



Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar

JOG ÉS ÁLLAM • 23. SZÁM

XIII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója

XIII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója

2018

Jog és Állam

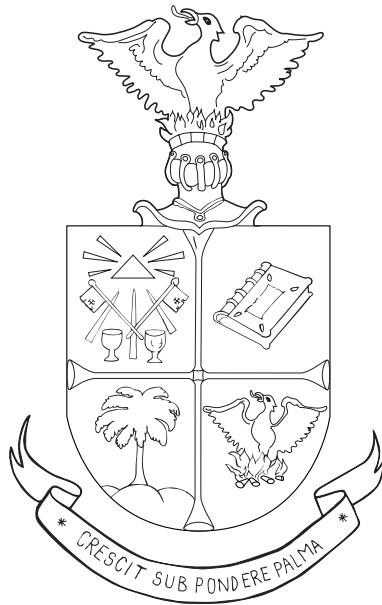
23. szám

XIII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója

2018

Szerkesztette:

MISKOLCZI BODNÁR PÉTER



Budapest, 2018

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogi Tudományi Kar

© Szerzők, 2018

A tanulmányokat lektorálták:

Dr. Dobrocsi Szilvia PhD – Prof. Dr. Domokos Andrea
Dr. habil. Homicskó Árpád Olivér – Prof. Dr. Miskolczy Bodnár Péter
Dr. Szabó Annamária Eszter PhD – Dr. Móré Sándor PhD
Prof. Dr. Stípta István – Dr. habil. Szuchy Róbert – Dr. Tóth J. Zoltán PhD

A Jog és Állam sorozat szerkesztőbizottságának tagjai:

Prof. Dr. Domokos Andrea – Dr. habil. Homicskó Árpád Olivér
Prof. Dr. Miskolczy Bodnár Péter – Prof. Dr. Rixer Ádám
Dr. habil. Szuchy Róbert – Dr. Törő Csaba PhD

Sorozatszerkesztő:

Dr. habil. Homicskó Árpád Olivér

Olvasószerkesztő:

Nagy Lenke

ISSN 1787-0607

ISBN978-615-5961-00-7

Kiadja:

a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara
Felelős kiadó: Dr. Törő Csaba dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó
www.patrocinium.hu

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ	9
ANTALICZ GABRIELLA	
<i>A népszavazás intézményének szerepe a francia politikai életben</i>	11
BALÁZS BEÁTA	
<i>A belátási képességről</i>	19
BALÁZSY PÉTER	
<i>A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés kriminálpolitikai háttere</i>	27
BERGENDI-RÁCZ DIÁNA	
<i>Gazdasági társaságok felelőségének vizsgálata a kellékszavatossági jog érvényesítésének esetkörében</i>	35
EGRI KOVÁCS KRISZTIÁN	
<i>Az alkotmánybíráskodás és a demokrácia kapcsolata</i>	45
FÁBRYNÉ KESZLER NIKOLETT	
<i>Az utógondozás reintegrációs szerepe a büntetés-végrehajtásban</i>	54
GARAI RENÁTA	
<i>Családi erőszak és ami mögötte van</i>	63
KISS BETTINA BOGLÁRKA	
<i>A versenytilalmi megállapodások</i>	71
KISS LÁSZLÓ	
<i>A nemzetiségi szószólók tevékenysége, 2014-2016</i>	82
KUBISCH KÁROLY	
<i>A totalitárius rendszerek és az emberkereskedelem kapcsolata – gondolatok a holokauszt és az emberkereskedelem összefüggéseiből</i>	97
KULIFAY BÁLINT	
<i>The Provincw System of the Roman State</i>	113

LIKTOR ZOLTÁN ATTILA	
<i>Választás vagy öröklés? A magyarországi trónbetöltés kérdése, a 16-17. században</i>	121
LUKÁCSI DÁNIEL CSABA	
<i>Állambatalom az Európai Unión belül, az alkotmányos identitás kérdése</i>	129
MELLES MARCELL	
<i>A választási szervek mozgásteré és a választói elvárások – hol a közös halmoz?</i>	143
MOLNÁR PÉTER	
<i>Az elektronikus közigazgatás fejlettségének mérése – gondolatok az elektronikus közigazgatási rangsorokról</i>	151
NAGY PÉTER	
<i>A polgári Törvénykönyv 1997-es reformja</i>	163
NÉMETH SZABOLCS	
<i>A „munkát közvetítő” weboldalak jogi minősítése</i>	177
OCSKÓ ESZTER	
<i>Kötelezettségességi eljárásokról, kicsit másképp</i>	187
RAINER LILLA	
<i>A bírák időszzerű eljárását segítő tényezők</i>	205
REGŐS FRANCISKA	
<i>Az államok felelőssége a környezeti károk megelőzésében</i>	213
SALVADOR NETO LUIS	
<i>Diplomáciai mentesség és joghatóság</i>	224
SIMON BÁLINT	
<i>The Eve of Nation States?</i>	235
SZABÓ ZSOLT TIBOR	
<i>A korrupciós bűncselekményekről, tekintettel az elmúlt néhány év dogmatikájára</i>	247
SZÉL NAPSUGÁR ÁGNES	
<i>A kiskorú meghallgatásának gyakorlata a megelőző távollattartási eljárásban</i>	255

SZÚTOR VIVIEN	
<i>A humán genetikai kutatások általános és speciális szabályai</i>	261
TÍMÁR BALÁZS	
<i>A különbíráóságok szükségessége – a kereskedelmi és a közigazgatási bírászkodás évtizedei Magyarországon</i>	269
VARGA FERENC	
<i>A felbőszolgáltatások gyakorlati megközelítése a brit kormányzati működésben és a helyi önkormányzatokban</i>	279
VELKEY DÁVID	
<i>Átalakuló Határőrség a rendszerváltás utáni Magyarországon</i>	295
WIEDEMANN JÁNOS	
<i>Az Alkotmánybíróság döntése folytán elrendelt felülvizsgálat aktuális kérdése</i>	305

ELŐSZÓ

Több, mint egy évtizedre visszatekintő hagyomány, hogy a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara évente doktorandusz konferenciákat rendez. A konferencia lehetőséget biztosít a PhD hallgatóknak arra, hogy számot adjanak kutatási eredményeikről. A konferencia más doktori iskolák doktorandái és doktoranduszai számára is nyitott. A 2018. június 9-én, immár tizenharmadik alkalommal megrendezett konferencián a negyvennél is több résztvevő az „Államtudományok”, a „Bűnügyi tudományok” a „Civilisztika, a „Munkajog és szociális jog”, a „Jogtörténet és Jogelmélet” szekciók valamelyikében szerepelhetett és külön szekció állt rendelkezésre az angol nyelven tartott előadások számára.

A konferencia alkalmat adott arra, hogy a PhD hallgatók gyakorolják az előadás felépítését, az időkeretekhez való alkalmazkodást, bővítsék az előadás szemléletesebbé tételében korábban szerzett tapasztalataikat. A szekcióvezetők tanácsokkal segítették az előadókat és moderálták az előadásokat követő vitát. A hallgatóság tagjai sokszor észrevételeikkel gazdagították az elhangzottakat és időnként a témához távolabbról kapcsolódó jogintézményekre is ráirányították a figyelmet. Egyes témák élénk eszmecsere adtak alkalmat, ami előmozdította a résztvevők vitakultúrájának fejlődését. A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara időről-időre lehetőséget biztosít arra, hogy a konferencián szereplő PhD hallgatók elkészítsék előadásaik írott változatát. Idén a 44 előadó közül, majd harmincan használták ki a lehetőséget, de a lektorok mindegyik beérkezett írást – a lektorálást követő módosítások nyomán – megjelenésre alkalmasnak minősítettek.

A kötet megjelenését az Igazságügyi Minisztériumnak a jogászképzés színvonalának emelését célzó programja keretében nyújtott támogatása tette lehetővé. Az Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája nevében, ezúton is köszönetünket fejezzük ki a PhD hallgatók kutatási és publikációs tevékenységét segíteni hivatott minisztériumi támogatásért, a szekcióvezetők és lektorok áldozatkész munkájáért és kívánjuk, hogy a szerzők a jövőben is színvonalas tanulmányok sorával járuljanak hozzá az állam- és jogtudományok műveléséhez!

Prof. Dr. Miskolczi Bodnár Péter
szerkesztő

dr. Antalicz Gabriella¹

A NÉPSZAVAZÁS INTÉZMÉNYÉNEK SZEREPE A FRANCIA POLITIKAI ÉLETBEN

Absztrakt

A legtöbb modern demokratikus államberendezkedés alapelveként tekint a népszuverenitásra, mely szerint minden államhatalom forrása a nép. Nem véletlen, hogy a közhatalom gyakorlói szívesen vezetik vissza döntéseiket a népakaratra. Franciaországnak nagy tapasztalata van a népszavazások terén, hiszen történelmének különböző korszakaiban többször tartottak nagy jelentőségű referendumokat. A forradalom kitörésétől kezdve, az aktuális döntéshozók keresték a stabil alkotmányos struktúra kialakításának lehetőségeit, így több kormányzati koncepció is kialakult, amelyek eltérő módon viszonyultak a népszavazás intézményéhez. Az alkotmányozás során megjelenő alapvető érvek, amelyeket egy olyan új állam létrejöttének érdekében sorakoztatott fel, ahol a hatalom a nép kezében összpontosul, nem sokat változtak az eltelt évszázadok alatt és a mai napig befolyásolják a népszavazás francia politikai életben betöltött szerepét.

Bevezető

A legtöbb modern demokratikus államberendezkedés alapelveként tekint a népszuverenitásra, mely szerint minden államhatalom forrása a nép. Nem véletlen, hogy a közhatalom gyakorlói szívesen vezetik vissza döntéseiket a népakaratra, azonban gyakorlati okok miatt a nép nem dönthet mindenről közvetlenül, ezért szükség van a választott képviselőkre. De szükség van rá, hogy a polgárok választásokon kívül is ellenőrizzék képviselőiket, a döntési eljárásokat, s magukat a döntéseket.² Ezt biztosítja a referendum, ami egy olyan folyamat, amely lehetővé teszi az állampolgároknak, hogy – ügydöntő vagy legalább konzultatív jelleggel – közvetlenül véleményt nyilvánítsanak egy kérdésről, két választás között is. Franciaországnak nagy tapasztalata van a referendumok használatában: történelmének különböző korszakaiban többször tartottak nagy jelentőségű referendumokat.

1 jogi szakügyintéző, Nemzeti Eszközkezelő Zrt.

2 Theo SCHILLER: A közvetlen demokrácia Európában és a világban, Szabadság és felelősség. Tanulmányok a közvetlen demokráciáról (Szerkesztette: Szabó Zsolt), Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest 2013. 40.

1. A forradalmi alkotmányok közvetlen demokratikus intézményei

1.1. *Az abszolutizmus válsága – 1791. évi alkotmány*

A közvetlen népi részvétel ötlete a modern alkotmányokban a felvilágosodás korára vezethető vissza, mindenekelőtt Rousseau-ig. Az általa kidolgozott társadalmi szerződés elméletében a szuverenitás a gyakorlatban, mint általános akarat jelenik meg. A főhatalmat minden esetben a népre kell visszavezetni és a főhatalmat, csak önmaga képviselheti, nem átruházható. Kizárja a képviseleti elvet abban az értelemben, hogy a képviselők szabadon dönthetnének, miután megválasztották őket, függetlenül a választók akaratától. Az a gondolat, hogy a nép saját magát testesíti meg, forradalmi elgondolás volt abban a korszakban. A Nemzeti Alkotmányozó Gyűlésen elfogadott Ember és Polgár Jogainak Deklarációjában, a közvetlen nép általi törvényhozás jelenik meg, azaz Rousseau elgondolása, miszerint a törvény az általános akarat kifejeződése. Az 1791. szeptember 3-án elfogadott alkotmány – mely Franciaország első írott alkotmánya – nem tartalmazott semmilyen közvetlen népi részvételi formát³ a törvényhozói folyamatban. Az alkotmány értelmében, a nemzet csak képviselői útján gyakorolja a hatalmat. A szuverenitás egy, oszthatatlan és elidegeníthetetlen.

1.2. *1793. évi polgári demokratikus alkotmány*

Az 1792-ben újonnan elfogadott választójogi törvény⁴ alapján került sor a Nemzeti Konvent tagjainak megválasztására, mely megalakulása után elkezdte kidolgozni az új alkotmányt, amit az egész nemzet kifejezett hozzájárulásával kívántak szentesíteni. Az első alkotmánytervezetet a girondista kormány szövegezte meg, megtéve minden erőfeszítést, hogy megvalósítsa Rousseau elméletét. A kormány bukása és a jakobinusok hatalomátvétele után átdolgozták a javaslatot, jelentősen lerövidítették és újrafogalmazták. Végül a konvent elfogadta és népszavazásra bocsátotta. Az alkotmány intézményesítette a közvetlen társadalmi részvételt, felhatalmazta a legfelső gyűlést a vétó emelés jogával. Az új szabályozásban a törvényt népszavazással kellett jóváhagyni – nem a képviselők fogadták el – és akkor lépett hatályba, ha az elsődleges gyűlések legalább 1/10-e nem tiltakozott ellene.

Az elsődleges gyűlések által gyakorolt népi vétó mellett tartalmazott egy alkotmány-kezdemenyezési eljárást is. Ha a küldöttek fele, plusz egy fő, az elsődleges gyűlések 1/10-e kéri az alkotmány felülvizsgálatát vagy valamely cikkelyének megváltoztatását, akkor össze kell hívni a Nemzeti Konventet és megvitatni a kezdeményezést.⁵

3 KOMÁROMI László: Asking people. European Traditions of Direct Democracy (2012, kézirat).

4 Az új választójogi törvény általános férfi választójogról rendelkezett.

5 1793. évi alkotmány 115. cikkely

Az 1792. szeptember 21-i határozatában a Konvent kimondta, hogy alkotmányt csak a nép fogadhat el, így ilyenkor kötelező népszavazást tartani, majd 1793 nyarán elfogadta az új alkotmánytervezetet, amit népszavazásra bocsátottak és elsőprő többséggel jóváhagyták.⁶ Ezt követően az országon eluralkodott a terror, így a közvetlen demokratikus intézmények gyakorlati alkalmazására sem kerülhetett sor.

1.3. *A thermidori ellenforradalom alkotmánya*

Miután a thermidori kormány átvette a hatalmat, felszámolta a terrort és megpróbálta stabilizálni a hatalmát. Ekkor már 2 éve nincs működő alkotmánya a nemzetnek, ezért a thermidori konvent 1795. augusztus 22-én megszavazza és alacsony részvételi népszavazással elfogadtatja az új alkotmányt és a kétharmados törvényeket.

Az alkotmány megőrizte a küldöttgyűlés intézményét, de a demokratikus jogokat korlátozták, csak a kötelező alkotmányos népszavazás maradt érvényben. A legfőbb államhatalmi szervként működő Vének Tanácsa és 500-ak Tanácsa tagjainak egyharmadát évente újra kellett választani. Az 500-ak Tanácsát megillette a törvénykezdeményezés joga, határozatai akkor váltak törvénné, ha a Vének Tanácsa jóváhagyta, de csak egészében hagyhatta jóvá vagy utasíthatta el javaslatot, ez pótolta az államfői vétőjogot.⁷ Alkotmánymódosításra irányuló indítvány esetén, a Vének Tanácsa tett javaslatot az 500-ak Tanácsának.⁸ A revíziós tanács által elfogadott változtatást végül a nép hagyta jóvá, így az egész folyamatot az állami szervek indították és a szavazók megerősítették.

2. Napóleoni éra

2.1. *Konzulátus és császárság rendszere*

A Direktórium alkotmánya 1799. november 9-ig volt érvényben. Ekkor Napóleon puccsal magához ragadta a hatalmat, megteremtette autokrata uralmát. Megválasztották konzullá, bár a valóságban diktátor volt, aki arra használta a nép szavazatát, hogy legitimálja vele az uralmát. Az 500-ak Tanácsának és a Vének Tanácsának tagjai közül egy-egy 25 fős alkotmány előkészítő bizottságot hoztak létre, ami a konzulokkal együtt elfogadta az új alkotmány szövegének tervezetét, amelynek 95. §-a előírta, hogy a francia népnek kell az alkotmányt elfogadnia. Az alkotmánytervezetet 1800 febru-

6 A népszavazást követően, az alkotmány alkalmazását a Konvent felfüggesztette a szükséghelyzetre tekintettel.

7 MEZEY Barna-SZENTE Zoltán: Európai parlamentarizmus és alkotmánytörténet, Osiris, Budapest, 2003. 258.

8 A Vének Tanácsának 9 év alatt háromszor kellett ugyanazt a módosító javaslatot előterjesznie, hogy a revíziós gyűlés összeüljön.

árjában népszavazásra bocsátották, azonban a nép csak a már elfogadott alkotmányt hagyhatta jóvá. Az állampolgároknak az elsődleges gyűlésekben kellett szavazniuk, egyénileg a körzetükben, nyílt lista alapján, igen vagy nem válasszal. Mivel a névjegyzéket kifüggesztették a hivatali helység falára, a hatóságok szeme láttára kellett mindenkinek leadni a szavazatát. Ez a módszer alacsony részvételhez vezetett, de a kormány százazreket hozzáadott a tényleges szavazatokhoz és azt híresztelte, hogy több, mint 3 millió résztvevője volt a népszavazásnak.

1802-ben az alkotmány revíziójára került sor. A konzulok sikeres népszavazást kezdeményeztek Napóleon életfogytig tartó konzullá történő kinevezéséről. Ennek megfelelően módosítják a VIII. év alkotmányát, ezáltal az első konzul utódkijelölési jogot kapott és megnőtt a hatásköre: ő választotta ki a konzulokat, szenátorokat. Két évvel később Napóleon ismét az emberek hozzájárulását kérte, hogy a császári méltóságot örökösen a családja birtokolja. Mindkét esetben elsőprő többségben volt az igenek száma, bár a részvétel 50 % alatt maradt.

2.2. Bonaparte Lajos alkotmánymódosításai

Az első császárság Napóleon katonai vereségéig, azaz a waterloo-i csatáig tartott. 1815-ben rövid időre ismét magához ragadta a hatalmat, melynek során kiadta és népszavazásra bocsátotta saját alkotmányát, az Acte Additionnel aux Constitutions de L'Empire-t, de végül lemondott a császári címéről fia javára, akit a képviselőház is elismert uralkodónak. Ez az uralom azonban mindössze egy hónapig tartott és II. Napóleon korai halála után az addig Svájcban nevelkedő Charles-Louis Napóleon áll a bonapartisták élére, aki 1845-ig nem is tudott politikai szerepet vállalni Franciaországban, lévén svájci állampolgár. Az 1848-as választásokon több helyen is győzött úgy, hogy alig beszélt franciául és még állandó lakóhelye sem volt. A decemberi köztársasági elnökválasztáson a szavazatok 3/4-ét elnyerte, pusztán nevének köszönhetően. Egyre nagyobb népszerűsége tett szert a nép körében, a Nemzetgyűlés mégis vizsgálatokkal fenyegette, így egyetlen lehetősége maradt: az államcsíny. A puccs napjára népszavazást írt ki arról, vajon az állampolgárok egyetértenek-e a reformjai szükségességével. A referendum az igenek elsőprő többségével zárult. Ezzel elérte, hogy 10 évre hosszabbítsák meg az elnökségét és bízzák rá az új alkotmány kidolgozását, amit 1852 januárjában közzé is tett, majd ugyanebben az évben, szintén népszavazást követően, visszaállította a császárságot, ő maga pedig III. Napóleon néven trónra lépett. Uralma alatt bár voltak lázongások, de a nép nagy része támogatta az elképzeléseit. Az általa bevezetett egész politikai eljárás szorosan összeforrt a személyével. Egymaga döntötte el, mikor és miről kérdezi meg a népet, akár úgy is, hogy megkerüli a parlamentet. Minden lépésének célja, a saját hatalmának megerősítésére szolgált.

Mindez az 1860-as évek végéig tartott, amikor az ellenzék megerősödött és III. Napóleon számára ismét szükségessé vált a néppel való konzultáció. Az alkotmányt

érintő módosítások közé bekerült, hogy az alkotmányt kizárólag a nép változtathatja meg, a császár javaslatára. Az 1870-ben megtartott népszavazás során előterjesztett reformokat szoros versenyben ugyan, de végül jóváhagyták a szavazók.

3. III. Köztársaság (1870-1940)

A II. császárság bukását követően, 1870. szeptember 4-én kikiáltották a köztársaságot, de a Nemzetgyűlésben az alkotmányos monarchia többségben lévő hívei irányították az országot, sokszor ellentétes álláspontot képviselve a köztársaságpárti államfővel szemben, ezért öt évbe került, míg sikerült kényszerű kompromisszumra jutnia a politikai elitnek és elfogadni a III. Köztársaság alkotmányát. Az 1875. évi alkotmányos törvény sehol nem említi a népszavazás intézményét, de az 1884-es és 1926-os módosítása sem. Mi az oka, hogy nem szerepel benne a népszavazás intézménye?

Jules Simon miniszterelnök, hasonlóan több más politikai vezetőhöz, ellenszenvvel viseltetett minden népi konzultációval szemben. A korábbi császári népszavazási gyakorlatra tekintettel, nem látta értelmét, hogy a korábbi rendszert felváltsák egy köztársasági népszavazási rendszerrel, amikor azok a témák, amelyekben dönteniük kellett, túl sürgősek és túl evidensek voltak ahhoz, hogy a nép elé kerüljenek, arról nem is beszélve, hogy ezen szavazatok őszintesége kétségsébe is vonható.⁹ A napóleoni kor következményeként, a népszavazást olyan eszköznek látták, ami csak arra való, hogy a már meghozott döntést utólagosan szentesítse. Azonban az általános ellenszenv közepette is voltak, akik kiálltak a népszavazás intézménye mellett, így bár sem a törvényi szabályozásban, sem a gyakorlatban nem került sor népszavazásra, mégsem került teljesen feledésbe. A legtöbb alkotmányjogász azzal érvelt, hogy a népszavazás intézménye összeférhetetlen a képviseleti demokráciával, kisebbségben maradtak azok, akik szerint a kettő ki is egészítheti egymást.

Léon Duguit, úgy határozza meg a népszavazást, mint az emberek számára felkínált lehetőséget, melynek során az általuk kívánatosnak tartott törvényt alkothatják meg. A jogszabályt – amennyiben bizonyos számú állampolgár azt kéri –, törvénytervezetként kellett a Nemzetgyűlés elé terjeszteni, ahol a kérdés vizsgálatát követően, a parlament tagjai szavaztak róla¹⁰ – így a nép valójában a parlamenttel szemben is keresztülvihette az akaratát. Carré de Malberg meghatározása a népszavazásról, szintén hasonló. Szerinte a képviseleti rendszer tökéletes működéséhez szükség van az olyan típusú népszavazásra, mely jogalkotási kezdeményezésre irányul.¹¹

9 Jean-Marie DENQUIN: *Referendum et plébiscite*, Libraire Generale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1976. 10.

10 Léon DUGUIT: *Traité de droit constitutionnel*, Tome, Paris 1923. 477.

11 Carré de MALBERG: *Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, *Revue de droit public*, 1931. 233.

4. IV. Köztársaság (1946-1958)

Az ország felszabadulását követően, erőteljessé vált a társadalom részéről a megújulásra való törekvés kívánalma. Az 1946 októberében tartott népszavazáson elfogadták a parlament javaslatát az új alkotmány szövegéről, ami már rendelkezett a népszavazás intézményéről is¹². Az Államtanács szerint a nemzeti referendum lesz az az intézmény (11. § és 89. § és 85-5. §), amely által a francia nép a szuverenitását gyakorolja.

A nép alkotmányos tárgyakban képviselői és népszavazás útján gyakorolja a hatalmát,¹³ minden más esetben a Nemzetgyűlés képviselői döntenek, szavazással. Semmilyen alkotmánymódosítási kísérlet nem irányulhat a Köztársasági Tanács működésére, annak beleegyezése nélkül nem lehet a revíziót megvalósítania, illetve népszavazásra bocsátani /90. § (8)/. A tény, hogy a IV. köztársaság alkotmányában megjelent a referendumhoz való jog, még korántsem jelentette azt, hogy a korábbi népszavazásokkal szemben fennálló ellenséges érzületet sikerült volna eloszlatni.

5. V. Köztársaság

Az 1940-es évektől, a politikai életet ismét egyre súlyosabb és mind gyakoribb kormányzati válságok befolyásolták. Charles De Gaulle tábornok értelmezésében, a köztársaság a népszuverenitásra és az erős kormányzatra épül, ahol a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között egyensúly van. 1946-ban Bayeux-ban elmondott beszédében hozta nyilvánosságra az alkotmányos javaslatait: hatalmi ágak szigorú elválasztását, ezek kiegyensúlyozottságát, a köztársasági elnök kezében összpontosuló erős végrehajtó hatalmat, aki a pártérdekek felett állva megtestesíti a nemzeti politika folytonosságát.¹⁴ Szintén ebben az évben, Epinal-ban tartott, az új demokratikus államról szóló beszédében elhangzottak szinte szó szerint megtalálhatóak a későbbi, 1958. évi alkotmányban.

De Gaulle tábornok elszántan sürgette a IV. köztársaság alkotmányának megváltoztatását, mivel ezt tartotta az állam politikai gyengesége legfőbb okának. Visszatérése feltételül szabta, hogy hat hónapra, a vészhelyzet megoldásához elegendő, széles jogköröket kapjon és készüljön el az új alkotmány, amit a franciák elé terjesztenek. A választásokat követően, a Nemzetgyűlésben 1958. június 3-án elfogadott törvény

12 Már az 1945. évi november 2-i alkotmányos törvény és az 1946. évi október 27-i alkotmány 3. §-ban is megtalálható a népszavazás intézménye, azonban terminológiai értelemben a referendum szó 1958-ban jelent meg a francia alkotmányban, ami a konzultáció, illetve a nép megkérdezése kifejezés helyébe lépett.

13 Diémert STÉPHAN: Textes constitutionnels sur le referendum Presses Universitaires de France, Paris, 1993. 15.

14 Serge BERSTEIN-Odile RUDELLE: Le model republicaine, Presses Universitaires de France, Paris, 1992. 372-373.

felhatalmazta az új kormányt az alkotmány felülvizsgálatára. Az alkotmányos törvény meghatározta azokat a tárgyköröket, amelyeket nem lehetett revízió alá vonni: általános választójog, hatalmi ágak szétválasztása, bírói hatalom függetlensége, kormány felelőssége a parlamentnek. Ezután a Nemzetgyűlés hat hónapra rendkívüli hatalommal ruházta fel a kormányt az alkotmányos elképzeléseinek megvalósítására. Szeptember 28-án népszavazásra került sor és a választók 79,2%-a támogatta az új alkotmányt és ezzel az V. köztársaság megalapítását.

Az új alkotmány több újdonságot is tartalmazott: a köztársasági elnök nevezte ki a miniszterelnököt, a köztársasági elnök feloszlathatta a parlamentet, népszavazást kezdeményezhetett minden olyan kérdésben, amely a közhatalom szervezetére, nemzetközi szerződés aláírására vonatkozik, illetve amely hatással van a közhatalom működésére, vagyis ezekben a kérdésekben a parlament megkerülésével, közvetlen népi konzultációval lehetett dönteni.

Az 1958-as alkotmányos viták során még nem merült fel annak a lehetősége, hogy a köztársasági elnököt közvetlenül válasszák, maga De Gaulle sem számolt ezzel. Később azonban több olyan esemény is történt, ami kényes kérdéseket vetett fel: az algériai válság idején bevezetett szükségállapot során felvetődött, vajon az utódainak elegendő legitimitást fog-e adni az elnökválasztás érvényben lévő módja, de az 1962-es Petit-Clamart-i merénylet után is felmerült az esetleges utódlás kérdése, ami végül is elvezetett az ugyanezen év őszén kiírt népszavazáshoz. Ekkorra a végrehajtó hatalmat már bizalom övezte, így a referendum sikere is várható volt.¹⁵

Ezt követően, a köztársasági elnök a nemzet képviselőjévé vált, aki az oszthatatlan államhatalom teljességével rendelkezik, egy olyan hatalommal, melynek a forrása az a népi támogatás, amely a referendumok és az elnökválasztás során nyilvánul meg.¹⁶ Az V. köztársaság első pár évében a hatalomgyakorlás a rousseau-i elvekhez igazodott, illetve a jakobinus hagyományokhoz nyúlt vissza, a népi kezdeményezés és az erős végrehajtó hatalom megteremtésével. Ugyanakkor a népszavazások szorosan kötődtek De Gaulle személyéhez, ami a napóleoni tradíciót idézte.¹⁷

Összegzés

A franciaországi közvetlen demokratikus hagyományok kialakulására vitathatatlanul jelentős hatást gyakoroltak a rousseau-i elvek. Ekkor jelent meg az alulról, az állampolgárok által előterjesztett népi kezdeményezés lehetősége. A forradalmi alkotmá-

15 Nicolas Wahl-Jean-Louis QUERMONNE: *La France présidentielle. L'influence du suffrage universel sur la vie politique*, Presses de Science Politique, Paris 1995. 25-28.

16 Dominique CHAGNOLLAUD- Jean-Louis QUERMONNE: *Le gouvernement de la France sous la V^{ème} République*, Fayard, Paris, 1996. 27.

17 Jean-Marie DONEGANI-Marc SADOUN: *La V^{ème} République Naissance et mort*, Calmann-Lévy, Paris, 1998. 14.

nyozás során megjelenő alapvető érvek, amelyeket egy olyan új állam létrejöttének érdekében sorakoztatott fel, ahol a hatalom a nép kezében összpontosul, nem sokat változtak az eltelt évszázadok alatt. A forradalom kitörésétől kezdve, az aktuális döntéshozók keresték a stabil alkotmányos struktúra kialakításának lehetőségeit, így több kormányzati koncepció is kialakult, amelyek eltérő módon viszonyultak a referendum alkalmazásához. A direktórium alatt a referendum még arra szolgált, hogy legalizálja a kormány működését, de később már azért volt szükség a népszavazás kiírására, hogy Napóleon ezáltal biztosítsa a diktatori típusú kormányzáshoz szükséges népi legitimitációt. Ezek után érthető, hogy a népszavazás intézményét bizalmatlanul fogadták a III. és a IV. Köztársaság alatt. 1962-ben, amikor De Gaulle javaslatot tett a köztársasági elnök közvetlen megválasztására, Vincent Auriol kijelentette, hogy a népszavazás az abszolút hatalom aktusa. Miközben állítólag növeli az emberek szuverenitását, valójában csupán kísérlet arra, hogy megfossza őket mindettől.¹⁸ Charles De Gaulle egyik legnagyobb eredménye, hogy bebizonyította, ez az aggodalom felesleges volt.

18 Vernon BOGDANOR: France In. David BUTLER – Austin RANNEY : Referendums around the world: The growing use of direct democracy, Basingstoke Macmillan, 1994.48.

dr. Balázs Beáta

A BELÁTÁSI KÉPESSÉGRŐL

Absztrakt

Az új Btk. lehetővé teszi a 12-14 év közötti fiatalok felelősségre vonását úgy, hogy büntetetheőségük feltételeként hat bűncselekmény tényállásának megvalósítása mellett a belátási képesség pozitív megállapítását is előírja. A gyakorlat a belátási képesség alatt a fiatal értelmi-erkölcsi érettségét érti. Ez a gondolat az új büntetőeljárás törvény hajnalán a jogalkotó kertjében termékeny talajra hullott. Az új Be. amellet, hogy a 12-14 év közöttiek körében a belátási képesség vizsgálatát szakkérdésnek tételezi, a 14 év feletti fiatalkorú elkövetők érettségének vagy értelmi fejlettségének – az indokolás szerint belátási képességének – szakértői vizsgálatát teszi lehetővé. E rövid áttekintés azonban azt igazolja, hogy e a belátási képesség a fiatal értelmi-erkölcsi érettségével nem megfeleltethető; mindkét fogalom az elkövető beszámítási képességen belül értelmezhető, azonban míg a belátási képesség a felismerési képességre, addig az értelmi-erkölcsi fejlettség az elkövető mérlegelési, akarati képességére hat.

A tanulmány a fenti kérdés kiemelt vizsgálata mellett, ismerteti a belátási képesség múltját és jelenét, mind hazai, mind európai viszonylatban.

Az életkornak a büntetőjogi felelősségrevonás szempontjából minden jogrendszerben meghatározó jelentősége van. A hazai büntetőjogi szabályozás számára hagyományosan három releváns korcsoport létezett;¹ a gyermekkorúnak a büntetőjog minden időben büntetlenséget biztosított, változás csupán abban állt, hogy milyen életkor elérése szükséges ahhoz, hogy a felelősségrevonásra sor kerüljön. A teljes büntetőjogi felelősség a felnőtt kor eléréséhez igazodik, míg a fiatalkorúak pedig hagyományosan a felnőttekhez képest enyhébb szankciókkal sújthatóak.

Az életkor a büntetőjogi felelősségre vonás akadályainak rendszerében az elkövető büntetetheőségét – a beszámítási képességének hiánya miatt – kizáró okok között foglalt helyt, mely szabályozás jellegét tekintve vélelem; a jogalkotó ez esetben ugyanis azt tételezi, hogy aki nem töltötte be a büntetőjogi felelősségrevonás szempontjából releváns életkort, az nem rendelkezhet a büntetőjog által megkívánt beszámítási képességgel sem.

1 Egy kivétellel, az 1792-es törvényjavaslat négy korosztályt ismert (7 év alattiak nem büntetetheők, 7-12 év közöttiekkel szemben csak házi fegyelmi jog gyakorolható, 12-16 év közötti serdülők halálbüntetés kivételével büntetetheők, 16-24 éves felnőttkorúak esetében fiatal koruk enyhítő körülmény). FAYER László: *Az 1843-iki büntetőjogi javaslatok anyaggyűjteménye*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1896. 146.

A jelenleg hatályos hazai szabályozás azonban hat bűncselekmény tekintetében a korábban megdönthetetlen vélelmet megdönthetővé tette akként, hogy általános jelleggel megtartotta a magyar büntetőjogi hagyományban 1961 óta élő 14 éves alsó büntethetőségi korhatárt, ugyanakkor feltételes jelleggel lehetővé tette a 12 életévüket betöltöttek felelősségrevonását. A 12-14 év közöttiek felelősségrevonásának speciális feltétele hat bűncselekmény tényállásának megvalósítása mellett az adott bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges belátási képesség megléte.

A belátási képesség mint a fiatalkorúak büntethetőségének speciális feltétele a büntetőjog anyagi jogban azonban nem minden előzmény nélküli.

Európában az 1810. évi Code Pénallal kezdődött a (büntetőjogi) kodifikáció időszaka. A francia büntető törvény nem jelölte meg a gyermeki kor határát, a felelősségük a megkülönböztetési képesség, ún. belátási képesség (discernement) birtokában volt vizsgálható.²

Hazánkban az első büntetőkódex megalkotása előtt is ismert volt a belátási képesség mint büntethetőségi feltétel fogalma.³

Az első magyar büntetőtörvény kodifikálja a kor szellemében elevenen élő belátási képesség fogalmát. A Csemegi-kódex a 12 és 16 év közöttiek vonatkozásában büntethetőségük feltételeként határozza meg a “bűnösség felismeréséhez szükséges belátási képességet”.⁴

A Csemegi-kódex – noha nem adja meg a belátási képesség fogalmát – fogalmi rendszere arra enged következtetni, hogy az egyfajta értelemhez, észhez kapcsolódó jogi terminus, mely a beszámítási képesség felismerési elemét érinti. A kor számos szerzője hasonlóan érvel.⁵

A gyakorlatban a belátási képesség vizsgálata az ún. Tízparancsolat teszten keresztül történt vagy a keresztlevél bemutatásában merült ki. Az ún. Tízparancsolat teszt, amikor a bíró a fiatalok értelmi és erkölcsi fejlettségének szintjét a tízparancsolat tudásán keresztül mérte; aki ismerte azt, annak cselekménye beszámítható volt, aki nem, az tetteért nem felelt.⁶ Más esetben, amennyiben a keresztlevét a fiatal a bírónak bemu-

2 Code Penal 67. §,

3 pl. Schnierer Aladár a belátást mint a cselekmény bűnösségének, jogi természetének felismerését tekinti (SCHNIERER Aladár: *A büntetőjog általános tanai, tekintettel az újabbkori törvényhozásra*. Pest, Heckenast Kiadó, 1873. 100.) vagy Kautz féle első magyar büntetőjogi tankönyv a belátási képességet a beszámítási képesség egy elemének tekintette. (KAUTZ Gusztáv: *A magyar büntetőjog tankönyve, különös tekintettel a gyakorlati élet igényeire*. Budapest, Eggenberger kiadó, 1881. 99.)

4 Csemegi-kódex 84. §

5 pl: Kőrösi Sándor, Werner Rezső, Vargha Ferenc, Vámbéry Rusztem

6 IRK Albert: *A Magyar anyagi büntetőjog*. Pécs, Dunántúl Egyetemi Nyomdája, 1933. 99., valamint elhangzott Életkor és belátási képesség c. Viselő magyar Kriminológiai társaság tudományos ülésén, Dr. Vaskúti András

tatta, úgy száz esetből 99-ben bizonyos, hogy a bűnösséget is megállapította a bíró.⁷

Belátási képesség, noha egységes fogalma nem alakult ki, a büntető jogtudomány szerint az észhez, tudathoz, a bűnösség felismeréséhez kapcsolódott, a beszámítási képességen belül a felismerési képességre hatott, így a belátási képesség Csemegi kori fogalmát a következőképpen határozhatjuk meg: a beszámítási képességen belül a cselekmény bűnösségének felismerését teszi lehetővé, jó és rossz megkülönböztetésének képessége.

A fiatalkorúakra vonatkozó büntetőjogi szabályozás reformját jelentő I. büntetőnovella azonban már elhagyja a belátási képesség fogalmát, úgy rendelkezik, hogy a 12 és 18 év közötti elkövető vonatkozásában vizsgálni kell a büntethetőséghez szükséges értelmi és erkölcsi fejlettséget, melynek hiányában a fiatalkorú büntetőjogi felelősségre nem vonható.⁸

Számos szerző⁹ a belátási képességet értelmi és erkölcsi fejlettséggel megfelelteti, ugyanakkor a Novella 34. §-ához fűzött indokolás egyértelműen cáfolja ezt; eszerint a novella a fiatalkorúakra vonatkozó rendelkezések reformja folytán büntethetőség feltételül a bűnösség felismerésére szükséges belátási képesség (Btk. 84. §) helyett a fiatalkorú büntettek erkölcsi és értelmi fejlettségét (16. §) állapította meg. Az indokolás kiemeli, hogy a büntettes testi, szellemi-erkölcsi fejlettsége az akarati elhatározásnál mint determináló tényezők hatnak.¹⁰

A törvénymagyarázat ugyanakkor kiemeli, hogy az értelmi és erkölcsi fejlettség bizonyítására a bíróság tanút hallgathat meg vagy orvosszakértő is igénybe vehető.¹¹ Az anyagi jogot követő eljárási reform, mely a létrehozta a fiatalkorúak bíróságát, a bíró kötelezettségévé teszi, hogy a fiatalkorú értelmi és erkölcsi fejlettségre vonatkozóan adatokat szerezzen be.¹²

Mindezekből az alábbi következtetések vonhatóak le:

Hazai büntetőjogunk kezdetén az életkor mellett volt egy olyan felelősségi formula, mely vizsgálata és pozitív megállapítása a fiatalkorú terhelt büntethetőségének feltétele volt. Ez kezdetben a belátási képesség volt, melyet később az értelmi-erkölcsi fejlettség vizsgálata váltott fel. A korábbiak szerint e két fogalom egymásnak nem megfeleltethető, annak okán, hogy noha mindkét fogalom a beszámítási képességen

7 VARGHA Ferenc: A gyermekkorban levő bűnösök. In: *Magyar Jogászegyleti Értekezések*. Budapest, Franklin-társulat könyvnyomdája, 1895. 8–9.

