

44 Uo.

45 Uo.

Az a férj, aki tudatosan gondoskodott arról, hogy felesége más férfival házasságot törjön, és abból hasznot húzott, megvalósította a kerítés bűncselekményét. A bűncselekmény elkövetésének alanya az a férj, aki más házasságban élő férfi számára feleségét házasságtörésre biztosította.

Az elkövetési magatartás, valamint kísérlet és előkészület annyiban tér el, hogy nem szabad nő és más polgár között kellett, hogy az aktus végbe menjen, hanem a férfi saját feleségét, egy olyan másik férfinak ajánlotta fel, akivel így a házasságtörést megvalósítani tudta.

Az elkövetés helyszíne a magatartás tekintetében jut szerephez: klaszikusan bordélyban, lakásban vagy egyéb helyen is megvalósulhatott az elkövetési magatartás. Az idézett normahely például a saját házában történő tiltott nemi kapcsolat elősegítése, valamint annak rendelkezésre bocsátása mellett kiemeli az előkészületi magatartást is, miszerint ha egy olyan házában gyülekeztek, ahol nem is történt semmi, de annak berendezése a tiltott nemi aktus megvalósítására alkalmas volt, megvalósították a bűncselekmény befejezett vagy előkészületi jellegét. Célzatos bűncselekmény lévén a tudatosság, mint egyenes szándék, valamint az anyagi haszonszerzés a normasértés megvalósításának szintén szükségszerű eleme.

A római jogban a kerítés bűncselekmény törvényi tényállásának megalakítása jóval túlmutat a mai modern értelemben vett kerítés vagy prostitúció elősegítése bűncselekmények megvalósulásán. Más a bűncselekmény alanya, mondhatjuk, hogy a férj vonatkozásában speciális, így bárki azt nem követhette el. Érdekesség és egyben a tiltási modellre jellemzően nem csak a prostituált került a közjogi üldöztetés célpontjába, hanem azon római polgár is, aki mindehhez asszisztált, illetve a szükséges intézkedéseket nem tette meg, vagy ebből anyagi haszonszerzést remélt és szerzett. A büntetés mindkét félnél, akár házasságtörő nő, akár érvényes római házasságban élő római férfi volt, becstelenség és száműzetés volt, amely az egyik legsúlyosabb státuszváltozás a római jogban.

4. Összegzés

Vitathatatlan tény, hogy a prostitúció társadalmi jelensége nem maradhat szabályozás nélkül, azonban az egyelőre szinte megoldhatatlannak tűnő feladatként jelentkezik. A római jogban „crimen”-ként kezelt prostitúció, valamint annak erősen vallásorientált prohibíciója nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, vélhetőleg az a jövőben sem lenne arra képes, mint ahogy arra számos példát európai, ázsiai és atlanti államban is láthattunk.

A választott témában a prostitúció jelenségének antik történeti és jogi megközelítésével viszont a jogtudomány újabb kis szelettel bővült, amelyből, ha nem is reprezentatív módon, de következtetések levonhatók. A fentiekből adódóan a megfogalmazott hipotézisemet sikerült alátámasztanom. A közel kétezer éves anyagok és elmúlt évezredek továbbra sem tudtak túllépni a prostitúcióhoz fűződő erkölcstelenség, valamint annak családbololó mi-voltán, amely újabb stigmatizációhoz vezet, és inkább mélyíti az így is távoli szakadékot a marginalizált csoportok, valamint a társadalom között. A világ globalizálódik és fejlődik, ahol a kirekesztés helyett megoldásokat sürgető és valóban a helyzetet kezelni képes stratégia-alkotásra és jelenség-kezelésre van szükség. Ehhez kell a jogász, az orvos, a rendőr és a szociológus együttes fellépése, valamint az az állami akarat, amely ennek támogatására és felkarolására képes.

A globalizált világkép ellenére a római állam már több ezer éve felismerte azon potenciált, hogy az államháztartást a prostitúcióból befolyt és beszedett adók tekintetében növelni lehetséges; mindemellett olyan büntetőjogi szabályozást teremtett, amely támogatta és megvédte a római birodalom alappilléret a házasság és a család szimbólumát, ebből adódóan biztosította a házközösség/vagyonközösség római fennmaradását. A büntetést kiterjesztette a kerítőre, a prostituált büntetőjogi üldözése pedig csak akkor valósult meg, ha az valóban kimerítette az egyes „crimen”-ek vagy „delictum”-ok tényállásait. Más kérdés, hogy egy olyan társadalomban, amely egyébként is patriarchális elemeket hordoz magában és a jogok gyakorlása leginkább a férfiakat illették meg (lásd például a nők helyzetét, akik életük végéig gyámság alatt álltak; vagy jogaikat csak korlátozottan gyakorolhatták), mit remélünk a státusz legalján levő prostitúcióból megélő nők helyzetével kapcsolatban. A büntetőjogi üldöztetés vonatkozásában viszont kijelenthető, hogy a fenti bűncselekmények elkövetése az egyik legsúlyosabb szankcióval volt sújtandó, amely a státuszvesztés mellett (becstelenség) száműzetéssel is járt. A kor szellemiségére tekintettel annak jogi szabályozása megfelelt azon társadalmi elvárásoknak, amelyeket a római közösség a közösség tagjaival szemben kötelező érvennyel a szabályzóknak meghatározott módon, akár „delictum”-ként, akár „crimen”-ként megfogalmazott.

A SKÓT BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁSI RENDSZER ÉS SZERVEZET

VELKEY DÁVID
doktorandusz (KRE ÁJDI)

Absztrakt

A börtönügy, mint tudomány a 19. és 20. század fordulóján alakult ki, fejlődéstörténete azóta számos fordulatot vett. Mára a tudomány komplex vizsgálódási fókuszokkal rendelkezik, melyek körébe tartoznak a büntetés-végrehajtási rendszerek összehasonlító vizsgálatai is. A tanulmány ennek szellemében egy olyan ország büntetés-végrehajtási rendszerét mutatja be, amely mind jogrendszerében, mind jogtörténeti előzményeiben lényegesen eltér a hazai rendszertől. Áttekinti a skót börtönrendszer felépítését, a vonatkozó jogszabályokat, az intézményrendszert, valamint annak működését, illetve a szabadságra bocsájtás és az utógondozás gyakorlatát. Következtetéseiben párhuzamot von a hazai rendszerrel, de kiemeli az attól való eltéréseket is. A szerző amellett érvel, hogy más országok büntetés-végrehajtási rendszereinek megismerése segítheti további összehasonlító vizsgálatok előkészítését.

Kulcsszavak: büntetés-végrehajtás, modellek, common law

Abstract

Prisons as a science emerged at the turn of the 19th and 20th centuries, and its development has taken many turns since then. It now has a complex focus of study, including comparative studies of prison systems. In this spirit, this study presents the penitentiary system of a country which differs substantially from the Hungarian system, both in its legal system and in its legal history. It reviews the structure of the Scottish prison system, the relevant legislation, the institutional system and its functioning, as well as the practices of release and aftercare. The conclusions draw parallels with the domestic system, but also highlight differences. The author argues that knowledge of the prison systems of other countries can help to prepare the ground for further comparative studies.

Keywords: penal enforcement, models, common law

1. Bevezetés

Az Európai Unióban a büntetés-végrehajtási szervezetek jogi szabályozása az egyes tagállamok feladata, így ezek alapvetően a belső jog részei. A büntetés-végrehajtással szembeni egyik legfontosabb elvárás kétoldalú, mivel amellet, hogy a fogvatartottak igazságos és méltányos bánásmódban kell, hogy részesüljenek, ugyanúgy elvárás a társadalom részéről, hogy szigorú, és visszatartó erejű is legyen a végrehajtás. Tanulmányom célja annak a bemutatása, hogy a fent említett egységesítési célok mellett a szabadságvesztéssel járó büntetéseket milyen módon hajtják végre, illetve milyen szervezet felelős a végrehajtásáért egy olyan országban, amelynek mind jogrendszere, mind jogtörténeti előzményei jelentősen különböznek a magyar rendszertől. Tanulmányomban a skót börtönrendszert mutatom be, kitérve annak felépítésére, a kapcsolódó jogszabályokra, az intézményrendszer működésére, valamint az utógondozás gyakorlatára. Az alábbi táblázat a skót börtönrendszerhez kapcsolódó legfontosabb statisztikai adatokat mutatja.

Ország	Egyesült Királyság: Skócia
Felelős minisztérium	Skót Igazságügyi Minisztérium
Büntetés-végrehajtási szerv	Skót Börtönszolgálat
Weboldal	http://www.sps.gov.uk
Teljes börtönpopuláció (beleértve a tárgyalás előtt állókat/vizsgálati fogságban lévőket)	7 408 fő (2022. 08. 26-i adatok)
Börtönpopulációs ráta (100,000 lakosra vetítve)	135 (becsült lakosság 2022. augusztusában:5,47 millió)
Előzetes letartóztatásban lévők / vizsgálati fogságban lévők (a teljes börtönpopuláció százalékában)	29.0% (2022. 08. 26-i adatok)
Női fogvatartottak (a teljes börtönpopulációszázalékában)	3.7% (2022. 08. 26-i adatok)
Fiatalkorúak / kiskorúak (a teljesbörtönpopuláció százalékában)	0,1% (2022. 08. 26-i adatok – 18 év alattiak)
Külföldi fogvatartottak (a teljes börtönpopuláció százalékában)	3,9% (2016. 09. 01-i adatok)
Intézmények száma	15 (2022)
A börtönrendszer hivatalos kapacitása	7 725 (2021. január 31-i adatok)
Kihasználtsági szint (a hivatalos kapacitásalapján)	96.3% (2021. január 31-i adatok)

1. táblázat: Összefoglaló táblázat a skót börtönrendszerről. Forrás: World Prison Brief¹

1 <http://www.prisonstudies.org/country/united-kingdom-scotland> (2022. 08. 22.)