8 BN 16. §

9 pl.: dr. SZENTMIKLÓSSY-SZABÓ Boglárka, http://www.debrecebijogimuhely.hu/archivum/1_2012/a_fiatalkoruuakkal_kapcsolatos_eletkori_szabalyozas_alakulasa_a_csemegi_kodextol/ vagy Pallagi Anikó belátási képesség elemeinek tekinti az értelmi és erkölcsi fejlettséget itt: PALLAGI Anikó: Büntethető gyermekkorúak. *Pro Futuro*, 2014/1. 100.

10 Magyar Törvénytar 1908.

11 Lásd. EDVI ILLÉS 554.

12 1913. évi VII. törvénycikk 16. §

belül értelmezhető, ugyanakkor annak más-más elemét érintik. A büntetőjogi felelősségrevonás feltétele, hogy a cselekvő rendelkezzen mindazokkal a tulajdonságokkal, amely bűnössége megállapítását lehetővé teszik.¹³ A beszámítási képesség lényegében tehát tulajdonságok összessége, melynek két eleme a felismerőképesség, valamint a motívumok mérlegelési képessége (akarati elem). A korábbiak szerint a belátási képesség a beszámítási képesség felismerési elemét érinti, míg az értelmi-erkölcsi fejlettség az elkövető mérlegelési, akarati képességére hat. Közös azonban, hogy mindkét fogalom az elkövető beszámítási képességet zárja ki.

A Btá. a büntethetőségi korhatárt a Csemegi-kódex rendelkezésével egyezően 12. életévhez kötötte,¹⁴ ugyanakkor sem a Btá., sem az azt követően megreformált fiatakorúakra vonatkozó szabályozás¹⁵ nem tartalmazott egyéb, a fiatakorúak büntethetőségére vonatkozó anyagi jogi feltételt

Ekkortól kezdetét veszi azonban a büntetőjog területén az életkorok megdönthetetlen vélelmének korszaka; az 1961-es Btk. mereven elutasította az értelmi fejlettség vizsgálatát, a gyermekkor és fiatakor határát 14 életév betöltéséhez köti, mely szabályozást és szemléletet a korábbi, 1978-as Btk. is átvett.

Fiatakorúakra vonatkozó szabályozás reformját sürgető hangok a 90-es években egyre erősödtek, túlnyomórészt a represszió helyett a nevelés szükségességét, az enyhébb büntetések lehetővé tételét, a szabadságvesztés büntetés kiszabhatóságának ultima ratio jellegét, a büntetőeljárásban az alternatív utak bővítését hangsúlyozták. Megújulási igény nem minden előzmény nélküli.¹⁶

A '80-as évektől kezdve nemzetközi szinten a fiatakorúakkal kapcsolatos szabályozást kiemelt figyelem kíséri (pl.: 1980-ban megtartott VI. Bűnmegelőzési Kongresszus, Rijadi Irányelvek 1990, A gyerekek jogairól szóló ENSZ egyezmény- New York 1989). A fiatakorúak igazságszolgáltatási rendszerére vonatkozó ENSZ minimumkövetelmény, az ún. Pekingi szabályok rögzítik, hogy a büntetőjogi felelősség szempontjából releváns életkort nem szabad túl alacsonyan meghatározni és figyelembe kell venni az érzelmi, szellemi és értelmi érettséget.¹⁷

Európában az elmúlt 20 év reformfejlődéseire elsősorban az életkori határok megemelése volt jellemző.¹⁸ A legtöbb európai országban a büntethetőség alsó korhatára 14 év. A jelenkor európai büntetőtörvényeit megvizsgálva alapvetően háromféle

13 Dr. ANGYAL Pál: *A Magyar Büntetőjog Tankönyve*. Budapest, Athenaeum, 1920.

14 1950. évi II. törvény 9. §

15 A fiatakorúakra vonatkozó büntetőjogi és büntető eljárási rendelkezésekről szóló 1951. évi 34. tvr., valamint a módosításáról szóló 1954. évi 23. tvr.

16 Pl.: Magyar Kriminológiai Társaság 1993. június 4-i állásfoglalása, Nagy Ferenc (MJ 1994/5) és Lévay Miklós (MJ 1994/6)

17 40/33. United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice („The Beijing Rules”) 4. Age of criminal responsibility 4.1

18 Lásd. CSEMÁNE 17.

szabályozási rendszer különböztethető meg. Vannak országok, ahol a büntethetőség egyetlen kritériuma egy meghatározott életkor elérése (így: Albánia, Andorra, Bosznia-Hercegovina, Ciprus, Horvátország, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Grúzia, Görögország, Izland, Lettország, Liechtenstein, Luxemburg, Macedónia, Montenegró, Hollandia, Norvégia, Portugália Szerbia, Szlovénia, Spanyolország, Svédország, Anglia és Wales, Észak-Írország, Skócia), más országokban az életkor mellett azt is vizsgálандó, hogy az elkövető a cselekmény elkövetésekor rendelkezett-e a szükséges az érzelmi, szellemi és értelmi érettséggel, ítélőképességgel vagy belátási képességgel (így: Ausztria, Bulgária, Franciaország, Németország, Svájc, Olaszország, Málta). Harmadik kategóriába azok az országok tartoznak, ahol az életkor mellett az elkövetett cselekmény jellege is jelentőséget is kap (így: Fehéroroszország, Belgium, Írország, Litvánia, Moldova, Szlovákia, Ukrajna), ugyanakkor olyan országokat is találunk, ahol az életkor és az elkövetett cselekmény jellege mellett egyéb felelősségi elem is megjelenik (Lengyelország, Oroszország).

A belátási képesség jelene

Az új btk. (re)integrálta a magyar büntetőjogi gondolkodásba a belátási képesség fogalmát, mely a 12 életévüket betöltött, de 14 évesnél fiatalabb elkövetők esetén hat bűncselekmény vonatkozásában vizsgálható. A hazai szabályozás így lényegében abba a modellbe tagozódott be, mely Lengyelországban és Oroszországban jelenik meg (tehát hogy a fiatal büntethetőségét a életkora, bűncselekmény jellege és a belátási képesség vizsgálata alapozhatja meg). Sajátos kompromisszum ez; üdvözlendő és már régi kíváncsi egy további felelősségi kritérium megjelenése a fiatalokúakra vonatkozó büntetőszabályozásban, ugyanakkor sajnálatos, hogy a jogalkotó szabályozást a büntethetőség alsó korhatárának „leszállításával”¹⁹ társította.

A jogalkotó és a kommentárirodalom számos okát adta annak, hogy miért volt szükség a büntetőjogi felelősség körének szélesítésére,²⁰ ugyanakkor arra vonatkozó

19 Kónya István álláspontja szerint „a jogalkotó nem a fiatalkorú fogalmát (105. §) kívánta újraalkotni, hanem a gyermekkor mint büntethetőséget kizáró ok érvényesülési köre alól akart kivételt tenni annyiban, hogy amáremlített törvényi vélelmet – szűk körben – megdönthetővé tette. Ezért tartom aggályosnak a 105. § (1) bek. adott meghatározást. A kifejtettekől ugyanis nem következik az, hogy a kodifikáció a fiatalkorú életkori határát kívánta generálisan két évvel leszállítani. Megítélésem szerint nem oszlatja el a félreértést az utóbbi törvényhez fűzött indokolás sem.” KÓNYA István: A gyermekkor. In: KÓNYA István (szerk.): *Magyar Büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára I. kötet.* Budapest, HVG-ORAC, 2013. 97.

20 pl. a miniszteri indokolás szerint: A tizenkettő-tizenégy év közötti gyerekek körében is egyre nagyobb mértékben elterjedt az erőszakos érdekérvényesítés, ezért szükséges a büntethetőségi korhatár módosítása, a kirívóan agresszív, élet ellen irányuló bűncselekményt megvalósító gyermekkorúak büntetőjogi felelősségre vonása és egyes súlyos bűncselekményeknél a büntethetőség korhatárának leszállítása tizenkét évre. Az ilyen bűncselekményt

indokolást nem találunk, hogy miért csak a 12 és 14 éves korosztály vonatkozásában szükséges a belátási képesség vizsgálata.

Álláspontom szerint belátási képesség mibenléte számos kérdést vet fel, különösen annak korábbi klasszikus értelmével összevetve.

Az új Btk. folyamányaként megjelent definíciók a belátási képességet mint erkölcsi tartalmú követelményt tekintik,²¹ mely az elkövető szellemi-értelmi fejlettségét jelöli. A kapcsos kommentár szerint a belátási képességnek leginkább a jogtörténeti előzményként felhozott értelmi-erkölcsi fejlettség felelhet meg,²² Domonkos Andrea szerint a belátási képesség vizsgálata az elkövető szellemi, erkölcsi érettségét, valamint önkontrollját elemző folyamat.²³

Nagy Ferenc álláspontja szerint is a belátási képesség fogalmának a jogtörténeti előzményből ismert értelmi, erkölcsi fejlettség felelhet meg. Ugyanakkor szerinte a bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges „belátás” nem beszámítási képességet jelentő kategória, és a kettő nem azonosítható, így a 12. illetve 14. év alatti életkor nem a beszámítási képesség hiányát jelenti. (Szerinte egyébként tévesen a beszámítási és a belátási képesség „összemosását” tartalmazza a büntetőjogi legfőbb ügyész helyettes 5/2013. (VII. 31.) LÜ h. Körlevele is). Álláspontja szerint a belátás megállapítása jogkérdés, így a büntethetőnek ítélt személyek belátási képességének eldöntése helyesen bírói és nem szakértői feladat, ugyanakkor pszichológus vagy más szakértő igénybevétele lehetséges. Szerinte a belátási képesség tartalmilag sem azonosítható a beszámítási képességgel, mivel a belátási képességhez a következmények felismeréséhez szükséges képesség kívántatik meg, de a felismerésnek megfelelő akarati képesség egyértelműen nem törvényi feltétel, nem kell ezt megállapítani, ami a beszámítási képességhez egyébként nélkülözhetetlen. Amellett érvel, hogy tiszta megoldást egy esetleges törvénymódosítás jelentene, méghozzá úgy, hogy a büntethetőséget kizáró okok közé a „belátási képesség hiánya” vagy a „belátási képességet kizáró ok” is bekerülne. Szerinte önmagában már az is téves, hogy a gyermekkor beszámítási képességet kizáró oknak tekinti a gyakorlat.²⁴

megvalósító gyermekkorú magatartásából ugyanis arra lehet következtetni, hogy megfelelő segítség hiányában nem lesz képes a későbbiekben a társadalomba való beilleszkedésre és a törvénytisztelő életmódra, ezért a speciális prevencióhoz mindenképpen szükséges a büntetőjog eszközeinek igénybevétele.

21 HEGEDŰS István - JUHÁSZ Zsuzsanna - KARSAI Krisztina - KATONA Tibor - MEZŐLAKI Erik - SZOMORA Zsolt - TÖRŐ Sándor: Kommentár a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényhez

22 KÓNYA István (szerk.): *Magyar Büntetőjog I-III. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, Hvg Orac, 2013. 96–97.

23 DOMONKOS Andrea: *Büntetőjog I. Általános rész*. Budapest, Patrocinium Kiadó 2015. 77.

24 NAGY Ferenc Alkotmányosan megkérdőjelezhető szabályokról az új Btk. Kapcsán. In: HACK Péter- KOÓSNÉ MOHÁCSI Barbara (szerk.): *Emberök őrzője*Tanulmányok Lőrincz József tiszteletére. Budapest, ELTE Eötvös kiadó. 2014. 131–132.

Mindezek alapján az látható, hogy jelen kor szerzői a belátási képességnek megfeleltetik a cselekvő értelmi, erkölcsi fejlettségét, Nagy Ferenc pedig – eltérően a Csemegi-kódexet követően kialakult fogalmi rendszertől – a beszámítási képességtől teljesen különállónak tekinti azt. Mindez azonban álláspontom szerint teljesen háttérbe fordít azoknak a dogmatikai eredményeknek, mely a korábbi szabályozás kapcsán már *acte clairre* váltak.

Álláspontom szerint a Csemegi kor dogmatikusai tiszta helyzetet teremtettek a belátási képesség, értelmi-erkölcsi fejlettség fogalma kapcsán, a kettőt mereven elválasztva egymástól. Úgy vélem, hogy helyes az, ha megtartjuk a különbözőséget. Ugyanakkor a kor büntetőjogászai a felelősségrevonás kapcsán belátási képességgel szemben a fiatal értelmi-erkölcsi fejlettségének vizsgálatát tartották a helyesnek, mert az fejezte ki azt a fejlődésbeli sajátosságot, amely megkülönbözteti a fiatal elkövetőt a felnőttől. Áttekintve az európai büntető kódexeket, azokban az országban, ahol az életkor mellett egyéb büntethetőségi feltétel jelenik meg, túlnyomórészt a fiatalkorú értelmi, erkölcsi fejlettségét vizsgálják.

Hogyan értékelhető mindezek tükrében a belátási képesség büntető törvénykönyvbe emelése?

Úgy gondolom, hogy üdvözlendő és régi kíváncsalmnak tett eleget az új szabályozás, hogy egy további büntethetőségi feltétel emelt be, ugyanakkor álláspontom szerint helyesebb és dogmatikailag tisztább megoldás lett volna, ha a jogalkotó inkább az értelmi-erkölcsi képesség vizsgálatát írja elő. A jelenlegi szabályozás a korábbi dogmatikai vívmányok tükrében csak félreértés és zavart kelt.

A belátási képesség hiánya a büntetőjogi felelősségrevonás akadályai között hagyományosan a kizáró okok között helyezkedett el, méghozzá az elkövető büntethetőségét beszámítási képességének hiánya miatt zárta ki. Beszámítási képességnek napjainkban elfogadottnak tekinthető meghatározása szerint az az ember azon testi-pszichikai állapota, amelynél fogva képes cselekményét megfelelő társadalmi erkölcsi értékelésben részesíteni és ezen értékelésnek megfelelően cselekedni.²⁵ A beszámítási képesség két elemének napjainkban is a felismerési és akaratni képességet tekintik, s mivel a belátás – a korábbiak szerint – a felismerési képességhez kötődő fogalom, álláspontom szerint rendszertanilag továbbra is azon belül érhető. Valójában jelenlegi, törvény szerinti megfogalmazása sem hagy kétséget efelől.²⁶ Ugyanakkor egyetértek Nagy Ferenc javaslatával, miszerint a belátási képesség fogalmának bevezetésével a büntethetőséget kizáró okok bővítése indokolt. Álláspontom szerint azonban ennek

25 BALOGH Ágnes - TÓTH Mihály: *Magyar Büntetőjog Általános rész*; Budapest, Osiris kiadó, 2015. 112.

26 A Btk 16. §-ában használt fordulat: „a bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges belátás” míg felismerési képesség= bűncselekmény következményeinek felismerésére vonatkozik

szükségét leginkább a Btk. 105. § és a Btk. 16. § közötti inkoherenca indokolja.²⁷ Osztom továbbá Nagy Ferenc álláspontját atekintetben is, hogy a belátási képesség (hagyományos értelme szerint) vizsgálata jogkérdés, melynek megállapítása bírói feladat. Ugyanakkor a július 1-től hatályos büntetőeljárás törvény – a kialakult ügyészégi gyakorlatot alapul véve – a belátási képesség vizsgálatára megfelelő kompetenciával rendelkező igazságügyi szakértők egyesített szakvéleményének beszerzését írja elő.²⁸

Mit vártunk az új Btk.-tól? Azok, akik a fiatalkorúak körében egyéb büntethetőségi kritérium bevezetését óhajtották, látszólag meghallgattak, ugyanakkor véleményem szerint a tényleges reform elmaradt. Igazi változást az hozott volna, ha a jogalkotó minden fiatalkorú elkövető vonatkozásában büntethetőségi feltételként írja elő szellemi-erkölcsi érettségük vizsgálatát. Egy ilyen szabályozás reflektálna azokra a sajátosságokra, mely a fiatal a felnőttől leginkább megkülönbözteti, így, hogy a felnőtté válás egy folyamat, amelynek különböző szakaszaiban az embert eltérő értelmi-erkölcsi-érzelmi fejlettség jellemzi.

Noha az anyagi jog ezen várakozásoktól elmaradt, az új büntetőeljárás kódex a 14 életévüket betöltött fiatalkorú elkövetők esetében lehetővé teszi érettségük-értelmi fejlettségük – az indoklás szerint belátási képességük – szakértői vizsgálatát.²⁹ Teszi ezt úgy, hogy az anyagi jog a fiatalkorúak vonatkozásában szubjektív büntethetőségi feltételt a jövőben sem ír elő. Mindez várhatóan azt eredményezi, hogy az értelmi fejlettség büntethetőségi kategóriából büntetéskiszabási körülménnyé válik. Az viszont vitathatatlan, hogy az értelmi-erkölcsi fejlettség vizsgálata a fiatalkorú fokozottan egyéniesített felelősségrevonását, igazságosabb elbírálást tesz lehetővé.

27 A Btk. 105. §-a szerint fiatalkorú, aki a bűncselekmény elkövetésekor a 12. életévét betöltötte, de a 18-at nem. A hatályos jogunk szerint a fiatalkorú büntetőjogi felelőssége teljes. Ugyanakkor a gyermekkor és fiatalkor határát a Btk. 16. § generálisan 14 évben jelöli. Megjegyzem, hogy álláspontom szerint a 12 és 14 év közöttiek nem válhatnak fiatalkorúvá azért, mert terhükre a Btk. 16. §-ában taxált bűncselekmények egyike róható. A jelenlegi szabályozás helyes értelme álláspontom szerint az, hogy vonatkozásukban már nem érintenek az a szabály, hogy csupán az életkoruk miatt bűncselekmény alanyaivá nem válhatnak. Ennél a hat bűncselekménynél ugyanis az alannyá válás feltétele a 12. életév betöltése.

28 2017. évi XC. törvény 686. §

29 2017. évi XC. törvény 683. § (3) bekezdés

dr. Balázs Péter¹

A TÉNYLEGES ÉLETFOGYTIG TARTÓ SZABADSÁGVESZTÉS KRIMINÁLPOLITIKAI HÁTTERE

Absztrakt

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei ismeretében aligha lehetnek kétségeink afelől, hogy a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés jogilag – jelen formájában – fenntarthatatlan. A hazai állambatalmi szervek ennek ellenére teljes mellszélességgel állnak ki a leg súlyosabb büntetés mellett és ebben álláspontom szerint fontos szerepe van a kriminálpolitikának. Éppen ezért, a tanulmányomban arra keresem a választ, hogy az egyes korszakokban milyen kriminálpolitikai indokok húzódtak meg az életfogytig tartó szabadságvesztés mögött.

1. Bevezető

A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés („TÉSZ”) nemzetközi követelményekkel való összeegyeztethetősége már évek óta egyre komolyabb kérdéseket vet fel, és a jogintézmény felett gyülekező viharfelhők csak nem akarnak eloszlni. Az Emberi Jogok Európai Bírósága („EJEB”) a megreformált – azaz a kötelező kegyelmi eljárással kiegészített – TÉSZ-t sem találta összeegyeztethetőnek az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkével, jóllehet a döntés még nem végleges. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága úgyszintén aggodalmát fejezte ki a magyar szabályozás kapcsán. Ha jogi oldalról közelítjük meg a TÉSZ jogintézményét – különösen az EJEB gyakorlatának figyelembe vételével – egyértelmű iránymutatás rajzolódik ki: még a legkegyetlenebb bűnelkövetőktől sem szabad elvonni a szabadulás reményét.² Nem követelmény tehát az elítéltek feltétel nélküli szabadságra bocsátása, ugyanakkor annak lehetősége az ítélet kiszabása során nem zárható ki.

Úgy tűnik azonban, hogy a jogi érvek egyelőre nem elegendők arra, hogy a TÉSZ felülvizsgálata megtörténjen, annak fenntartására érezhető társadalmi és politikai igény mutatkozik. Ugyanakkor egy büntetési nem alkalmazhatóságát, aligha legalizálhatja önmagában a társadalmi igény – ha ugyanis ezt elfogadnánk, minden bizonnyal még napjainkban is a szankciórendszer részét képeznék a halálbüntetés. Mindez arra mutat

1 Doktorandusz, KRE-ÁJK DI; bírósági fogalmazó, Fővárosi Törvényszék

2 BALÁZSY Péter: Börtönfalak az örökkévalóságnak – a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés hazai szabályozása és nemzetközi keretei, Jogelméleti Szemle, 2018/2. szám. 23-41.

rá, hogy a jogi érvek mellett fontos vizsgálni azt is, hogy milyen kriminálpolitikai indokok húzódnak meg a TÉSZ alkalmazása mögött. Tanulmányomban azt vizsgálom, hogy a különböző időszakokban a jogalkotó mivel indokolta az életfogytig tartó szabadságvesztés szabályozását.

2. Az életfogytig tartó szabadságvesztés indokai a hazai jogalkotásban

Az életfogytig tartó szabadságvesztés gyökerei, már jóval a kodifikáció időszakát megelőzően megjelentek hazánk büntetőjogában: így például az örökös fogságról Luxemburgi Zsigmond 1436. évi 8. dekrétuma rendelkezett. Az önálló börtönbüntetés csak a XVIII. századtól terjedt el hazánkban. A hosszabb ideig tartó szabadságvesztés – a fogvatartás körülményeiből fakadóan – gyakorta az elítélt halálát eredményezte, azaz végső soron ténylegesen életfogytig tartott.³ Valójában azonban a TÉSZ sokkal rövidebb múltra tekint vissza, mint a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségével kiszabott életfogytig tartó szabadságvesztés.

Az 1878. évi V. törvénycikk, azaz a Csemegi-kódex tartalmazta az életfogytig tartó szabadságvesztést. A szabadulás reménye ekkor adott volt minden elítélt számára: akit életfogytig tartó fegyházbüntetésre ítélték, tíz év kitöltését követően – szorgalmuk, valamint jóviseletük okán – közvetítő intézetbe kerülhettek. Erről az igazságügyi miniszter döntött. A feltételes szabadságra bocsátásra tizenöt év elteltével nyílt lehetőség: erről a felügyelő bizottság ajánlása alapján, szintén az igazságügyi miniszter döntött.⁴

A Csemegi-kódex – ellentétben az 1843. évi Deák-féle javaslattal – megtartotta a halálbüntetést, de azt igen szűk körben, csupán a felségsértés súlyosabb eseteire, illetve a gyilkosság büntetése alkalmazta. Mindez szorosan összefüggött az életfogytig tartó fegyházbüntetés szabályozásával. Csemegi Károly kiemeli, hogy e büntetés nélkül jóval több cselekményre lenne halálbüntetés megállapítandó, illetve több kimondott halálos ítélet lenne végrehajtandó. Bár élet és halál között nincs fokozat, mégis ez az egyetlen olyan büntetés, amely a fokozatoság elvét némiképp biztosítani tudja.⁵ Csemegi tehát a halálbüntetés alternatívájaként tekint az életfogytig tartó szabadságvesztésre. Ebből fakad, hogy a TÉSZ alkalmazása szóba sem került: szükségtelen volt, hiszen a legsúlyosabb bűnelkövetőkre nézve fennmaradt a halálbüntetés. Ezért – ahogy Csemegi fogalmaz – „*az életfogytig tartó fegyház mint büntetés, igazságos és szükséges*”.⁶

A büntetőtörvénykönyv általános részéről szóló 1950. évi II. törvény („Btá.”)

3 BELOVICS Ervin: Az életfogytig tartó szabadságvesztéssel kapcsolatos dilemmák. In: Darák Péter – Koltay András (szerk): *Ad astra per aspera*. Ünnepi kötet Solt Pál 80. születésnapja alkalmából. Pázmány Press, Budapest, 2017. 32.

4 1878. évi V. törvénycikk 44-48. §

5 LÓW Tóbiás (szerk): *A magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és a vétségekről és teljes anyaggyűjteménye*. I. kötet. Pesti Könyvnyomda, Budapest, 1880. 281.

6 LÓW (5. l.) 283.

ideológiáját tekintve ugyan alapos változást hozott, ám szankciórendszerben témánk szempontjából lényeges változás nem történt. A törvényjavaslat miniszteri indokolása sem foglalkozik kiemelten az életfogytig tartó szabadságvesztés kérdésével, mindössze annyit említ meg, hogy az nem tekinthető határozatlan tartamú büntetésnek, hiszen az „a szocialista törvényesség követelményeivel ellenkeznek”.⁷

Lényeges változás következett be a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló, 1961. évi V. törvény hatályba lépésével, ugyanis a jogalkotó eltörölte az életfogytig tartó szabadságvesztést. Ennek oka újfent összefügg a halálbüntetéssel. A szocialista büntetőjog meglehetősen ambivalens módon viszonyult a halálbüntetéshez: elméletileg elvetette, azt mégis fenntartotta, sőt kiszélesítette az e körbe vont bűncselekmények számát. A Btá. javaslatának miniszteri indokolása így fogalmaz: „[a] mi a halálbüntetést illeti, kézenfekvő, hogy a kulturális színvonal emelkedése és a szocializmus megvalósítása ezt a büntetést nélkülözhetővé fogja tenni. Ez idő szerint azonban, még nem állunk a fejlődésnek azon a fokán, amely megengedné a halálbüntetés eltörlését.”⁸ A jogalkotó az 1961. évi Btk. kapcsán felülvizsgálta a halálbüntetés és a szabadságvesztés büntetés kapcsolatát és a korábbiaktól eltérő megállapításra jutott.

Az 1961. évi Btk. javaslatának miniszteri indokolása szerint, amennyiben a társadalom védelme érdekében nincs szükség a halálbüntetés alkalmazására, akkor a büntetés célja megvalósulhat határozott tartamú szabadságelvonással is. Az elítélt átnevelése érdekében nincs szükség az életfogytig tartó szabadságvesztésre.⁹ Schultheisz Emil – szembe menve a Btá. javaslatának miniszteri indokolásában írtakkal – lényegét tekintve határozatlan tartalmú szabadságvesztésnek nevezi az életfogytig tartó szabadságvesztést és kiemeli, hogy az nem alkalmas a nevelés előmozdítására.¹⁰

Ez az érvelés azonban tévútnak bizonyult és ezt idővel a jogalkotó is belátta: az 1971. évi novellával¹¹ visszavezette az életfogytig tartó szabadságvesztést, mégpedig homlokegyenest ellenkező indokokkal. A javaslat miniszteri indokolása kitér arra, hogy a halálbüntetés és a határozott ideig tartó szabadságvesztés leghosszabb tartama között indokolatlanul nagy a távolság. Hangsúlyozza a halálbüntetés kivételes jellegét. Kiemeli, hogy a bírói gyakorlatban problémát okozott az, ha erős indokok szóltak az elkövető társadalomból való végleges kiiktatása mellett, de mégis volt remény a megjavítására. Az indokolás utal arra is, hogy az 1961. évi Btk. csak az egyéni nevelés oldaláról vizsgálta az életfogytig tartó szabadságvesztés intézményét, ugyanakkor figyelembe kell venni az általános visszatartás szükségességét is, ami egyértelműen

7 Az 1950. évi II. törvény javaslatának 32. §-ához fűzött miniszteri indokolás.

8 Az 1950. évi II. törvény javaslatának 31. §-ához fűzött miniszteri indokolás.

9 BELOVICS (3. lj.) 33.

10 SCHULTHEISZ Emil: Az új büntetőtörvénykönyv tervezetének általános részéről, Jogtudományi Közlöny, 1960/12. szám. 656.

11 A Büntető Törvénykönyv módosításáról és kiegészítéséről szóló 1971. évi 28. törvényerejű rendelet.

ezen intézmény alkalmazása mellett szól. „Azokban az esetekben, amikor a büntetési célokra figyelemmel indokoltnak látszik az elkövető végleges kirekesztése a társadalomból, de nem teljesen kizárt az átnevelés lehetősége sem, egyedül ez a büntetés nyújt kielégítő megoldást. Ha az átnevelhetőséghez fűzött remények valóra válnak, az elítélt a feltételes szabadságra bocsátással visszanyerheti szabadságát. Azokban az esetekben tehát, amikor arra nincs szükség, a szabadságvesztés nem tart az elítélt életének végéig.”¹²

Ezt követően, az életfogytig tartó szabadságvesztés körüli viták sokáig nyugvópontra jutottak és csak a TÉSZ bevezetésével kerültek ismét napirendre.

3. A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés indokai a hazai jogalkotásban

Jóllehet, a TÉSZ csak a rendszerváltozást követően vált a jogunk részévé, ahhoz hasonló szankciók mégis fellelhetők a korábbi büntetőjogunkban is. A XX. század első felében Európa-szerte elterjedt szankció volt a szokásszerű bűnözőkkel szemben alkalmazott határozatlan tartamú szabadságvesztés-büntetés. Magyarországon az 1910-es években jelent meg dologház elnevezéssel, a 1920-as évek végétől pedig már szigorított dologházzal rendelkeztek a jogszabályok, amely esetében a büntetés valóban az elítélt életének végéig is tarthatott, hiszen nem került felső határ meghatározásra.¹³

Bár vannak, akik határozatlan tartamú szabadságvesztésként tekintenek a TÉSZ-re is, valójában mégsem tekinthető annak. Nagy Ferenc szerint „*az életfogytig tartó szabadságvesztés határozatlansági mozzanata, hogy e büntetés az elítélt élete végéig is tarthat, ennek időpontja pedig eleve bizonytalan*”.¹⁴ Álláspontom szerint, a bizonytalansági faktor az, amivel el lehet határolni az életfogytig tartó szabadságvesztést és a határozatlan tartamú szabadságvesztést: míg az előbbi egy konkrét, biztosan bekövetkező eseményig – az elítélt haláláig – tart, addig az utóbbi esetében a büntetés tartama konkrét eseményhez, feltételhez sincs kötve, vagy ha van is, az komoly bizonytalanságot hordoz magában – például: ellenkező döntésig; amíg az szükséges; amíg annak indokai fennállnak. Hazánkban a kényszergyógykezelés rendelkezik ilyen vonásokkal.

A TÉSZ első gyökerei, a büntető jogszabályok módosításáról szóló 1993. évi XVII. törvény nyomán jelentek meg a büntetőjogunkban: e jogszabály a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi törvény 47/A. § (4) bekezdését azzal egészítette ki, hogy „*nem bocsátható feltételes szabadságra az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt, ha ismételten életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélik*”.¹⁵ A törvényjavaslat miniszteri indokolása

12 Az 1971. évi 28. törvényerejű rendelet javaslatának általános indokolása, valamint az 5. §-ához fűzött miniszteri indokolás.

13 MEZEY Barna: A hosszú tartamú szabadság-büntetés a jogtörténetben, Börtönügyi Szemle, 2005/2. szám. 6.

14 NAGY Ferenc: A hosszú tartamú szabadságvesztés büntetőjogi kérdéseiről: rövid hazai áttekintés és nemzetközi kitekintés alapján, Börtönügyi Szemle, 2005/2. szám. 11-12.

15 1993. évi XVII. törvény 6. §

általánosságban a hazánkban végbement változásokkal, az Alkotmányban megjelent új intézményekkel, a halálbüntetés eltörlésével, a társadalom értékrendjének módosulásával, és az új, büntetőjogi üldözést kívánó magatartásformák megjelenésével indokolta a Btk. módosítását.¹⁶

Az életfogytig tartó szabadságvesztésre vonatkozó szabályozás módosítása során kiemelten fontos indok volt a halálbüntetés eltörlése. Pálinkás György a halálbüntetés kapcsán megjegyezte, hogy *„egy félkarúvá torzított szankciórendszer hatásfoka törvénytisztelettel csak gyengülhet, mert a büntetés generális célja – a társadalom fokozott védelme – egyértelműen igényli (igényelné) a tisztas állampolgárok közösségéből a különösen veszélyes elemek végleges kirekesztését”*.¹⁷ Noha a jogalkotás során ennyire radikális álláspontok nem jelentek meg, a jogalkotó elkezdte keresni annak lehetőségét, hogy miként lehetne a halálbüntetést pótolni. Erre a TÉSZ intézménye bizonyult a leghatásosabb megoldásnak. Mindez nem esett egybe a halálbüntetés eltörlésével, hanem közel két évtizeden keresztül, fokozatosan vált a jogrendszerünk részévé. Ez részben azzal magyarázható, hogy a rendszerváltozást követően Magyarország kriminálpolitikáját az útkeresés jellemezte: az egymást váltó kormányok igen eltérő kriminálpolitikát fogalmaztak meg, így arra sem volt lehetőség, hogy azok helyességéről kellő tapasztalat álljon rendelkezésre.

Másrészt a halálbüntetés eltörlésekor nem is volt előre látható, hogy milyen kihívásokkal kell majd a hazai bűnüldözésnek, igazságszolgáltatásnak megküzdenie – elsősorban a szervezett bűnözés terén. Bócz Endre kiemeli, hogy elterjedté vált a vendéglátóhelyek, szórakozóhelyek zsarolása, az ún. védelmi pénz beszédése, valamint az uzsorakölcsönök nyújtása. Az igazságszolgáltatás akadozása, az állami végrehajtás alacsony eredményességi szintje miatt a pénzbehajtás egész üzletággá nőtte ki magát, mindez félig-meddig legális cégekbe szerveződve. Felerősödött a kábítószer-bűnözés. A prostitúció és a leánykereskedelem szintén virágzó üzletággá nőtte ki magát. Az embercsempészet más szegmensben is jelentősen megnőtt. A szervezett bűnözés másik nagy csoportját azok a szervezetek adták, akik legális eljárásokra, tevékenységekre létrehozott szervezetekben, társaságokban alakították ki a szervezett bűnözést (például őrző-védő cégek).¹⁸ Ennek eredménye volt, hogy a bűncselekmények száma soha nem látott magasságokba emelkedett. Joggal nevezhetjük a hazai kriminalitás legsötétebb éveinek az 1990-es éveket, hiszen annyi bűncselekményt, mint akkor, sem előtte, sem utána nem követtek el. Ezen körülmények mind-mind arra mutattak, hogy meg kellett találni a halálbüntetés megfelelő alternatíváját.

Az 1993-ban bevezetett rendelkezés napjainkban is hatályban van, ám annak tényleges alkalmazására nem került sor. A TÉSZ kiterjesztése – és ezáltal a szankció alkalmazása – a büntető jogszabályok módosításáról szóló 1998. évi LXXXVII. tör-

16 Az 1993. évi XVII. törvény javaslatának általános indokolása.

17 PÁLINKÁS György: Requiem egy jogintézményért, *Belügyi Szemle*, 2001/6. szám. 68-69.

18 BÓCZ Endre: „Egy államügyész vallomása...” A szervezett bűnözés elleni küzdelem ügyészi tapasztalatai Magyarországon, *Belügyi Szemle*, 1997/7-8. szám, 13-15.

vény nyomán történt meg. 1999. március 1-jétől a bíróságoknak lehetősége van arra, hogy a feltételes szabadságra bocsátást az életfogytig tartó szabadságvesztés során – mérlegelés alapján – kizárják. Amennyiben a bíróság a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét nem zárta ki, úgy annak legkorábbi időpontját az ítéletben meghatározta. A bíróságok mérlegelési lehetősége igen tág volt, hiszen bármilyen – 20 évnél, illetve el nem évülő bűncselekmények esetén 30 évnél távolabbi – időpontot meghatározhattak. A gyakorlatban a legtávolabbi időpont 50 évben került meghatározásra.

A törvényjavaslat miniszteri indokolása szerint a módosítás célja az volt, hogy a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége szűkebb körű legyen. Az indokolás általánosságban a büntetőjog szigorítását jelöli meg fő célként, de az nem terjed ki a büntetőjog egészére, így például a „kis kriminalitásra” sem. Kiemelt fontosságú volt – a fentebb felvázolt problémák okán – a szervezett bűnözés elleni hatékonyabb fellépés és a büntetés kiszabási gyakorlat szigorúbb irányba terelése. Az indokolás hangsúlyozza, hogy a büntetőjognak találkoznia kell a társadalom érzületével.¹⁹ Domokos Andrea utóbbival kapcsolatban kiemeli, hogy míg az 1998-as kriminálpolitika fontos célkitűzése volt a társadalom általi elfogadottság, addig a 2003-as kriminálpolitika már nem találta ezt helytállónak, hangsúlyozva, hogy a laikus társadalom szigorítás iránti igénye nem lehet a kriminálpolitika alapja.²⁰

Noha a miniszteri indokolás hangsúlyozza, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztés szerepe nem vethető össze a halálbüntetéssel, mégis láthattuk a fentiekből, hogy a két büntetés története mennyire összefonódott. Ez a kapcsolat megmaradt a halálbüntetés eltörlését követően is, hiszen a TÉSZ lehetősége fel sem merült a halálbüntetés alkalmazásának idején, éppen a halálbüntetés eltörlése kapcsán került középpontba.

A következő fontos változást a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló 2010. évi LVI. törvény hozta. Bevezetésre került a „három csapás” szabály, amely több esetben – erőszakos többszörös visszaesőkre, bünszervezetben való elkövetés egyes eseteire – előírta a feltételes szabadságra bocsátás kizárását, azaz a TÉSZ kötelező alkalmazását.

A törvényjavaslat miniszteri indokolása – ahhoz képest, hogy egy kiemelten fontos kormányzati célt emelt jogi szintre – igencsak semmitmondó lett, gyakorlatilag csak a jogszabályszoveget ismétli, míg a „három csapás” kapcsán megjegyzi, hogy azért került beillesztésre, mert ez a „*választók által támogatott büntetőpolitikai intézkedés.*”²¹ A Nemzeti Együttműködés Programja is kitér a TÉSZ-re, kiemelve, hogy azt sokkal több esetben kell alkalmazni. A „három csapás” törvényt úgy jellemzi, hogy az maga lesz

19 Az 1998. évi LXXXVII. törvény javaslatának általános indokolása, valamint az 5. §-ához fűzött miniszteri indokolás.

20 DOMOKOS Andrea: A büntetőpolitika változásai Magyarországon. Jog és Állam 11. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2008. 64.