2008	7,741	150
2010	7,806	150
2012	8,212	155
2014	7,819	146
2016	7,611	141
2018	7,595	140
2020	7,004	128

2. táblázat: A börtönpopuláció változása az elmúlt évtizedekben (év, összpuláció, börtönpopulációs ráta). Forrás: World Prison Brief.

2. A skót büntetés-végrehajtási rendszer felépítése

A skót börtönökért politikailag az igazságügyi miniszter felel. A mindennapos működéssel kapcsolatos teendőket a Skót Börtönszolgálat (Scottish Prison Service, SPS) látja el, ami a skót parlament szakminisztereinek tartozik felelősséggel.

A skót börtönök többsége állami fenntartású, bár vannak olyan rendelkezések, amelyek lehetővé teszik a börtönök kiszervezését magánszervezetekhez. Az állami fenntartású börtönök a Skót Börtönszolgálat felügyelete alá tartoznak, amelyet a Börtön Tanács (Prisons Board) vezet élén a főigazgatóval. Minden állami börtönnek van egy büntetésvégrehajtási parancsnoka (Governor), aki alatt – figyelemmel a fegyintézet kapacitására, sajátosságaira – egy vagy két helyettes dolgozik. A bv. parancsnok az alábbi feladatokat látja el:

1. kapcsolattartás a fogvatartottakkal,
2. a dolgozókkal való jó kommunikáció kialakítása és fenntartása,
3. jelentések készítése,
4. az előléptetési rendszer kidolgozása.

Az állami börtönökben egyenruhás, hivatásos fegyőrök teljesítenek szolgálatot, akik a börtön működéséért és a rend fenntartásáért felelnek. Az állami börtönökben dolgoznak civil alkalmazottak is, például nevelőként vagy a titkárságokon. Minden állami börtön rendelkezik kijelölt lelkésszel és egészségügyi tiszttel is.

Jelenleg két nem állami fenntartású börtön működik Skóciában – név szerint a Kilmarnock és az Adiewell. Ezek a börtönök is a Börtön Tanács felügyelete alá tartoznak, de ellenőrzésüket és működtetésüket két magánvállalat végzi. A magánbörtönök élén nem parancsnok, hanem igazgató (Director) és ellenőr (Controller) áll, mind a kettőjük kinevezését a Skót Börtön Tanács vezetője

hagyja jóvá. Az igazgató ugyanazokkal a hatáskörökkel rendelkezik, mint az állami börtönök parancsnoka. Az ellenőrzési vezető ellenőrzi a börtön működését és kivizsgál minden olyan esetet, amikor a fegyőrök részéről visszaélést jelentenek. A privat börtönben dolgozó fegyőrök és civil munkatársak munkaköre szintén megegyezik az állami börtönökben betöltött szerepükkel, azonban a privat börtönökben lehetőség van ún. őrizetes fegyőrök (prison custody officers) alkalmazására is, akik olyan feladatokat látnak el, mint például a rabok szállítása.

Mind az állami, mind pedig a privat működtetésű börtönök Őfelsége Börtönügyi Felügyelősége (Her Majesty's Inspectorate of Prisons for Scotland) hatáskörébe tartoznak. E szervezet felelős az egyes büntetés-végrehajtási intézetek szabályos működésének ellenőrzéséért.

A büntetés-végrehajtási jog (prison policy) fejlesztése az Igazságügyi Miniszter hatáskörébe tartozik. Számos tanácsadó testület vagy szervezet segíti ezt a munkát, akik rendszeres beszámolási kötelezettséggel rendelkeznek az Igazságügyi Minisztérium felé. E tanácsadó szervezetek közé tartozik a Skót Börtönszolgálat, Őfelsége Börtönügyi Felügyelősége és a Skót Börtöntanács vezetőjének Központi Kutatócsoportja.

3. Skót büntetés-végrehajtással kapcsolatos jogszabályok

A büntetőeljárásról szóló 1995. évi törvény 11. fejezete számos ítélezéssel, büntetés-végrehajtással és bírsággal (fine) kapcsolatos rendelkezést tartalmaz. Az elsődlegestörvénykezés (primary legislation) fő forrása azonban az 1989-es Börtöntörvény, amely az 1952-es Börtöntörvény konszolidációja. Az 1989-es törvény a büntetés-végrehajtás szinte valamennyi aspektusát szabályozza, mint például a központi irányítást, az elzárást, a kezelést, a szabadon bocsátást és a fiatal bűnelkövetők fogvatartását. A törvény számos alkalommal került kiegészítésre, pontosításra, például 1993-ban és 1994-ben. Előbbi esetben az előzetes letartóztatásból való szabadítás, utóbbi esetében pedig a börtönök privatizációja és a parancsnokok hatáskörének leírása került pontosításra.²

Mivel Skócia az Egyesült Királyság része, ezért több, az Egyesült Királyság által ratifikált egyezmény részese, amelyek az elítéltek kiadatásával és szállításával kapcsolatosak. Kiadatási Egyezmény (1957, 1991. február 13-án ratifikálta az ország), a büntetőügyekben való kölcsönös segítségnyújtási EK határozat (1959, 1991. augusztus 29-én ratifikálta az ország), valamint az elítéltek szállításáról szóló EK határozat (1983, 1985. április 30-án ratifikálta az ország).

2 HUTTON, Neil: Towards a sentencing policy for the use of short prison sentences in Scotland. *Juridical Review*, 2003, 15 (4), 313–329.

4. Az intézményrendszer működése, a büntetések végrehajtásának módja

Jelenleg 15 börtön és fiatalkorú bűnelkövetők számára fenntartott intézmény működik Skóciában. A börtönök mérete meglehetősen változatos, 100 és 1000 közötti fogvatartott befogadására képesek. A skót börtönrendszer nem különböztet meg különböző intézménytípusokat, helyette magukat a fogvatartottakat sorolják be különböző kategóriákba aszerint, hogy milyen biztonsági szintet igényelnek. E kategóriák a következők lehetnek a legszigorúbbtól a legengedékenyebbig:

- „A” Kategória: Olyan fogvatartottak tartoznak ide, akik nemzetbiztonsági kockázatot jelentenek vagy nagyon veszélyesek a közösségre. Ezen elítéltek a büntetésüket maximális biztonsági intézkedések mellett töltik le.
- „B” Kategória: A közösségre nagy valószínűséggel veszélyt jelentő, valószínűsíthetően szökést is megkísérlő fogvatartottak tartoznak ide.
- „C” Kategória: Azon fogvatartottak tartoznak ide, akik valószínűleg nem jelentenek veszélyt a közösség számára, és aki számára megadható a lehetőség, hogy a büntetését a lehető legkevesebb korlátozás mellett töltsék le.
- „D” Kategória: Akik e kategóriába tartoznak, akik a feltételezések szerint nem jelentenek veszélyt a közösség számára, és akik számára a lehetőség adott, hogy nyitott körülménynek között töltsék le büntetésüket.

A fogvatartottak besorolása a fenti kategóriák egyikébe a börtön parancsnokának hatáskörébe tartozik. A besorolás a börtönbe érkezést követő 48 órában megtörténik. A bevett eljárás szerint a fogvatartottat mindig a lehető legalacsonyabb biztonsági szinthez tartozó kategóriába sorolják érkezéskor, de a későbbiekben ez felülbírálásra kerülhet.

Bár a skót börtönök intézményi szinten nem kategorizáltak, a Skót Börtön-szolgálatnak jogában áll elkülöníteni olyan intézményeket, amelyek inkább fogadnak a fenti kategóriák egyikébe tartozó foglyokat. Így bár hivatalosan nincsenek magas vagy alacsony biztonsági szintű intézmények Skóciában, a valóságban vannak olyan börtönök, amelyek gyakrabban fogadnak magas biztonsági szintet igénylő foglyokat. A fogvatartottak szállításáról szintén a Skót Börtön-szolgálat gondoskodik, amely szintén hozzájárul az azonos kategóriába tartozó fogvatartottak azonos börtönökbe kerüléséhez.

Bár az elmúlt évtizedben csökkent az arány, de Nyugat-Európában még mindig Skóciában az egyik legmagasabb a fogvatartottak száma a lakosság létszámához mérten.³ A legfrissebb, 2022-es adatok szerint összesen valamivel több, mint 7500 személy van a rendszerben, többségük férfi elítéltek.

3 TOMBS, Jacqueline – PIACENTINI, Laura: *Prisons and imprisonment in Scotland*. In: CROALL, Hazel – MOONEY, Gerry – MUNRO, Mary (ed.): *Criminal justice in Scotland*. Cullompton, Willan, 249–269.

<i>Kategória</i>	<i>Fő</i>
Előzetesben letartóztatásban lévő felnőtt férfiak	2103
Előzetesben letartóztatásban lévő felnőtt nők	91
Előzetesben letartóztatásban lévő fiatalok	104
Felnőtt férfi elítéltek	5401
Felnőtt női elítéltek	192
Fiatalkorú elítéltek	89

3. Táblázat. A fogvatartottak száma Skóciában 2021–2022 tárgyévben. Forrás: Skót Börtönszolgálat⁴

A 16 és 21 év között elítéltek nem börtönbe, hanem fiatalokú bűnelkövetők számára fenntartott intézménybe kerülnek. Jelenleg öt ilyen intézmény működik Skócia szerte. A rendszer itt is hasonló, mint a börtönök esetében, azonban lényeges különbség, hogy az ide kerülőknek lényegesen szélesebb rekreációs lehetőségeik vannak, illetve a kapcsolattartás a külvilággal is gyakoribb, mint a börtönben (pl. látogatások rendje).

A 16 év alatti bűnelkövetők otthonba vagy hasonló intézménybe kerülnek. Minimum heti két 30 perces látogatásra jogosultak, illetve joguk van részt venni az életkoruknak megfelelő oktatásban. Nem kényszeríthetők munkára úgy, mint felnőtt társaik, és nem lehetséges magánzárkába zárásuk fegyelmezési célból.