21 A 2010. évi LVI. törvény javaslatának általános indokolása.

a visszatartó erő. A szigor, a büntetési tételek emelése, és az életfogytig tartó szabadságvesztés meg fogja fékezni a bűnözést.²² Noha ez a program inkább tekinthető egy választók felé irányuló ünnepélyes deklarációnak, mintsem szakmai anyagnak, mégis több információ-tartalma van, mint a törvényjavaslat miniszteri indokolásának. Ez alapján a TÉSZ fenntartása mellett felhozható legfontosabb kriminálpolitikai indok, annak elrettentő hatása.

Kriminálpolitikai szempontból az ezt követő időszak nem hozott különösebb változást, mindössze a kötelező kegyelmi eljárás került bevezetésre, amellyel hazánk megpróbált megfelelni a nemzetközi elvárásoknak – inkább kevesebb, mint több sikerrel.

4. Összegzés

Az életfogytig tartó szabadságvesztés kriminálpolitikai indokainak változását – immáron 140 éves távlatból – a következőképpen lehetne jellemezni: míg a Csemegi-kódex idején úgy tekintettek e büntetésre, mint amivel elkerülhető a halálbüntetés alkalmazása, addig a TÉSZ napjainkban inkább a halálbüntetés egyes vonásainak apró visszacsempészését jelenti a jogba.

Kétségtelenül indokolt az, hogy egyes bűnelkövetőket – a társadalom védelme érdekében – izoláljunk és ennek nincs is nemzetközi akadálya, mindössze a – szabaduláshoz való – remény joga nem vehető el az elítélttől már az ítélethozatal során. Ezen követelményeknek a jogintézmény céljának lényeges csorbítása nélkül eleget lehet tenni – mint ahogy számtalan európai országnak sikerült is –, tehát a remény joga nem jelent feltétlen szabadulást. Ennek hazai elfogadását azonban kétségtelenül nehezíti az, hogy az aktuális kriminálpolitika sarokköve lett a TÉSZ. Ez jó példája annak, hogy milyen veszélyeket rejt, amikor a kriminálpolitikát a választók, azaz a közvélemény kedvére, igényeire igazítják, vagyis azt politikai célok érdekében használják fel. Aranyigazság, hogy a leggátlástalanabb bűnelkövetőkkel szemben aligha létezik olyan büntetés, amit a közvélemény ne támogatna. Ha pedig ezt a büntetést a bűnözés megfékezésének egyik legfőbb eszközeként tüntetik fel, akkor valóban nehéz lesz egy jogilag fenntarthatatlanná vált büntetés elengedése. Éppen ebből fakad, hogy a TÉSZ – kényszerű – eltörléséhez egyelőre nem elengedők a jogi érvek, szükséges lenne a kriminálpolitika kiigazítása is.

22 A Nemzeti Együttműködés Programja, 46. <http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf> (letöltés: 2018.07.15.)

dr. Bergendi-Rácz Diána

GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK FELELŐSSÉGÉNEK VIZSGÁLATA A KELLÉKSZAVATOSSÁGI JOG ÉRVÉNYESÍTÉSÉNEK ESETKÖRÉBEN¹

Absztrakt

A gazdasági társaságok szerepe és befolyása a kereskedelmi folyamatok terén vitathatatlan. Ezt az egyértelmű és megingathatatlan helyzetet igyekeznek a teljesség igénye nélkül alátámasztani jelen tanulmány a kellékszavatossági jog érvényesülése és érvényesítése körében, mind a gazdasági társaságok egymás közötti, mind a fogyasztókkal szemben tanúsított magatartására tekintettel. Az adott helyzetben elvárható magatartás alapelve alól a gazdasági társaságok sem jelenthetnek kivételt, ráadásul a kellékszavatosság esetében a felelősségük szigorodik, objektívvá válik: kijavítás vagy kicserélés, az árleszállítás és az elállás együttese jelenik meg minden hibás teljesítés elsődleges orvoslásaként. Az előforduló vitás helyzetek és abból született bírósági ítéletek számát tekintve, indokolt ezen kérdéskör alapos szemügyre vétele, nemcsak a gazdasági társaságok egymás közötti, de a fogyasztókkal kötött szerződések esetében is. Fontos leszögezni, hogy szerződésszegéssel okozott hiba orvoslásának minden egyes esetben szinte azonnal meg kell történni, illetve annak oly módon és időben szükséges az elvégzése, hogy a további károsodástól megóvja a sérelmet elszenvedett felet, ugyanakkor nagyobb terhet ne rójon a szerződésszegő félre. A kérdés természetesen továbbra is nyitott (és megválaszolásra jelen tanulmány csak javaslatokkal élhet, tekintettel a téma nagyságára): vajon hogyan és milyen eszközei vannak a gazdasági társaságoknak a magyar polgári jog szerinti kellékszavatossági rendszerben.

1. Bevezetés

Jelen tanulmány a teljesség igénye nélkül kívánja bemutatni a kellékszavatossági jogok érvényesülésének kardinális pontjait, a gazdasági társaságok egymás közötti, valamint a fogyasztókkal szembeni szerződéses kapcsolatait. A gazdasági társaságok ezen felelősségi jogát jelenleg a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.) szabályozza. A korábban hatályos jogszabályok megváltozásának jogpolitikai és jogtörténeti aspektusainak tárgyalásától elsősorban a téma nagyságára és a terjedelmi korlátokra tekintettel, jelen írás eltekint.¹

¹ lásd bővebben: KOVÁCS László: Változások a vállalkozási szerződés szabályozásában, Cég-hírnök, 2015/7., 4-10.; KOVÁCS László: Változások a szerződésszegés szabályozásában II.,

2. Kellékszavatosság érvényesülése a gazdasági társaságok egymás közötti szerződéseiben

A kellékszavatosság, mint a szerződés hibás teljesítésének legfontosabb jogkövetkezménye, egyfajta helytállási kötelezettség annak érdekében, hogy a felek közötti szerződés az abban foglalt (minőségi és mennyiségi) követelményeknek megfeleljen. Objektív jellegű helytállási kötelezettség, mivel független attól, hogy a kötelezett hibája vagy mulasztása okozta a fennálló helyzetet.² Tekintettel arra, hogy a hibás teljesítés a szerződésszegés egyik esete, „ennek megfelelően a jogosult a hibás teljesítés miatt kellékszavatossági igényét csak a vele szerződéses kapcsolatban álló kötelezettel szemben érvényesítheti. Ezen nem változtat az sem, ha a hibát ténylegesen a kötelezett közreműködője okozta, vagy ha a szolgáltatás ténylegesen szerződések láncolatán keresztül jutott el a jogosulthoz és a hiba bekövetkezése a láncolat valamely korábbi szereplőjének magatartására vezethető vissza. A szerződés kötelezettje ugyanis a kellékszavatosság szabályai szerint, a jogosulttal szemben ezekért a személyekért is helytáll; a jogosult a kötelezett közreműködőjével vagy a szerződési láncolat korábbi szereplőivel szemben kellékszavatossági igényt nem érvényesíthet.”³

Kellékszavatossági igénye alapján a jogosult választása szerint:

- a) kijavítást vagy kicserélést igényelhet, kivéve, ha a választott kellékszavatossági jog teljesítése lehetetlen, vagy ha az a kötelezettnek – másik kellékszavatossági igény teljesítésével összehasonlítva – aránytalan többletköltséget eredményezne, figyelembe véve a szolgáltatás hibátlan állapotban képviselt értékét, a szerződésszegés súlyát és a kellékszavatossági jog teljesítésével a jogosultnak okozott érdeksérelmet; vagy
- b) az ellenszolgáltatás arányos leszállítását igényelheti, a hibát a kötelezett költségére maga kijavíthatja vagy mással kijavíttathatja, vagy a szerződéstől elállhat, ha a kötelezett a kijavítást vagy a kicserélést nem vállalta, e kötelezettségének megfelelő határidőn belül, a jogosult érdekeit kímélve nem tud eleget tenni, vagy ha a jogosultnak a kijavításhoz vagy kicseréléshez fűződő érdeke megszűnt.⁴

Céghírnök, 2015/11., 3-4.; KOVÁCS László: Változások a szerződésszegés szabályozásában VI., Céghírnök, 2016/4., 11-14. SZALMA József: Felelősség a szerződésszegésért, Jogtudományi Közlöny, 2015/4., 190-192.; SZALMA József: Szerződésen kívüli (deliktualis) felelősség az európai és a magyar magánjogban – különös tekintettel a magyar Ptk újrakodifikálására, Budapest, Miskolc, Debrecen, Újvidék, ELTE ÁJK – Bíbor Kiadó, 2008, 381-382, 417-418.; Dr. Wellmann György: A szerződések általános szabályai az új Ptk.-ban, <http://ptk2013.hu/szakcikkek/wellmann-gyorgy-a-szerzodesek-altalanos-szabalyai-az-uj-ptk-ban-ii-resz/3611> (2018.05.21.)

2 A hibás teljesítés miatt a kártérítési felelősség alóli mentesülésről – lásd bővebben: Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz. Wolters Kluwer Kiadó 2014. 2. kötet, 1607.

3 BÍRÓ György; FARKAS Attila László; FUGLINSZKY Ádám; KISFALUDI András; MOLNÁR Ambrus; PETRIK Béla; VÉKÁS Lajos; WELLMANN György: Polgári Jog – Kötelmi jog, Első és Második rész, Budapest, HVG-Orac Lap-és Könyvkiadó Kft., 2013. 289.

4 Ptk. 6:159. § (2) bekezdés

A Ptk. úgynevezett két lépcsős rendszerbe sorolja a szavatossági jogokat. Az első lépcsőhöz tartozik a kijavítás, illetve a kicserélés, mint a hiba természetbeni orvoslásának lehetősége. Az egyéb, a hibás teljesítés pénzbeli orvoslását, illetve a jogviszony felszámolását biztosító, ún. második lépcsőbe tartozó szavatossági jogok pedig további feltételek fennállása esetében választhatók.⁵ Az előbb említett kijavítás, kicserélés eseteit nem mindig lehet érvényesítenie az arra jogosult félnek. Erre szolgálhat példaként, ha a választott kellékszavatossági jog teljesítése lehetetlen, vagyis a szolgáltatás hibája javíthatatlan, vagy nem cserélhető ki a dolog. Nem teszi lehetetlenné azonban a kijavítást az, hogy a hibásan teljesítő kötelezettnek már nincsenek a javítási munka elvégzésére alkalmas saját szakemberei, illetve hogy a hibát okozó szervezeti egysége megszűnt. A kijavítás ugyanis ilyenkor is elvégezhető.⁶ Hasonlóan egy nemrégén hozott Kúriai döntés megállapította, hogy a pert megelőzően a hibás teljesítés orvoslásaként a felek között létrejött, kijavításra vonatkozó megállapodás a jogosultnak az ún. első lépcsőbe tartozó szavatossági jogok (kijavítás, kicserélés) közötti választásnak minősül. Ettől csak akkor lehet eltérni, ha a választott igény teljesítése lehetetlen, illetve, ha az eltérés nem eredményez a kötelezettnek aránytalan többletköltséget.⁷

A második lépcsőbe tartozó kellékszavatossági jogok választására a Ptk. szerint három esetben kerülhet sor:

- ha a kötelezett a kijavítást vagy a kicserélést nem vállalta,
- ha a kijavítást vagy kicserélést – a dolog tulajdonságaira és a jogosult által várható rendeltetésére figyelemmel – a kötelezett megfelelő határidőn belül, a jogosult érdekeit kímélve nem tudja elvégezni, vagy
- ha a jogosultnak a kijavításhoz vagy kicseréléshez fűződő érdeke megszűnt.

Fentiek alapján megállapítható, hogy amíg az első lépcsőhöz tartozó szavatossági igényérvényesítéshez elegendő volt a hiba, mint a nem szerződészerű teljesítés során keletkezett és fennálló körülmény megléte, addig a második lépcsőfok igénybevételéhez már az előbbieken felsoroltak valamelyikének a megléte szükségeltetik. A Kúria továbbra is irányadó 1/2012. (VI. 21.) PK véleményének (továbbiakban: PKv.) 3. pontja szerint „[...]az ún. második lépcsőbe tartozó szavatossági jogok érvényesítésének nem szükségképpen előfeltétele az, hogy a jogosult előzetesen eredménytelenül felhívja a kötelezettet a dolog kijavítására vagy kicserélésére. [...] A jogosult ugyanis – egyéb megfelelő módon – ilyen előzetes felhívás hiányában is bizonyíthatja azt, hogy a kötelezett a kijavítási vagy kicserélési kötelezettségének a Ptk. 6:159. §-a (2) bekezdésének b) pontjában meghatározott felté-

5 FARKAS Attila, WELLMANN György: A hibás teljesítés bírói gyakorlata I., Gazdaság és Jog 2012/3. 8-11.; CZIRFUSZ György: Szavatosság és/vagy kártérítés a hibás teljesítés miatt, Polgári Jogi Kodifikáció, 2007/4. 31-35.

6 BH 1988.191.

7 BH 2017.12.402.

telekkel nem tudna eleget tenni, vagyis fennáll az ún. második lépcsőbe tartozó szavatossági jogok érvényesítésének feltétele.”

A második lépcsőbe tartozó árleszállítás⁸ esetén túl, az elállás esetében a Ptk. külön is előírja az arányosság elvének figyelembevételét annak kimondásával, hogy jelentéktelen hiba miatt elállásnak nincs helye.⁹

3. Kellékszavatossági jog a bírói gyakorlatban

Az elállási jog gyakorlásáról számtalan bírósági eset született, többek között a Debreceni Ítéltábla tavalyi évben hozott döntése, amely ügyben az elállási jogát kívánta gyakorolni az a szerződő fél is, akinek keresetét végül az Ítéltábla elutasította és az ügyben elsőfokú bíróság által hozott határozatot helybenhagyta. Az elsőfokú bíróság fellebbezett ítéletében megállapított tényállás szerint, az alperes 2012-ben leállította az általa használt egyik technológiai sort és az azon található berendezéseket eladta a felperesnek. A felperes a berendezéseket a romániai telephelyén kívánta üzembe helyezni, ennek érdekében azokat az ehhez szükséges mértékben felújította. Mivel a felperesnek a gépek romániai üzembe helyezésével kapcsolatos terve meghiúsult, ezért a korábban megvásárolt berendezéseket eladta az alperesnek. Utóbb a felperes ismét lehetőséget látott a berendezések üzemeltetésére, ezért 2014-ben kelt adásvételi szerződésekkel újból megvásárolta azokat. A 2014. március 10. napján kelt szerződés szerint az alperes, mint eladó eladta a felperesnek, mint vevőnek a szerződésben meghatározott 2 db – az egyik 1990-ben, a másik 1991-ben gyártott – meghatározott típusú trikantert, összesen 27 000 000 Ft + áfa vételárért. A peres felek között 2014. április 9-én létrejött adásvételi szerződéssel az alperes eladott a felperesnek 1 db meghatározott típusú, 2002-ben gyártott sterilizátort, 23 500 000 Ft + áfa vételárért. A fizetési határidőt és a teljesítési határidőt ugyanúgy határozták meg, mint a 2014. március 10-én létrejött adásvételi szerződésben. Továbbá a peres felek 2014. május 5-én is kötöttek egy adásvételi szerződét, amelyben az alperes 1 db meghatározott típusú finom aprítót adott

8 Az árleszállítás elsődleges rendeltetése a szolgáltatás és ellenszolgáltatás közötti egyenértékűség biztosítása az ellenszolgáltatás megfelelő csökkentésével. Erre példaként szolgálhat a Kúria egyik nemrégén meghozott döntése: I. A megfelelő árleszállítás iránti szavatossági igény rendeltetése a felek szolgáltatása és ellenszolgáltatása között a hibás teljesítés folytán megbomlott egyenértékűség, értékegyensúly biztosítása. Ez nem azonos a javítási költség megtérítésével.

II. Az árleszállítási igény érvényesítésénél nem a hibás dolog forgalmi értékéből, hanem a szerződés szerinti vételárból kell kiindulni.

III. Az árleszállítás mértéke („megfelelősége”) meghatározásánál az eset összes körülményéből kell kiindulni; jelentősége van a hiba jellegének, mértékének, az értékcsökkentő és a használhatóságot, valamint az élettartamot befolyásoló, továbbá az esztétikai hatásnak (BH 2017.7.225)

9 Ptk. 6:159. § (3) bekezdése

el a felperesnek, 49 700 000 Ft + áfa vételárért. A fizetési feltételeket és a teljesítési határidőt a 2014. március 10-ei szerződésben rögzítettekkel egyezően határozták meg. A mindhárom szerződés tárgyát képező berendezések átadás-átvételéről 2014. június 26. napján készült jegyzőkönyv szerint, a vevő az átadás-átvétel során semmilyen kifogást nem emelt a berendezésekkel kapcsolatban, így az eladó maradéktalanul eleget tett a szerződésben vállalt kötelezettségeinek. Mivel a vevő technikai okokból a berendezések elszállítását nem tudta megoldani, az eladó vállalta, hogy azokat továbbra is térítésmentesen tárolja a telephelyén az elszállítás időpontjáig és gondoskodik azok felelős őrzéséről, állagmegóvásáról. A felperes 2014. július 31. napján ellentételezéssel megfizette az alperes részére a teljes vételárát. A felperes alkalmazottai 2014. november 27. napján megvizsgálták az adásvételi szerződések tárgyát képező berendezéseket, és azt állapították meg, hogy azok nem felújított állapotúak. A felperes a 2015. február 24. napján kelt levelében, majd a 2015. április 21. napján kelt levelében is elállt a szerződésektől arra hivatkozva, hogy mindeddig nem került sor a berendezések birtokbaadására és hogy a berendezések forgalmi értéke lényegesen alacsonyabb a vételárnál. Felhívta az alperest a vételár visszafizetésére. Az alperes a felhívásnak nem tett eleget. A felperes a keresetében 127 254 000 Ft megfizetésére kérte kötelezni az alperest. Állította, hogy az alperes hibásan teljesített, az adásvételi szerződések tárgyát képező berendezések nem voltak felújítottak, ehhez képest eltúlzott a szerződésekben kikötött vételár. A felperes szavatossági igényt érvényesített az elállással, ezért álláspontja szerint az alperes köteles a vételárát visszafizetni. Az alperes a kereset elutasítását kérte. Tagadta, hogy hibásan teljesített, állította, hogy a berendezések felújítottak voltak, hiszen éppen a felperes végezte azok felújítását. Arra is hivatkozott, hogy a felperes a berendezéseket megtekintett állapotban vásárolta meg, ha azok esetlegesen valamilyen hibában szenvedtek, ezekről a hibákról a felperesnek tudomása volt. Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét alaptalannak találta és elutasította azt. Az Ítélet tábla ítéletében kifejtette, hogy az adásvételi szerződések is tartalmazták azt, hogy a felperes megtekintette a gépeket, ezért ismernie kellett a neki eladott berendezések tényleges állapotát. Ilyen körülmények alapján, a Ptk. 6:157. § (1) bekezdése szerint, a kötelezett (alperes) hibás teljesítése nem állapítható meg, erre hivatkozva a felperes nem volt jogosult a Ptk. 6:159. § (2) bekezdés e) pontja szerinti elállási jogát gyakorolni.¹⁰

A szerződéstől való jogszerű elállásra adhat okot, ha a megvásárolt technikai berendezés üzemeltetése során rendkívül nagyszámú meghibásodás következett be, és a jövőben is sorozatos – bár javítható – hibák előfordulásával kell számolnia.¹¹ Ehhez kapcsolódhat, a bírói gyakorlatból is már ismert esetkör, amelyben a kötelezett a hibát hosszú időn keresztül nem javítja ki, vagy többször eredménytelenül kísérli meg kijavítani, illetve ha sorozatosan újabb hibák jelentkeznek és emiatt a jogosult

10 Debreceni Ítélet tábla Gf.30117/2017/11. számú határozata

11 BH 1982.12.522.

a dolgot nem tudja folyamatosan rendeltetésszerűen használni. A jogosulttal, illetve a szerződéses szolgáltatással szembeni bizalomvesztés, a szerződés tárgyát képező dolog megtartásához fűződő érdek megszűnése tehát az elállás jellemző indokai.¹²

A Ptk. lehetőséget biztosít arra, hogy a jogosult a választott kellékszavatossági jogáról másra térhet át. Az áttéréssel okozott költséget köteles a kötelezettnek megfizetni, kivéve, ha az áttérésre a kötelezett adott okot, vagy az áttérés egyébként indokolt volt.¹³ Ilyen indoknak minősülhet, ha a kötelezett az elvárható időn belül nem végezte el a javítást vagy a javítás nem volt megfelelő.¹⁴ A PKv. 9. pontja e kérdéskörben akként foglal állást, hogy „a jogosult a polgári perben alapvetően akkor térhet át az általa eredetileg választott szavatossági jogról másikra, ha a Pp. szabályai a keresetváltoztatást lehetővé teszik”.

A tapasztalatok szerint, a gazdálkodó szervezetek a hibás teljesítést gyakran nem ismerik el, szavatossági kötelezettségüket vitatják és emiatt a bíróságok elég nagy számban kerülnek javítás elrendelésére, illetve árleszállítás megfizetésére kötelezés iránti perekre. Az árleszállítás alapjának, a hibával érintett résznek elbírálása a gyakorlatban sok vitát vet fel. A Kúria Gazdasági Kollégiuma akként foglalt állást, hogy a gazdálkodó szervezetek közötti vállalkozási szerződések hibás teljesítése esetén, az árleszállítás alapja a szolgáltatás ellenértéke, ha azonban a hiba a szolgáltatás egészének rendeltetésszerű használatát nem akadályozza, a hibás rész értéke. Az árleszállítás megállapításánál a bíróságnak arra kell törekednie, hogy a megromlott értékegyensúly az ellenszolgáltatás csökkentésével helyreálljon. Ha a kötelezett a hiba kijavítását megfelelő határidőre nem vállalja vagy nem végzi el, a jogosult a hiba kijavításának várható költségét akkor is követelheti, ha a kijavítás még nem történt meg. Ilyen esetben a kötelezettet a kijavítás előrelátható indokolt költségeiben kell marasztalni. Az összeg meghatározásánál az az irányadó, hogy a kijavítás a jogosultnak milyen indokolt költséget okoz. A bíróság a kötelezett kérelme alapján a jogosult hozzájárulása hiányában javítás helyett nem hozhat a kötelezettet árleszállítás, illetve javítási költség megfizetésére marasztaló határozatot.¹⁵

A hiba fent leírt kiküszöbölésének alapja annak felfedezése utáni késedelem nélküli közlése szerződő féllel, szem előtt tartva azt, hogy a közlés késedelméből eredő kárért a hiba orvoslására jogosult felelős.¹⁶ A jogosult kellékszavatossági igénye a teljesítés időpontjától számított egy év alatt évül el.¹⁷ Kovács ezzel kapcsolatban kifejti, hogy „a közreműködő vállalkozó szerződés megszűnéseért az ő megrendelőjével szemben tartozik felelősséggel, azonban azáltal a különbséggel, hogy az elsődleges vállalkozó mindaddig ér-

12 BH 1986.430., BH 1992.263.; BDT 2005.1262

13 Ptk. 6:160. §

14 KOVÁCS László: Változások a szerződésszegés szabályozásában VI., Céghírnök, 2016/4., 12.

15 GK 47.

16 Ptk. 6:162. § (1) és (3) bekezdései

17 Ptk. 6:163. §(1) bekezdése

vényesítheti vele szemben jogait, ameddig ő a megrendelőjével szemben felelősséggel tartozik. Ennek a szabálynak elsősorban a kellékszavatosság tekintetében van jelentősége, hiszen az ebből eredő követelések elévülési ideje – tartós használatra szolgáló dolgok esetén is – Ptk. 6:163. §-ának (1) bekezdése szerint – egy év.¹⁸

A kellékszavatosság jog érvényesítésének kezdeti pontja ez esetben is a hiba felfedezése. A Ptk. strict időtartamot határoz meg: fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés esetén, a hiba felfedezésétől számított két hónapon belül közölt hibát késedelem nélkül közölni kell tekinteni.¹⁹ Abban az esetben, ha a fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződés tárgya használt dolog, a felek rövidebb elévülési időben is megállapodhatnak, azonban egy évnél rövidebb elévülési határidő ebben az esetben sem köthető ki érvényesen.²⁰ Nem számít bele az elévülési időbe a kijavítási időnek az a része, amely alatt a jogosult a dolgot rendeltetésszerűen nem tudja használni. A dolognak a kicseréléssel vagy a kijavítással érintett részére a kellékszavatossági igény elévülése újból kezdődik. Ezt a szabályt kell alkalmazni arra az esetre is, ha a kijavítás következményeként új hiba keletkezik.²¹

A szavatossági igényt a szolgáltatott dolog minden olyan hibája miatt határidőben érvényesítettnek kell tekinteni, amely a megjelölt hibát előidézte. Ha a jogosult a szavatossági igényét a dolognak – a megjelölt hiba szempontjából – elkülöníthető része tekintetében érvényesíti, a szavatossági igény a dolog egyéb részeire nem minősül érvényesítettnek.²² A szavatossági kötelezettség teljesítésével kapcsolatos költségek a kötelezettet terhelik. Ha a dolog meghibásodásában a jogosultat terhelő karbantartási kötelezettség elmulasztása is közrehatott, a szavatossági kötelezettség teljesítésével felmerült költségeket közrehatása arányában a jogosult köteles viselni, ha a dolog karbantartására vonatkozó ismeretekkel rendelkezett, vagy ha a kötelezett e tekintetben tájékoztatási kötelezettségének eleget tett.²³

4. Röviden a fogyasztók és vállalkozások közötti szavatossági jogról

Fogyasztók esetében a kellékszavatossági jogok szintén a Ptk.-ban meghatározott és előbb ismertetett szabályok szerint érvényesülnek, kiegészítve speciális rendelkezésekkel, tekintve, hogy kiemelt jelentőségű csoportról van szó. Vásárláskor a vállalkozás²⁴ köteles a fogyasztót tájékoztatni a székhelyéről, a panaszügyintézés helyéről, ha

18 Kovács László: Változások a vállalkozási szerződés szabályozásában; Céghírnök, 2015/7, 5.

19 Ptk. 6:162. § (2)

20 Ptk. 6:163. § (2)

21 Ptk. 6:163. § (4)-(5)

22 Ptk. 6:165. §

23 Ptk. 6:166. §

24 A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (továbbiakban: Fgytv.) 2. § b) pontja szerint a vállalkozás: aki az Fgytv. 1. § szerinti tevékenységet önálló foglalkozásával vagy

az nem egyezik meg a forgalmazás, illetve értékesítés helyével, a panaszkezelésnek az adott tevékenység, kereskedelmi forma vagy módszer sajátosságaihoz igazodó módjáról, valamint a panaszok közlése érdekében a vállalkozás vagy a vállalkozás ügyfélszolgálatának levelezési címéről és – ha a panaszokat ilyen módon is fogadja – elektronikus levelezési címéről, illetve internetes címéről, telefonszámáról.²⁵ A fogyasztó átlagos képességekkel bíró természetes személy, aki különös szakértelemmel nem rendelkezik, így, mint „gyengébbik felet” a törvény erejénél fogva védelmezni kell²⁶ - ahogy a Fgytv. preambuluma fogalmaz: „[...]fogyasztói érdekek – különösen a biztonságos áruhoz és szolgáltatáshoz, a vagyoni érdekek védelméhez, a megfelelő tájékoztatáshoz és oktatáshoz, a hatékony jogorvoslatához, továbbá az egyesületeken keresztül történő fogyasztói érdekképviselethez fűződő érdekek – védelme”.

Az eltéréseket a Ptk. természetesen a kellékszavatosság Ptk.-ban meghatározott szabályainál helyezte el. A kötelezett a fogyasztói és vállalkozások közötti szerződésekben is hibásan teljesít, ha a szolgáltatás a teljesítés időpontjában nem felel meg a szerződésben vagy jogszabályban megállapított minőségi követelményeknek. Nem teljesít hibásan a kötelezett, ha a jogosult a hibát a szerződéskötés időpontjában ismerte, vagy a hibát a szerződéskötés időpontjában ismernie kellett. Továbbá semmis az a kikötés, amely a hibás teljesítésre vonatkozó szabályoknál meghatározott kellékszavatosságra és a jótállásra vonatkozó rendelkezéseitől a fogyasztó hátrányára tér el.²⁷ „A jogosult a szerződéskötéskor a szolgáltatás tárgyának megvizsgálására nem köteles, ezért azt, hogy a hibát fel kellett-e ismernie, annak feltárásával lehet eldönteni, hogy a szerződés megkötésének körülményei között, a szolgáltatás természetéhez képest a hiba felismerése nem kívánt nagyobb körülmétekintést annál, amit a jogosulttól általában el lehet várni.”²⁸

5. Következtetések

A kellékszavatossági jog érvényesítésének ezen szegmensére történő kitekintéssel megállapítható, hogy mind a gazdasági társaságok egymás közötti, valamint vállalkozás és fogyasztó közötti szolgáltatás teljesítésére irányuló szerződés hibás teljesítése során, a Ptk. meghatározza mind azokat a feltételek érvényesülését és követelmények teljesülését, amely alapján a részes felek élhetnek elsődleges, illetve másodla-

gazdasági tevékenységével összefüggő célok érdekében végzi; lásd még részletesebben: SZABÓ Péter: A fogyasztó fogalma és a fogyasztói szerződés értékelésének egyes kérdései az Európai Unió Bíróságának néhány újabb döntése tükrében; Európai Jog, 2017/1., 1-6.; HÁMORI Antal: A fogyasztó szavatossági és jótállási igénye, Gazdaság és Jog, 2017/12., 22.

25 Fgytv. 17/A. § (1) bekezdése

26 lásd még részletesebben: HÁMORI Antal: A fogyasztók védelme és az új Ptk., Magyar Jog, 2015/5., 257-273.

27 Ptk. 6:157. § (1)-(2) bekezdései

28 KOVÁCS László: Változások a szerződésszegés szabályozásában V., Céghírnök, 2016/3. 14.

gos szavatossági jogukkal. A gyakorlat számtalan, jelen tanulmányban is bemutatott, példával igazolta, hogy a szerződés orvoslásának felelőssége alól a kötelezett fél objektíve felelős, „kibújásra” szinte nincsen lehetősége. Ahogy Eörsi fogalmaz: „*A szavatossági hiba ugyanis bizonytalan jogi helyzetet teremt és ezt a bizonytalanságot célszerű minél hamarabb megszüntetni, bár ugyanakkor kellő időt kell biztosítani arra, hogy a szavatossági hiba kiütőközhessen.*”²⁹

29 EÖRSI Gyula: Kötelmi jog – általános rész, Tankönyvkiadó, Budapest, 1979. 165.

dr. Egri-Kovács Krisztián¹

AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS ÉS A DEMOKRÁCIA KAPCSOLATA

Absztrakt

Jelen tanulmányomban az alkotmánybíráskodás és a demokrácia közötti kapcsolat vázlatos feltérképezésre törekszem, amelyben első lépésként a demokrácia fogalmát tekintem át. Ezt követően abból az állításból indulok ki, hogy a jogállamiság szükségképpeni előfeltétele a demokrácia megvalósulása. Ennek kapcsán röviden a jogállamiság terminológiáját vázolom. A jogállamiság vagy a rule of law kategóriában, meghatározó szerepet játszik a jogalkotó hatalom jogszabályoknak való alárendelése.

A demokrácia és a jogállamiság terminológiák vonatkozásában egységes eljárási és tartalmi alkategóriákat szokás megkülönböztetni. Az eljárási demokrácia a népképviselői szervezetrendszer létrejöttét vizsgálja. A tartalmi értelemben vett demokrácia a döntések tartalmi, anyagi jogszabályok meghozatalára koncentrál. A jogállamiságon belül megkülönböztetett formális eljárás, jogállam fogalom, kizárólag a közjogi érvényesség témakörével foglalkozik. Az anyagi értelemben vett fogalom a jogszabályok Alkotmány vagy Alaptörvény szövegének történő megfelelését vizsgálja, e feladatot az alkotmánybíráskodási szervezetrendszerben lehet ellátni. Az alkotmánybíráskodás, a demokrácia és jogállamiság fogalmakkal való összefüggéseit, kapcsolatát és viszonyrendszerét egy újabb tanulmányban szándékozom részletesebben bemutatni. Jelen tanulmányban az alkotmánybíráskodás és a demokrácia fogalmak közötti összefüggést igyekeztem vázlatosan feltárni.

Bevezető

Legutóbbi írásomban az alkotmánybíráskodás kialakulásával foglalkoztam. Kísérletet tettem az alkotmánybíráskodás fogalmának meghatározására. Az alkotmánybíráskodás antikvitáskori előzményeinek bemutatását követően, az alkotmánybíráskodás körében kialakult modelleket vázoltam.² Jelen tanulmányomban az alkotmánybíráskodás és

1 A szerző a Károli Gáspár Református Egyetem abszolutóriumot szerzett hallgatója. Kamarai jogtanácsos, Heves Megyei Ügyvédi Kamara

2 Az alkotmánybíráskodás kialakulását lásd pl.: Mauro Cappelletti – William Cohen: Az alkotmánybíráskodás története és jelenkori elterjedése. In: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1995. Az alkotmánybíráskodási hatáskörök összefoglalásához lásd: TÉGLÁSI András: Az alkotmánybíráskodás modelljei, 135-141. o. In: BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván: Összehasonlító alkotmányjog.

a demokrácia közötti kapcsolat vázlatos feltérképezésre törekszem, amelynek első lépéseként a demokrácia fogalmának áttekintésére vállalkozom. Az alkotmánybíráskodás és a demokrácia közötti kapcsolat vizsgálatára irányuló szándékomat a kérdéskörrel kapcsolatos eltérő és egymással ellentétben álló álláspontok motiválják. Egyesek szerint, a demokrácia és az alkotmánybíráskodás egymással összeférhetetlen, a két fogalom egymással kibékíthetetlen ellentétben áll. E felfogással szembeállítható álláspontot képviselők szerint, az alkotmánybíráskodás a modern alkotmányos, demokratikus állam szükségképpeni fogalmi eleme, alkotmánybíráskodás nélkül nincs modern demokratikus állam. Az intervallum végleteit képező nézetek az alkotmánybíráskodás, a demokrácia és jogállamiság fogalmak közötti kapcsolat vizsgálatára inspiráltak.³ Megítélésem szerint a vizsgálat első lépéseként a demokrácia fogalmát szükséges definiálni, ezért jelen tanulmány elsősorban ezen feladat megvalósítására koncentrálok.

A demokráciát sokan az ókori görögök definíciójával határozzák meg, amely szerint a demokrácia a nép (*démosz*) hatalmát (*krátosz*) jelenti. Szó szerint néphatalmat jelent. A demokrácia az a kormányzati rendszer, amelyben a döntéseket a közösség hozza meg. A népfogalom a démosz kifejezésből ered. A *démosz* az ókori görögöknél jelentette a polgárok összességét, sokaságot, többséget, de még a csöcseléket is. A rousseau-i értelemben vett népfogalom is kizárólag a polgárokat foglalta magában.⁴ Maga a polisiz

Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014, 135-148. o.; Legény Krisztián: Az alkotmánybíráskodás modelljei, 236-273. o. In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián: Összehasonlító alkotmányjog. CompLex Kiadó, Budapest, 2006, 211-280. o.; KUKORELLI István: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 452-467. o.; TÓTH J. Zoltán: Változások a magyar alapjogi bíráskodásban: Normatív és jogszociológiai elemzés. Jogelméleti Szemle, 2016/1. szám, 121-138. o.; Uő: Az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepének változása 2012 után. Glossa Iuridica, Új folyam, IV. évfolyam, 2017/3-4. szám, 9-19. o.; Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az Alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC, Budapest, 2014; Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny, 2014/5. szám, 224-238. o.; Jakab András: Az európai alkotmányjog nyelve MTA doktori értékezés. MTA TK Jogtudományi Intézet, Budapest, 2016; Uő: Az alkotmánybíráskodás egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata – egykor és most. In: Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2012, 344-372. o.

3 E fogalmak kapcsolatához magyarul lásd pl.: Tóth J. Zoltán: Alkotmányjog. In: Sztárayné Kézdy Éva (szerk.): Jogi alapismeretek. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2013, 103-157. o.; illetve uő: A népszuverenitás és az alkotmánybíráskodás viszonya a hatalommegosztás szempontjából. In: Tóth J. Zoltán – Ouk Varinic: Alkotmánybíráskodás és népszuverenitás. Acta Caroliensia Conventorum Scientarium Iuridico-Politicarum XXIV. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2018, 9-140. o.

4 Giovanni SARTORI: Demokrácia Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 135.

fogalom egy városközösség, „egy állam nélküli város” volt.⁵ A *democratia* kifejezés Hérodotosznál fordul elő elsődlegesen, a *démosz* a polisz polgárait testesítette meg.⁶ Ez a néptömeg legutoljára a francia forradalom időszakában jelent meg ténylegesen.⁷ A polisz kisméretű város volt, amelyben közvetlen, a modern értelemben vett állam nélküli demokrácia állt fenn. Az antik világ nem ismerte a személyiség fogalmát, amely a Kant elméletével befejeződő fejlődés eredményeként jelent meg.⁸ Az ókori közösségben az egyénnel szembeni gyanakvás volt a jellemző, a száműzetés nem büntetési nemnek, hanem elővigyázatosságnak számított. Az egyének hasznát és értékét a poliszhoz mérték. Az egyén magánszférájának fejlődési folyamata a görög *idion* szóra és az ennek latin megfelelőjére, a *privatus* szóra vezethető vissza. Az ókori görögök a személyiség tiszteletét és védelmét, ennek megfelelően a szabadságot nem értelmezték. Az egyén szabadsága a hatalomban, a közösségben való részvételben jelent meg.⁹ A nép fogalma azonban a történelmi fejlődés során nem egyezett meg, és manapság sem egyezik meg az ugynevezett mindenki fogalmával. A nép és a „mindenki” fogalom közötti különbség, több millió embert is jelenthet (adott esetben a nép fogalmába nem tartoznak bele a cselekvőképtelen emberek, bűncselekményt elkövetett személyek).¹⁰

Az olasz *status* szó azt a társadalmi rendet jelenítette meg, amelybe az ember beleszületik. A *Stato* szó Machiavelli, A fejedelem című művében jelenik meg.¹¹ ¹² Giovanni Sartori a fogalom meghatározás körében rámutat arra, hogy az sem közömbös, hogy a nép fogalmát egyes számban vagy többes számban használják. E körben kiemeli, hogy az angol gondolkodásban az emberek elkülönült tagokból álló sokaságot jelentenek. Sartori szerint a többségi elv nem az ókori görögökig vezethető vissza, hanem John Locke elméletéig.¹³ A XVII. század végéig a választást az egyhangúság szentesítette. John Locke munkásságában a többség szabályozza és ellenőrzi az alkotmányos rendszert. A

5 Lásd. SARTORI (2. l.) 115. és lásd. SARTORI (2. l.) 124-125.

6 Lásd. SARTORI (2. l.) 118.

7 Lásd. SARTORI (2. l.) 24.

8 Lásd. SARTORI (2. l.) 120. és POKOL Béla: Középkori és újkori jogtudomány Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2008 156.