Minden elítélt kötelezhető munkavégzésre, amíg börtönben van. Kivételes esetben a börtön parancsnoka vagy a börtönorvos engedélyezheti a felmentést ez alól. Szintén felmenthetők azok a rabok, akik iskolába vagy tanácsadásra járnak. A beosztás és a munkarend kidolgozása a börtönparancsnok hatáskörébe tartozik, de előzetesen egyeztetésre kerülnek a fogvatartottal is. A munkavégzés helyét és rendjét úgy határozzák meg, hogy minél inkább szolgálja a fogvatartott szabadon bocsátás utáni társadalmi reintegrációját. A munkavégzés azonban nem lehet olyan jellegű, amely egy másik rab vagy egy börtönőr kiszolgálásával jár, nem terjedhet heti 40 óránál és maximum hat napnál több időre. A raboknak munkájukért méltányos fizetség jár, és táppénzt kapnak, ha betegek vagy indokoltan távol vannak.

Az iskolaköteles korú fogvatartottak számára kötelezően biztosítják az oktatást, de ezen felül valamennyi rab számára adott a lehetőség, hogy olyan oktatási programokban vegyen részt, amely adott esetben megkönnyítheti a társadalomba való visszailleszkedést. E programok biztosítása a börtönparancsnok felelőssége. A C és D biztonsági fokozathoz tartozó elítélteknek

⁴ <http://www.sps.gov.uk/home/home.aspx> (2022. 02. 21.)

lehetőségük van a börtön falain kívüli munkavégzésre vagy külső tanulmányok folytatására, de esetükben is feltételekhez kötött e lehetőség. A fogvatartottat a börtön parancsnokának és az orvosnak is arra alkalmasnak kell ítélnie, ezen kívül a választott munkahely által kínált feltételeknek is meg kell felelniük az elvárásoknak. A kinti munkahelyen dolgozó fogvatartottak szállításáról és felügyeltéről a börtönparancsnok gondoskodik.⁵

A tárgyalás előtt álló, előzetes letartóztatásban lévő rabok nem kötelezhetőek sem munkavégzésre, sem tanulmányok folytatására, de önkéntes alapon mind a kettőben részt vehetnek. Ebben az esetben azonban a munkavégzés és a tanulás feltételei megegyeznek az elítéltekével.

A börtön ideiglenes elhagyásáról szintén a börtön parancsnoka dönt, de a Skót Börtönszolgálat is tehet megkötéseket. Kizárólag a D biztonsági kategóriába tartozó fogvatartottak kaphatnak ideiglenes eltávozást.

Az ideiglenes eltávozásnak hat típusa különböztethető meg: rövid hazalátogatás (maximum 48 óra), karácsonyi és nyári eltávozás (maximum 5 nap), szabadon bocsátás előtti felkészítés céljából adható eltávozás (maximum 5 nap), hosszú hazalátogatás (maximum 5 nap); feltételes szabadságra bocsátás előtti eltávozás (maximum 3 nap) és kíséret nélküli kivételes eltávozás (egy nap).

A fogolyszökés Skóciában is bűncselekménynek számít. A common law szabályai szerint a cselekmény büntetésének nincsen felső határa, és a büntetésnek megfelelő súlyúnak kell lennie. A fogolyszökéstől eltekintve, a börtönből való igazolatlan távollét a börtön belső szabályzatának megsértése, és a cselekményt a börtön belső fegyelmi szabályzata alapján bírálják el. Az ilyen eljárásokban a parancsnoknak a büntetések széles tárháza áll a rendelkezésére: különböző kiváltságok megvonása tizennégy napig, az eredeti büntetés meghosszabbítása legfeljebb tizennégy napig, illetve a saját polgári ruha viselési jogának megvonása korlátlan ideig (Skóciában az elítéltek általában a saját, polgári ruhájukat viselik a büntetés időtartama alatt. Ennek a jognak a megvonása, a formaruha viselésére kötelezés csak fegyelmi büntetés keretében valósulhat meg, jellemzően szökési kísérletért).

A skót börtönrendszer jelenleg nem vezet nyilvántartást az elítéltek ki-sebbséghez tartozásáról.

5. Feltételes szabadságra bocsátás, utógondozás, kegyelem

Skóciában a feltételes szabadságra bocsátás több módja ismert. Az alapelveket a skót elítélti és büntetőeljárás törvény szabályozza.⁶

5 McMANUS, J. J.: *Prisons, Prisoners and the Law*. Edinburgh, Sweet & Maxwell, 1995, 1–165.

6 A skót büntetőeljárásról szóló 1995. évi 46. törvény.

Azon személyek, akiket négy évet meg nem haladó bűncselekmény elkövetése miatt ítélték szabadságvesztésre, a teljes büntetésük felének letöltése után lehet feltételesen szabadságra bocsájtani (a börtön fegyelmi szabályzatának megsértése miatt, a parancsnok által korábban ismertetett hosszabbítást nem számítva). Abban az esetben, ha a feltételes szabadságra bocsátás időtartama alatt újabb bűncselekményt követ el, úgy a teljes büntetést köteles letölteni, melybe a büntetés felfüggesztése óta eltelt idő nem számít bele. Az újabb bűncselekmény elkövetéséért megállapított büntetést a skót jogrendszer külön kezeli. A fenti feltétel csak azon elítéltekre vonatkozik, akiket a bűncselekmény elkövetéséért jogerősen szabadságvesztésre ítélték, a szabálysértésből eredő elzárásokra nem vonatkozik. Ha a személyi feltételek adottak, az egy évet meghaladó, de négy évnél nem súlyosabb szabadságvesztéssel büntetett elítélt ún. felügyelet melletti feltételes szabadságra bocsátható. A felügyelet melletti feltételesszabadságra bocsátás legfeljebb tizenkét hónapig tarthat, vagy a büntetés hátralévő időtartamáig, ha az kevesebb. Ilyen esetben az elítélt a lakhelye szerint illetékes önkormányzat felügyelete alatt áll, és az önkormányzat által előírt kapcsolattartási és egyéb szükséges szabályokat betartani köteles. A kapcsolattartási és együttműködési szabályok megsértése esetén az elítélt a le nem töltött büntetését börtönben letölteni köteles.

Az elítéltet írásban értesítik róla, hogy fontolóra vették a feltételes szabadságra bocsátását, és hogy küldjön meg minden olyan iratot, kérelmet, amit az eljárás során fontosnak tart.

Az elítélt által összekészített iratokat kiegészítik a börtön nyilvántartásában található adatokkal, jelentésekkel, és ezt az anyagot kapja meg a feltételes szabadságra bocsátásról döntésre jogosult bizottság. A bizottság az alábbi szempontok alapján dönt a kérdésben:

- az elítélt által elkövetett bűncselekmény természete, körülményei,
- az elítélt magaviselete a börtönben,
- a visszaesés és bűnismétlés esélye,
- az elítélt megtett-e mindent, hogy a bűncselekményét jóvátegye (sértetti nyilatkozat).

A fenti szabálytól eltérően minden négy évnél hosszabb időtartamú szabadságvesztésre ítélt személy jogosult a feltételes szabadságra bocsátásra „engedély” alapján, amennyiben a büntetésének legalább a kétharmadát letöltötte. Az engedély feltételeit a feltételes szabadságra bocsátásról döntésre jogosult bizottság állapítja meg, és jóváhagyás esetén a felügyelet melletti feltételes szabadságra bocsátással ellentétben a szociális ellátásért felelős állami szervezetek felügyelete alá tartozik a végrehajtása. Abban az esetben,

ha a feltételes szabadságra bocsátás időtartama alatt újabb bűncselekményt követ el, úgy a teljes büntetést köteles letölteni.

Valamennyi feltételes szabadságra bocsátás egyik előfeltétele a jó magavi-selet. Ebbe beletartozik az ismételt bűnelkövetés elkerülése, illetve a szaba-dítás követő reintegráció a társadalomba. A másik fontos előfeltétel az elítélt folyamatos felügyelete az előírt időtartamra. Ezt jellemzően nem a rendőrség látja el, hanem az elítélt lakhelye vagy tartózkodási helye szerint illetékes önkormányzat vagy szociális szolgálat erre a célra speciálisan képzett szociális munkásai. A feltételes szabadságra bocsátás szabályai a bizottság által megha-tározott időtartamig tartanak, amennyiben ilyen nem került meghatározásra, abban az esetben az eredeti bírósági ítéletben meghatározott időtartamig.

Ha a szabadságra bocsátás feltételeit az elítélt megsérti, abban az esetben kibocsájtják az elfogatási parancsot, és a rendőrségnek kell a büntetési-végrehajtási intézetbe szállítani az elítéltet, ahol végrehajtják a fennmaradó büntetését.

A skót jogrendszer csak az egyéni kegyelem formáját ismeri, és a skót első miniszter (miniszterelnök) diszkrecionális jogköre, amelyet a király vagy ki-rályónő által átruházotturalkodói kegyelem formájában gyakorol. Az uralkodói kegyelmet csak nagyon ritka esetekben alkalmazzák.

Az utógondozás alapvetően a helyi önkormányzat szociális szervezeti egy-ségének feladata, de komoly szerepet kapnak a különböző civil szervezetek és az egyházak. A feladatuk a szabadított személy társadalomba történő reintegrációjának elősegítése, illetve a visszaesés kockázatának csökkentése. Ebből a célból segítséget nyújtanak a lakhely keresésben, a munkavállalás-ban, és tájékoztatást adnak a különböző jótékonyági és civil szervezetek által tartott programokról.