9 Lásd. SARTORI (2. l.) 120-121.

10 Lásd. SARTORI (2. l.) 20-23.

11 Lásd. SARTORI (2. l.) 116-117.

12 Az „állam” modern fogalmának megjelenéséhez, és ebben Machiavelli szerepének értékeléséhez lásd: Paczolay Péter: Államelmélet I. Machiavelli és az államfogalom születése. Korona Kiadó, Budapest, 1998

13 Locke elméletéhez lásd: John Locke: Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról. Gondolat Kiadó, Budapest, 1986. Locke elméletének összefoglalásához vö. pl.: Tóth J. Zoltán – Nagy Péter: A hatalmi ágak elválasztása modern elméletének kialakulása: a locke-i hatalommegosztási tan születése. Jogelméleti Szemle, 2017/4. szám, 134-142. o.

feudális rendszert azért váltották le, hogy a születési arisztokrácia helyett a választási arisztokrácia jöjjön létre.¹⁴ A klasszikus politikai filozófia nézete szerint, a demokrácia a közjó megvalósulásának eszköze. A közjónak azonban nincs egységes definíciója. A közjó követéséhez az egyéneknek a törvénybe foglalt általános akaratot kell követniük. A klasszikus elmélet feltételezte, hogy a közakarat és az egyéni állampolgár elmélete egybeesik. Schumpeter elméletében az egyéni állampolgár preferenciája jelenik meg a közjó fogalmaként.¹⁵ A demokrácia a választás, amely verseny. Az alkotmányos közgazdaságtan a közjó fogalmát feltételezi (egyéni preferenciák egységesek) és a fogalmat a demokrácia fogalmával összekapcsolja. A társadalom tagjai megállapodnak a cselekvési szabályokban, amelyet alkotmánynak neveznek. A közjót az alkotmány testesíti meg. Az alkotmányos demokrácia a közjó megvalósításának tartalma.¹⁶ A közismerten elfogadott meghatározás a demokráciát a többség uralmával és a többség érdekeinek érvényesülésével azonosítja. Sartorihoz hasonlóan, a demokráciát az államhatalom gyakorlásának módjaként vagy államformaként határozzák meg. A demokrácia a közakarat és a népszuverenitás érvényesülését eredményezi.¹⁷ A negatív meghatározások (a demokrácia nem tirannizmus, despotizmus, diktatúra, abszolútizmus, autoritarizmus, totalitarizmus és autokrácia) Sartori meglátása szerint, megosztónak minősülnek. Megítélesem szerint abban az esetben, ha a szerző valamennyi felsorolt fogalmat meghatározza, abban az esetben feltérképezhetőek a demokrácia fogalmi ismérvei. Sartori az abszolútizmust tárgyalja részletesebben.

Az abszolútizmus Jean Bodin elméletében¹⁸ jelenik meg, továbbá Thomas Hobbes emelhető ki fő elméleti megalapozóként.¹⁹ Az abszolútizmussal már korábbi tanulmányokban magam is foglalkoztam, ezért erre jelen tanulmányban nem térek ki.²⁰ Az autoritarizmus Sartori nézete szerint a szabadság ellentétének tekinthető. A totalitarizmust a náciizmussal és a sztálinizmussal azonosítja.²¹ A demokrácia modern értelemben véve a közösségi együttélés formájaként határozható meg. A meghatározás

14 Lásd. SARTORI (2. lj.) 81.

15 Scumpeter elméletéhez lásd pl.: Pokol Béla: A jog elmélete. Rjtjel Kiadó, Budapest, 2001, 412. o., illetve Györfi Tamás: Demokrácia. In: Takács Péter – H. Szilágyi István – Fekete Balázs: Államelmélet. Fejezetek és előadások az állam általános elmélete köréből. Szent István Társulat, Budapest, 2012, 376-381. o.

16 GEDEON Péter: Közjó és demokrácia Közgazdasági Szemle, 2013. december LX. évf., (1318–1332.)

17 LAMM Vanda Főszerkesztő: Jogi Lexikon Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft, Budapest, 2009. 154.

18 Vö.: Jean Bodin: Az államról. Válogatás. Gondolat Kiadó, Budapest, 1987

19 Hobbes elméletének kifejtését lásd: Thomas Hobbes, Leviatán, vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma. Első kötet. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1999

20 EGRI-KOVÁCS Krisztián: Állam és a szuverenitás kapcsolata. Acta Iuvenum Caroliensia III. Budapest, 2012, 51-69.

21 Lásd. SARTORI (2. lj.) Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 101-103.

megalkotói szerint a demokrácia létrejöttének előfeltételét képezi a szabadság és egyenlőség érvényesülése, a hatalommegosztás és a népszuverenitás megvalósulása. Képviselői, közvetett és közvetlen demokrácia különböztethető meg.²² Sartori elméletében a demokrácia fogalmának meghatározása a nép és a hatalom fogalmának összekapcsolásában áll. Hatalommal ténylegesen a hatalmat gyakorlója rendelkezik.²³ Az ókori görög meghatározáshoz képest, a demokrácia összetettebb kérdés. A szó szerinti meghatározás nem határozza meg a demokrácia működését. A demokrácia legtömörebb meghatározás szerint, néphatalom a nép felett. Ebben az esetben a demokrácia ellenőrzésére nagyobb hangsúly kerül, mint a hatalom átruházására. Akkor valósul meg a demokrácia, amennyiben a kormányzók felelősséggel tartoznak a kormányzottaknak.²⁴ A demokráciában a nép részben kormányzó, részben pedig kormányzott. A nép abban az esetben kormányoz, amennyiben a választáson leadja a szavazatát. Ennek alapján a választás fogalma a közvéleménynek megfelelő kormány létrehozására szolgáló eszközként határozható meg.²⁵ A demokrácia típusoknál megkülönböztetik a francia, az angol és az amerikai demokráciát. Az angol demokrácia létrejöttkor (a dicsőséges forradalom idején) a szabadságjogok helyreállítása vált meghatározóvá, míg az amerikai demokráciát a gyarmattartótól való elszakadás hozta létre. A szerző felhívja a figyelmet arra, hogy a demokrácia sem egységes, a Szovjetunió megszűnéséig különbséget tettek keleti és nyugati demokrácia között. Sartori szerint, a demokrácia elsődleges jelentése az államforma, kormányforma.

Demokrácia alatt társadalmi demokráciát (Tocqueville írásában az amerikai demokrácia a feltételek egyenlőségét jelenti), gazdasági demokráciát (munkahelyen és a munka szervezésében-irányításában kifejeződő demokrácia) is értenek. Sartori szerint a modern demokrácia a liberális demokrácia elmélete.²⁶ Megkülönböztethető választási és népképviselői demokrácia, illetőleg közvetlen és népszavazásos demokrácia.²⁷ A népképviselői demokrácia a választási demokráciát is magában foglaló, a közvetett demokrácia olyan típusa, amelyben a démosz népképviselőket választ a kormányzás feladatainak ellátására. A közvetlen demokrácia képviselő nélküli demokráciának minősül, amelyben a népszavazás tekinthető a közvetlen demokrácia eszközének.²⁸ Közvetlen demokráciáról addig lehet beszélni, amíg az abban résztvevők egyszerre

22 Lásd. LAMM Vanda 154.

23 Lásd. SARTORI (2. lj.) 26-27.

24 Lásd. SARTORI (2. lj.) 27-29.

25 Lásd. SARTORI (2. lj.) 52.

26 Lásd. SARTORI (2. lj.) 13-19. o. és Lásd. SARTORI (2. lj.) 34-38.

27 A demokrácia egyéb jelentéseit magyarul összefoglaló jelleggel vö.: Pócza Kálmán: Az alkotmánybíráskodás intézménye demokráciaelméleti szempontból. In: Berkes Lilla – Csink Lóránt: Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Pázmány Press, Budapest, 2015, 185-225. o.

28 Lásd. SARTORI (2. lj.) 66.

jelen tudnak lenni. Sartori a közvetlen demokrácia eszközeként felveti a népszavazást, amely akár elektronikus úton is megvalósulhat.²⁹ A népszavazásos demokrácia más néven a deliberatív demokrácia fogalmával³⁰ is jellemezhető, amelyben a döntések a polgárok preferenciái szerint születnek meg.³¹ Jürgen Habermas a jogot és a jogalkotást a morális szférához közelítve a politikai törvényhozás helyett a civil szervezetek hatáskörébe szándékozik adni. A morált a jog emeli a magatartási szabályok szintjére. A jog és az államhatalom összekapcsolódása a törvényhozás helyett a bírói döntésnél valósul meg. A jog akkor válik joggá, amikor a bíró az egyedi esetekre alkalmazza a törvényt.³² Ennek a folyamatnak az eredménye, hogy a törvényhozási demokrácia helyére egy elit-morál és ehhez kötött jogszolgáltatás kerül. A deliberatív demokrácia a tömegdemokrácia helyett szűk értelmiségi elituralmat és mediokráciát eredményez. A mediokrácia alatt érthető az eltorzult tömegmédiумok rendszere. A közvéleményt a médiatulajdonosok és a médiaértelmiség formálja.³³ E folyamathoz kötődik az Amerikai Egyesült Államokból eredő természetjogi eszmére épülő emberjogi ideológia kialakulása.³⁴

Sartori és Pokol Béla álláspontjaival egyetértve megállapítható, hogy a népszavazásos demokrácia lehetőséget teremt a démosz manipulálására. Sartori rámutat arra, hogy amennyiben mindenki enciklopédikus tudással rendelkezne, abban az esetben sem vezetne a népszavazásos demokrácia eredményre.³⁵ Különbséget kell tenni a közvetlen kormányzás és az önkormányzás között. Sartori a képviseleti demokráciát kormányzott politikai rendszerként határozza meg, illetőleg ezt a politikai rendszert tekinti demokráciának. A nép választási hatalma minősül tényleges hatalomnak. A demokrácia vertikális rendszer és a versengés elmélete. A választók kiválasztják a döntéshozók személyét.³⁶ A demokrácia fogalmán belül megkülönböztethetők a népképviseleti szerv létrehozatalát és a népképviseleti szerv működését vizsgáló kutatások. A népképviseleti szerv működésével foglalkozó kutatások a jogállamiság témakörébe vezetnek át. A jogállamiság koncepciója abból a megközelítésből indul ki, hogy a döntéshozók által meghozott törvényeknek kell engedelmessé válni. Ezzel

29 Lásd. SARTORI (2. l.) 69-72.

30 A deliberatív demokrácia fogalmához lásd pl.: Balogh István: Igazságosság és politika. L'Harmattan Kiadó, 2007, 59-64. o.

31 Jennifer L. EAGAN Encyclopedia Britannica <https://www.britannica.com/topic/deliberative-democracy> (23/08/2018)

32 POKOL Béla: Moráleméleti vizsgálódások A közmorál eltüntetésének kritikája Kairosz Kiadó, Budapest, 2010. 102-110. és 134-158.

33 POKOL Béla: Médiahatalom Windsor Kiadó, Budapest, 1995. 193-194. o.

34 POKOL Béla: A jurisztokratikus állam felemelkedése In.: iustum aequum salutare Pázmány Working Papers 2017/1. 16-18. o. http://plwp.eu/docs/wp/2017/2017-01_Pokol.pdf (2018. május 27.)

35 Lásd. SARTORI (2. l.) 73.

36 Lásd. SARTORI (2. l.) 74-79. és Lásd. SARTORI (2. l.) 89.

szemben, már az ókori görög gondolkodásban megjelent a törvények démosz által történő megsemmisíthetőségének gondolata. A római császárság jogtudósai által kifejlesztett jogrendszer hozta létre a törvényi szabályozás által alakított, kodifikált jogot, amely a Napóleon császár nevéhez fűződő kodifikációig szokásjogi jogrendszerként funkcionált. Az angolszász jogterületen a *common law* szokásjogi rendszert váltotta fel a *rule of law* jogrendszere. Az angolszász *rule of law* jogrendszerben jelenik meg a közhatalom „*fékek és ellensúlyok*” rendszerében történő ellenőrzésének gondolata. Rousseau elméletében a szentesített törvény által a szabadság törvény által uralt szabadsággá válik. Az ember azért válik szabaddá, mert a törvények kormányoznak. A *rule of law* a törvényhozók uralmává alakul, amely a törvények leértékelődését, a törvények rossz minőségét és a jogbiztonság csökkenését eredményezi.³⁷

A szabadság és a jog közötti összefüggés Montesquieu³⁸ munkájában akként jelenik meg, hogy a szabadság azért jelenik meg, mert az ember törvények uralma alatt áll. A római jogi hagyományban a jog (*ius*) fogalma az igazságossággal (*iustum*) kapcsolódott össze.³⁹ A római jogfogalom a közösség által igazságosnak tekintett szabályokat testesített meg, szemben a mai jogfogalommal, amely a szuverén által kikényszerített általános szabályt jelent. Sartori szerint a jogalkotónak is a jog uralma alatt kell állnia, a jog uralmának az államon belül, a kormányzásban kell megjelennie. Az angol jogelméletben az egyének jogaira vonatkozó bírósági döntésekből létrejött

37 Lásd. SARTORI (2. l.) 130-142.

38 „A szabadság az a jog, hogy mindenki megtebeti azt, amit a törvények megengednek; és ha valamely állampolgár megtebetné azt, amit a törvények tiltanak, nem lenne többé szabad, mert erre másoknak is meglenne ugyanaz a lehetősége.” In.: MONTESQUIEU: A törvények szelleméről Osiris Attraktor Kiadó, Budapest, 2000. 246.

39 A rómaiak a *ius* szót kétféle értelmében használták, egyszerre jelentette a jogszabályok összességét (a tárgyi jogot) és a jogosultságot (az alanyi jogot). Ulpianus szerint „*ius est ars boni et aequi* (D.1.1.1.1).” In.: BRÓSZ-PÓLAY: Római jog Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1974. 63-64. A *ius* szó eredetileg a forum Romanum egy konkrét helyét jelentette, ahol a praetor törvénykezett. Földi András és HAMZA Gábor: A római jog története és intézményei Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996. Hatodik átdolgozott és bővített kiadás, 27-28. Eredendően a római legrégebbi jogállapotban a személyek csak, mint az állam tagjaiként jöttek szóba. A *ius civile, ius proprium civitatis* valamely közösségnek a jogát jelentette. A *ius quiritium* a közjogtól elvált magánjogot jelentette kizárólag a római nemzetre vonatkozóan, míg a *ius civile* a római polgárokon kívül más nemzet polgárait is vonatkozott. A császárkorban írott jogra és íratlan jogra tagolódtak. Az íratlan jog a szokásjogot foglalta magában. Az írott jog *ius* alatt a köztársaságkori jogászok által összefoglalt jogot és a császári törvényhozás által kiadott törvényeket, valamint a jogtudományt jelentette. Hofmann Pál: A római jog külszerű történelme és a római perjog története HECKENAST Gusztáv Kiadása, Pest, 1866. 25. 111-112. és 362-363. (A jog szó római jelentéseinek további vizsgálatához: Hamza Gábor: Jogösszehasonlítás és az antik jogrendszerek. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1998.)

általánosításként jelenik meg. A John Austin és Hans Kelsen⁴⁰ jogelmélete alapján létrejött jogállam (*Rechtsstaat*) formális jogállam fogalom, amely alkotmányos államot feltételez. E felfogással szemben Sartori arra az álláspontra helyezkedik, hogy az államszervezet bármilyen formája alkotmányként jelenhet meg, valamint a szuverén bármilyen parancsa joggá válhat. Ez pedig azzal a következménnyel jár, hogy az igazságtalan jogszabály is jogszabálynak minősül, amely a szabadság biztosítékaként felfogott jogot aláássa. A törvények gyors változása pedig a kiszámíthatóságot ássa alá. A jog kizárólag a törvényhozás tárgya, a törvényhozást kizárólag a törvényhozók uralmának vetik alá. A jog pozitivistá felfogása nem garantálja az alapvető jogokat, a törvényhozás nem nyújt semmilyen biztosítékot.⁴¹

Sartorihoz hasonlóan, Pokol Béla is arra a következtetésre jut, hogy a társadalmi fejlődés során az állam egyre nagyobb szerepet játszik a jogi normák megalkotásában. E fejlődési folyamat ugyanúgy jelen volt a római jog életében, mint a középkori és újkori jogfejlődésben, valamint az észak-amerikai, XX századi jogalkotás során. A jog absztrakttá válásának megismétlődése vélelmezhetően abban áll, hogy a Digestát teljes egészében elfelejtették. A Digesta újrafelfedezését követően hozták létre a glosszátorok, kommentátorok és jogi humanisták munkásságának köszönhetően a modern jogrendszerre jellemző, a kodifikáció során megjelenő és alkalmazandó jogdogmatikai fogalmakat. A jogdogmatikai fogalmakat a római jogászok hozták létre.⁴² A római jog eredetileg eseti döntésekből állt, amelyet a görög filozófia hatására regulákká formáltak a Krisztus előtti második század végétől. Cicero a kazuisztikus római jogot egységes rendszerben szándékozott összefoglalni, amely munkája az utókor számára nem maradt fenn. A középkori jogfejlődésben a szokásjogot az 1700-as évek időszakában a központi államhatalom által alkotott jog váltott fel. A kontinentális jogrendszerben René Descartes hatására alakult ki a közös ismérvek alapján létrehozott rendszergondolkodás. Samuel Pufendorf emelte ki a jogi rendelkezésekből az átfogóbb elveket, Christian Wolf pedig logikai rendszerbe állította össze a magánjog és a jogi eljárások dogmatikai fogalmait. Az angolszász jogfejlődésben a precedens jogot a XX. század folyamán teljesíti ki a törvényhozó által megalkotott jog.⁴³

40 Kelsen elméletéhez lásd pl.: Egri-Kovács Krisztián: Az alkotmánybíráskodás kialakulása. Jogelméleti Szemle, 2018/1. szám, 30-52. o.; Beyme, Klaus von: Alkotmánybíráskodás. In: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 114-124. o.; Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán. In: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 9-31. o.

41 Giovanni SARTORI: A törvények uralmától a törvényhozók uralmáig In: TAKÁCS Péter (szerk) Joguralom és jogállam Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből Budapest, 1995. 240-246.

42 BÓNIS Péter: Az európai közös jog születése Rejtjel Kiadó, Budapest 27. és 30-31.

43 POKOL Béla: A jog elmélete Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001. 207-211. POKOL Béla: Autentikus jogelmélet Dialóg Campus Kiadó, Budapest- Pécs, 2010. 120-133. POKOL Béla: Közép-

Összegzés

A demokrácia és a jogállamiság terminológiák vonatkozásában az utóbbi kutatások során előtérbe került a két fogalmi kategórián belül egységes eljárási és tartalmi alkategóriák megkülönböztetése. Az eljárási demokrácia a népképviselői szervezetrendszer előre meghatározott jogi normák, mint például a választási rendszer, azon belül a választási eljárás szabályai alapján történő érvényes létrejövetelét vizsgálja. A tartalmi vagy szubsztantív értelemben vett demokrácia, a döntések tartalmát adó anyagi jogszabályok meghozatalára koncentrál. A jogállamiságon belül megkülönböztetett formális, eljárási jogállam fogalom kizárólag a közjogi érvényesség témakörével foglalkozik. Az anyagi értelemben vett jogállamiság fogalom a közjogi érvényességen túlmenően a jogszabályok alkotmány vagy alaptörvény szövegének történő megfeleléseit vizsgálja, amely feladatot kizárólag az alkotmánybíráskodási tevékenység során és az alkotmánybírási szervezetrendszer útján lehet ellátni. Az alkotmánybíráskodás demokrácia és jogállamiság fogalmakkal való összefüggéseit egy újabb tanulmányban szándékozom részletesebben bemutatni. Jelen tanulmányban az alkotmánybíráskodás és a demokrácia fogalmak közötti összefüggést igyekeztem vázlatosan feltárni.⁴⁴

kori és újkori jogtudomány Dialóg Campus Kiadó, Budapest- Pécs, 2008. 17-28. és 134-139.

44 BRAGYÓVA András: Alkotmánybíráskodás és demokrácia http://acta.bibl.u-szeged.hu/6871/1/juridpol_049_135-159.pdf (2018. augusztus 23.)

AZ UTÓGONDOZÁS REINTEGRÁCIÓS SZEREPE A BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁSBAN

Absztrakt

Jelen tanulmányomban bemutatom az utógondozás jogintézményének történeti bázisát mind nemzetközi, mind hazai vonatkozásban. Ismertetem a hatályos hazai szabályozást, kiemelve az utógondozás társadalmi és reintegrációs szerepét, illetve a büntetés-végrehajtás feladatával való szoros kapcsolatát. Különböző szempontok mentén (mint például az elítélt szabadságvesztésének időtartama, a pártfogó felügyelő szerepe, illetve a programok opcionális vagy kötelező jellege) párhuzamot vonok, illetve elhatárolom egymástól az utógondozás jogintézményét és a pártfogói felügyeletet. Tanulmányom végén rögzítem a Doktorandusz Konferencián, illetve a 2018. június 8. napján megrendezett a Bűnügyi Oktatók Országos Találkozóján felmerült, a jövőben megválaszolandó kérdéseket.

1. Bevezetés

A büntetés-végrehajtás általános jellegű céljának megfogalmazásakor a jogalkotónak a büntetés céljából szükséges kiindulnia, azonban a büntetőeljárás és a büntetés kiszabása célszerűtlen lenne a jogalkalmazó által definiált joghátrány végrehajtása nélkül.

A büntetés célját a hatályos Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény a következőképpen rögzíti: 79. § *A büntetés célja a társadalom védelme érdekében annak megelőzése, hogy akár az elkövető, akár más bűncselekményt kövessen el.*

A hatályos Btk az egyéni felelősséget, mint alapelvet rögzíti, a büntetőjogi felelősségre vonás alapja a bűnösség. „Az egyén felel azért, amiért a bűncselekmény elkövetését választotta, személyesen felrója neki a büntető igazságszolgáltatás. A büntetőjogi felelősség viselése a bűnösségből, mint szubjektív körülményből (felróható pszichés viszony az elkövető és társadalomra veszélyes tette, illetve annak következményei között) fakad, aminek következménye az állam által gyakorolt felelősségre vonás büntetőjogi sankció alkalmazásával.”²

Mindez azt jelenti, hogy nem csupán a büntetés kiszabásakor szükséges szem előtt tartani a speciális prevenciót, hanem a végrehajtás során is (beleértve az utógondozás lehetőségének biztosítását) garantálni kell az egyéniesítés követelményeit.

1 KRE ÁJK Bűnügyi Tudományok Intézetének doktorandusz hallgatója.

2 DOMOKOS Andrea – CSERVÁK Csaba: A büntetőjogi és politikai felelősség keveredése, avagy a büntetőjogi felelősség diszfunkcionális alkotmányjogi felülbírlata, Jogelméleti Szemle 2017/1. szám 36- 48.o.

A szabadságelvonás színteréül szolgáló büntetés-végrehajtási intézet szakirodalom szerinti hármaskörű funkciója az ártalmatlanná tevő, az elrettentő, illetve a javító-nevelő célzat. A kriminológia álláspontja szerint a társadalom abból a célból teremtette meg a büntetés-végrehajtás intézményét, hogy a fogvatartottak személyiségváltozáson menjenek keresztül a büntetés-végrehajtás során alkalmazott program keretén belül³. Mind az 1979. évi Bv. tvr⁴., mind a hatályos Bv. kódex⁵ célkitűzése ezt a javító-nevelő felfogást tükrözi.

A fogvatartottak pozitív irányú változás nélkül képtelenek visszailleszkedni a társadalomba. A változás helyszínéül a büntetés-végrehajtási intézet szolgál, ahol a fogvatartottakban a reintegrációs és rehabilitációs programok eredményeképpen büntetésük időtartama alatt kialakul a társadalmi hasznosság tudat, végbemegy azon változás, melynek keretében már aktívan és önként részt kívánnak venni saját életük alakításában és felelősséget kezdenek vállalni saját sorsuk irányítása felett.⁶

A fentiekben említett változás bekövetkezésének elengedhetetlen feltétele, hogy a fogvatartottak mentális és testi állapotát, valamint általános és szakmai tudásukat fenntartsák és fejlesszék. Fentiekén túl, mind a régi Bv. tvr⁷, mind a jelenleg hatályos új Bv. kódex⁸ további célokat is lefektet az elítéltek társadalmi beilleszkedésének elősegítése céljából.

3 FLIEGAUF Gergely: Börtönártalmak. Megjelent: Fliegauf Gergely - Ránki Sára (szerk): Fogva tartott gondolatok. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2007, 11-132. o.

4 (1) A szabadságvesztés végrehajtásának célja az, hogy e törvényben meghatározott joghatárny érvényesítése során elősegítse az elítélteknek a szabadulása után a társadalomba történő beilleszkedését, és azt, hogy tartózkodják újabb bűncselekmény elkövetésétől.

5 (1) A büntetés-végrehajtás feladata a büntetési célok érvényesítése a büntetés, illetve az intézkedés végrehajtásán keresztül, azzal a célkitűzéssel, hogy a végrehajtás során az egyéniesítés szempontjait biztosítani kell annak érdekében, hogy az megfelelően szolgálja az egyéni megelőzési célok elérését

6 KÁRPÁTI Tamás: A nevelői tevékenység tapasztalatai a Márianosztrai Fegyház és Börtönben. Börtönügyi Szemle. 2003. 22. évfolyam 3. szám 45–50. o.

7 19. § (2) A szabadságvesztés végrehajtása során elő kell segíteni az elítéltek személyiségéből, előéletéből, befogadást megelőző sajátos életkörülményeiből, életviteléből, így különösen rendszeres alkoholfogyasztásából vagy kábítószer-használatából, a közterületen életvitelszerű lakhatást folytató sajátos élethelyzetéből adódó hátrányok csökkentésére irányuló egészségügyi, gyógyító, rehabilitációs ellátását, személyiségfejlesztő programokon való részvételét.

8 1. § (2) A büntetések és az intézkedések végrehajtásának rendjét úgy kell kialakítani, hogy az a) a büntetésben és az intézkedésben megnyilvánuló joghatárnyon, illetve a megelőzést szolgáló rendelkezések érvényesítésén túl elősegítse az elítélt társadalmi beilleszkedését és a jogkövető magatartás kialakulását,

b) a fiatalok tekintetében a gyermekek jogainak érvényesülését is szolgálja,

c) a kényszergyógykezelés esetén a társadalom védelmén túl, a kényszergyógykezelt számá-
ra megfelelő kezelést és gondozást biztosítson.

Fenti célkitűzések csak és kizárólag tudatos stratégiák felhasználásával, szakemberek bevonása mellett kivitelezhetők azáltal, hogy a fogvatartottakban kialakítják az együttműködés és az önkéntesség iránti igényt.⁹

2. Az utógondozás történeti háttere¹⁰

Az utógondozás jogintézmények igénye megelőzte gyakorlati megvalósítását. Már 325-ben a niceai zsinaton egy szervezetet létesítettek az elítéltek gondozására¹¹, valamint már az ókorban a diakónusok kötelességévé vált az elítéltek gondviselése a karthágói püspökök parancsa által¹².

A XVIII. század végén meginduló börtönreform mozgalom fontos kérdésként foglalkozott az utógondozás kérdésével, hiszen John Howard az elítéltek helyzetének javítása és a börtönállapotok megváltoztatása mellett törvényjavaslatot is benyújtott az „elbocsátott elítéltek gondozásáról.”

Kiemelendő az utógondozás kialakulásának vonatkozásában a szabaduló elítéltek segítése céljából 1826-ban alapított Rajna-Vesztfáliai Börtönügyi Társaság, illetve a belgiumi utógondozás megszervezése, melynek keretében már 1850-ben, 1870-ben, majd 1891-ben külön törvényt alkottak a gyermekvédő és rabsegélyező egyesületek állami támogatásáról.

Az utógondozás kiteljesedésére és megszilárdulására az angol progresszív börtönrendszer végleges kialakulása nyújtott lehetőséget. Először Angliában funkcionált állami feladatként, nem csupán társadalmi célkitűzésként, a börtönügyi és utógondozási patronázmunka nemzetközi fejlesztését és elősegítését szolgáló Nemzetközi Börtönügyi Kongresszus intézményét Észak-Amerika teremtette meg.

9 RUSZONYI Péter: Kriminálpedagógiai útkeresés a fiatalokú fogvatartottak szabadságvesztés büntetésének végrehajtásában. Börtönügyi Szemle 2008. 27. évfolyam 4. szám 14–32. o.

10 VÓKÓ György - A magyar büntetés-végrehajtási jog -, Dialóg Campus Kiadó - Nordex Kft. (2014) Dialóg Campus Kiadó - Nordex, Kft. https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_528_Voko_Gyorgy_Magyar_buntetes_vegrehajtasi_jog/ch01.html (letöltve: 2018. 06.10. 14:20)

11 VÁMBÉRY Rusztem: Büntetőjog, II. füzet. Budapest, 1918, 127–128. oldal; FINKEY Ferenc: Büntetéstan problémák. A Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottságának Kiadványsorozata, 4. Budapest, 1933, 277. oldal

12 FINKEY Ferenc.: Alkossunk törvényt az igazságügyi patronázs egyesületekről és a letartóztató intézetekből kibocsátottak utógondozásáról. Budapest, 1943, 8. oldal

2.1. Hazai történeti háttér

Eötvös József már 1838-ban kifejtette az utógondozással kapcsolatban, a következőket „*csak ha a büntető társaság mellett egy másik áll, mely a süllyedt szerencsétlent magához felemelni igyekszik, csak ha a rendes tömlöci kormányt egyes polgárok segítik, részint a lelképásztort felváltva, vizsgálatással közelítve a rabokhoz, részint oktatva őket vagy kiszabadulásuk után jövő jólétekről gondoskodna, csak akkor remélheti mindezen intézkedések sikerét.*”¹³

Az 1843-as Deák Ferenc és társai által megfogalmazott javaslat alkalmas lett volna utógondozása és a patronázs összefoglalására és megvalósulásuk elősegítésére. A javaslatok az 1867-es kiegyezés és konszolidáció idején éledtek újjá, és ebben az időszakban került előtérbe a rabsegélyezés eszméje¹⁴. Az első magyar rabsegélyező egyesület Buda-Pesten 1773-ban alakult meg, míg 1909-ben alapították a Patronázs Egyesületek Országos Szövetségét¹⁵.

A hazai patronázs tevékenység az 1878. évi V. tcz. 27. §-a alatt került először törvénytörvényben, állami feladatként megfogalmazásra az ún. rabsegélyezés ügyének törvénybe iktatásával.

Schäfer István 1949. évi írása¹⁶ szerint „*a visszaesők [...] magas arányszámának leszorítása érdekében [...] elsősorban az utógondozás kiépítése látszik a legsürgetőbb feladatnak.*” Az utógondozás elengedhetetlen szerepét a következő képen fogalmazta meg: „*végzetes következményekkel járó szánalmas tévedés*” az utógondozást akár felesleges jótékonykodásként felfogni, akár azt hinni, hogy a bíraskodással és a büntetés-végrehajtással – de utógondozás nélkül – az állam „*büntetőjog-szempontú kötelességei*” kimerültek.

Az alábbi táblázat tartalmazza a hazai utógondozás jogfejlődése kapcsán kiemelendő jogforrásokat (időrendi sorrendben):

13 EÖTVÖS József: Vélemény a fogházjavítás ügyében, Pest, 1838. 48–49. oldal

14 PÁL László: Nevelés a büntetés-végrehajtásban. Kriminálpedagógiai tanulmány. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976, 155. oldal

15 A múlt század végén a fegyencóvás, későbbiekben a rabsegélyezés fogalmak voltak használatosak. Ezt váltotta fel a század elején a patronázs munka fogalomhasználata. A korabeli szakirodalom utógondozás fogalmát még nem használta, a csak az 1940-es évektől vált gyakorivá.

16 SCHÄFER István: Utógondozás a visszaesés ellen. Jogtudományi Közlöny, 1949/19. szám, 419–423. oldal

A Bv. Szabályzat kiadásáról szóló 1105/1954. (XII. 7.) MT számú határozat 19. pontjában	Mégfogalmazta, hogy „a letartóztatottak munkába helyezéséről szabadulásuk után – lehetőleg – gondoskodni kell”.
A börtönből szabadult személyek munkába állításáról rendelkező 55/1960. (XII. 22.) számú Korm. rendelet	Ez az első kifejezetten utógondozásról szóló jogszabály. Az elítéltek szabadulásának előkészítésével kapcsolatban már konkrét feladatokat fogalmazott meg a bv. intézetek számára is. Az akkori tanácsi és a rendőri szervek között hiányzott a megfelelő együttműködés, ezzel kapcsolatban a szabályzás legfőbb hibájaként az tartották számon, hogy csak a szabaduló kérelmére tette kötelezővé a munkába helyezéshez biztosított segítségnyújtást.
A szabadságvesztésből szabadult személyek munkába állításáról szóló 12/1965. (VII. 11.) számú Korm. rendelet	Rögzítette az utógondozás szervezetét és feladatait. Előírta a szabaduló elítéltek letelepedésének támogatását, valamint a szabadult személy 8 napon belüli jelentkezés kötelezettségét a tanácsnál. Kiemelendő a jogszabály kapcsán, hogy az utógondozás egységes irányítása hiányzott, tehát nem volt olyan szervezet, amely összehangolta volna az utógondozásban közreműködők munkáját.
Az 1965. évi kormányrendelet végrehajtása tárgyában kiadott 9/1966. EüM számú utasítás	Lehetőséget biztosított önkéntes vállalkozó pártfogó felügyelők kirendelésére, azonban a feladataik és jogkörük nem kerültek pontosan meghatározásra, ebből kifolyólag rendeltetésüknek nemigen tudtak eleget tenni.
Az 1966. évi 21. számú tvr.	A 34. § (1) bekezdése előírta, hogy az elítéltet kellő időben fel kell készíteni a szabadulásra a társadalomba való beilleszkedésére, a szabadulás után munkába állása érdekében.
A 110/1967. IM számú utasítás	A büntetés-végrehajtási szervek utógondozás előkészítésével kapcsolatos feladatait részleteiben szabályozta.
1975. évi 20. számú tvr.	Ezen jogszabály már egységes irányítás alatt működő utógondozási-pártfogási rendszert hozott létre.

3. Az utógondozás és a büntetés-végrehajtás¹⁷

Az utógondozás és a büntetés-végrehajtás feladatai szorosan kötődnek egymáshoz. Az utógondozás sikeressége céljából már a büntetés-végrehajtás során elengedhetetlen előkészítő intézkedéseket tenni. „*Fontos kiemelni, hogy a legtökéletesebb büntetőeljárás vagy a legjobban szervezett és működő végrehajtás sem érhet el komoly eredményeket, ha nincs utógondozás*”¹⁸.

A büntetés-végrehajtás célkitűzései csupán részben valósíthatók meg a végrehajtás ideje alatt, az utógondozás funkciója, hogy a végrehajtás során esetlegesen kialakult pozitív készséget realizálja, a visszailleszkedést garantálja. A büntetés végrehajtása alatt megkezdett reintegrációs tevékenység tulajdonképp az utógondozás szakaszában folytatódik tovább.

A pártfogó felügyelő által végzett utógondozás büntetés-végrehajtási jogi intézmény.

Az utógondozás jogintézményének rendeltetése, hogy a „*szabadságvesztésből szabadult elítélt segítséget és támogatást kérhet, különösen a munkába állásához, a letelepedéséhez, a szállásbiztosításához, a megkezdett tanulmányai folytatásához, gyógykezeléséhez és gyógyító eljárásához*”.¹⁹

Létrejöttek a társadalmi viszonyok változása folytán olyan szociális, karitatív és öntevékeny szervezetek is, amelyek a szabadságvesztésből szabadult személyek támogatására szakosodtak.

A pártfogó felügyelő feladatai az utógondozás során a következők:

(3) *Az utógondozást a büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelő végzi, a helyi önkormányzatok, a munkáltatók, az elítélt társadalomba való beilleszkedését elősegítő, karitatív tevékenységet végző civil szervezetekkel, vallási közösségekkel, valamint egyéb önkéntes közreműködőkkel.*

(4) *Az elítélt szabadulását követő munkavállalásának és lakhatásának elősegítése érdekében a büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelő felméri a szabaduló elítélt befogadó környezete szerinti munkáltatókat, civil szervezeteket, vallási közösségeket, amelyek vállalják a szabaduló elítélt foglalkoztatásának, lakhatásának biztosítását.*

3.1. Az állam utógondozásban vállalt szerepe a következő:

(5) *A 186. § (1) bekezdésében meghatározott elítélt esetében, ha a (4) bekezdésben megjelölt szervezeteknél a szabaduló elítélt munkavállalásának és lakhatásának megteremtésére irányuló intézkedések eredményre nem vezettek, a közfoglalkoztatást, illetve a lakhatást az állam biztosítja.*

17 BELOVICS Ervin - VÓKÓ György - A büntetés-végrehajtási törvény magyarázata, hvg orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2014, 274.o.

18 U.o.

19 Bv. Kódex 191. § (2)

3.2. Az utógondozás és a pártfogó felügyelet közötti különbségek a következők²⁰:

A pártfogó felügyelet tartalmi eleme az elítélt ellenőrzése és irányítása mellett a segítségnyújtás, az utógondozás tartalmi eleme ezzel szemben csak és kizárólag a szabadult személy támogatása a reintegrációban.

A pártfogó felügyelet elrendelés²¹ által történik, míg az utógondozás a szabadult kérelmére.

Lényeges eltérés, hogy a pártfogoltra mindig szigorú magartási szabályok vonatkoznak, az utógondozás keretében nem kerülnek magatartási szabályok megfogalmazásra.

A magatartási szabályok megszegése esetén a pártfogolt különböző szankciókkal sújtandó, és ezen normaszegő tevékenység következményeket von maga után, az utógondozás során szankciók alkalmazása kizárt.

A pártfogó felügyelet büntetőjogi intézkedés, miközben az utógondozás a szabadságvesztésből szabadultat megillető büntetés-végrehajtási jogi intézmény, amely azok elítéltek számára is elérhető, akik a pártfogó felügyeletét a bíróság nem rendelte el.

„Az utógondozást a büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelő végzi, a helyi önkormányzatok, a munkáltatók, az elítélt társadalomba való beilleszkedését elősegítő, karitatív tevékenységet végző civil szervezetekkel, vallási közösségekkel, valamint egyéb önkéntes közreműködőkkel”²²

A büntetés-végrehajtási intézet köteles megállapítani, hogy az elítélt szabadulását követően hol kíván letelepedni és rendszeres munkát vállalni; elősegíteni, hogy az elítélt rendezze a szabadulás utáni letelepedésével és munkába állásával megkezdett tanulmányai folytatásával kapcsolatos ügyeit.

Az utógondozás jogintézményének társadalmi jelentőségét alátámasztja, hogy már a Bv. tvr. rögzítette a szabadságvesztésből szabadult személyek beilleszkedését elősegítését, a 115. §-a szerint *„Ha a szabadságvesztésből szabadult személynek nincs megfelelő munkája és szállása, elő kell segíteni az olyan munkáltatónál való elhelyezkedését, amely szállást is nyújt, és a büntetés-végrehajtási szervekkel, valamint a pártfogó felügyelővel együttműködve szervezeten támogatja a szabadságvesztésből szabadult személyek beilleszkedését a társadalomba. A szabadult személyt a helyi önkormányzat külön jogszabály szerint szociális segítyben vagy kölcsönben részesítheti. A szabadságvesztésből szabadult személyek szállásával és munkába állásával kapcsolatban a büntetés-végrehajtási szervek és a pártfogó felügyelők rendszeresen kapcsolatban állnak az ezek megoldására szakosodott szociális, karitatív és öntevékeny szervezetekkel.”*

A reintegráció eredményességének növelése érdekében szükséges az utógondozás továbbfejlesztése, a társadalom különböző szereplőinek, a nem kormányzati szervezeteknek is még aktívabb, szervezettebb, koordináltabb, szabályozottabb bevonása.

20 VÓKÓ György: A magyar büntetés-végrehajtási jog i.m. (2014) 219-221. o.

21 bíróság, ügyészség határozat keretében

22 Bv. Kódex 191. § (3)

4. Záró gondolatok

A büntetőeljárás megindulásától az utógondozás megszűnésig tartó folyamatot komplex egészként kell tekinteni, melynek feladata - a társadalom és annak tagjai védelme érdekében - a társadalommal összeütközésbe került személy társadalomba történő visszavezetése, elismerésének elősegítése. Ezen reintegrációs programok fontos feltételei a büntetés-végrehajtási intézetek szakszemélyzetén túl a pártfogó felügyelők.

A visszailleszkedéshez elengedhetetlen, hogy a büntetés-végrehajtási intézmények falain belül elkezdődjön az elítéltek felkészítése a jogkövető magatartásra, hogy a büntetés-végrehajtási intézményből kilépve a frissen szabadult elítéltnak legyen reális választási lehetősége a visszaesés és a tisztességes életmód között.

4.1. Kutatásom további kérdései

A későbbiekben igyekszem választ találni az alábbi kérdésekre is:

- Milyen arányban igénylik a szabadult fogvatartottak az utógondozás jogintézményét?
- Melyek az elmúlt évek statisztikai adatai az utógondozásban részt vett személyek visszaesése kapcsán (amennyibe már vannak ezt tükröző adatok)?
- Milyen eszközökkel támogatja az állam a pártfogó felügyelet utógondozással kapcsolatos munkáját?

5. Irodalomjegyzék

2013. évi CCXL. törvény (Bv. Kódex)

Belovics Ervin – Vókó György – A büntetés-végrehajtási törvény magyarázata, hvg orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2014, 274.o.

Domokos Andrea – Cservák Csaba: A büntetőjogi és politikai felelősség keveredése, avagy a büntetőjogi felelősség diszfunkcionális alkotmányjogi felülbírálata, Jogelméleti Szemle 2017/1. szám 36- 48.o.

Eötvös József: Vélemény a fogházjavítás ügyében. Pest, 1838. 48–49. oldal

Finkey Ferenc.: Alkossunk törvényt az igazságügyi patronázs egyesületekről és a letartóztató intézetekből kibocsátottak utógondozásáról. Budapest, 1943, 8. oldal

Finkey Ferenc: Büntetéstan problémák. A Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottságának Kiadványsorozata, 4. Budapest, 1933, 277. oldal

Fliegauf Gergely: Börtönártalmak. Megjelent: Fliegauf Gergely - Ránki Sára (szerk): Fogva tartott gondolatok. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2007, 11-132. o.

Kárpáti Tamás: A nevelői tevékenység tapasztalatai a Márianosztrai Fegyház és Börtönben. Börtönügyi Szemle. 2003. 22. évfolyam 3. szám 45–50. o.

Pál László: Nevelés a büntetés-végrehajtásban. Kriminálpedagógiai tanulmány. Köz-

- gazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976. 155. oldal
- Ruzsonyi Péter: Kriminálpedagógiai útkeresés a fiatalokú fogvatartottak szabadságvesztés büntetésének végrehajtásában. Börtönügyi Szemle 2008. 27. évfolyam 4. szám 14–32. o.
- Schäfer István: Utógondozás a visszaesés ellen. Jogtudományi Közlöny, 1949/19. szám, 419–423. oldal
- Vámbéry Ruzstem: Büntetőjog, II. füzet. Budapest, 1918, 127–128. oldal
- Vókó György: A magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó - Nordex Kft. (2014) https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_528_Voko_Gyorgy_Magyar_buntetes_vegrehajtasi_jog/ch01.html (letöltve: 2018. 06.10. 14:20) 219-221. o.

CSALÁDI ERŐSZAK ÉS AMI MÖGÖTTE VAN

Absztrakt

A tanulmány egy-egy büntetőügy felvillantásával szemlélteti a hozzátartozók sérelmére elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatos tapasztalatokat, de leginkább azt: hogyan lesz a szeretetből a legdurvább erőszak, hogyan fedi el a legtöbb sértett azt aényt, hogy őt csak „kijelöl” szeretik. Jelen írás most nem a szakirodalmi háttérre vagy a bűncselekményi tényállások dogmatikai elemzésére fókuszál, sokkal inkább azt járja körbe, mennyire nem tudunk segítséget kérni, milyen nehez kimondani, ha bajban vagyunk és mennyire szegénytelen lehet az, ha valakit hónapokon-éveken keresztül aláznak, de csak a zárt ajtó mögött, a kívülvilág számára egészen más képet mutatva. Rövid írásomban nem feltétlenül csak a Btk. 212/A. §-ában szabályozott Kapcsolati erőszak új, előzmény nélküli bűncselekményi tényállására gondolok, hanem úgy összességében a kapcsolati, családi, párkapcsolati lelki, testi és szexuális gyötrelmekre, amikor nem egy idegen elleni támadásról van szó, hanem éppen a legszorosabb bizalmi kapcsolatot kihasználva, családtag lesz az áldozat, akinek az elkövető elől aligha van esélye elmenekülni – legalábbis azonnal ez ritkán sikerülhet.

A fátzol túloldalán: szeretet vagy kilátástalanság?

Bevezetés

Megmagyarázhatatlan ragaszkodás a nyilvánvalóan rosszhoz, a folyamatos megalázás és bántalmazás eltérése, a sértettek szégyenérzete és belebetegedése, míg elkövetői oldalról mind ezek kihasználása, a másik legyűrése, alázása, ezzel egyidejűleg pedig a kívülvilág felé legjobb arcuk mutatása. Egy társnak, egy szülőnek sem lehet bármit. „Annyira szeretlek, nem tudok nélküled élni?” – mondja a vádlott, majd megüti, megrugdalja a társát vagy a gyermekeit.

De miféle szeretet ez? A ragaszkodás ily módon való kifejezése elég jól titkolja a szeretetet, a bűncselekmények alapvető jellemzője mégis ez.

A családi erőszak bűncselekményét elkövető vádlottak esetében nem felejthetjük el azt, hogy itt nem egyszeri orrcsonttörésről vagy indulatkezelési problémákról van szó, hanem egy folyamatos viselkedési modellről, méghozzá úgy, hogy mindezt lehetőség

1 Doktorandusz, jogász, igazságügyi igazgatási szervező, óvodapedagógus. Országos Kriminológiai Intézetbe (Büntető Jogtudományok Osztálya) kirendelt főügyész-ségi ügyész-ségi megbízott.

szerint tanúk nélkül vigyék véghez, kitolva ezzel a felelősségre vonás időpontját és a bizonyítás megnehezítését. Az alábbiakban ebből hoztam szemelvényeket.

1. A családi erőszak felnőtt áldozatai

1.1. Házastárs / élettárs bántalmazása

Az ingatlanok belsejében a vádlottak általában nemcsak a sértetteket bántalmazzák, hanem bútorokat, számítástechnikai eszközöket, szerszámokat és egyéb berendezési-felszerelési tárgyakat rongálnak meg vagy borogatnak fel. Egyik ügyben például a vádlott bántalmazás közben összetörte a sértett mobiltelefonját, notebookját, utána pedig ezeket kidobta az ablakon, máskor a sértett laptopját vágta a falhoz annyiszor, hogy az teljesen összetörjön, használhatatlanná váljon; de megtette azt is, hogy a sértettet hajánál fogva kihúzta az ágyból, az arcát tenyérrel megütötte, a haját megtépte, illetve le is vizelte.²

Az egyik sértett vallomása szerint a párja betegesen féltékeny volt, sokszor elszidta őt mindenek, nekiesett és megragadta a haját, a földre teperte, ököllel ütötte. A bántalmazások után térden állva könyörgött a bocsánatáért, sírt és fogadkozott, hogy soha többet nem fog előfordulni, aztán persze újabb és újabb események következtek. A sértettnek – a vádlott nyomásának engedve – munkahelyén fel kellett mondania, más személyeknek telefonálni vagy egyéb módon segítséget kérni nem tudott, amikor pedig az ingatlant elhagyni készült, a vádlott őt bezárta. „*Amikor ő ütött, én síkngattam, kiabáltam, de hiába, mert nem hallották a szomszédok. Próbálta utána összeragasztani a számát, ragasztószalaggal. Orvoshoz nem mertem elmenni, féltem, hogy ebből baj lesz. Ekkor a testemen foltok lettek és az arcomon monoklik, ezután betekig nem tudtam kimenni a házból, de volt, hogy rám zárta az ajtót, bezárt engem a lakásba.*” – mondta el a sértett, vallomásában. Előfordult, hogy őt a vádlott bokájánál fogva lerángatta az ágyról a szőnyegre és amikor már összegubózva feküdt, akkor is ütötte, bakancsral rúgta a veséjét, hátát, combját, a térdét, ahol csak érte, közben folyamatosan becsmélve őt, mindenek elhordta. Máskor fejbe és vállon rúgta, ahová csak menekült a lakásban, ment utána és minden alkalommal órákon keresztül verte. „*Majd lenyugodott, elsírta magát, ismét bocsánatot kért, utána lefeküdtünk aludni, mert elfáradtunk.*” – mondta el a sértett. A vádlott máskor a szobamérleget vagdosta a társa fejéhez és a lábához, végül ezt úgy hagyta abba, hogy „*nem bántalak többet, mert attól félek, megöllek*” és hogy elmenni ne tudjon, ollóval levágta a sértett kabátjának az ujját, a bőrdzsekijét a nagyfejűszével vágta szét, a ruháiba úgyszintén belevágott. Az utolsó bántalmazás után, a sértett ki tudott menekülni a lakásból, elkezdett rohanni, bokrokban és árkokban bujkált, végül beszaladt az erdőbe, mert hallotta és meglátta a vádlott autóját, amivel utána ment.

2 Szegedi Járási és Nyomozó Ügyészség B.6786/2015., Szegedi Járásbíróság 13.B. 319/2017/8.

Ott lapult a sötétben kb. fél órát, majd órákig tartó gyaloglással elért a barátnőjéhez, akinél az éjszakát töltötte, közben pedig akárhányszor közelített felé egy autó, elbűjt, ahová csak tudott... Másnap egy gumicsizmában, kabát nélkül, melegítőben és egy pólóban jelent meg a rendőrségen.³

Az emberölésekkel összefüggő kutatások eredményei alapján a párkapcsolati, családi jellemző körében feltétlenül tudni kell, hogy az elkövetők közül sokan az aktuális partnerükkel és a szülőkkel laknak együtt, a párkapcsolattal rendelkezők 45 %-a a partnere sérelmére követte el az emberölést.⁴ Ezért is kiemelten fontos az ezt megelőző cselekménysorozatok időben történő felismerése és az arra adott haladéktalan büntetőjogi válasz, melyre a kapcsolati erőszak bűncselekményi tényállása preventív jelleggel hathat. Az élet elleni bűncselekmények kiemelt tárgyi súlyúak, s ezeket rendre „kisebb” mértékű bántalmazások előzik meg, de sajnos azokban az esetekben, amikor a kapcsolati erőszaknál súlyosabb bűncselekmény (is) megvalósul, az eljáró hatóságok több esetben hajlamosabbak inkább a legutolsóra koncentrálni, így az élet elleni bűncselekményeket megelőző rendszeres bántalmazások elsikkadnak és tetézi még a bajt, hogy a szociális gondoskodás rendszerszintű anomáliái talán mindenki előtt ismertek.

A szociális szféra egyik szakmai rendezvényén, a családon belüli erőszakos esetekkel kapcsolatban felmerülő legvitatottabb problémák a személyiségi jogok, a magas látencia és a magánélethez való jog kérdései voltak. De ugyanilyen problémás a helyzet a családi élet tisztelgetben tartása és a beavatkozás szükségessége, a feljelentési kötelezettség, illetve az ezzel kapcsolatos félelmek (munkahelyi, jogi következmények), az etikai dilemmák mérlegelése, az egyéni felelősség és a rendelkezésre álló protokollok alkalmazhatósága kapcsán is. Lényeges kérdés a családon belüli erőszak eseteivel kapcsolatos információk hitelessége, használhatósága, illetve eredete, az információforrás szavahihetősége, relevanciája. A családi erőszak a szomszédoktól és a hatóságoktól távol, főként tanúk nélkül zajlanak, ezért hosszú és göröngyös az út addig, mire lelibben a fátyol és mögé látunk valamennyire. Meghatározó mondatok és fontos tények hangzanak el informális kommunikációs csatornákon és ezek létjogosultságát, felhasználásának lehetőségeit, kereteit és korlátait sehol nem szabályozzák. Jogosan merül fel tehát a kérdés, hogy mi a teendő ezekkel a sok esetben létfontosságú információkkal? Meddig jó az ügyfél érdekében személyes meglátás, rálátás szerint „falazni”? Nehéz mérlegelni, hogy a gyakorlati szakemberek meddig nem jelentik az adott eseteket, illetve szabad-e nekik egyáltalán önkényesen állást

3 Székesfehérvári Rendőrkapitányság Vizsgálati Osztály 07010/904/2016. bü., Székesfehérvári Járási Ügyészség B. 1702/2016., Székesfehérvári Járásbíróság 5.B. 420/2016/38., Székesfehérvári Törvényszék, mint másodfokú bíróság 1.Bf. 75/2017/5.

4 BOLYKY Orsolya: Az emberölések jogi és kriminológiai jellemzői, különös tekintettel a mentális tényezők büntetőjogi értékelésére. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola, Budapest, 2017. 82.

foglalni és az egész rendszerrel – sokszor még a törvényekkel is – szélmalom-harcot vívva, magányos hősként küzdeni a családtagok általuk vélt igazáért? Vajon mik azok a határok, amelyeknél már azt állíthatják, kimerítették a rendelkezésünkre álló összes lehetőséget? Hogyan és mivel ártnak a legkevesebbet egy családnak, az abban élő gyermekeknek vagy éppen idős szülőknek, nagyszülőknek? Információ-e a „pletyka”, vagyis amelyhez a hivatalos kereteken túl hozzájutnak (szakmai kapcsolatokon keresztül, szomszédoktól, családtagoktól, elejtett mondatokból stb.)? Jelzés értékű-e mindez? Hiteles forrásnak számít-e a nem szakmai keretek között megtudott információ? A családon belüli erőszakkal és különösen a gyermekbántalmazással kapcsolatos esetmunka folyamatának elemzése során felmerült az a nem elhanyagolható kérdés, hogy ki, azaz milyen végzettségű és felkészültségű szakember beszélget el az áldozatokkal, s milyen körülmények között, milyen környezetben teszi ezt? Figyelemmel volt-e az áldozat életkorára, pszichés és kognitív adottságaira, aktuális lelkiállapotára, traumatizáltságára? A családi erőszak milyen hatással van az eseményeket – ha közvetetten is – átélő gyermekekre? ⁵

1.2. Szülők, idős családtagok bántalmazása

Az időskorú sértettekre természetesen jellemző, hogy szeretik gyermekeiket, bármilyenek is, megbocsátanak nekik, ez viszont bizonyos pont után már nem megy. Általánosságban elmondható a vádlottakról, hogy szüleiket nemcsak félelemben tartják és uralkodnak felettük, hanem tőlük pénzt követelnek, nem kevésszer a zsarolás vagy a rablás bűncselekményi tényállását megvalósítva (megj.: a vádirat, az ítélet, valamint a fellebbezés több ügyben is tartalmazza, hogy a vádlott sérüléseket okozva kényszerítette a sértettet a pénz átadására, ez a minősítésekben mégis elenyésző számban jelenik meg).

Az egyik vádlott többször ellopta édesanyja itt-ott rejtegetett pénzét, pedig a sértett támogatta fiát, amivel tudta, hogy kizárólag szociális járadékból tartja fenn magát. Egy pénz körüli vita kapcsán a fiúgyermek *„indulatos állapotba került, megragadta édesanyja kezét, azokat erősen megszorította, majd a ruhásszekrénynek lökte, aki a lendület hatására a földre zuhant. A vádlott ezek után ránehezedett a földön fekvő édesanyjára, karjait lefogta és rángatni kezdte. A sértett megijedt fia viselkedésétől és megpróbálta a rendőrbátóságot értesíteni, azonban nem járt sikerrel, mert a vádlott agresszíven, nagy erővel kitépte a kezéből a telefonkészüléket, édesanyját a nagyszobában lévő ágyra lökte, amitől a sértett fejét az ágy fatámlájába ütötte. A vádlott azonban ezt követően sem hagyott fel a sértett bántalmazásával, hanem az ágyon fekvő édesanyja*

5 RAJNAI Eszter - MÉSZÁROS Attila: A szociális szakemberek szakmai támogatása a családon belüli erőszak-ügyekkel kapcsolatban. Szociális Szakmai Szövetség. Az ICSV Magyar Nemzeti Bizottsága. Részlet az útmutatóból. Forrás: http://www.3sz.hu/sites/default/files/Utmutato_a_csaladon_beluli_eroszak_esetek_kezelesehez.pdf 7-9. (megtekintés és letöltés dátuma: 2018.09.30.)

arcához párnát nyomott azszal a fenyegetéssel, hogy „meghalsz, a véreDET akarom”. Megint másik alkalommal, a vádlott késsel fenyegette és kergette az anyukáját, őt többször hátba csapta, a hűtőben lévő étel nem tetszését kinyilvánítva pedig, trágár szidalmazás közepe tette rángatta ki édesanyját a konyhából és két kezét megfogva belenyomta őt az üres fürdőkádba, a lépcsőházba menekülő sértett felé kartondobozt hajított – rögzíti az ítélet. Ez a vádlott is tagadta édesanyja bántalmazását, hiszen jól tudta, hogy a sértett orvosi segítséget eddig sem kért, sérüléseiről láttelelet vagy ellátási lap nem készült.⁶

2. A családi erőszak gyermek-áldozatai

Az elmúlt időszak egyik meghatározó gyermekjogi eseménye a 2017-ben 20 éves gyermekvédelmi törvény⁷ módosítása volt, ez azonban – a törvényjavaslatot bíráló szakemberek szerint – valójában nem alkalmas a tragédiák megelőzésére. A jogszabály megváltoztatása önmagában nem jelent biztosítékot arra, hogy az alapellátásban dolgozók a munkájuk során körültekintően járnak majd el a veszélyeztető magatartások megelőzésében, jelzésében és kezelésében; a tragédiák hátterében pedig az együttműködés problémáin túl, a késedelmes vagy nem megfelelő (nem hozzáértő, nem eléggé intenzív vagy nem a problémákra irányuló) beavatkozás húzódik.⁸ A bűncselekmények alkalmazása során, sajnálatos módon többször figyelmen kívül marad az a tény, hogy a gyermekek éppúgy sértettjei lehetnek – sőt számos esetben sértettjei is – ezeknek a bűncselekménynek ugyanúgy, mint a házastárs, az élettárs, illetve más hozzátartozók.

Az egyik vádlott és felesége házasságából három gyermek született, majd a család életében rendszeressé váltak a veszekedések, amelyek főként a férfi kávé, kóla és alkoholfogyasztásából eredtek. A viták alkalmával a vádlott kiabált, gyermekeit rendszeresen – „nevelési célzattal” – megütötte, agresszív, kötekedő viselkedést tanúsított, a család életében a lelki terror, szóbeli agresszió szinte mindennapos volt. A feleség az otthon kialakult helyzet miatt kétszer is megpróbált önkézevel véget vetni életének, amely miatt hosszabb ideig kórházban tartózkodott, azonban a családban változás nem

6 Szekszárdi Járási Ügyészség B.1418/2013., Szekszárdi Járásbíróság 12.B.84/2014/21. Ebben az ügyben a főügyészség észlelte, hogy a vádlott folytatólagosan elkövetett zsarolás kísérletét is elkövette, mert erőszakos cselekvősegei jogtalan hasznoszerzési törekvésekkel párosultak, de a másodfokú bíróság helybenhagyta az I. fokú ítéletet. Indokolása szerint „Jóllehet a történeti tények között valóban szerepel, hogy a vádlott minden esetben költséont kért őt gondozó édesanyjától, ez nem jelenti, hogy e törekvését jogtalan hasznoszerzési céltat vezértelte (...) az pedig, hogy ezt követően fejtette ki hozzátartozójával szemben az erőszakos magatartásokat nem feltétlenül igazolható célzatoságot takar, sokkal inkább tipizálhatóan indulati cselekményként jellemezhető. (...) Ugyanezen érvek természetesen a vádhatóság által indítványozott rablás megállapításának kizárhatóságára is érvényesek.” Vádlottat végül garázdaság és kapcsolati erőszak miatt mondta ki bűnösnek a bíróság.

7 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról.

8 GYURKÓ Szilvia - NÉMETH Barbara - SÁNTA Nóra: Gyermekjogi jelentés 2016. Hintalovon Gyermekjogi Alapítvány. 2017. 5, 10-11.

történt. A vádlott viselkedése később még rosszabbra fordult, egyre több alkoholt fogyasztott, mindenkit megöléssel fenyegetett, illetve feleségét becsmérelte, szidalmazta és ütötte, megrugdosta akkor is, amikor a gyermekek védelmére kelt. A vádlott elviselhetetlen magatartása miatt előfordult, hogy az édesanya és a gyermekek több órán keresztül az utcán sétáltak vagy barátoknál tartózkodtak, ám hazaérkezésüket követően is folytatta a vádlott a kiabálást, további italokat követelt, fiát fojtogatta, majd az őt vigasztaló édesanyát ócsárolta, máskor pedig feleségét dobta fejbe egy mobiltelefonnal, amitől vérbeszűrődéssel járó sérülést szenvedett. Az ügyben távoltartás elrendelésére is sor került, az édesanya és három gyermeke végül elköltözött (elmenekült) a nagyszülőkhöz. „*A rendelkezésre álló bizonyítékok alapján megállapítható, hogy a vádlott a feszült, konfliktusokkal terhelt családi légkör, az apa-gyermek közötti nem megfelelő kapcsolat kialakításával, a testi fenyegetésekben is megnyilvánuló nevelési módszerek alkalmazásával, gyermekei neveléséből eredő kötelességét súlyosan megszegte és ezzel mind a három gyermeke testi, erkölcsi és érzelmi fejlődését veszélyeztette. A vádlott által közvetített helytelen nevelési és viselkedési minta alkalmas arra, hogy a gyermekek saját életük során akár áldozatként, akár elkövetőként természetesnek és célravezetőnek tartásuk az akarati vagy lelki bántalmazás útján történő érvényesítését.*” – fogalmazott a jogerős ítélet indokolása.⁹

A legkisebbeknek, a legvédtelenebb apróságoknak nem marad más, ők csak tűrnek, miközben reménykednek, de nem értik az egészet. Kílatástalan helyzetük abból is adódik, alappal érezhetik azt, hogy senki nem védi meg őket, hiszen azt tapasztalják, az elkövető a család összes tagját rettegésben tartja és ha másik szülőjük/nagytestvérük is fél, ők mit tehetnének?

Az egyik ügyben a kiskorú veszélyeztetése körében figyelemre méltó módon indokol a II. fokú bíróság: *A testi erejével éveke óta visszaélő, családtagjait bántalmazó, megalázó terbeli magatartás tanúsításával a szülői jogkört gyakorló vádlott súlyosan vétett a jogköréből fakadó kötelessége ellen. A kiskorú sértettek sérülést okozó többszöri bántalmazása súlyos kötelességszegés, mint a kiskorú bármilyen motívumú (türelmetlenség, harag, indulat - nevelési célzat) bántalmazása és megalázása is megengedhetetlen. Nem csak morálisan és pedagógiai szempontból súlyosan elítélendő a gyengébb és kiszolgáltatott gyermekek bántalmazása, hanem számos nemzetközi egyezmény és ajánlás is tiltja.¹⁰ (...) A gyermek személyiségének harmonikus kibontakozásához az szükséges, hogy boldog, szeretetteljes és megértő családi környezetben, légkörben nőjön fel. A nevelés magatartások sorozata, amelyek részben a kiskorú ismereteinek a gyarapítására szolgálnak, részben pedig*

9 Győri Járási és Nyomozó Ügyészség B.6005/2016., Győri Járásbíróság B.821/2017/7.

10 Ekként az ENSZ a gyermekek jogairól szóló New Yorkban 1989. november 20. napján kelt Gyermejközi Egyezménye, mely az 1991. évi LXIV. törvény folytán része a magyar jogrendszernek is. Az egyezmény 19. cikkében kimondja, hogy az egyezményben részes tagállamok megtesznek minden arra alkalmas törvénykezést, közigazgatási, szociális és nevelési intézkedést, hogy megvédjék a gyermekeket az erőszak, támadás, fizikai és lelki durvaság, elhagyás és elhanyagolás, a rossz bánásmód és kizsákmányolás - ide értve a nemi erőszakot is - bármilyen formájától, mindaddig, amíg szüleinek, valamelyik szülőjének, illetve törvényes képviselőjé-

*példamutatáson, viselkedési mintán keresztül hatnak a gyermek személyiségének fejlődésére. Az a tény, hogy a három kiskorú ismétlődően személyesen átélte nevelőapjuk édesanyjukkal szemben tanúsított erőszakoskodását, megaláztatását, sorozatosan elszexuálta a vádlottól a bántalmazásokat, együttesen minősül olyan magatartássorozatnak, ami veszélyeztette a három kiskorú testi, lelki és erkölcsi fejlődését.” - rögzíti ítéletében a törvényszék.*¹¹

Összegzés

A jelenség háttérében húzódó okok miatt nem meglepő, hogy a személy elleni erőszakos cselekmények nagy részét hozzátartozó ellen követik el. Emiatt fontos az, hogy a vészjósló jeleket észre vegyük: ne bagatellizáljuk el a hozzátartozók sérelmére elkövetett „kisebb” bűncselekményeket sem annak érdekében, hogy az elkövető mielőbbi felelősségre vonásával megakadályozzuk a súlyosabb, emberi élet kioltására irányuló magatartásokat.

Az agresszivitás és brutalitás nem megengedett eszköz arra, hogy problémáinkat, nehézségeinket azzal oldjuk meg. Tényként rögzíthető a vizsgált esetek alapján, hogyha elcsattan egy-egy pofon, abból sajnos elég hamar több is lesz. Hol ezért, hol azért. Senki sem rongybaba vagy szexuális segédeszköz, amit a másik fél kedvére használhat. A partnerség, vagyis a jóhiszeműség, valamint a kölcsönös tisztelet, más-ként fogalmazva a tisztesség minden családi viszonyra és a szexualitásra is érvényes. Jogszerűen senkit nem lehet olyasmire vagy annak eltűrésére kötelezni amit ellenez, mert az már a kényszerítés büntetőjogi tényállását súrolhatja. Mindenkinek felelősséget kell vállalnia tetteiért, ami alól nem lehet mentség és kibúvó a drog vagy az alkohol sem, sőt a következetes bírósági gyakorlatban mind ezek súlyosító tényezők. Ilyen állapotban is teljes felelősség terheli az elkövetőt cselekedeteiért, a kapcsolati-hozzátartozói bántalmazások esetén ráadásul ezek többnyire sűrűsödni szoktak, nem pedig megszűnni, hiszen „kéznél van” a már módszeresen meggyötört és önbizalmától megfosztott áldozat.¹²

Vedd észre! – ez a magyar kezdeményezés egyik jelmondata. Nagyon sokan akkor lépnek ki – vagy próbálnak meg kilépni – a kapcsolatból, amikor már nincsen más

nek, vagy bármely más olyan személynek - akinél elhelyezték - felügyelete alatt áll.

A hazai jogban a gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) 6. § (5) bekezdése összhangban az ENSZ egyezmény fent idézett cikkeivel a gyermeki jogok között alapelveként szövezi le, hogy a gyermeknek joga van emberi méltósága tiszteletben tartásához, a bántalmazással - fizikai, szexuális vagy lelki erőszakkal -, az elhanyagolással és az információs ártalommal szembeni védelemhez. A gyermek vethető alá kínzásnak, testi fenyegetésnek és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetésnek, illetve bánásmódnak.

11 Miskolci Járási és Nyomozó Ügyészség B.1340/2014., Miskolci Járásbíróság 38.B.3287/2015/20., Miskolci Törvényszék mint másodfokú bíróság 14.Bf.212/2017/3.

12 ÖKUMENIKUS SEGÉLYSZERVEZET: Vedd észre, ha valami nincs rendben! <https://www.segelyszervezet.hu/hu/veddeszrekampany> (megtekintés és letöltés: 2018.09.20.)

lehetőség, mert valamilyen életveszélyes szituáció alakul ki. Ezen esetekben a bántalmazott mindent hátrahagyva menekül el otthonról, gyakran hivatalos okmányok, pénz és főként tervek nélkül. Lelkileg összetörve, fizikailag bántalmazva, fáradtan, sokszor éhezve, a teljes reménytelenségben találja magát, amit még elviselhetetlenebbé tesz az, ha a gyermek a bántalmazónál maradt. Nehéz ilyen mondanivalót vagy leírni, de fel kell készülni azokra a helyzetekre, amikor lehet, hogy menekülni kell...¹³ – foglalja össze üzenetét az áldozatvédelmi kampány.

Lehet közömbösnek lenni a téma kapcsán, lehet félvállról venni ezeket az ügyeket, de biztos vagyok abban, hogy ez csak addig tart, amíg az iratok és az akták helyett bele nem nézünk egy sértett szemébe, mert a lelke tárul elénk. Akkor és ott mindent megértünk.

Felhasznált irodalom

BOLYKY Orsolya: Az emberölések jogi és kriminológiai jellemzői, különös tekintettel a mentális tényezők büntetőjogi értékelésére. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola, Budapest, 2017.

GYURKÓ Szilvia – NÉMETH Barbara - SÁNTA Nóra: Gyermekjogi jelentés 2016. Híntalovon Gyermekjogi Alapítvány. 2017.

RAJNAI Eszter – MÉSZÁROS Attila: A szociális szakemberek szakmai támogatása a családon belüli erőszak-ügyekkel kapcsolatban. Szociális Szakmai Szövetség. Az ICSV Magyar Nemzeti Bizottsága. Részlet az útmutatóból. Forrás: http://www.3sz.hu/sites/default/files/Utmutato_a_csaladon_beluli_eroszak_esetek_kezelesehez.pdf

ÖKUMENIKUS Segélyszervezet: Vedd észre, ha valami nincs rendben! Forrás: <https://www.segelyszervezet.hu/hu/veddeszrekampany>

13 Az Ökumenikus Segélyszervezet az Emberi Erőforrások Minisztériumának támogatásával 2014-ben társadalmi célú kampányt indított a kapcsolati erőszak ellen. Forrás: <https://www.segelyszervezet.hu/hu/veddeszrekampany> (megtekintés és letöltés: 2018.09.20.)

dr. Kiss Bettina Boglárka

A VERSENYTILALMI MEGÁLLAPODÁSOKKAL KAPCSOLATOS BÍRÓSÁGI ÍTÉLETEK

Absztrakt

Ebben a tanulmányban a versenytilalmi megállapodások bírósági gyakorlatát kívánom körbejárni. Ki kell emelni, hogy a hatályos munkajogi szabályozás sok esetben nem ad egyértelmű eligazodást a versenytilalmi megállapodásokkal kapcsolatos részletkérdések tekintetében. Jelen tanulmány a versenytilalmi megállapodás egyes rendelkezéseit, úgy mint a korlátozással érintett tevékenységi kör, az ellenérték és az elállás kérdéskörét kívánja bemutatni, az irányadó bírói gyakorlat feldolgozásával.

1. Bevezetés

A versenytilalmi megállapodás sokszínű, különböző jogi természetű dilemmákkal övezett jogintézmény, melynek részletkérdéseire a hatályos munkajogi szabályozás nem feltétlenül tér ki. Számos megválaszolatlan, a munkajogot távolabbról érintő kérdéssel¹ szembesülhet az a munkáltató, aki jogos gazdasági érdekének védelmét e megállapodással hosszabbítaná meg a munkavállalóval létesített munkaviszonyt követően. Például a gyakorlatban a jogos gazdasági érdek és az üzleti titok fogalma sokszor összekeveredik, a szerződő felek nem megfelelő ellenértéket kötnek ki a korlátozáshoz mértékéhez képest, esetleg túl tágra fogalmazzák meg a tilalmazott tevékenységi kört, vagy „megfelelnek” az elállási jog kikötéséről.²

Jelen dolgozat célja a versenytilalmi megállapodások egyes rendelkezéseit érintő kiválasztott kérdések – nevezetesen: a *korlátozással érintett tevékenységi kör, az ellenérték és az elállás* - áttekintése a bírói gyakorlat szisztematikus feldolgozása mentén.

2. A jogos gazdasági érdeket veszélyeztető magatartások

A versenykorlátozó szerződéssel a felek, szabad szerződéses akaratukkal élve, egy speciális jogviszonyt hoznak létre, amely majd „túléli” a közöttük fennálló munkaviszonyt. Célja a konkurens tevékenységtől való tartózkodás elvárásának a meghosszab-

1 Példának okáért, hogy vajon a munkajogviszony beilleszthető-e a „polgári jogi viszonyok” tágabb körébe, azaz a munkajog és a polgári jog kapcsolatának kérdése.

2 Elméleti síkon egyéb dogmatikai kérdések is felmerülnek, mint például a jogos gazdasági érdek legitimitása vagy a munkához való jog korlátozásának „arányossága” stb.

bítása, vagyis egy, a munkaviszonyból származó lényeges munkavállalói kötelezettség fenntartása. Másként fogalmazva, a cél mindig az, hogy a piac azonos szegmensében tevékenykedő versenytárs ne tudja „gyorsan” és kockázat nélkül elcsábítani a komoly tapasztalattal, rutinnal, személyes és szakmai ismeretekkel rendelkező munkavállalót.³ Ezen megállapodások létjogosultságát tekintve – mind a jogirodalomban, mind a gyakorlatban – a legtöbbször hivatkozott ok az, hogy ha a munkavállaló a munkáltatónál megszerzett tapasztalatát és szaktudását a konkurens cégnél kamatoztatná, azzal sérülne a korábbi munkáltató üzleti érdeke. Ez az általános „elgondolás” könnyen érventelen megállapodáshoz vezethetné a feleket, ugyanis a munkáltatónál megszerzett munkatapasztalat, bizonyos tevékenységekben szerzett gyakorlat felhasználásának tilalma nem írható elő „csak úgy”, hiszen ilyen alapon a munkavállaló sehol nem helyezkedhetne el, tekintettel arra, hogy minden munkáltatónál szerez valamiféle gyakorlatot, amely a későbbi munkavégzésére kihat.⁴ Szükség van valamilyen védendő jogos érdekre. E védendő érdek alapjául szolgálhat például, ha a munkáltató sajátos szolgáltatási tevékenységet végez, ha a munkavállaló magasan kvalifikált bizalmi munkát lát el, vagy ha egyedülálló szakmai, pályázati, valamint ezekhez kapcsolódó stratégiai ismeret⁵ birtokába jut a munkaviszonnyal összefüggésben.

Mivel a versenytilalmi megállapodás „erősen” korlátozza a munkavállaló elhelyezkedési (és vállalkozási) lehetőségeit (ezáltal voltaképpen alapjogát⁶), továbbá a munkáltató akár ki is használhatná hatalmi pozícióját, a munka törvénykönyve mellett a bírói gyakorlat is kialakított bizonyos garanciális szabályokat, korlátokat, amelyek behatárolhatják a felek akaratszabadságát. A versenytilalmi megállapodások tekintetében a felek ugyan szabadon határozhatják meg, hogy mely tevékenységi körre, mennyi időre (a két éves maximumom belül), mely földrajzi területre, illetve milyen összegű, mértékű ellenértékre kötik meg, azonban a bírói mérlegelés szerepe továbbra is hangsúlyos a szerződések elbírálásakor, azt a feleknek figyelembe kell venniük. Egy 2001-es döntés⁸ értelmében például a jogszabály helytálló értelmezése szerint a megállapodás érvényességi feltétele a versenytilalom tisztességes, a munkavállaló megélhetését, a szabad piaci versenyt méltánytalanul és túlzottan nem korlátozó feltétel meghatározása. Sőt, a versenykizárási klauzula nem eredményezhet olyan mérvű korlátozást sem, amely nem az információk védelmét, a munkáltató gazdasági tevékenysége veszélyeztetésének elkerülését, hanem az adott tevékenység tekintetében széles körben és területen a piaci verseny jelentős korlátozását jelenti.⁹ A konkrét esetben a felek kikötötték, hogy három megyében a

3 Budapest Környéki Munkaügyi Bíróság M.390/2008/4.

4 EBD2014.06.M15.

5 BH2006.10.334.

6 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XII. cikk (1) bekezdés

7 Mt. 228. § (1) bekezdés

8 BH2001.2.84.

9 A munkajogra nem kifejezetten jellemző módon a bírósági határozat ehelyütt idézi a tiszt-

munkáltatóival azonos tevékenységre sem egyéni, sem társas vállalkozást nem hozhat létre a munkavállaló, ilyenben alkalmazottként, segítő családtagként, megbízási jogviszony keretében munkát nem vállalhat és semmilyen módon nem működhet közre. Ezt követően még a versenytilalmat kiterjesztették a munkáltatónál a kereskedelmi tevékenység és export-import bármilyen lebonyolításában történő részvétel esetén Magyarország egész területére, továbbá a külkereskedelmi tevékenységgel érintett országokra a munkáltató által forgalmazott termékek kereskedelme esetén. Az akkori Legfelsőbb Bíróság érvénytelennek mondta ki a felek megállapodását a fentiekre hivatkozással. Ezen példa absztrahálva is használható abból a szempontból, hogy a leggyakoribb tartalmi elem a konkurens vállalatnál történő bármilyen jogviszony keretében történő „munkavégzés”, azonos vagy hasonló tevékenységi körű vállalkozás alapításának, az ügyfelek, munkavállalók elcsábításának megtiltása.