6. Befejezés

A tanulmányban szereplő ország büntetés-végrehajtási rendszerét és szer-vezetét megvizsgálva megállapítható, hogy alapvető eltéréseket mutat a magyar rendszertől. Természetesen az alapvető uniós és más nemzetközi kötelezettségből eredő előírásokat (pl. kínzás tilalma) betartják, de ezektől eltekintve a konkrét fejlődés mindkét esetben más. Ez egyrésztől betud-ható a történelmi, földrajzi okokból eredő tényezőknél. Magyarország esetén máig észrevehető az egykori szovjet hatás például a börtönrendszer felépítésén, a hierarchikus, katonai alapokon nyugvó személyi állományon. A másik oldalon a nyugati tagállamok esetében teljes más a szemlélet, itt sokkal inkább a nevelés, reszocializáció látható célként, illetve az intézmény-

rendszer – hasonlóan más rendészeti feladatokat ellátó szervekhez, például a rendőrséghez – is sokkal inkább épít a civil állami és társadalmi elemekre, mint a kettő korábban megnevezett ország, vagy akár, mint Magyarország. Ez egyrésztől észrevehető abban, hogy Skóciában a feltételes szabadságra bocsátás során a felügyeletet a helyi önkormányzat látja el, de abban is, hogy az elítéltek nem formaruhában töltik a szabadságvesztésüket. További kutatási kérdésként merül fel a két rendszer eredményességének vizsgálata, a lehetséges teljesítményindikátorok összehasonlítása a fent említett rendszerszintű különbségek figyelembevételével.

Glossa luridica

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának állam- és jogtudományi folyóirata

Szerkesztési szabályok

A törzsszöveget Calibri betűtípussal, 12-es betűmérettel, normál sorközzel, nullás térközzel, bekezdés előtti és végi sorköz nélkül, sorkizárva kell írni.

Cím:

A CÍM VÉGIG KISKAPITÁLISSAL, KÖZÉPRE ZÁRT
Alcím normál szedéssel, középre zárt

ALATTA A SZERZŐ NEVE („DR.” VAGY MÁS ELŐTAG NÉLKÜL, KIVÉTEL AZ IFJ. STB.)
KISKAPITÁLISSAL, KÖZÉPRE ZÁRT

Szerző neve alatt titulusa és (zárójelben) intézménye kurziválva (vezetői megbízás nélkül)

Például:

ACTIO COLLECTIVA EUROPAE ANTE PORTAS

Európai kollektív igényérvényesítés a kapuk előtt

UDVARY SÁNDOR
egyetemi docens (KRE ÁJK)

Absztrakt és kulcsszavak:

A címet és a szerző(k) nevét követően egy 8-10 soros, a tanulmány elkészítésének okait, a mű céljait, módszereit és eredményeit röviden összefoglaló absztraktot, valamint a tanulmányban használt legfontosabb fogalmakat és kifejezéseket rögzítő rövid felsorolást (kulcsszavak) is kérünk. A magyar változat mellett kérjük a tanulmány címének angol nyelvű változatát, valamint az absztrakt és kulcsszavak angol fordítását is.

A törzsszöveg tagolása:

A szöveg tagolása elsődlegesen **félkövér** szedésű és arab számozású fejezetcímekkel történik. Az esetleges további tagolás mélysége összesen legfeljebb négy egység lehet, azzal, hogy a második egység esetében a cím szintén **félkövér**, a harmadik egység esetében normál, míg a negyedik esetében *dőlt* szedésű.

Például:

1. A jog

1.1. A jog fogalmi elemei

1.1.1. Magatartásszabály

1.1.1.1. Tilalom

Az automatikus számozást kérjük kikapcsolni. A bekezdéseket csak ENTER választja el, behúzás, tabulátor használata kerülendő. Amennyiben azonos bekezdésen belül szeretne új sort kezdeni, sortörés alkalmazandó (shift+enter). A bekezdések végső formájukat a tördelés során nyerik el.

A törzsszövegben a kiemelést a kurziválással lehet jelölni, minden más stílus (aláhúzás, **félkövér**, KISKAPITÁLIS) használata a törzsszövegen belül kerülendő.

Szakirodalmi hivatkozás:

A cikkben végjegyzet nem használható, kizárólag folyamatos (arab) számozású, 10-es betűméretű lábjegyzetek használhatók. A cikkhez irodalomjegyzék nem csatolható.

Könyv idézése:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel: *Az idézett könyv teljes címe kurziválva* [Többkötetes mű esetén a teljes cím után zárójelben kell utalni a kötet számára római számmal (pl. I. kötet), szükség esetén annak címével.]. Megjelenés helye, kiadó neve, a megjelenés éve, oldalszám

(bármilyen oldalra való további utalás, pl.: p., pp., o., old., oldal szövegszerű használata nélkül!).

Például: SZLADITS Károly: *Magyar Magánjog (I. kötet. Általános rész – Személyi Jog)*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1941, 271–273.

Külföldi szerző esetén a szerző családi neve áll elől, ezt követi keresztnéve (utóneve). Ilyenkor a két név között vessző áll. Ha idegen nyelvű a kézirat, és magyar szerző magyar művére utal, a vezetéknev áll elől, majd vesszővel elválasztva jön a keresztnév. *Utóbbi három szabály a tanulmánykötetben, illetve folyóiratban megjelenő írásokra utalás esetén is irányadó.* A kiadás helye után szükség esetén a (kiadás országa) zárójelben megadható.