Bár kevésbé gyakori, de a versenytilalmi kötelezettség megállapodás alapján úgy is előírható, hogy a munkavállalót előzetes bejelentési kötelezettség terheli egy újabb jogviszonyában a vele szerződő félről. Ebben az esetben megfelelő ellenérték fejében a munkáltató jogosult lehet arra, hogy a volt munkavállalója számára meghatározott ideig jóhiszemű és tisztességes feltételekkel e jogviszony létesítését megtiltsa.¹⁰

A munkáltató jogos gazdasági érdekeinek veszélyeztetésének, esetleg sérelmének meghatározása, célszerű, bár nem kötelező eleme a versenytilalmi megállapodásoknak. A bírói gyakorlat egyre inkább cizellált az „új” munkáltató tevékenységi körét, illetve a korábbi munkáltató jogos gazdasági érdekére irányuló veszélyeztetésnek a megítélését illetően. Korábban a munkáltatóival azonos versenytevékenységnek a cégjegyzékben történt megjelölésével megvalósulhatott a munkáltató jogos gazdasági érdekeinek veszélyeztetése¹¹, valamint a munkavállalónak a munkáltatóival azonos tevékenységi körű gazdasági társaságban való tevékeny közreműködése szintén veszélyeztette a munkáltató gazdasági érdekeit.¹² A veszélyeztetés abban az esetben is megállapítható volt, ha a munkavállaló közreműködésével tevékenykedő konkurens cég azonos jellegű, de eltérő típusú terméket forgalmazott,¹³ vagy ha a munkavállaló, mint értékesítési csoportvezető, tudomást szerzett valamely versenytárs cég piacra lépéséről, ezt azonban a munkáltatójával nem közölte, bár a felesége révén érintett volt a cégben.¹⁴ Ezen példák arra szolgálnak alátámasztásul, hogy a tevékenység megítélésekor a cégjegyzéknek volt eddig döntő szerepe. A versenytilalmi megállapodáshoz fűződő jogesetek kapcsán tehát alapvető kérdés, hogy mikor tekinthető az új munkáltató,

tességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényt, amelyből – többek között – levezeti a fenti következtetéseket.

10 BH2005.31.

11 BH2008.12.342.

12 BH1996.12.666.

13 EH1999.133. és BH2007.1.26.

14 EH 2009.2069

illetve az érintett munkavállaló tevékenysége konkurenciának.¹⁵ A bíróság nem teljes körűen vizsgálta a konkurens cég által ténylegesen ellátott tevékenységet, önmagában a cégjegyzékben feltüntetettek összevetéséből vont le következtetéseket az azonos tevékenységi körre nézve. A munkavállaló nem hivatkozhatott arra például, hogy az új tevékenységi körbe tartozó egyes tevékenységeket ténylegesen nem végeztek.¹⁶ Gyakran elhangzó érv volt a tárgyalások során az is, hogy a munkavállaló más munkakörben helyezkedett el, így a korábban szerzett információkat nem hasznosíthatta, azonban ezen okfejtést sem fogadta el a bíróság, ugyanis „csak” annak volt jelentősége, hogy a munkáltatóknak azonos-e a tevékenysége.¹⁷

Mégis előrelépést jelentett e korábbi gyakorlathoz képest a Legfelsőbb Bíróság – korábban már hivatkozott - 2007-es döntése¹⁸, amely már nem vitatta a munkavállaló azon érvelését, mely szerint a tevékenységi körök egyezősége önmagában nem jelenti a versenytilalom megsértését.¹⁹ Fontos mérőföldkőként említendő az a három évvel későbbi döntés²⁰ is, amely kimondta, hogy a vállalkozások főtevékenységeinek eltérése nem csupán elnevezésbeli különbségekkel, hanem tényleges termeléssel is igazolható.

Végül pedig egészen „újszerű” megközelítésnek hatott az a döntés 2014-ből, mely szerint a gazdasági élet szereplőinek a cégjegyzékben lévő azonos tevékenységi köre mellett sem kizárt, hogy a volt munkavállaló nem veszélyezteti a volt munkáltató gazdasági érdekeit.²¹ Ebben az esetben a munkáltató cégjegyzék szerinti főtevékenysége mellett számtalan egyéb tevékenységi kört is nyilvántartásba vetetett, melyből az egyik megegyezett az „új” munkáltató szintén több tevékenységi köre közül az egyikkel. A bíróság megállapította, hogy a munkaszerződésben a tilalmazott tevékenységi kör pontos meghatározása nem történt meg, túl tágan fogalmazták meg a kikötés szempontjából versenytársnak minősülő társaságokat, valamint a munkáltató széles körben sorolta fel tevékenységi köreit, így gyakorlatilag a munkavállaló bármilyen tevékenységet végző munkáltatónál való elhelyezkedése kizárt volt, amely nyilvánvalóan megengedhetetlen feltétel. Ebből következően a bíróság álláspontja az volt, hogy önmagában az a tény, hogy azonos TEÁOR megjelölésű tevékenységi körök szerepelnek mindkét munkáltató cégjegyzékében, még nem jelenti azt, hogy a piacon versenytársak lennének.

Ebből tehát az a következtetés vonható le, hogy nem valósítja meg a munkáltató jogos gazdasági érdekeinek sérelmét önmagában, automatikusan az, ha a munkavál-

15 KAJTÁR EDIT: Pénzt vagy munkát? A versenytilalmi megállapodás szabályozása, in *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2013/2. szám, 63–76.

16 Legfelsőbb Bíróság Mfv.II.10 751/1998.

17 Mf.25.592/2010/8. és 4.Mf.20.790/2013/4.

18 BH2007.26.

19 Együttal kimondta azonban, hogy megvalósul a versenytilalom megsértése, ha a munkavállaló olyan cégnél helyezkedik el, amely azonos jellegű, de eltérő típusú terméket forgalmaz.

20 Mfv.I.11.056/2010/7.

21 EBD2014.06.M15.

láló olyan céget hoz létre, vagy olyan munkáltatóval létesít munkaviszonyt, melynek cégbíróági tevékenységei között a korábbi munkáltató tevékenységi körébe tartozó elem is megtalálható. A vállalatok tevékenységének hasonlóságát így nem csupán a tevékenységi körök egyezősége alapján ítéli meg a bíróság, hanem figyelembe veszi a vállalkozások által ténylegesen gyakorolt tevékenységet. Az adott esetek megítélése során vizsgálendő szempontnak kell lennie, hogy a munkáltatók ténylegesen versenyben állnak-e, melyek a termelésük jellemzői, a forgalmazott termékek mely piacon jelennek meg, ugyanazon ipari vagy kereskedelmi ágazatra „hatnak-e” stb. A vizsgálatnak ki kellene terjednie arra, hogy a munkáltató által kínált áruk és/vagy szolgáltatások megegyeznek-e a versenytársak tevékenységével, „földrajzi hatályával” és idejével.

A jogos gazdasági érdek védelmében, az erre irányuló megállapodások gyakori tartalmi eleme, hogy a munkavállaló nem folytathat olyan tevékenységet, amely versenyhelyzetet teremt a korábbi munkáltatójával. Adott esetben a munkavállaló azzal, hogy a versenytilalommal érintett időszakban a munkáltatóval versenyhelyzetben lévő társaság egyetlen tagjának képviselője volt, módjában állt annak tevékenységét irányítani. Ez a körülmény pedig a versenytilalmi megállapodásba ütközött, veszélyeztette a korábbi munkáltató üzleti érdekeit. Ebben az ügyben a bíróság kimondta, hogy a versenykizárási szerződések célját nem lehet szűkítően értelmezni. Ebből következően a munkáltató jogszerűen tagadta meg a munkavállaló által igényelt ellenérték megfizetését.²² Egy másik esetben a munkavállaló munkaerő-kölcsönzés során olyan kölcsönvevő cégnél helyezkedett el, amely a korábbi munkáltatónak piaci versenytársat jelentett, azon kötelezettségvállalása ellenére, miszerint nem létesít munkaviszonyt vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt a munkáltatójával azonos tevékenységet végző, és azzal éles konkurenciaharcban álló más gazdálkodó szervezettel. A volt munkáltató és a kölcsönvevő cég konkurenciaharcban álltak egymással,²³ ennél fogva ezen atipikus munkavégzésre irányuló háromoldalú megállapodás a volt munkáltató által kötött versenytilalmi megállapodásba ütközött. A munkavállaló megszegte a versenytilalmat, ezért köteles volt visszafizetni a számára az annak ellenértékeként kifizetett összeget.²⁴ Végül, a jogos gazdasági érdek terjedelmét vizsgálva a bíróságnak mérlegelnie kellett a jó erkölccsel való viszonyát, összefüggését is. A munkavállaló a megállapodás semmisségére hivatkozott, mivel álláspontja szerint az a jóerkölcsbe, a tisztességtelen piaci magatartásról szóló törvénybe ütközött. A munkaügyi bíróság azonban a gazdasági életben elfogadott kikötésre figyelemmel alaptalannak találta a munkavállaló ezen álláspontját és kimondta, hogy nem állapítható meg a versenytilalmi

22 Mfv.II.10.545/2013.

23 A bíróság értékelte azt az új körülményt, hogy a megállapodás megkötésekor a felek eltértek az Mt. általános rendelkezéseitől, és már a munkaszerződésben rögzítették, hogy a munkavégzésre határozatlan idejű jogviszonyban, kizárólag a korábbi munkáltatóval piaci versenyhelyzetben lévő munkáltatónál került sor, és a munkavállaló felett valamennyi munkáltatói jogkört a kölcsönvevő munkáltató vezetője fogja gyakorolni.

24 Mfv.II.10.125/2014.

szerződés jóerkölcsbe ütközése, ha a versenytilalmi kötelezettség a munkáltató jogos gazdasági érdekeinek a munkaviszony megszűnése utáni veszélyeztetése - bizonyítottan valós - kockázatának elhárítását célozza.

Összegzésül elmondható, hogy a feleknek a megállapodás megkötésekor két szempontot mindenekelőtt figyelembe kell venniük; a tevékenységi körnek elég tág-nak kell lennie ahhoz, hogy a munkáltató jogos gazdasági érdekét védje, ugyanakkor nem lehet annyira tág, hogy a munkavállaló megélhetését és általában a tisztességes versenyt aránytalanul korlátozza.

3. Megfelelő ellenérték

A munka törvénykönyve rögzíti, hogy a megállapodás megkötésére csak megfelelő ellenérték kikötésével kerülhet sor. Ha a felek között a versenytilalom fejében járó megfelelő ellenérték összegében való megállapodás hiányzott, nem jött létre érvényesen a versenytilalmi megállapodás, hiszen az ahhoz szükséges egyik tartalmi elem meghatározása elmaradt.²⁵ A korábbi bírói gyakorlat alapján a versenytilalomért járó ellentételezés, az ellenérték mértéke valamivel magasabban húzódott a jelenlegi törvényi minimumnál. A gyakorlat általában a munkaviszony megszűnés kori éves bruttó átlagkereset felében határozta meg a fizetendő ellenértéket, arra az időszakra, amelyre a tilalmat kötötték.²⁶ Másik esetben az egy havi átlagkereset 30-40%-át is elfogadhatónak találták a korlátozás mértékéhez viszonyítva.²⁷ A számszerűsítéstől eltekintve, egy ügyben a Legfelsőbb Bíróság azt is kimondta, hogy a munkavállalói kötelezettségvállalás ellentételezéseként kikötött ellenérték megfelelősége tekintetében nem lehet egységes mértéket megállapítani, a bírói gyakorlat ekként nem értelmezhető.

A jelenleg hatályos Mt. meghatározza a kógens törvényi minimumot is, amely nem lehet kevesebb, mint a megállapodás tartamára a munkavállalónak járó alapbér egyharmada.²⁸ Ezen kívül, a megfelelőség az arányosság elvének érvényre juttatását is jelenti, ugyanis az ellenérték összegének meghatározásakor különösen tekintettel kell lenni arra, hogy a megállapodás milyen mértékben akadályozza a munkavállalót - elsősorban képzettségére és gyakorlatára tekintettel - újabb munkavégzésre irányuló jogviszony létesítésében.²⁹ A gyakorlatban általában akként mérlegelnek - az arányosság elve szerint -, hogy annak ellenértéke jár a munkavállalónak, amit az adott szakmában el tudna érni, ha munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesítene. Az ellenérték tehát akkor arányos, ha a munkavállaló újabb jogviszony létesítésének korlátozását kompenzálja. E rendelkezés szerint a jogalkotó azt kívánja meg a felektől, hogy a vállalt munkavállalói

25 BH2007.308., Mfv.I.10.217/2009., Mfv.I.10.596/2011.

26 Mfv.II.10.316/2013/4., BH2001.2.84., Győri Munkaügyi Bíróság M.1648/2006/11.

27 Győri Munkaügyi Bíróság M.1648/2006/11.

28 Mt. 228. (2) bekezdés

29 Mt. 228. § (2) bekezdés

kötelezettséget arányosítsák az ellenérték mértékével, végsősoron a jogos gazdasági érdekekkel.³⁰ A felek szabadon meghatározhatják az ellenérték mértékét – a törvényi minimumom felül -, azonban érdemes figyelembe venni(ük) az alábbi szempontokat, melyeket a bíróságok vizsgálják az ítélkezési gyakorlatuk során.

Egy eseti döntés során semmisnek minősítették a versenytildalmi megállapodást, ugyanis a munkáltató által teljesített 13.000 Ft-os ellenérték (összesen 78.000 Ft) kirívóan aránytalan volt a tilalom megszegése esetén a munkavállaló által fizetendő 1.278.000 Ft-tal.³¹ (A megfelelıség azonban nem csak a szerzıdészegésért kikötött jogkövetkezmény alapján vizsgálható.)³² A feleknek továbbá tekintettel kell lenniük a jövıbeli szakmai, anyagi egzisztenciára vonatkozó következményekre is, ezen szempontokra is vonatkozik az arányosság követelménye.³³ Ennek okán érvénytelen lesz az a megállapodás, amely a munkavállaló megélhetését, a szabad piaci versenyt méltánytalanul és túlzottan korlátozza az ellenérték összegéhez képest. A képzettség tekintetében megfelelı kiindulási pont lehet a munkavállaló végzettségének száma, az adott tudás specifikussága, illetve hogy az adott vállalatnál milyen mértékő ismeretet sajátított el. Ezt követıen mérlegelni kell az objektív körülményeket is, például a területi hatály kiterjedtségét, vagy, hogy a megállapodás a munkavállaló elhelyezkedését milyen mértékben korlátozza, melyek a tilalmazott magatartások, illetve a munkáltató tevékenységi körében, a munkavállaló által végzett munka vonatkozásában mekkora a piaci verseny. Ebbıl következıen, minél nehezebb elhelyezkednie a munkavállalónak a felállított korlátok miatt, minél szőkebb az adott piaci szegmens, annál magasabb ellenértéket köteles a munkáltató biztosítani, ugyanis a versenytildalommal érintett idıszakban ez szolgál a megélhetés, az életszínvonal fenntartására. Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy a versenytildalom célhoz kötött, ennél fogva az információk védelmét, a munkáltató gazdasági tevékenysége veszélyeztetésének elkerülését kell szolgálnia. Jogellenes lesz az a korlátozás, amely a versenytildalmi megállapodás célján túlterjeszkedik, vagy a munkavállaló ellehetetlenítésére irányul.³⁴

Az ellenérték megfelelıségével kapcsolatban nem elegendı az összecszerőséget figyelembe venni, további érvényességi feltétel, hogy pénzben kell megfizetni,³⁵ azaz

30 FODOR T. GÁBOR: A versenytildalmi megállapodás in FERENCZ JÁCINT (szerk.): *A munkaviszony létesítése*, 2016, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 85-90.

31 Mfv.II.10.316/2013/4.

32 BH2001.2.84.

33 BH2006.10.334.

34 KISS BETTINA: A versenytildalmi megállapodás ellenértéke, in MISKOLCZI BODNÁR PÉTER (szerk.): *XII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója*, 2018, Patrocinium Kiadó, Budapest, 135-141.

35 Ezzel ellentétes nézetet fejt ki Prugberger Tamás, aki szerint az ellenszolgáltatás pénzen kívül más vagyoni értékben vagy értéktárgyban is adható (PRUGBERGER TAMÁS: A munkajogviszony megszűnését követı versenytildalom néhány elvi és gyakorlati problémája, in *Munkajogi Szemle*, 2002/11. szám, 46-48.

természetben, például étkezési utalványban nem lehetséges.³⁶ Az nem jogellenes, ha a munkabér egy bizonyos része a versenytildmi megállapodás ellenértékeként kerül meghatározásra, feltéve, hogy az e jogcímen adott „juttatás” összege eléri a korlátozással érintett időszakra vonatkozó törvényi minimumösszeget. Ebben a körben hangsúlyozandó, hogy a versenytildmi megállapodás alapján járó juttatás nem minősül munkabérnek.³⁷ Ezért amikor az ellenértéket az alpbér összegének figyelembevételével határozzák meg, annak elkülönülten kell megjelennie, az alpbér ugyanis más jogcímen járó juttatást nem foglalhat magában. Egy konkrét esetben³⁸, a felek a munkaviszony létesítésekor a munkaszerződésbe foglalták a versenytildlom kikötését, azonban annak ellenértékében nem állapodtak meg. Ebben az esetben a munkáltatónak kellett volna bizonyítania, hogy szóban megegyezett munkavállalójával abban, hogy a munkabérbe foglaltan fizette a versenytildlom ellentételezésére szolgáló díjat.

Egy másik esetben megfelelőnek tekintette a bíróság az ellenérték mértékét, amikor a munkavállaló 3 havi átlagkeresetének megfelelő díjazásban részesült, annak ellentételezéseként, hogy 3,5 hónapon keresztül kizárólag az azonos tevékenységi körű munkáltatónál nem helyezkedhetett el, vagyis a munkavállaló a végzettségének megfelelő más típusú munkát ezen rövid időszak alatt vállalhatott volna.³⁹

Akár összegzésként is megfogalmazható e fejezet szempontjából, hogy az ellenérték megfeleléségéről az összes körülmény figyelembevételével az arányosság elve alapján kell a feleknek megállapodniuk.⁴⁰

4. Ellenérték kifizetése

Az ellenérték összegének meghatározása mellett szintén lényeges kérdés a kifizetés időpontja, gyakorisága. A gyakorlatban számos megoldással találkozhatunk, a törvény nem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezéseket, így a versenytildlom ellenértékének megfizetésére – a felek megállapodása alapján – többféleképpen is sor kerülhet. A munkáltató megfizetheti az ellenértéket a munkaviszony fennállása alatt, a megszüntetést követően egy összegben, havi rendszerességgel, vagy éppen a védelmi idő lejártát követően, amikor a munkavállaló már eleget tett kötelezettségének. Mindegyik megoldás lehetséges, a különbözőségük abban rejlik leginkább, hogy az a munkavállalóra vagy a munkáltatóra nézve kedvezőbb.

Több munkáltatónál bevett gyakorlat, hogy a munkaszerződés már tartalmazza a versenytildlomra vonatkozó rendelkezéseket, azokat nem külön megállapodásokban rögzítik, és a munkaviszony fennállása alatt, havi rendszerességgel fizetik a korlátozás-

36 BH2001.84.

37 Mfv.II.10.278/2014., 7/2015. számú munkaügyi elvi határozat

38 Mfv.I.10.596/2011.

39 BH2008.342.

40 Mfv.I.10.838/2000.

sal érintett időszakkal és tevékenységi körrel arányos ellenértéket.⁴¹ Itt visszautalunk a korábban idézett bírósági határozatokra, melyek szerint a versenytilalomért járó ellenérték „nem mosódhat össze” a munkabérrel, másrészt pedig egyéb problémát is felvethet, ha nem tisztázott előre azon időtartam, amely alatt a munkáltató fizeti az ellenértéket – különösen, ha határozatlan idejű munkaviszonyról van szó – így az sem látható előre, hogy mekkora összegű kifizetést fog teljesíteni a munkáltató. Ilyen esetben előfordulhat, hogy a munkáltató magasabb összegű kifizetést fog teljesíteni a munkavállalói kötelelem teljesítéséért. Ellenkező esetben, ha a munkáltató nem arányos összeget fizet, akkor a munkavállaló igényelheti a további, arányos ellenérték megtérítését. (A munkáltatói „többletfizetés” visszakövetelése azonban – egyes kommentárbeli vélemények szerint – nem lehetséges.⁴²) Az ellenérték rendeltetésével, jövedelempótló funkciójával is ellentétes lehet, ha a munkavállaló nem a korlátozással érintett időszak alatt részesül a díjazásban. A munkavállaló adott esetben nem tud elhelyezkedni a számára megfelelő állásban, illetve munkáltatónál a versenytilalommal érintett időszakban, tehát ekkor van a legnagyobb szüksége az ellenértékre, a munkáltató is ezt a fajta „távolmaradást” kompenzálja az ellenértékkel. Tehát a jövedelempótló funkció ebben az esetben azt jelenti, hogy amennyiben a munkavállaló nem tud új munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesíteni, neki ebből nyilvánvalóan kára, pontosabban elmaradt jövedelme keletkezik. Az ellenérték megállapításának célja tehát – többek között – kompenzálni a kiesett jövedelmet, jövedelemkülönbséget.

Eseti határozat érvényesnek tekintette a megállapodásnak azt a kikötését, hogy a munkáltató a megfelelő ellenértéket a munkaviszony fennállása alatt minden hónapban meghatározott összeg fizetésével szolgáltatja.⁴³

Szintén lehetséges a havi összegekben való teljesítés a munkaviszony megszüntetését követően. Ez a megoldás ideális lehet mindkét fél számára, ugyanis a munkavállaló biztos, előre kalkulálható összeget kap ellenszolgáltatásként, míg a munkáltatónak sem kell adott esetben több millió forintos nagyságrendű kifizetést egy összegben teljesítenie. Ebben az esetben azonban felmerülhet a kérdés, hogy például munkavállalói szerződészegés esetén, amely a korlátozással érintett időszak alatt merül fel, vajon visszakövetelhető-e már a kifizetett ellenérték, vagy csupán a kötbért lehet érvényesíteni. Konkrét esetben a bíróság az addig kifizetett, teljes összeg tekintetében határozta meg a munkavállaló visszafizetési kötelezettségét, de elutasította a munkáltató bruttó összeg visszafizetésére vonatkozó kérelmét, ugyanis a befizetett adókat és járulékokat jogosult az adóhatóságtól és a társadalombiztosítási szervektől visszakövetelni.⁴⁴

41 KISS BETTINA – GERGELY KATALIN: A versenytilalmi megállapodás ellenértékének adójogi és társadalombiztosítási megítélése, in *Munkajog*, 2017/1. szám, 63-67.

42 DR. MÉSZÁROS NÉ DR. SZABÓ ZSUZSANNA: Az Mt. 228. §-ához fűzött magyarázat, in *A Munka Törvénykönyve kommentárja*, HVG-ORAC Jogkódex, internetes jogi adatbázis.

43 Uo.

44 Budapest Környéki Törvényszék Mf.25592/2010/8.

A fentiekén túlmenően, lehetőség van az ellenérték egyösszegben történő kifizetésére is. Ha ez a munkaviszony megszüntetésekor közvetlenül történik, fennáll a veszélye, hogy a munkavállalót kevésbé tartja vissza a megállapodás megszegésétől. Ha azonban a korlátozással érintett időszak lejártát követően – miután már a munkavállaló eleget tett a versenytilalmi megállapodásban foglalt kötelezettségének – kerül kifizetésre az ellenérték összege, az kétségtelenül előnyös megoldás lehet a munkáltató számára, ám ebben az esetben is pont a jövedelempótló funkció nem tud érvényesülni.

Szintén megfelelőnek találta a bíróság, amikor a felek közötti versenytilalmi megállapodásban a munkáltató arra vállalt kötelezettséget, hogy az ellenérték összegének 30 %-át a munkavállaló munkaviszonyának megszűnését követő 8 napon belül fizeti ki a munkavállaló részére, míg a fennmaradó 70 %-ot a 24 hónap leteltét követő 15 napon belül fizeti ki a munkavállaló részére abban az esetben, ha a munkavállaló maradéktalanul eleget tett vállalt kötelezettségeinek.

5. Összegzés

Annak megítélése érdekében, hogy a versenytilalmi megállapodás tisztességtelenül befolyásolja-e a munkavállaló szakmai előmenetelét, aránytalanul korlátozza-e az újabb munkaviszony létesítését a munkáltató jogos gazdasági érdekéhez képest, a bírói gyakorlat általában a következőket vizsgálja: a korlátozás földrajzi hatálya, időtartama, a tilalmazott tevékenységi kör sokszínűsége, az ellenérték, kompenzáció mértéke, valamint azt, hogy a jogintézmény céljából következően a munkáltatónak valóban feltétlenül szükséges érdeke-e a munkavállaló korlátozása.

Összegzésként megállapítható, hogy a versenytilalmi megállapodás lényegi feltétele a munkáltató számba vehető, jelentős gazdasági, üzleti érdeke, ezzel összefüggésben pedig célhoz kötöttség elve. A tilalomnak ugyanis az információk védelmét, a munkáltató gazdasági tevékenysége veszélyeztetésének elkerülését kell szolgálnia. Az érvénytelenség jogkövetkezményét vonja maga után az a korlátozás, amely a versenytilalmi megállapodás célján túlterjeszkedik, esetleg kifejezetten a munkavállaló ellehetetlenítésére irányul. Ezért a megállapodásban célszerű meghatározni a pontos tevékenységi kört, a szakterületet, és azt, hogy a tilalom konkrétan mely földrajzi helyre vonatkozik.

Az esetleges jogszabályi, bírói korlátok figyelembe vétele mellett a feleknek mérlegelniük kell minden esetben az adott körülményeket, az arányosság és az észszerűség mércéjével. Ennek nehézsége abban is rejlik, hogy az arányosság követelménye nem csupán az időbeli és területi hatály tekintetében vizsgálandó, hanem a munkáltató jogos gazdasági érdekének legitimitása, valamint az ellenérték mértéke is e „kalapban” értékelendő. Emellett, az észszerűség megállapítása során az adott piaci helyzet, konkurencia, munkavállaló elhelyezkedési lehetőségeinek legalább minimális ismerete elengedhetetlen.

Az ellenérték megfeleléségének kérdését mindig a megkötés kori állapot alapján kell elbírálnunk, nem pedig a munkaviszony megszűntét követően. Ezenkívül, a versenytildmi megállapodással összefüggő kockázat nem teszi lehetővé, hogy – mentesítése érdekében – bármelyik fél utólag hivatkozzon a megállapodás megkötésénél figyelembe nem vett körülményekre. Az ellenérték meghatározása során különös tekintettel kell lennünk az összes, munkaviszonyt érintő körülményen kívül a munkaerő-piaci helyzetre, és az adott szakma specifikumaira is, így az ellenérték megállapítása mindig megfelelő körültekintést is igényel az Mt. szabályain kívül is.

A versenytildmi megállapodás megszegésének jogkövetkezményeit a törvény külön nevesítetten nem tartalmazza (kivéve kötbér kikötése esetén). Az a következtetés azonban levonható, hogy amennyiben a munkáltató nem fizet ellenértéket, úgy a munkavállaló részéről nem jár ellenszolgáltatás, vagyis nem terheli az elhelyezkedési korlátozás.

dr. Kiss László

A NEMZETISÉGI SZÓSZÓLÓK PARLAMENTI TEVÉKENYSÉGE 2014-2016 KÖZÖTT

Absztrakt

Tanulmányunkban arra a kérdésre keressük választ, hogy a nemzetiségi szószólók parlamenti tevékenysége hogyan értékelhető a 2014-2018-as ciklus első felében, vagyis 2014 és 2016 között. Fontosnak tartjuk, hogy a hagyományos normaelemzés, amely bemutatja a szószólók kötelezettségeit és jogosultságait együtt legyen jelen más interdiszciplináris módszerekkel, amelyekkel a szószólók összetételének egyes jellemzőit, illetve a szerepfelfogásukat vizsgáljuk. Kutatásunk alapvető hipotézise az, hogy a parlamenti munka gyakorlatában jellegzetességek mutathatók ki, valamint az, hogy a parlamenti munkára vonatkozó normák determinálják a szószólói szerepfelfogást is.

1. Bevezetés

A magyar országgyűlés 2014-2018-as ciklusa rendhagyó volt abban a tekintetben, hogy a nemzetiségi szószólók kezdték el működésüket. A szószólók tevékenységének bemutatása azért is lényeges kérdés, hiszen maga az intézmény rendhagyó jogi megoldás, így mindenképpen tudományos relevanciával bír a jogintézmény működése.

A nemzetiségi szószólók tevékenysége sok szempontból vizsgálható meg, tanulmányunk elsősorban a parlamenti tevékenység vizsgálatára szorítkozik és azokat az összefüggéseket és folyamatokat kívánja feltárni, ami e tárgyalt időszakban jellemzi a munkájukat. A kérdés módszertani megközelítése éppen ezért eltér a hagyományos jogtudományi módszerek alkalmazásától, pontosabban azok mellett más segédtudományok módszereit is alkalmazni kell ezért az inter- és a multidiszciplináris megközelítésre volt szükség a tanulmányunkhoz.

A parlamenti tevékenység egyik fokmérője, a felszólalások elemzése. Tanulmányomban a felszólalások részletes tartalmi elemzését a szövegelemzést elsősorban abból a szempontból végeztem el, hogy lehet e bármire következtetni a hozzászólások tartalmából a szószólói intézmény működésének gyakorlatára.

Az empirikus szociológiai módszert hívtam segítségül a parlamenti tevékenység kvantitatív értékeléséhez, ennek részeként a statisztika módszereivel vizsgáltuk a szószólók felszólalásainak számát és hosszát. Ugyanúgy szociológiai szemléletű maguknak a szószólóknak a bemutatása is, ám ennek a mélysége nemcsak terjedelmi, hanem tartalmi okokból sem lehet nagy, hiszen ez már nem tartozna a jogtudomány tárgykörébe.

A módszerek tekintetében fontos kiemelni, hogy az elterjedtebb deduktív szemlélet helyett inkább induktív megközelítéseket alkalmaztunk, azaz az egyes tevékenységekből az egész rendszer működésére vontunk le következtetéseket.

A jelentős számú interdiszciplináris módszertani apparátus alkalmazása megítélésünk szerint szükséges, hiszen – Pokol Béla szavaival élve – a társadalomtudományosított jogtudomány az egész jogi szférát bevonja az elemzésébe¹.

Természetesen, a kutatás gerincét képezi a nemzetiségi szószólókra vonatkozó, illetve a velük kapcsolatos normák elemzése is, elsősorban az interpretatio grammatika eszközt felhasználva elsősorban a hétköznapi és a kontextuális értelmezést felhasználva, de kulcsfontosságúnak tartjuk a teleológiai elemzést is, hiszen ebből a megközelítésből világíthatunk rá leginkább arra, hogy az intézmény működése a szándékok szintjén miként valósul meg.

2. Kik is a szószólók?

A 2014-2018-as parlamentben 13 szószóló tevékenykedik, tevékenységük elemzésének alapjául a parlamenti hivatalos weboldal szolgál². A nemek eloszlásánál azt tapasztaljuk, hogy a nők aránya nagyobb, mint a magyar parlamentnél, a 13 szószóló között 4 hölgyet találhatunk. Míg a 2014-ben megválasztott képviselők közül 19-en, tehát 9.55%-an hölgyek, addig a szószólók közül több, mint 30%³. A szószólók közül ketten rendelkeznek települési önkormányzati tapasztalattal: Alexov Lyubormir szerb nemzetiségi szószóló 1990 óta Lórév polgármestere, Kreszta Traján román nemzetiségi szószóló pedig 2010-2014 között Battonya város alpolgármestereként tevékenykedett.

A szószólók iskolai végzettsége tekintetében elmondhatjuk, hogy a felsőfokú végzettségűek aránya magas, a 13 szószólóból 12-en bírnak felsőfokú végzettséggel és egy szószóló legmagasabb végzettsége az érettségi. Ez az arány hasonlatos az országgyűlési képviselőkéhez, ahol több mint 90%-os a főiskolai, vagy egyetemi diplomával rendelkezők aránya⁴. A végzettségek tekintetében a tanári végzettség dominál 6 szószóló rendelkezik ilyen végzettséggel.

A szószólók jelentős része számolt be a saját anyanyelvén túl más nyelv ismeretéről is. 2 szószóló esetében a honlapja nem tartalmaz idegen nyelvismeretről szóló információt, 1 szószóló a saját nemzetiségi nyelvének ismeretéről számolt be a parlamenti

1 POKOL Béla: A jogtudomány társadalomtudományosítása (és perspektivikus létrejötte) In: BÓDIG Mátyás - ZÖLDI Zsolt (szerk.): A jogtudomány helye, szerepe és haszna. Tudományelméleti és tudomány módszertani írások.. Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete – Opten Informatikai Kft 2016. http://real.mtak.hu/48792/1/A_jogtudomany_helye_szerepe_es_haszna.pdf

2 www.parlament.hu

3 A 2014-ben megválasztott Országgyűlés Almanachja 631p.

4 A 2014-ben megválasztott Országgyűlés Almanachja 635p.

honlapján, 5 szószóoló 1 nyelv ismeretét jelzi a nemzetiségi nyelven kívül, 5 pedig 2, vagy 3 további nyelv ismeretéről ír.

Azt mondhatjuk tehát, hogy a nemzetiségi szószóolók általában a saját nyelvükön és a magyar nyelven kívül átlagosan még legalább egy nyelven valamilyen fokon biztosan beszélnek.

A nemzetiségi szószóolók jogaira és kötelezettségeire vonatkozóan az Országgyűlésről szóló törvény szab meg alapvető rendelkezéseket.

A nemzetiségi szószóolók nem rendelkeznek a parlamenti képviselőkkel teljesen azonos jogosultságokkal, azonban a szószóolók jogai és kötelezettségei egyenlők. Tevékenységüket a köz és az adott nemzetiség érdekében végezhetik. Jelen tanulmány vizsgálati körén kívül esik, de az Országgyűlés a nemzetiségek jogairól szóló törvény 2017. évi, évvégi módosításával új, az Országgyűlési törvénnyel nem összhangban lévő definíciót adott, amely szerint a nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószóoló a tevékenységét a nemzetiségi közössége és a magyarországi nemzetiségek érdekében végzi⁵. Megítélésünk szerint, ez a változás annak a folyamatnak köszönhető, amely a 2014–2018-as ciklus szószóolói gyakorlatának megfelelően jött létre. A szabályozás jogi háttéréről és összefüggéseiről kiváló tanulmány olvasható Farkas György Tamás részészeről⁶.

Lényeges különbség az országgyűlési képviselő és a szószóolók jogai között, hogy a szószóoló csak akkor szólalhat fel az Országgyűlés ülésén, ha a Házbizottság megítélése szerint, a napirendi pont a nemzetiségek érdekeit, jogait érinti. Nagyon fontos különbség, hogy a szószóoló természetesen az Országgyűlés ülésein szavazati joggal nem rendelkezik⁷.

Az országgyűlési képviselők jogállásához hasonló módon, a szószóoló a nemzetiségeket képviselő bizottság munkájában szavazati joggal vesz részt, de a többi bizottságban is részt vehet, tanácskozási joggal. Hasonlóan az országgyűlési képviselőkhez, a szószóoló kérdést intézhet a Kormányhoz és a Kormány tagjához, az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez és a legfőbb ügyészhez, a feladatkörébe tartozó ügyekben. Szűkítés azonban, hogy a kérdések csak a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő ügyeket érinthetik.

Jelentős hasonlóság az országgyűlési képviselők és a szószóolók jogállása között, hogy a szószóolót mentelmi jog illeti meg. A mentelmi jogra a képviselők mentelmi jogára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Sok hasonlóságot találhatunk a szószóoló és a parlamenti képviselők megbízatásá-

5 2011. évi CLXXIX tv. 21/B §. (1)

6 FARKAS György Tamás: Kik képvisel a nemzetiségi képviselő, avagy összeegyeztethető-e az Alaptörvénnyel, az NJTV nemzetiségi országgyűlési képviselőre vonatkozó rendelkezése?

7 KISS László: A nemzetiségek parlamenti képviselőjének sajátos megoldása, a nemzetiségi szószóolók intézménye. In. JOG és Állam 22.szám 150p.

nak megszűnésére vonatkozó szabályoknál is, de hasonlatosak az összeférhetlenség kimondásának szabályai is. Különös összeférhetlenségi szabály: a szószóló nem lehet nemzetiségi önkormányzat elnöke vagy tagja.

Fontos jogosultság, hogy – bár az Országgyűlésben és a Bizottságban is a magyar a munkanyelv – a nemzetiséghez tartozó képviselő, a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselő, valamint a szószóló anyanyelvén is felszólalhat és irományt nyújthat be⁸.

A szószólók joga és kötelessége – az országgyűlési képviselőkkel egyezően –, hogy kezdeményezően részt vegyen az Országgyűlés munkájában, elősegítse annak eredményes működését. Kötelessége továbbá részt venni az Országgyűlés és annak a bizottságnak ülésein, amelynek tagja⁹

A nemzetiségi szószóló is az az eskü letétele és az esküokmány aláírása után vehet csak részt az Országgyűlés munkájában¹⁰. A szószóló jogait személyesen gyakorolja¹¹. A képviselőkhez hasonlóan, a nemzetiségi szószólók is az Országgyűlés alakuló ülését megelőzően, a köztársasági elnöknek nyújtják be a megbízólevelüket¹².

Nagyon fontos szabályozásnak tekinthetjük, hogy a szószólóknak ugyanolyan összeférhetlenségi és vagyonnyilatkozat tételi kötelezettségei vannak, mint az országgyűlési képviselőknek.

A szószólókat megilletik a képviselőkhez hasonló munkajogi szabályok is. A legfontosabb ezek közül, hogy mandátuma igazolásától a munkáltató – a munkavállaló kérésének megfelelően – a megbízásának időtartamára vagy annak egy részére köteles fizetés nélküli szabadságban részesíteni a nemzetiségi szószólót. A szigorú összeférhetlenségi szabályok miatt, ennek lehet jelentősége.

A szószólói megbízás időtartama – ideértve a megbízás megszűnését követően biztosított ellátás időtartamát is – a társadalombiztosítás ellátásaira való jogosultság szempontjából heti 40 órás foglalkoztatással járó munkaviszonyban töltött időnek, illetve nyugdíjra jogosító szolgálati időnek számít a tevékenysége. A munkaviszonyt a kormányzati szolgálati, közszolgálati, közalkalmazotti, valamint bírósági és ügyészségi jogviszony számításánál e jogviszonyban töltött szolgálati időnek kell beszámítani. A munkaviszonyt a honvédek jogállásáról szóló törvény, valamint a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény szerinti szolgálati jogviszony számításánál, e szolgálati jogviszonyban töltött szolgálati időnek kell beszámítani. A szószólói megbízás időtartama vezetői gyakorlatnak számít.

Fontos jogosultság, hogy az állami szervek kötelesek a nemzetiségi szószólókat megbízásuk ellátásában támogatni, és részükre a munkájukhoz szükséges felvilágo-

8 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 38. §/B (2) (továbbiakban OGY. tv.)

9 OGY tv. 28. § (1)

10 OGY tv. 28. § (3)

11 OGY tv. 28. § (5)

12 OGY tv. 30. §

sítást megadni. Ezzel kapcsolatos, hogy ha a szószóló az Országgyűlés előtt beszámolóra kötelezett személytől a feladatkörébe tartozó olyan kérdéssel kapcsolatosan kér írásban tájékoztatást, amelyről a beszámolóra kötelezett személy törvény alapján az Országgyűlésnek beszámolni köteles, az Országgyűlés előtt beszámolóra köteles személy a tájékoztatást a kézhezvételt követő 15 napon belül, írásban adja meg.

Szintén fontos jogosultság, hogy a szószóló a feladatai ellátásához szükséges minősített adatokat személyi biztonsági tanúsítvány és titoktartási nyilatkozat nélkül, felhasználói engedély alapján használhatja fel. Természetesen, köteles a minősített adat védelmére vonatkozó követelményeket betartani. A szószóló munkáját a gyakorlatban könnyíti meg, hogy igazolványa valamennyi közigazgatási szervhez, valamint a közintézetekhez és közintézményekhez belépésre jogosít¹³.

A szószólók ugyanolyan tiszteletdíjra jogosultak, mint az országgyűlési képviselők. A legfontosabb szabály ezek közül, hogy a szószóló az eskütételétől a megbízatásának megszűnéséig havonta tiszteletdíjra jogosult, amelynek összege megegyezik a helyettes államtitkárnak a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényben meghatározott alapilletményéből, illetménykiegészítéséből, vezetői pótlékból álló illetményének összegével¹⁴ Ezt kiegészítendő, az egyéb juttatások is megegyezőek, azaz számukra üzemanyagkártya, telefonos költségtérítés, lakhatási támogatás jár¹⁵. A szószóló tevékenységét segíti, hogy tevékenységével járó kiadásokra tiszteletdíjának 40%-ának megfelelő összegre jogosult¹⁶.

Mindezekből kitűnik, hogy a nemzetiségi szószólók széles körű jogokkal rendelkeznek, amelyek inkább közelítenek az országgyűlési képviselőjéhez. Mind a tiszteletdíj, mind az immunitás, mind az összeférhetetlenségi szabályok, mind pedig az официális jogosultságok tekintetében jelentős a hasonlóság a szószóló és az országgyűlési képviselő között, így elmondható, hogy érdemi, széles jogokkal rendelkező tisztséget hozott létre a jogalkotó.

3. A szószólók aktivitása a felszólalásokban

Ha a szószólók parlamenti aktivitását nézzük, akkor a képet jelentősen árnyalja az a tény, hogy tevékenységüket csak a nemzetiségi napirendekhez való hozzászólások és a bizottsági jelenlét alapján vizsgálhatjuk. Tekintve, hogy szavazásokon nem vesznek részt, így szavazási magatartásuk csak a nemzetiségek bizottságában értelmezhető. A szószólók tevékenységét a 2014. tavaszi ülésszak kezdetétől a 2016. tavaszi ülésszak végéig vizsgáltam, amely a 2014-2018-as választási ciklus felének is tekinthető.

13 OGY tv. 98. §

14 OGY tv. 104. § (1)

15 OGY tv. 109. §

16 113. § (2)

Szószóló	Felszólalások	
	Db	Idő (perc:mp)
Alexov Lyubomir	10	69:47
Dr. Csúcs Lászlóné	3	15:11
Farkas Félix	1	1:55
Fuzik János	14	112:30
Giricz Vera	3	26:35
Hartyányi Jaroslava	1	5:13
Hepp Mihály	3	15:51
Kissné Köles Erika	9	73:07
Koranisz Laokratisz	2	6:28
Kreszta Traján	0	-
Ritter Imre	34	281:40
Dr. Turgján Tamás	6	36:52
Varga Szimeon	12	53:05

A nemzetiségi szószólók aktivitása az Országgyűlés plenáris ülésein (forrás: www.parlament.hu)

Az egyes szószólók hozzászólásainak vizsgálata során láthatjuk, hogy mennyire valósul meg a nemzetiségek képviselete a szószólók napi gyakorlatában.

Alexov Lyubomir szerb nemzetiségi szószóló 10 alkalommal szólalt fel, összesen 1 óra 9 perc 47 másodperc időben. Napirend utáni felszólalásában a szerb-magyar együttélésről szólt, míg a további hozzászólásai (egy bürokráciacsökkentés tárgykörében, kettő a költségvetéshez szóló hozzászólás) alapvetően a nemzetiségek szempontjait összesítve vizsgálta az előterjesztést. A társaihoz képest, gyakran él a kérdés lehetőségével, 2015. március 9-én a nemzetiségi színjátás jövőjéről, 2016. május 17-én pedig arról érdeklődött, hogyan képzelhető el ezen anyaországi szakemberek bevonása, a nemzetiségi kultúrához köthető műemlékvédelemben.

Dr. Csúcs Lászlóné lengyel kisebbségi szószóló három alkalommal, összesen 15 perc 11 másodperc időtartamban szólott hozzá. Henrik Slavik halálának 70. valamint idősebb Antall József halálának 40. évfordulója alkalmával szólott hozzá, amikor is a magyar és a lengyel parlament egy időben közös határozati javaslatot fogadott el. A 2016-os magyar-lengyel szolidaritás évéről szóló javaslat vitája volt a másik (két) megszólalása a politikusnőnek.

Farkas Félix roma nemzetiségi szószóló egyetlen alkalommal, a 2015. évi költségvetés tárgyalásakor tett egy rövid, általános érvényű hozzászólást, 1perc 55 másodpercben. A legnagyobb magyarországi kisebbséget képviselő szószóló inaktivitása a többi politikus tevékenységéhez képest szembeötlő.

Fuzik János szlovák nemzetiségi szószóló, a Magyarországi Nemzetiségek Bizott-

ságának elnöke 14 alkalommal, összesen 1 óra 52 perc 30 másodpercben szólott hozzá a Parlament ülésein, a vizsgált időszakban. Több alkalommal – bizottsági elnökként – a magyarországi nemzetiségek bizottságának előadójaként kért és kapott szót, hozzászólásaiban a kisebbségek általános helyzetére vonatkozó elemek domináltak. 3 alkalommal szólott hozzá napirend után: 2015. december 7-én a „Keszthelyi Gulag” címmel a szlovákságot sújtó kitelepítésekről, 2015. december 14-én „Bajban ismerszik meg a jóbarát” címmel a déli határszélre érkező cseh és szlovák rendőri alakulat segítségéről szólott, míg 2016. június 7-én „Önként és dalolva?” címmel a Felvidékről kitelepítettek emléknapján, a szlovák-magyar lakosságcsereéről emlékezett meg.

Giricz Vera ruszin nemzetiségi szószóló 3 alkalommal, összesen 26 perc 35 másodperc terjedelemben szólott hozzá a parlament ülésein. Hozzászólásában alapvetően szintén a kisebbségeket általában érintő ügyekben kért és kapott szót, ugyanakkor minden alkalommal felhívta a figyelmet valamely ruszin közösséget érintő aktualitásra is. Ő is élt a napirend utáni hozzászólás lehetőségével, 2016 március 29-én „II. Rákóczi Ferenc és a ruszinok címmel a Fejedelem születésnapjára emlékezve beszélt arról, hogy a hazai ruszinok hogyan vették ki részüket a Rákóczi-szabadságharcból.

Hartyányi Jaroslava ukrán nemzetiségi szószóló egyetlen esetben szólott hozzá – azt is napirend előtt –, amikor a magyarországi nemzetiségek bizottságának tevékenységéről számolt be.

Hepp Mihály horvát nemzetiségi szószóló mindhárom hozzászólásában, amelyeket a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról szóló 2012. évi XXX. törvény módosítása valamint a népesség, személyi és családi viszonyainak minta alapján történő 2016. évi felméréséről szóló törvény vitájában, össznemzetiségi szempontokat érintett.

Kissné Köles Erika szlovén nemzetiségi szószóló az oktatási törvények vitáiban illetve a 2015. évi költségvetés tárgyalásához szólott hozzá, illetve 1 napirend utáni hozzászólást és 1 napirend előtti hozzászólást tett, így 9 alkalommal, 1 óra 13 perc 7 másodperc terjedelemben nyilvánult meg. Hozzászólásai többnyire a Magyarországi nemzetiségek bizottságának állásfoglalásait tükrözték. 2015. december 12-én „A legkisebb számú magyarországi nemzetiség létkérdései (múltja, jelene és jövője)” címmel, a szlovén kisebbség helyzetét mutatta be. 2016. június 13-án szlovén nyelvű napirend előtti hozzászólásában Szlovéniát és annak elmúlt 25 éves történelmét mutatta be.

Koranisz Laokratsiz görög nemzetiségi szószóló két alkalommal szólott az Országgyűlés plenáris ülésén. Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény és a közfoglalkoztatással összefüggő egyes törvények módosításáról szóló vitában a görög nemzetiség tapasztalatairól szólott. A magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról szóló 2012. évi XXX. törvény módosításáról szóló vitában pedig, Belioannis település értékeit hangsúlyozta.

Kreszta Traján nemzetiségi szószóló az egyetlen, aki egyáltalán nem szólalt fel a parlamentben, ami korábbi előlete alapján (Battonya város alpolgármestere volt 2010-2014 között) meglepőnek tűnik.

Ritter Imre német nemzetiségi szószóló bizonyult a legaktívabbnak, összesen 34 alkalommal szólott hozzá 4 óra, 41 perc 40 másodperc terjedelemben. Ő is élt a kérdés jogával a parlament plenáris ülésén (a miniszterelnökhöz intézte kérdését) 2015. június 15-én „Magyarország sosem volt multikulturális társadalom?” címmel. A miniszterelnök Strasbourgban elhangzott beszéde kapcsán kérdezett rá a kérdés címében lévő mondatra. A szószóló parlamenti hozzászólásairól elmondható, hogy azok többnyire össz-kisebbségi szempontból közelítették meg az előterjesztéseket, így Ritter Imre szószóló – kis túlzással – az összes nemzetiség, kvázi szóvivőjeként működött a Parlamentben.

Dr. Turgján Tamás örmény nemzetiségi szószóló 6 alkalommal szólott a Parlamentben, összesen 36 perc 52 másodperc terjedelemben. 2015. február 16-án a „Ki emlékszik ma már az örményekre?” című napirend utáni felszólalásában, az örmény-magyar kapcsolatok javításának szükségességéről beszélt. 2015. október 6-án szintén napirend előtt az aradi vértanúk emléknapjára emlékezve a szabadságharc örmény származású katonáiról és mártírjairól emlékezett meg, különös tekintettel az Aradon kivégzett Kiss Ernő és Lázár Vilmos honvédtábornokokra.

Varga Szimeon bolgár nemzetiségi szószóló 12 alkalommal szólalt fel a Parlament plenáris ülésén, 53 perc 5 másodperc terjedelemben. Három alkalommal élt a napirend utáni hozzászólások eszközével. 2015 március 2-án egy bolgár tavaszköszöntésre került sor a szószóló napirend utáni hozzászólásában, míg 2015. november 5-én „A magyarországi bolgárok múltja, jelene és jövője” címmel szólott hozzá. 2016. május 11-én, a „100 éves a Bolgár Ortodox Egyház Magyarországon” címmel tartott napirend utáni hozzászólásában, e nagy múltú egyházzal emlékezett meg.

Az adatokból kitűnik, hogy a szószólók hozzászólási aktivitása nem mondható magasnak, a román nemzetiségi szószóló még nem talált alkalmat a hozzászólásra, hasonlóan kevés Farkas Félix roma nemzetiségi szószóló parlamenti tevékenysége, ugyanakkor messze kiemelkedik Ritter Imre német nemzetiségi szószóló, valamint Fuzik János szlovák nemzetiségi szószóló. A hozzászólások kapcsán úgy tűnik, hogy a szószólók egymással munkamegosztásban tevékenykednek és egyes törvényekhez csak 1-2 szószóló szól hozzá, ilyenkor azonban kvázi, az összes nemzetiség nevében. Feltűnő, hogy nagyon kevesen használják ki a napirend előtti, illetve napirend utáni felszólalás lehetőségét, illetve a kérdést, mint parlamenti műfajt, ugyanakkor, aki kihasználja, ott tetten érhető a parlamenti műfajok tudatos használata, ugyanis megfigyelhető, hogy a törvényjavaslatok vitájában általában az összes nemzetiség nevében nyilvánulnak meg, míg a napirend előtti és a napirend utáni felszólalások már a saját nemzetiségükhöz köthető események, történések kapcsán esnek meg.

Látható, hogy bár nagyon hullámzó személyes teljesítmény figyelhető meg a 2014-2016-os évek szószóló tevékenységében, de ez idő alatt kialakult egy sajátos munkaforma, amely azon alapszik, hogy a szószólók egyrészt a nemzetiségek iránti általános felelősséggel, másrészt a saját nemzetiségük iránti különleges felelősséggel

rendelkeznek és azt tudatosan élik meg. Ugyanakkor ez a gyakorlatban úgy nyilvánul meg, hogy a napirend utáni felszólalásokban illetve a kevésbé hangsúlyos parlamenti műfajokban jelenik meg a saját nemzetiségek képviselője, míg a törvényjavaslatok vitájában, a bizottságuk előadójaként, a nemzetiségek egészének a képviselője történik. Látható tehát, hogy a parlamenti munka azon gyakorlata, miszerint egy bizottság bizottsági előadót állít transzformálta át a nemzetiségi szószólói felszólalások tárgyát úgy, hogy az igazán érdemi felszólalások a törvényjavaslatok vitájában nem a saját, hanem a nemzetiségek egésze szempontrendszerének érvényesítési szándékával történik. Bár nyilvánvalóan lett volna lehetőség arra, hogy a szószólók a törvények vitájában egyenként is részt vegyenek és ezáltal bemutassák a nemzetiségük egyedi helyzetét, esetleg megjelenítsék ezeket az érdekeket, ez egyetlen esetben sem történt meg. Természetesen elképzelhető, hogy legtöbb esetben a nemzetiségek összességének az érdeke az adott normák kapcsán megegyezett az egyes nemzetiségek érdekével is, de az, hogy a szószólók a vitákban még kísérletet sem tettek a saját nemzetiségük szempontjainak bemutatására, mindenképpen azt mutatta, hogy szerep-felfogásukban, az egyes szószóló munkája túlmutat saját nemzetiségének képviselőjén.

4. Magyarországi nemzetiségek bizottsága

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban OGy. tv) 14. §-a rendelkezik arról, hogy az Országgyűlés bizottságokat hoz létre. E törvény 2014-es módosítása során egészült ki e paragrafus azzal, hogy nemzetiségeket képviselő bizottságot hoz létre a parlament¹⁷. A nemzetiségeket képviselő bizottság jogköreit ennek megfelelően a törvény az állandó bizottságokra vonatkozó keretszabályok után tárgyalja, kiemelten kezelve azt. A külön bizottság megalkotása megítélésünk szerint garantálta azt, hogy a jogalkotásban megjelenjenek a nemzetiségek szempontjai, ugyanakkor determinálta annak módját is.

A törvény megfogalmazásában a nemzetiségeket képviselő bizottság a nemzetiségek érdekeit, jogait érintően az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve, amely az Alaptörvényben, törvényben és a határozati házsabályi rendelkezésekben, valamint az Országgyűlés egyéb határozataiban meghatározott hatáskörét gyakorolja.¹⁸ E szöveg egy kis, ámde nem jelentéktelen különbséggel megfelel e törvény állandó bizottságokra vonatkozó megfogalmazásával. E törvény 15. §-a az állandó bizottságok fogalmát a következőképpen határozza meg: Az állandó bizottság az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező, törvényben és a határozati házsabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben ügydöntő, valamint a kormányzati munka ellenőrzésében

17 OGy. tv 14. § (1)

18 OGy. tv 22. § (1)

közreműködő szerve, amely az Alaptörvényben, törvényben, a határozati házszabályi rendelkezésekben, továbbá az Országgyűlés egyéb határozataiban meghatározott hatáskörét gyakorolja¹⁹. Világos különbség, hogy a nemzetiségek bizottsága nem kap a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben ügydöntési jogosultságot.

A parlamenti munka gyakorlatában a bizottságok azok ülésein, a bizottsági elnökök pedig az elnöki értekezleten „jelentkeznek be” egyes törvényjavaslatokhoz, addig a nemzetiségeket képviselő bizottság állást foglal a Kormánynak a nemzetiségek helyzetéről készített beszámolójáról, valamint az alapvető jogok biztosának éves beszámolójáról²⁰. Úgy gondoljuk, hogy ez további beépített garancia a nemzetiségi szószólók ellenőrzési szerepének működéséhez.

Míg az állandó bizottságok tagjait a képviselők közül a frakcióvezetők jelölése alapján az Országgyűlés választja meg²¹, addig a nemzetiségeket képviselő bizottság tagjai a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselő, valamint a nemzetiségi szószólók²². Míg elvben előfordulhat, hogy egy megválasztott képviselő nem kap bizottsági helyet, addig a nemzetiségi képviselő(k) és a nemzetiségi szószólók számára a törvény automatikusan helyet biztosít a bizottságban, ami szintén fontos garanciális elem. Egyúttal a bizottság sajátossága, hogy olyan parlamenti bizottság jött létre a 2014-2018-as ciklusban, amelynek tagjai nem országgyűlési képviselők. Érdekes és nehezen indokolható, hogy a nemzetiségeket képviselő bizottság elnevezésére, feladatkörének kiegészítésére, elnökének, alelnökének személyére a házelnök – a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselők és a nemzetiségi szószólók indítványait mérlegelve – tesz javaslatot az Országgyűlésnek²³. Miként a bizottsági tisztségviselők személyére a pártközi alkuk alapján egységes javaslat születik, nem látható, hogy mi az oka annak, hogy a házelnök jogosultsága legyen akár a bizottság nevének, akár többletfeladatának, akár a tisztségviselőinek meghatározása. Az, hogy az érintettek javaslatait mérlegelve él ezzel a joggal, gyakorlatilag nem tekinthető érdemi engedménynek, hiszen egyébként is kötelessége a házelnöknek mérlegelnie bármilyen, a képviselők vagy a szószólók felé irányuló javaslatát. Hasonlóan nem tűnik túl nagyvonalúnak, hogy a nemzetiséghez tartozó országgyűlési képviselő, a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselő, valamint a nemzetiségi szószóló anyanyelvhasználatával összefüggésben felmerült kiadások, a nemzetiségeket képviselő bizottság erre a célra rendelkezésre álló keretét terhelik²⁴. Miután a nemzetiségi szószóló jogosultsága az anyanyelvén megszólalni, ennek költségeit természetesen az Országgyűlésnek kell állnia. A szószólók ezen

19 OGy. tv 15. §

20 OGy. tv 22. § (2)

21 OGy. tv 18. § (4)-(5)

22 OGy. tv. 22. § (3)

23 OGy. tv 22. § (4)

24 OGy. tv 22. § (4a)

jogát a nemzetiségek jogairól szóló, 2011. évi CLXXIX törvény is garantálja²⁵. E szabályozás mögöttes célja talán az lehetett, hogy garantálja azt, hogy ezek a források rendelkezésre is álljanak, mindenesetre ha ez így is volt, akkor sem a lelegegánsabb formáját használta a jogalkotó, ebbéli céljának elérésére.

Az Országgyűlésről szóló törvény alapján a nemzetiségekkel foglalkozó bizottság a Magyarországi nemzetiségek bizottságának nevét kapta.

A Bizottság 2014.06.04-én alakult, amikor is létrejöttek albizottságai is. 2014.06.04-2015.06.06 között 52 ülést tartott, amely mindegyike határozatképes volt. Ez alatt 5 önálló indítványt nyújtott be, amelyek közül 2 indítványt visszavont, illetve elfogadott egy állásfoglalást is. Az indítványok közül kettőt nagy többséggel, egyet a kormány-pártok és a Jobbik támogatásával fogadott el az Országgyűlés.

A 1/2014. (X.25.) számú bizottsági állásfoglalásban a Magyarországi nemzetiségek bizottsága „határozott egyet nem értését fejezi ki” azzal kapcsolatban, hogy az MTVA vezérigazgatója összeférhetetlenek minősítette a kisebbségi önkormányzatokban betöltött képviselői funkciót, a műsorkészítői állással²⁶.

T/439 címmel 2014.06.25-én nyújtotta be a bizottság a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról szóló javaslatot, amely a nemzetiségi választásokon tapasztalható visszaéléseket kívánta volna kezelni, pl. a nemzetiségi szervezeti státusz egyes elemeinek szigorításával. A törvényjavaslatot végül is a Bizottság visszavonta²⁷.

A T/460-as számú törvényjavaslat 2014.07.03-án került benyújtásra. A bizottság egyúttal visszavonta korábbi javaslatát és új normaszöveget készített a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX törvény és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI: törvény módosítására. A javaslat pontosította a választási részletszabályokat. A javaslatot a Parlament 155 támogató szavazattal, 3 tartózkodással (Kónya Péter, Szabó Szabolcs és Szelényi Zsuzsanna) és nem szavazat nélkül fogadta el.

A Bizottság 2015.03.06-án nyújtotta be a T/3871-es számon az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról szóló javaslatát. A törvényjavaslat célja, hogy pontosítsa a nemzetiségi önkormányzati költségvetési szervekre vonatkozó szabályokat²⁸. Ezt a javaslatot is elfogadta az Országgyűlés 2015.03.17-én – 172 igen, 1 nem szavazattal (Szelényi Zsuzsanna).

2015.05.20-án nyújtotta be a Bizottság T/4885 számon az OGY. törvénymódosító javaslatát, amelyet azonban visszavont, tekintve, hogy 2015.06.02-én, immáron T/5033 számon újabb javaslatot készített el.

A módosítás egyetlen paragrafusban a nemzetiségi szószólók részére a független

25 2011.évi CLXXIX tv. 5. § (3)

26 Az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának 1/2014. (X. 25) számú állásfoglalása az MTVA nemzetiségi műsorszerkesztői összeférhetlenségi ügyéről

27 T/439 es javaslat

28 T/3871 javaslat általános indokolása

képviselőkkel megegyező keretek felhasználásáról szól, illetve egyértelművé teszi, hogy a parlamenti tárgyalási rendre vonatkozó szabályok mindegyikét alkalmazni kell a szószólók tekintetében.²⁹ Ugyanakkor a fennmaradó – további 11 § az országgyűlési képviselők juttatásainak megváltoztatását tartalmazza. Úgy gondolom, a Bizottság ebbéli megoldása számos kérdést vethet fel, hiszen a parlamenti képviselők juttatásaira vonatkozó szabályalkotás a Bizottság és a szószólók feladatköréhez képest jelentős túlterjeszkedésnek tűnik. Talán ennek is köszönhető, hogy e javaslat kapcsán jelentős vita is kibontakozott a Parlamentben, a szavazás során a képviselők végül is 155 igen, 35 nem és 2 tartózkodás mellett fogadták el e javaslatot.

A Bizottság 58 nem önálló indítványt fogadott el, ezek jelentős része azonban technikai jellegű (bizottsági jelentés a bizottság részletes vitájáról). A Bizottság minden esetben megtárgyalta és a parlamentnek elfogadásra javasolta az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről szóló beszámolókat.

A Magyarországi nemzetiségek bizottsága adja meg a szószólók működésének politikai keretét. Elmondható, hogy a bizottság jogalkotásban elfoglalt szerepe jelentősnek mondható, hiszen 3 olyan törvényjavaslatot is elfogadott az Országgyűlés, amelyet a bizottság kezdeményezett. A bizottsági jegyzőkönyvekből kiderül, hogy a szószólók általában jelentős aktivitással, a nemzetiségek problémáinak felvetésével vesznek részt a Bizottság ülésein. Mindebből kitűnik, hogy a bizottság a nemzetiségek parlamenti képviselőjének nagyon fontos színtere.

A Bizottság viszonylag nagyszámú albizottságot hozott létre, amely döntést Magyarországi nemzetiségek bizottságának szerteágazó feladatai is indokolhatták.

A Magyarországi nemzetiségek bizottsága feladatkörébe tartozó törvények végrehajtását, társadalmi, gazdasági hatását, valamint deregulációs folyamatokat figyelemmel kíséző albizottság (Ellenőrző Albizottság) 5 fővel alakult meg. Elnöke Alexov Lyubomir szerb nemzetiségi szószóló. Az Albizottság 5 ülést tartott.

Az önkormányzati, külügyi és költségvetési albizottság Ritter Imre német nemzetiségi szószóló vezetésével eddig két ülést tartott.

A Köznevelési és Kulturális Albizottságot Kissné Köles Erika szlovén nemzetiségi szószóló vezeti. Az Albizottság eddig három ülést tartott.

Összességében elmondhatjuk, hogy az albizottsági szerkezet szerencsésnek bizonyult, hiszen a kisebbségi létszám fontos aspektusának vizsgálatára irányul.

5. Összegzés

A tanulmány során láthattuk, hogy a szószólók összetétele magas iskolai végzettséget tükröz, egy részüknek volt korábban politikai tapasztalata is a saját nemzetiségi érdekérvényesítésben kifejtett tevékenységen kívül is. Ám olyan összefüggést, amely

29 T/5033 javaslat Indokolása

szerint e korábbi politikai tapasztalat előny lenne szószólói tevékenységben, nem sikerült kimutatni. Ugyanakkor a szószólói szerepfelfogás tekintetében egyértelműen láthattuk, hogy a szószólók a saját nemzetiségük ügyeit elsősorban a magyarországi nemzetiségek bizottságán belül, illetve kevésbé hangsúlyos napirendi műfajokban (pl. napirend utáni felszólalás) képviselték, míg a parlamenti vitákban elsősorban a bizottságuk előadóiként a nemzetiségek egészének szempontrendszerét képviselték. Elmondható tehát, hogy a szószólói szerepfelfogás elsősorban a nemzetiségek képviselete felé fordult, a nemzetiségük képviselete helyett. Ezt tükrözi a nemzetiségek jogairól szóló törvény későbbi módosítása is, amely egy megváltozott szerepfelfogásra utal, akár azáltal is, hogy ezáltal zavar jön létre a nemzetiségi szószólókra vonatkozó definíciók között³⁰. E szerepfelfogás megítélésünk szerint tudatos, amelyet a parlamenti keretek szabályai és a szószólók működési gyakorlata munkált ki.

Hivatkozott dokumentumok

2012. évi XXXVI. tv. Az Országgyűlésről <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1200036.TV&searchUrl=/gyorskereso%3Fpagenum%3D3#ljb35ida5d8> Letöltés: 2018. augusztus 19.

2011. évi CLXXIX tv. A nemzetiségek jogairól <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100179.TV> letöltés: 2018. augusztus 19.

T/439 es javaslat: http://www.parlament.hu/szoszolok-listaja?p_auth=IqmeCryw&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_yWO8dnVj6v3o&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_yWO8dnVj6v3o_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_ckl%3D40%26p_izon%3D439 Letöltés: 2018. június 10.

T/3871 javaslat általános indokolása <http://www.parlament.hu/irom40/03871/03871.pdf> Letöltés: 2018. június 10.

T/5033 javaslat indokolása <http://www.parlament.hu/irom40/05033/05033.pdf> Letöltés 2018. június 10.

Felhasznált Irodalom

FARKAS György Tamás: Kit képvisel a nemzetiségi képviselő, avagy összeegyeztethető e az Alaptörvénnyel, az NJTV nemzetiségi országgyűlési képviselőre vonatkozó rendelkezése? In: KRE-DIT 2018/1 <http://www.kre-dit.hu/tanulmanyok/farkas-gyorgy-tamas-kit-kepvisel-a-nemzetisegi-kepviselo-avagy-osszeegyeztetheto-e>

30 FARKAS György Tamás: Kit képvisel a nemzetiségi képviselő, avagy összeegyeztethető e az Alaptörvénnyel, az NJTV nemzetiségi országgyűlési képviselőre vonatkozó rendelkezése?

az-alaptorvennyel-az-njtv-nemzetisegi-orzaggyulesi-kepviselore-vonatkozorendelkezes/ Letöltés: 2018. augusztus 22

KISS László: A nemzetiségek parlamenti képviseletének sajátos megoldása, a nemzetiségi szószólók intézménye. In. MISKOLCZI Bodnár Péter (szerk.) JOG és Állam 22.szám XII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója, Budapest 2018.

MARELYN Kiss József (főszerk.) A 2014-ben megválasztott Országgyűlés Almanachja. Magyar Országgyűlés, Budapest 2017.

POKOL Béla: A jogtudomány társadalomtudományosítása (és perspektivikus létrejötte) In. BÓDIG Máttyás-ZÖLDI Zsolt szerk. *A jogtudomány helye, szerepe és használata. Tudományelméleti és tudomány módszertani írások.* Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete – Opten Informatikai Kft. 2016.

dr. Kubisch Károly¹

A TOTALITÁRIUS RENDSZEREK ÉS AZ EMBERKERESKEDELEM KAPCSOLATA

GONDOLATOK A DEHUMANIZÁCIÓ, A HOLOKAUSZT ÉS
AZ EMBERKERESKEDELEM ÖSSZEFÜGGÉSEIHEZ

Az etnikai gyűlölet, az antiszemitizmus és az emberkereskedelem a dehumanizáció virágai, legszörnyűbb gyümölcse pedig a holokauszt volt. Dolgozatomban arra vállalkozom, hogy rövid elméleti összegzést adjak a totalitárius rendszer ontológiájára és az emberkereskedelem közös gyökereinek összefüggéseiről. Előfeltéveként abból a premiszából indulok ki, hogy a dehumanizáció a totális állam és az emberkereskedelem alkotóeleme, amely az ember alapvető, veleszületett szabadságának lerombolását jelenti. A dehumanizáció arra irányul, hogy az ember elveszítse eredeti létértelmét, identitását. A cselekménnyel az elkövető elsősorban magát fosztja meg az emberi attribútumoktól. Az áldozatot csak ebben a normális létből kitépelt állapotban lesz képes tárgyasítani. Az emberkereskedelem esetében a dologként kezelt áldozat csak az elkövető szempontjából veszti el emberi személyiségét, a társadalom őt bűncselekmény sértettjének tekinti. A totalitárius rendszerek és a népirtás esetében mindez egy következő szintre kerül. Az egész társadalom fanatizálódik és már nem áldozatként tekint a dehumanizált sértettre, hanem prédaként.

1. Bevezetés

1.1. A dehumanizáció jelensége

Az etnikai gyűlölet, az antiszemitizmus és az emberkereskedelem a dehumanizáció virágai, legszörnyűbb gyümölcse pedig a holokauszt volt.² Dolgozatomban arra vállalkozom, hogy rövid elméleti összegzést adjak a totalitárius rendszer ontológiájára és

1 KUBISCH Károly: doktorandusz KRE ÁJK DI, bünyügyi szakjogász, Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary Doctoral School of Law; ORCID - Open Researcher and Contributor ID: 0000-0003-0339-4343; MTMT: <https://vm.mtmt.hu/www/index.php?AuthorID=10060237>

2 Lásd. The SS Station Master of Death kérdéséről Karsai László: A végső döntésképtelenség. In: Századok, 148 (2014)/1 188. Oldal; Ungváry Krisztián: Mesterterv? A deportáltak döntési mechanizmusa. In: Braham L. Randolph (szerk.): tanulmányok a Holokauszt-ról. VII. Múlt és Jövő Kiadó. Budapest, 2016. 162. oldal.

az emberkereskedelem közös gyökereinek összefüggéseiről. Előfeltevésként abból a premisszából indulok ki, hogy a dehumanizáció a totális állam és az emberkereskedelem alkotóeleme, amely az ember alapvető, veleszületett szabadságának³ lerombolását jelenti. Stanton azt állítja, hogy „*a népirtás nyolc lépésben alakul ki, amelyek kiszámíthatók és elkerülhetőek. A rendszer harmadik szintje a dehumanizáció, ahol egy csoport tagadja egy másik csoport emberségét. Annak tagjait egyenlőnek tekinti az állatokkal, férgekkel, rovarokkal, vagy betegségekkel*”⁴.

A szakaszok: osztályozás, jelképrendszer, dehumanizáció, szervezet, polarizáció, előkészítés, megsemmisítés és tagadás. Az osztályozásnál és a jelképrendszernél már megjelenik a probléma, de amikor a dehumanizációs szint megvalósul, az áldozat elveszíti eredeti létértelmét, identitását, az elkövető szemében. Valójában azonban az elkövető fosztja meg magát azoktól az emberi attribútumoktól, ami miatt embernek nevezheti magát, mert az áldozatot csak ebben a normális létből kitépott állapotban lesz képes tárgyiasítani, megsemmisíteni. A civilizált társadalmakban az áldozat ebben a helyzetben csak az elkövető szempontjából tárgyiasított, a jog őt bűncselekmény sértettjének tekinti. A totalitárius rendszerek esetében a jogállam megszűnésével az egész társadalom fanatizálódik és már nem áldozatként tekint az sértettre, hanem prédaként. Az áldozat emberségtől való megfosztása mindig alantas cselekedet, amellyel szemben a jog és az erényesség áll. Pál apostol szerint: [...] „*amik csak igazak, amik csak tisztességesek, amik csak igazságosak, amik csak tiszták, amik csak kedvesek, amik csak jó hírűek; ha van valami erény és ha van valami dicséret, ezekről gondolkodjatok.*”⁵ A kérdés áttekintéséhez négy viszonyítási pontot⁶ szeretnék kijelölni, amely a társadalmi normastruktúra erkölcsi, etika normáinak rendszerén belül⁷ az erényesség kérdésköréhez tartozik.

1.2. Nicolai Hartmann etikája

Nicolai Hartmann az erény taníthatóságáról szóló tételeiben hivatkozik arra a szókratészi tételre, miszerint „*senki sem cselekszik rosszat a rossz kedvéért; mindig valami jónak*

3 Az ember veleszületett szabadságának kérdéskörét leginkább az önrendelkezés és a szabad akarat kifejtésének lehetőségében vizsgálom. Ehhez lásd Moór Gyula: A szabad Akarat problémája. Sylvester Kiadó. Budapest 1943. 10 oldal.

4 STANTON Gregory: A fajirtás nyolc szakasza. In: Pucsi Barna Gyula: A cigánykérdés gyökere és végleges megoldása. Csokonai Kiadó. Budapest, 2004. 11. oldal.

5 Pál Apostolnak a Filippibeliekhez írt levele: 4 rész 8 verse.

6 A dolgozat terjedelmi korlátai miatt csak egy kérdést fogok tárgyalni, de a háromdimenziós létértelmezéshez ennél jóval több, legalább sík metszéspontja adhat pontos meghatározást.

7 Az etikai normarendszer adja a keretet. Lásd. Horváth Barna: Az erkölcsi norma természete. Attraktor Kiadó. Máriabesnyő - Gödöllő, 2005. 14. oldal.

kell az ember szeméi előtt lebegnie, amire törekszik. Persze tévedhet, hogy mit tart jónak".⁸ A másik kérdéskör, a bűn keresztény fogalma. Hartmann szerint a bűn egy olyan sötét valóság, amely a döntéseket befolyásolja, s amitől nem lehet megszabadulni, vagyis ennek következtében eleve bukott lényként ábrázolja az embert, aki mindezekon csak külső erő révén képes úrrá lenni. Mi akkor az erény és tanulható-e? – kérdezi Hartmann. A harmadik, Schopenhauer által megfogalmazott nézet szerint: „*az etika, mint filozófiai diszciplína – ugyanúgy, mint a logika vagy a metafizika - teljességgel gyakorlatmentes.*”⁹ Tehát nincs semmiféle hatalom sem az emberben, sem az emberen kívül, ami bármiféle követelést támaszthat az emberrel szemben. Arthur Schopenhauer szerint az emberi élet spontán járja a maga útját, s csak ésszel felfogható¹⁰ módon dönt etikai kérdésekben is. Az intelligibilis karakter eleve ott munkál az emberben és mindig állást foglal – már a végleges döntés meghozatala előtt. Negyedik pontként, a schopenhaueri nézet apórikus ellentmondásainak¹¹ feloldására Platón a Menónban megfogalmazott alapvetését idézi Hartmann: „*Meg tudod-e mondani nekem, Szókratészom, vajon az erény tanítható-e, vagy nem tanítható, hanem gyakorlással szerezhető meg?*”¹² Lehet-e az erényt tanulni, vagy eleve bennünk van, csak valamilyen erőnek ki kell onnan szabadítania.¹³

Vagyis az embernek van valamilyen veleszületett maieutikája,¹⁴ amely az eszmélésre ösztönzéssel tanít. A helyes irányba történő ösztönzés hozza létre azt az elméleti keretet, amelyben az emberi szabadság és az önrendelkezés igénye megfogalmazódik. Az erényesség a civilizáltság alapvető része, elérése tanulható és mindig az emberi attribútumok elismerésétől kezdődik, amint azt Pál apostol filippibeliekhez írott levelében is láthatjuk. Ebből következik, hogy a dehumanizáció és minden azzal összefüggésben létrejövő deliktuális folyamat csakis szándékos és célzatos lehet, a civilizálatlanság irányába mutat, melynek a végén ott a megsemmisülés. A dehumanizáció előállítási kellékei változatosak, hiszen például a totalitárius rendszer létrejöttéhez szükségszerűen kell a hatalom megragadása és birtoklása érdekében versengő csoport, amely megalkotja saját feltételeit. Az emberkereskedelem - általában bünszervezeti minőségben működő – csoportok, profit érdekében végzett jogellenes tevékenysége. Az áldozatok vonatkozásában azonban feltűnően nagy a hasonlóság: mindkét esetben

8 HARTMANN Nicolai: Etika. Noran Libro Kiadó. Budapest, 2013. 51. oldal.

9 HARTMANN Nicolai: Etika i.m.. (2013.) 53. oldal.

10 Lásd. intelligibilis karakter tárgykörét az idealista filozófiákban.

11 A schopenhaueri nézet apóriában [gör. Kiúttalanság] szenved - mondja HARTMANN, hiszen semmilyen elv nem létezhet valamilyen gyakorlati kötöttség nélkül.

12 MIKLÓS Tamás: Menón - Platón összes művei kommentárokkal. BÁRÁNY István (ford.) A KÚTNÁL sorozat. Atlantisz Könyvkiadó, 2013.