Például: JONES, Craig: *Theory of Class Actions*. Toronto (Canada), Irwin Law Inc., 2003, 14–15.

Az oldalszámok között nagyköötőjel (–) használata szükséges.

Idézés tanulmánykötetben szereplő cikkből:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, keresztnéve normál betűvel: *Az idézett tanulmány teljes címe kurziválva.* In: A TANULMÁNYKÖTET SZERKESZTŐJÉNEK VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel (szerk.): *Tanulmánykötet címe normál betűvel.* Megjelenés helye, kiadó, a megjelenés éve, oldalszám.

Például: UDVARY Sándor: *Szenzorok mátrixában. Jogi aggályok a digitális világ felépítésében.* In: GYEKICZKY Tamás (szerk.): *Határtér: Digitális kihívások a jogban.* Budapest, Patrocinium Kiadó, 2021, 159–171.

Idegen nyelven megjelent mű esetén a szerkesztésre utalás is az adott nyelvhez igazodjon. Leggyakrabban: (ed.), (eds.), illetve (Hrsg.).

Cikk folyóiratból:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel: *Az idézett cikk teljes címe („In” nélkül!). Folyóirat címe kurzívval,* a megjelenés éve/a folyóirat lapszáma, oldalszám. A megjelenés évét követően – tipikusan egyes nem magyar folyóiratok esetében – megadható az évfolyam- és lapszám is: év, évfolyam (lapszám) formában.

Például: ALEXANDER, Larry: *A unifying theory? Impossible.* *Denver University Law Review*, 1995/7, 1007–1010. vagy ALEXANDER, Larry: *A unifying theory? Impossible.* *Denver University Law Review*, 1995, 72 (7), 1007–1010.

A folyóiratok általánosan (esetleg hivatalosan) használt rövidítései a jegyzetekben nem használhatók. (pl. JTK a Jogtudományi Közlöny helyett nem lehet).

Internetes hivatkozás:

Az URL megjelölésével és a letöltés időpontjának megjelölésével történik a hivatkozás

Például: www.echr.coe.int/Convention/webConvenHUN.pdf (2016. 03. 17.)

Ismételt hivatkozás:

Már idézett műre hivatkozás: SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL i. m. + oldalszám

Például: VÉKÁS i. m. 233.

Ha már a szerző több művére történt hivatkozás, akkor a hivatkozott mű megjelenésének éve zárójelben kiegészíti az előbbit – pl. VÉKÁS (1994) i. m. 233.

Ha egy szerzőnek azonos évben több műve is megjelent, melyek hivatkozásra kerülnek, betűjellel teszünk különbséget (ezt az első, teljes hivatkozásnál már jelezni kell):

Így első alkalommal ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995/7, 1007–1010. [a továbbiakban: ALEXANDER (1995a)]

Ezt követően ALEXANDER (1995a) i. m. 1008.

Ha a következő lábjegyzet ugyanabból a műből származik: Uo. 34.

Lábjegyzet mindig nagybetűvel kezdődik, a végén pont zárja le, vö., ld., pl. rövidítéseket használhatjuk (a nagybetűs kezdés és a ponttal való lezárás nem érvényesül internetes hivatkozásnál). Az op.cit., ibid., cf., e.g. és egyéb rövidítések a magyar nyelvű tanulmányokban kerülendők.

Idegen szöveg idézése:

Az idézet elején és végén nyomdai idézőjelet használunk: tehát „idézet” és nem „idézet”. Ha nem pontosan úgy kezdenénk az idézetet, ahogy az az eredetiben szerepel, akkor a korrekcióra szögletes zárójelet használunk: „[I] dézet”. Ugyanígy járunk el, ha az idézetből kihagyunk részeket ([...]), vagy ha értelemzavaró részt korrigálunk. Az idézetben belüli idézet jelölése a hagyományos módon, ún. lúdlábbal történik („a »clear and present danger« elve alapján...”).

Lábjegyzetben történő idézés esetén a lábjegyzetszövegben idézünk, anélkül, hogy megtörnénk a lábjegyzetszöveget (nem kell tehát új bekezdés).

Az idézetet sehol nem kell kurziválni.

Például: „[Mivel] a pártok a politikai rendszer meghatározó részei, helyénvaló, hogy az általános rendelkezések között [...] szól róluk az Alkotmány. [...] [A] pártok más alkotmányokban [is] az állami szervek és az alapjogok fejezetein kívül, vagy a szuverenitáshoz, vagy a választójoghoz illeszkedve szerepelnek.”

Kiemelés:

Nem dupla, hanem szimpla idézőjellel, pl. ‘jogrend’ (és nem „jogrend”)

Kiemelhető: egy-egy fontos szó, sajátos értelemben használt szó, idegen szó, általánosan használt jogi alapelv.

Kurziválás:

Akkor alkalmazzuk, ha hangsúlyozni akarunk valamit (az idézetet önmagában még nem kurziváljuk).