13 Lásd MIKLÓS Tamás: Menón - Platón összes művei kommentárokkal. i.m. (2013.) 85/d rész.

14 Az erény oktatására használt bábáskodás művészete, vagy „bába módszer”: világra segítés (Hebammenkunst, Art of midwife) amelynek lényege: a konverzációt kételkedésig vezeti, hogy onnan maga jusson el a helyes felismeréshez.

határozott cézzattal előállított, szándékos dehumanizációs folyamatot követően az eredmény: az áldozatot¹⁵ minden emberi tulajdonságától, önrendelkezésétől megfosztva tárgyként kezelik.¹⁶

2. A téma aktualitása

A téma aktualitását egyfelől az adja, hogy a totalitárius rendszerek által elkövetett jogsértések, a holokauszt és a gulág árnya soha el nem évülő, máig lezáratlan kérdéseket hordoz;¹⁷ másfelől Európa a hatalmas migrációs nyomás¹⁸ alatt folyamatosan szembesülni kénytelen a dehumanizáció és a bünszervezetben elkövetett tömeges embercsempészés, valamint az emberkereskedelem rémével.¹⁹ Súlyos kérdésként ott lebeg ma is az idő minden pillanatában, hogy ezrek és ezrek kénytelenek jogfosztott állapotban, emberi létükben megalázottan vándorolni.²⁰ A felelőtlen ígéretek mögött ott húzódik a materiális szükségszerűség, amelyet a demográfiai katasztrófa rémképe élénk vetít. Az események spengleri kronológiáját nézve a kérdés közel egy évszázada érzékelhető és aktuális.²¹

3. A dehumanizáció kulturális vetület

Az emberkereskedelem nem csupán emberek fizikai adás-vétele, hanem mint az emberi szabadság elleni büntett egy másik ember ellen irányuló dehonesztáló gyilkos folyamat,

15 Az áldozat kifejezést mindig kriminológiai szempontból használom. Ahol dogmatikailag célszerű, ott inkább a büntető-eljárásjogi sértett, illetve az anyagi jogi passzív alany fogalmát használom.

16 A dehumanizáció nem az önkényesen létrehozott antropomorf jelenségek helyreállító eszköze, hanem az emberség célzatos és szándékos felszámolására irányuló cselekmény.

17 Vö. PELLE János: Antiszemitizmus és totalitarizmus. Jászöveg Műhely Kiadó. Budapest, 1999. 31. oldal.

18 Lásd. Európai migrációs Stratégia. Brüsszel, 2015.5.13. COM(2015) 240 final; Régiók Bizottságának Véleménye az európai migrációs stratégia végrehajtásáról (2018/C 247/01).

19 Lásd. 2011/36/EU irányelv az emberkereskedelem megelőzéséről, az ellene folytatott küzdelemről és az áldozatok védelméről; Tanács 2008/841/IB kerethatározata a szervezett bűnözés elleni küzdelemről; Eurostat: Trafficking in Human Beings 2015.; Európai Unió Alapjogi Ügynökség: Guardianship for children deprived of parental care (A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking);

20 Lásd: ANDRÁSSY György: A nagymérvű bevándorlás sérti az emberi jogok nemzetközi jogát. In: JURA - A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja. 2017/2. 29. oldal.; FORRAY R. Katalin: Bevándorlás és oktatás. In: EDUCATIO 26:(3). 2017. 331-334. oldalak;

21 Pokol Béla: Európa végnapjai. A demográfiai összeroppanás következményei. Kairosz Kiadó. Budapest, 2015. 22. oldal.

amelynek a végén a tárgyiasítás és a fizikai megsemmisítés áll. Ez szellemiség munkál az etnikai gyűlöletkeltés mögött,²² az emberiség egyik legszörnyűbb eseménye a holokauszt idején,²³ vagy az államszocialista rendszerek regnálása alatt. Ezeknek a történelmi eseményeknek volt látható és érezhető előzménye, amelyeket a korabeli kulturális aktorok kódolva ugyan, de tálcán kínáltak minden műértő és laikus elé. Nem tudtuk dekódolni.

4. Az avantgardizmus valódi képe

A dehumanizációs folyamat létezésére a XX. század elején létrejövő avantgardizmusról született véleményben rejtőzik, miszerint „*a dehumanizáció a műalkotás megfosztása az emberekre való vonatkoztatottságtól, az avantgardizmus egyik tünete. Vagyis arról van szó, hogy esztétikai értelemben elvállik a művészet oka és következménye, hogy a művészet esszenciális mozzanata nem kapcsolódik többé a hagyományos alkotó - befogadó, művész -, műélvező relációhoz, nem abban jut érvényre. Úgy beszél az emberről, hogy nem az emberről beszél.*”²⁴ Amint a totalitárius rendszerek szükségszerű kelleke a dehumanizáció, a progresszív képzőművészet alapeleme az avantgardizmus, amely a totális dehumanizáció irányába indult el. A XX. század fordulóján kialakuló társadalmi és kulturális vonatkozások nem csak a tudomány, a jog terén, hanem a képzőművészetekben is markáns jelenségeket produkáltak, amelyek eredményeit vizsgálva érdekes megállapításokat tehetünk: a náci fajelmélet és az osztályelmélet, a gyűlöletbeszéd, a xenofóbia, egy másik ember emberi minőségének megfosztásától indul, vagyis dehumanizációs alapokon nyugszik.

5. Az avantgardizmus embertagadása

Az avantgardizmus az ábrázoló művészet megtagadásával az emberről beszél embertelenül és az ember kiszorítására törekszik. Jelen dolgozatnak nem központi eleme a kulturális és képzőművészeti jelenségek vizsgálata, ám arra szeretnék rámutatni, hogy az ember tárgyiasítása, az emberiségétől való megfosztása egy rendkívül széles - a társadalom minden területét átható - jelenség, amelynek erős kulturális vetülete van.

6. A kultúra jövőbelátása

Meggyőződésem, hogy a művészetek komplexitásuk és jellegük folytán képesek bizonyos, mélyben lejátszódó társadalmi folyamatokat előre jelezni, csak fáziskéséssel:

22 Vö. Pelle János: Az utolsó vérvádak - Az etnikai gyűlölet és a politikai manipuláció kelet-európai történetéből. Pelikán Kiadó. Budapest, 1995. 16. oldal.

23 Lásd a Lebensraum fogalmát SYNDER Timothy: Fekete föld. A holokauszt: Múlt és a fenyegető jövő. Század Kiadó. Budapest, 2016. 399. oldal.

24 BALASSA Bence: Egy dicstelen történet - A dehumanizáció karrierje a 20. Században. In: Polgári Szemle, 13. évf. 1-3. szám, 2017. 200. oldal.

vagyis a művészetekre a jelenben ható esemény legalább egy emberöltő múltán válik láthatóvá, ám a művészet által megmutatott jelenségek mindig jövőbeni történésekre utalnak.²⁵ 1923-ban Oswald Spengler leszögezi, hogy „[a]z ész mindenhatóságba vetett határtalan bizalom korában élünk. A szabadság, a jog, az emberiség és a haladás nagy, általános fogalmi szentek. De meggyőző erejük nem elveken nyugszik - mert a párthoz tartozó tömegeknek sem kritikai energiája, sem megfelelő rálátása nincs ahhoz, hogy mindezt komolyan megvizsgálja, hanem jelszavaik szentségén.”²⁶ Ez - Spengler szerint - egyfajta varázslat, amely a művelt, nagyvárosi lakosságra és a racionalizmusnak, mint a művelt emberek vallásának korszakára korlátozódik. Ez a kulturális mintázat a maga embertelen és pusztító művészeivel, valójában olyan szörnyűségeket hozott létre, amely a totalitárius rendszerek létrejöttét vetíti előre.

7. A dehumanizáció és nemzeti szocializmus

A holokauszt fő felelősének személyiségképe megmutatja, hogy a dehumanizációs folyamatnak hangsúlyos, pszichiátriai és pszichológiai vetülete van,²⁷ melynek egyik megjelenési formája a Narcissistic Personality Disorder (NPD),²⁸ és a köré csoportosítható egyéb személyiségzavarok.²⁹ Nem szándékozom bővebben kifejteni a jelenség elmeorvosi vetületét. Kétségtelen, hogy a Német Nemzeti Szocialista Munkáspárt³⁰ által kiépített totalitárius rendszer vezetőjét érintette valamilyen mértékben az NPD, s erre egyértelmű bizonyítékot szolgáltat Ormos Mária: „nemigen hasonlít ahhoz a gnómszerű vadállathoz, akiről manapság Sztyálin neve kapcsán megemlékeznek, sem ahhoz a földön fetregő

25 Lásd: Hieronymus BOSCH, Hans HOLBEIN, Yan van EYCK, Vermmer van DELFT, Domenico GHIRLANDAIO, akik a korukat megelőző gondolatok és víziók közvetítésre képes, nagy művészek voltak.

26 SPENGLER Oswald: A nyugat alkonya. (második átdolgozott kiadás.) Noran Libro Kiadó. Budapest, 2011. II. kötet. 554. oldal.

27 Vö. MALKIN Craig: a nárcizmus pszichológiája. HVG Kiadó. Budapest, 2017. és BÁNKI György: a legnagyobb könyv a nárcizmusról. Ab Ovo Kiadó. Budapest, 2016.

28 Narkisszosz-jellegű kór, Narcissistic Personality Disorder (NPD), amelynek előképét Publius Ovidius Naso: Metamorphoses c. irattörredékeiben leírt - ókori görög mitológia ismert alakjának - Νάρκισσος-nak magatartásából ismerünk. Lásd részletesen: NASO Publius Ovidius: Átváltozások (Metamorphoses) ford. DEVECSERI Gábor. <http://mek.oszk.hu/03600/03690/03690.htm#23> (letöltés ideje: 2018. július 27.)

Mills Alice: Mitológia – mítoszok, mondák és legendák. Kossuth Kiadó. Budapest. 2016. 75. oldal; Trencsényi-Waldapfel Imre: Görög regék. Móra Ferenc Könyvkiadó. Budapest. 1976. 305. oldal.

29 Vö. FREUD Zigmund: Zur Einführung des Narzissmus. Internationaler Psychoanalytischer Verlag. Wien, 1924.

30 Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei vagy Nationalsozialist.

nyaladzó ideggócához, amelyet egy időben oly szívesen azonosítottak Hitlerrel.”³¹ (...) Richard Wagner zenéje „a győzelmes agresszivitás zenei megformálójaként ragadta magával. Ez az elragadtatás végig kísérte egész életében.” - Hitler szerint „minden ekkor kezdődött.”³² Hitler az Osztrák-Magyar Monarchia iránti mély gyűlölete elfojtottságot, súlyos gyermek-kora érzelmi instabilitást eredményezett. Bizonyított félműveltsége pedig egyenesen arra predesztinálta, hogy személyiségének önmegvalósító ingája szélsőségesen kóros mértékben kilengjen. Hitler elkövetői profilját felidéző személyiségrajzára való rövid utalással, bemutattam, hogy a totalitárius rendszerek leginkább ismert vezetői általában deprimált, nélkülözésekkel teli életúttal, súlyos anómiás környezetből hirtelen kerülnek a hatalom csúcsára. Kopp Máriával egyetértve a dehumanizációs folyamat megindító elidegenedés, az elembertelenedés, az anómia és a pauperizmus kéz a kézben járnak, amint azt a dolgozat további fejezeteiben igyekszem majd bemutatni. Kopp Mária írja, hogy „Az anómia azt a meggyőződést jelenti, hogy egy adott társadalomban csak a szabályok és törvények megszegésével lehet eredményeket elérni, a céltalanság és irányvesztés érzése. Olyan helyzetekre utal, amikor a társadalmi normák elvesztik befolyásukat az emberek viselkedésére.”³³ A bizonytalanság és a kontrollvesztés, egyben dehumanizálódással is jár. Balassa Bence szerint a kérdés vizsgálatakor a „vallási, a morálfilozófiai, a szociológiai vagy a pszichológiai megközelítés éppúgy léjogosultságot nyer a dehumanizáció fogalmának és megnyilvánulási formáinak értelmezésekor, mint akár az esztétikai, jogi vagy kultúrantropológiai közelítésmód”.³⁴

8. A morális imperatívusz

Napjaink gyilkos dehumanizációja azonban nem csak a lokalitásokban érhető tetten, hanem a jog által nem elérhető nemzetközi szintéren és a virtuális valóságokban. Abból a kanti alapállásból igyekszem a felvetett kérdéshez közelíteni, hogy az ember rendelkezik azzal a veleszületett alapvető jóval, amely általános szabályalkotás alapja lehet, s az emberi szellem képes a másik emberi lényben sajátmagát viszontlátni. Kant szerint „a morális, tehát kategorikus imperatívusz (...) így és így kell cselekednem, függetlenül attól, hogy nem is akarnék másként.”³⁵ A kanti individuális morál mellett szükséges említést tenni a hegeli közmorál- és közerkölcs elméleti vonaláról is,³⁶ amely dolgozatom

31 ORMOS Mária: Hitler. Kossuth Kiadó. Budapest, 2018. 11. oldal.

32 ORMOS Mária: Hitler. i.m. (2018.) 30. oldal.

33 KOPP Mária - SKRABSKI Árpád: A magyar népesség életkilátásai. In: Magyar Tudomány, 2007/09. 1149. oldal.

34 BALASSA Bence: i.m. (2017.) 199-206. oldal.

35 KANT Immanuel: i.m. (1991.) 76. oldal.

36 Lásd a moráleméleti kérdések két fő vonulatát, melyben egyik oldalt a kanti individualista szemlélet képviselői: RAWLS John, HABERMAS Jürgen, HÖFFE Otfried és HELLER Ágnes; a hegeli kommunitárius, közösség elvű vonulat képviselői: JHERING Rudolf von, HARTMANN

szempontjából különös jelentőséggel bír. Mindkét elméleti irány a maga nemében páratlan, de az arányosság és a kiegyensúlyozottság elengedhetetlen, mind a hegeli (egyének feletti) objektív közerkölcsöt kiemelő álláspont,³⁷ mind pedig a kanti (személyen belüli) egyéni morál kérdése³⁸ tekintetében, hiszen mindkettő a maga helyén nélkülözhetetlenül fontos az egyén és a közösségi helyes működése az ember objektív szabadság-gondolatának szempontjából.

9. A totalitárius rendszerek és az emberkereskedelem szellemi kapcsolata

Kétségtelen, hogy létezhetnek olyan társadalmi tények, körülmények, magatartások, amelyek a szükséges arányosságot e két rendszer között megszüntetik. Az a tézis, hogy a totalitárius rendszerek és az emberkereskedelem közti szoros összefüggést megjelenítő elméleti keret létezik, arra alapítható, hogy mindkét jelenség az ember önazonosságának megszüntetésére törekszik. Az egyik egy nagyobb látószögű etatista értelmezési keretben, a másik pedig a magánhatalom keretei között fejt ki működését: azonban mindkét jelenség az ember szabadságvágyából és önrendelkezéséből kiinduló természetes indulat energiáit használja ki, majd fegyverként alkalmazza a szabadságra vágyó alany ellen: legtöbbször halálos eredménnyel, hiszen az ember képes meghalni a szabadságáért. A szabadságvágy egyik lényeges tartalma az önazonosság megőrzésének képessége, melyet Lucius Annaeus Seneca egészen profánul így fogalmaz meg erkölcsi leveleiben:³⁹ „[n]em szabad azt hinned, hogy csak a nagy emberekben volt meg az erő az emberi rabszolgaság börtönének áttörésére. Nem kell azt gondolnod, hogy ezt csak egyedül Cato tudta megtenni, a ki lelkét, midőn annak karddal nem tudott utat vágni, kezével tépte ki: hiszen igen alacsony sorsú emberek is a legnagyobb készséggel menekültek e biztos helyre,⁴⁰ s mivel sem kényelmesen meghalniok, sem halált hozó eszközöket tetszésük szerint választaniok nem volt szabad, megragadták azt, ami kezök ügyébe esett és abból is, mi természet szerint nem volt ártalmas erőszakosan fegyvert csináltak magok ellen.⁴¹ Seneca tehát azt mondja, hogy az ember inkább választja a halált, semmint kulturális közege által meghatározott emberi mivoltát elveszítse. Visszaatlánék Immanuel Kant és Georg Wilhelm Friedrich Hegel

Nicolai, illetve mai képviselője, MACINTYRE Alasdair. In: POKOL Béla: Moráleméleti vizsgálódások. Kairosz Kiadó. Budapest, 2010. 9. oldal. és Pokol Béla: Autentikus jogelmélet. Dialóg Kampus Kiadó. Budapest 2010, 2012. 37. oldal.

37 POKOL Béla: Moráleméleti vizsgálódások. i.m. (2010.) 11. Oldal.

38 POKOL Béla: i.m. (2010) 21. oldal

39 SENECA Lucius Annaeus: Erkölcsi levelek. (fordította: Barcza József I. és II. kötet) Franklin Társulat, Magyar Irodalmi Intézet és Könyvnyomda. Budapest, 1906.

40 Itt a Seneca a halálba való menekülésre gondol, amely minden ember számára jobb, mint az örök. (szerk.) rabszolgaság. Vö. SENECA i.m. (1906.) I. kötet VIII. könyv második levelének 25-28 bekezdéseket. 244. oldal.

41 SENECA Lucius Annaeus: i.m. (1906.) I. köt. 242. oldal.

eltérő moráleméleti alapállására.⁴² Hegel úgy fogalmaz, hogy „[a]z egyének joga, hogy szubjektíve rendeltessenek szabadságra abban teljesül, hogy az erkölcsi valósághoz tartoznak, mivel a szabadságuk bizonyosságának az ilyen objektívitasban van az igazsága, s ők az erkölcsi életben saját lényegüket, belső általánosságukat valóban birtokolják. Egy apa azt kérdezte, hogyan adhatná fiának a legjobb erkölcsi nevelést. Erre Pythagoreus azt felelte: úgy, hogy oly állam polgárává teszed, amelynek jó törvényei vannak.”⁴³

10. A rabszolgaság és a dehumanizáció kapcsolata

A dehumanizáció enyhe formája a gyűlöletbeszéd és a verbális bántalmazás, a szélsőségesen durva formája a tárgyként kezelt rabszolgaság és a fizikai megsemmisítés. A római jog és így az kori római társadalom a „posztklasszikus kor végén, Iustinianus előtt az ingó dologokra vonatkozó kettős felosztás - a görög filozófia hatására - megváltozott és egy harmadik taggal bővült ki, amikor az ingó dolgok közül önállósították a mozgó dolgokat (res se moventes: a rabszolgák és az állatok).⁴⁴

A társadalom ettől kezdve a rabszolgát mozgó tárgynak, azaz munkaeszköznek tekintette és dehumanizálta (a teljesség kedvéért fontos megjegyezni, hogy a rabszolga sírhelyét már nem sújtotta joghátrány az ókorban, ezért meggyalázása negatív jogkövetkezményekkel járt). A dehumanizációt az ókori római jog a legteljesebben a capitis deminutio maxima⁴⁵ alkalmazásával érte el. Ezen szabály alkalmazásával teljesen megfosztotta a magán- és közjogi képességétől a szabadon született római polgárt és dologgá változtatta. A dologgá változtatott embert - a dologi jog dogmatikájából következően „a plena potestas in re”⁴⁶ értelmében - a proprietatis tetszése szerint adhatta vehette és akár meg is semmisíthette.⁴⁷ A dehumanizálás folyamatának végén álló rabszolga, az ember testi, fizikai, lelki és szellemi kizsákmányolásának szimbóluma is

42 Vö. KANT Immanuel: Az erkölcsök metafizikájának alapvetése. Gondolat Kiadó. Budapest, 1991. 326. o. a jog általános elvei alatt kifejtett gondolatait a kategorikus imperatívusz elméletéről és HEGEL Georg Wilhelm Friedrich: A jogfilozófia alapvonalai vagy a természetjog és államtudomány vázlat. (ford. Szemere Samu a fordítást ellenőrizte Eredi László és Peschka Vilmos). Akadémiai Kiadó. Budapest, 1971. 127-186 oldalak (105-157 §§).

43 HEGEL Georg Wilhelm Friedrich: i.m. (1971.) Akadémiai Kiadó. Budapest, 184. o. (153. §)

44 FÖLDI András – HAMZA Gábor: A római jog története és intézményei. 913. pag. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest, 1996. 280. oldal.

45 Lásd a jogképességet befolyásoló tényezőkre vonatkozó 17. fejezetet: FÖLDI András – HAMZA Gábor: i.m. (1996.) 220. oldal.

46 Vö. BENEDEK Ferenc, BERNARD WINSCHIED, és FRIEDRICH CARL VON SAUVIGNY álláspontját a dolog feletti teljes hatalommal kapcsolatban, továbbá lásd mindehhez FÖLDI András - HAMZA Gábor: i.m. (1996) 288. oldal.

47 In suo [...] hactenus facere licet, quatenus nihil in alienum immitat: a tulajdonos a magában megteheti mindazt, amivel másokat nem zavar. lásd: FÖLDI András - HAMZA Gábor: i.m. (1996.) 228. oldal.

egyben. Az évszázados küzdelem az ember szabadságért és önrendelkezési jogáért mindig veszélyben volt és napjainkban is veszésre áll, hiszen minden győztes dehumanizálni igyekszik a legyőzöttet, hogy ezzel hatalmát bebiztosítva magát Narkiszszoszoként a többi fölé emelhesse. Alexis de Tocqueville úgy fogalmaz, hogy „[a]z elmúlt századokban az alantas és pénzsóvár lelkek a rabszolgaságot dicsőítették, a független szelleműek és nemes lelkűek pedig az emberi szabadság megmentéséért folytatták reménytelen küzdelmüket.”⁴⁸

Tocqueville is hivatkozik Thomas Jeffersonra, aki Seneca által leírt magatartást figyelt meg az indiánok kapcsán: „nem volt rá példa, hogy az ellenség fogságába esett indián az életéért könyörgött volna.”⁴⁹ Az ókor óta megtett kulturális és civilizációs út révén, a civilizált nemzetek jogközösségének középpontját képező Európa már hosszú ideje elveti a rabszolgaság direkt megjelenési formáit. Az előzőekben utaltam arra, hogy az emberi szabadságra ügyelni kell, mert mindig veszésre áll: erre igazi példákat a XX. század totalitárius rendszerei és a mai autoriter társadalmak szolgáltatnak. Ahogy az ember ma is lehet emberkereskedelem áldozataként rabszolga, úgy egy közösség is lehet autoriter vagy totalitárius hatalom foglya. Jürgen Habermas szerint „[a]z emberi méltóság szeizmográf: megmutatja, ami egy demokratikus jogrend számára konstitutív, nevezetesen pontosan azon jogokat, amelyeket egy politikai közösség polgárai kell hogy adjanak maguknak, hogy kölcsönösen a szabadok és egyenlők önkéntes társulásának tagjaiként tisztelbessék egymást.”⁵⁰

11. A totalitarizmus karakterisztikája

A totalitarizmus jogi és politológiai fogalom, amely a XX. században létrejött olyan hatalmi struktúrákra vonatkozik, amelyeket egyfelől a civil társadalom teljes felszámolása vagy az arra való egyértelmű törekvés, az emberi szabadságjogok felszámolása és a teljes és minden területre kiterjedő hatalomkoncentráció jellemez. Ezzel együtt jár a plurális demokratikus viszonyok felszámolása, egy uralkodó párt jut totális vezető szerephez. Járulékos kérdések ezen felül, hogy ez a hatalomgyakorlási módszer általában a terrorra, megfélemlítésre épül; egyfajta világnézeti egysíkúság és annak erőszakos terjesztése jellemzi. A totális állam sajátja, hogy az élet minden területén: a tudományokban, a művészetekben, a filozófiában és a vallásban, az oktatásban, a politikában valamint a gazdaság területén egységesen és fullasztóan erős nyomást fejt ki. A totalitárius hatalom egyedüli korlátja, civilizált népek a nemzetközi jogközössége lehet.

48 TOCQUEVILLE, Alexis de: Az amerikai demokrácia. Európai könyvkiadó. Budapest, 1993. 35. oldal.

49 JEFFERSON, Thomas: Notes on the State of Virginia. Thomas Jefferson: Writings. Ed.: Merrill I. Peterson. New York, 1984. 148-150 oldal. In: Alexis de Tocqueville: i.m. (1993.). 49. oldal.

50 HABERMAS, Jürgen: Esszé Európa Alkotmányáról. Atlantisz Könyvkiadó. Budapest, 2012. 19. oldal.

12. A totalitarizmus rendszere

A totalitárius rendszerek elemzésénél nem hagyható figyelmen kívül a kérdés klaszszikusának, Hanna Arendtnek a véleménye. Egyetértek Hanna Arendt által pontosan és következetesen képviselt állásponttal abban, hogy nem tett különbséget egyik totalitárius rendszer között sem. A totalitarizmus létrejöttének komponense, hogy „[s]oha nem vonták kétségbe, hogy a legális kormányzat és a legitim hatalom, illetve a törvénytelenség és illegitim hatalom összetartozó és egymástól elválaszthatatlan fogalmak”.⁵¹ Meglátásom szerint az utolsó mondatfordulatban benne van a válasz, vagyis hogy a totalitásra törekvés minden uralmi rendszerben benne van, kérdés csak az, hogy az adott társadalom mennyire képes mindezt kezelni. Tehát, a totalitarizmus a társadalom és az élet minden területére betörni igyekvő hatalom, legyen az magán vagy közhatalom; ez a kérdés vizsgálata szempontjából nem lényeges. A hatalom megszerzésért folyó küzdelmek minden oldalról fenyegetők. Lenin 1917 augusztusában azt írja az állam és forradalom című könyv előszavában, hogy „[a] dolgozó tömegeket egyre szörnyűségebben elnyomja az állam, mely mind szorosabban olvad egybe a kapitalisták mindenható egyesüléseivel. A legelőrehaladottabb országok - ez országok "hátországárób" beszélünk - katonai segyházakká válnak a munkások szempontjából”.⁵² Majd az 1917-es szocialista forradalom meghozta az etatizmust, a teljes totalitarizmust és a százmillió halottal járó olyan szörnyű valóságot, amit az orosz nép nem tudott elképzelni.

13. A szocialista típusú totalitarizmus

A szocialista típusú rendszerek előképe az ókori görög materialisták, akik a kis-ázsiai Miletosi iskola filozófusai voltak, s őket követi Thomas Morus, Francois Bacon, Thomas Hobbes, John Locke utópista materializmusa, mely a marxizmus, elméleti síkon a nemzeti és a nemzetközi szocializmus előképének tekinthető.⁵³ A jogelmélet és a jogi normatív szabályozás figyelmét az európai ipari fejlődés következtében kialakuló társadalmi feszültségek terelik az égető szociális kérdésekre. Ezen kérdések pedig rövidesen hatalmi és így politikai válaszokat is eredményeztek. Ide sorolható a második generációs alapjogok⁵⁴ létrejötte, amelyek kétségtelenül a szabályozatlan és

51 Cs. KISS Lajos: A totalitárius uralom – Totális állam in. Prudentia Iuris Miskolci Jogelméleti és Jogszociológiai Tanszék Kiadványsorozata, 2001. Államelmélet (szerk. TAKÁCS Péter). 141. oldal.

52 LENIN, ULJANOV Vlagyimir Iljics: Állam és forradalom – a marxizmus tanítása az államról és a proletariátus feladatai a forradalomban. Magyar Helikon Kiadó. Budapest, 1967. 5. oldal.

53 BANU Ion: Korai görög materialisták. Állami Tudományos Könyvkiadó. Bukarest, 1952. 7. oldal.; GULIAN Constantin I. - BANU Ion: Morus, Bacon, Hobbes, Locke. Állami Tudományos Könyvkiadó. Bukarest, 1952.

54 A gazdasági, szociális és kulturális (ECOSOC) jogok.

fékevesztett kapitalista profitmaximalizálásra adott válaszreakciónak tekinthetők. A nagy ideológiai családok között a szocializmus ideológiai családja foglalja magában a legtöbb fajta nézet- és eszmerendszert. A szocializmusideológiák rendszere talán a legheterogénebb nézetrendszer, a legkritikusabb, és egyes irányzatai a legádázabb harcot folytatták - akár egymással szemben is - a történelem során. Georg Wilhelm Friedrich Hegel mondja ki azokat az alapvetéseket, amelyek később a marxi tudományos szocialista elméletében megjelennek. Tehát maga Hegel akaratlanul is részesévé vált ennek az áramlatnak, hiszen egyfelől „*úgy vélte szükségyszerűen új rendszert kell alkotnia*”,⁵⁵ másfelől a szellem és az eszmék, valamint a történelem sorrendiségét kutatva úgy találta, hogy „*a dialektika három lépésével rátalált e törvényre, s így számára a teljes sorrendiség szükségyszerű folyamatként tárul fel.*”⁵⁶ A dialektika kérdéskörének rendkívül lényeges szerepe lesz a marxista ideológia vonatkozásában. A szocialista gondolatok komoly ideológiai áradatot indítottak, melyek igen heterogén rendszerek. Úgy is jellemezhetnénk, hogy rendkívül kritikusak és erőszakosak, egymással és a meghaladni kívánó eszmékkel szemben egyaránt. Ez a gyilkos eszmerendszer közel százmillió halottat hagyott maga után.⁵⁷ Ezen eszmék - a XX. századi háborús események után -, más-más irányból érkező, illetve más megoldást szorgalmazó gondolatok legázolása, megsemmisítése, a teljes monokróm egyeduralomra való törekvés szimbólumai. Az új típusú szellemi elitnek erőszakos és kíméletlen uralomra törése mellett az európai teokratikus államfő elméleti megnyilvánulása üdítő kivételt jelent.

14. A Rerum Novarum

A XIX. század bővelkedett társadalmi problémákban a városba települő vidéki embertömegek ezt csak fokozták. Ahogy fokozódott a társadalmi és szociális feszültség, úgy emelkedett a kriminológiai, kriminalisztikai és büntetőjogi problémák halmaza is. Ahogy 1891-ben Rómában XIII. Leó Pápa a Rerum Novarum pápai enciklikában írja: „*az ipar technikai színvonalának emelkedése, új termelési módszerek kialakítása, a tulajdonosok és munkások kölcsönös viszonyának megváltozása, a gazdagság felhalmozódása a kisebbség kezében és a többség elszegényedése, a munkások fokozódó öntudata egyfelől s szorosabb szövetkezése másfelől, végül pedig az erkölcsi hanyatlás - a harc kirobbanását eredményezte.*”⁵⁸ A pápai enciklika tökéletes pontossággal kifejti, milyen veszélyek leselkednek társadalomra az éjjeliőr típusú állam által válaszok nélkül hagyott társadalmi problémák miatt. Szinte

55 SCHWARZ Balduin: Az örök filozófia. Jel Kiadó. Budapest 2013. 29. oldal.

56 SCHWARZ Balduin: i.m. (2013.) 30. oldal.

57 COURTOIS Stéphane - WERTH Nicolas - PANNA Jean-Louis - BARTOSEK Karel - MARGOLIN Jean-Paul - PACZKOWSKI Andrzej: A kommunizmus fekete könyve. Büntény terror megtorlás. Nagyvilág Kiadó. Budapest, 2000. 12. oldal

58 XIII. LEÓ PÁPA: Rerum Novarum (az első pápai szociális körlevél). Enciklika a munkáskérdésről. Róma, 1891.

minden kérdésben ellenvéleményt fogalmazott meg a kor marxista jellegű teóriáival szemben, amelyben az emberiség emberiségtől való megfosztásának kísérletét látta. Elismerte a munkásság tarthatatlan helyzetét, ugyanakkor ellenezte a magántulajdon megszüntetését, hiszen ez alapvetően ellenkezik a tulajdonhoz való jog természetadta jogával és szétzilálja a társadalmat.⁵⁹ A dehumanizációs folyamat helyett javasolta, hogy az ember kerüljön a középpontba, hiszen előre látta, hogy az osztályharc nem szükségszerűség, elmélete pedig egy formailag kimunkált, de tartalmilag silány elmélet. A társadalom organikus működésének megkérdőjelezése és egymásra utaltságának felborítása komoly veszélyeket rejt magában „[a]hogy ugyanis a testben a különféle tagok úgy illeszkednek egymáshoz, hogy ebből az egésznek az az összhangja keletkezik, amit joggal mondunk harmóniának, éppen úgy intézkedett a természet a társadalomról is, hogy a két osztály egyetértő kölcsönviszonyban álljon egymással, s megfelelő egyensúlyt tartva egészítse ki egymást. Hiszen teljes mértékben egymásra vannak utalva: sem a tőke munka nélkül, sem a munka tőke nélkül nem lehet meg.”⁶⁰ Ettől függetlenül az elembertelenedés megállíthatatlan, a termelőeszközök birtokosai az eszközhasználókat az eszköz cserélhető részének tekintik. Az enciklikai üzenetet ugyanúgy nem értettük, mint az avantgardizmust.

15. A marxista tézis és a dehumanizáció

A marxi tézisek ma már nem tarthatóak, hiszen „még csak nem is tudományos hipotézisek,⁶¹ hanem prognózisok. Az egyik ilyen prognózis a marxista államelmélet tétele az állam elbálásáról. Ennek alapja egyfelől az a megállapítás, hogy az állam az osztálytársadalmak kialakulásának a terméke, másfelől pedig az a prognózis, hogy a társadalmi fejlődés során az osztályok fokozatosan megszűnnek. Ezen alapul az a következtetés, hogy ha az állam kialakulásának okai megszűnnek, akkor maga az állam is meg fog szűnni, el fog halni.”⁶² Ugyanakkor az állam humanizálódásának képességét „a jó állam, jó kormányzás alaptétele”⁶³ is igazolja, csak időben jóval távolabb a tárgyalt jelenségtől. Az embert természetes létállapotától megfosztó marxista jogelmélet - a marxi kritikai társadalomelmélet módszere -, a

59 A marxista kritikai társadalomelmélet alaptétele az osztályelmélet, amely kifejti az egyes társadalmi rétegek osztálykülönbségéből kibékíthetetlen adódó osztályellentéteket. Az osztályellentét alapja pedig nem más, mint az egyes társadalmi rétegek és csoportok magántulajdonából adódó jövedelmi, anyagi jellegű eltérés, amely szorosan összefügg a termelőeszközök birtoklásával.

60 XIII. LEÓ Pápa: i.m. (1891.)

61 Mert nem cáfolhatók vagy igazolhatók. (szerk.)

62 SZILÁGYI Péter: Jogi alaptan. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2014. 102. oldal.

63 KAISER Tamás: Jó állam jelentés 2017. – „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” projekt. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2017. Lásd a koncepciót: 5 oldal. „A kormányzás államközpontú megközelítését és gyakorlatát, amely szerint a közjó absztrakt normarendszerének érvényesítése érdekében az államnak kell értékteremtő és értékvédő szerepet vállalnia a politikai, gazdasági és társadalmi szférákban.”

dialektikus materializmus⁶⁴ alapján elemzi a jogi jelenségeket, s ennek kérdésnek taglalása elsősorban a szovjet jogtudomány körébe esik, amely - a materialista állam-szocialista felfogásából következően -, a jog abszolút etatista szolgálatát feltételezi, s ezt állítja elemzéseinek központjába.⁶⁵ A marxizmus központi kérdésköre a termelési viszonyok rendszere köré szerveződik, a szovjet marxista jogrend valójában az irányító felépítményi rendszer normatív rangra emelt akaratát jeleníti meg. Jevgenyij Pasukanisz - úgynevezett buharinista jogelmélete szerint, „*a jog nem más, mint az anarchisztikus áruviszonyok kifejezőmódja, s miután a jogfejlődés ezen áruviszonyok fejlődésével esik egybe, annak csúcspontja (a kapitalizmus) után, az anarchikus áruviszonyokat megszüntető szocializmus megvalósulásával maga is megszűnik. Amíg ez megtörténik, a szocializmust építő társadalomban szükség van még szabályokra, ezek azonban már nem jogi jellegűek, hanem pusztán technikai-adminisztratív természetűek.*”⁶⁶ Beszédes, amit Pjotr Sztucska állít, aki szerint a civiljogot „*Burzsoá maradványnak nyilvánítvra, melynek alkalmazását kizárólag az egyéni árutulajdonosok vagyoni viszonyaira kell korlátozni, de a szocialista szervezetek egymás közötti vagyoni viszonyaira vonatkozó érvényesülését nem szabad megengedni.*”⁶⁷

16. A szovjet normativizmus

Andrej Januarjevics Visinszkij, aki a Szovjetunió úgynevezett szocialista normativista elmélet megalkotója, a marxista elmélet alapján definiálta a jogot: „*jog az állambatalom által megállapított vagy szankcionált olyan magatartási szabályok (jogszabályok) összessége, amelyek az uralkodó osztály akaratát fejezik ki, és amelyeknek alkalmazását az állam kényszerítő ereje biztosítja, az uralkodó osztályok előnyös és hasznos társadalmi rend védelme megszilárdítása és továbbfejlesztése céljából.*”⁶⁸ A sztálini elgondolást Visinszkij végül olyan formában oldotta meg, hogy „*a jog szigorúan imperatívívá vált, és kizárólag a batalomgyakorlás eszközeinek tekintették, így közvetlenül a politika által megfogalmazott elvárások végrehajtására szolgáló utasításos rendészeti jellegű technikává vált. Az állampolgárok közötti konfliktusok kezelése a jog másodrendű funkciójává degradálódott csupán.*”⁶⁹ A sztálini időszakra sajátos módszertani

64 Lásd. FEUERBACH, Ludwig Andreas materializmusa (és az ókori Miletosi materialisták), valamint Georg Wilhelm Friedrich Hegel dialektikájából összedolgozott dialektikus materializmust Friedrich Engels foglalta össze az „Anti-dühring” c. munkájában. Lényege, hogy az anyag különböző mozgásformái (fizikai, kémiai, biológiai, társadalmi) egymásra épülnek, tehát az anyagi világ jelenségei ellentmondásosak és állandó változásban - ebből következően -, fejlődésben vannak.

65 Lásd lejjebb a Visinszkij féle etatista dogmatikáról kifejtett gondolatokat.

66 VEREBICS János: A szovjet polgári jog és hatása az alakulóban lévő magyar civiliztikára. 1948-1951. In: Állam- és Jogtudomány. LVIII. évfolyam. 2017. 3. szám. 45-72.

67 VEREBICS János: i.m. (2017.) uo.

68 BARNA Attila – HORVÁTH Attila (szerk.) – MÁTHÉ Gábor – TÓTH Zoltán József: Magyar állam- és jogtörténet. Nemzeti Közszerületi Egyetem Kiadó. Budapest, 2014. 394. oldal.

69 BARNA - HORVÁTH (szerk.)- MÁTHÉ - TÓTH: Magyar állam- és jogtörténet. i.m. (2014.) uo.

és jellegzetes ismertetőjegyek vonatkoznak: ennek egyik ékes példája a Visinszkij-féle vulgár-marxizmus és a sajátos normativizmus, amit a rendszer szélsőséges etatizmusának dogmatizmusa uralt. A nemzetközi szocialista állam jogrendszerében elvetette a jog legalapvetőbb funkcióját: a természetben felbillenő egyensúlyt helyreállító szerepét. Minden lépésével arra törekedett, hogy fokozza a személytelenséget, az egyensúlytalanságot, a kiszolgáltatottságot, totálisan megfosztva ezzel a jogalanyokat a természetes jogvédelemtől.

17. A náciizmus és a holokauszt

A nemzeti és a nemzetközi szocializmus filozófiai szempontból eltérnek egymástól, de valahol mégis összekapcsolódnak - ahogy Hanna Arendt is kifejti -, a kettő közén lényegében egyenlőséget lehet tenni. Ennek az egyenlőségjelnek egész Európa vonatkozásában még előtte vagyunk, mert, ahogy a képviselői felszólalásában Menczer Erzsébet fogalmazott: „*az alapvető emberi jogoktól való megfosztás, a bírósági ítélet nélküli elzárás, a társadalom koncentrációs táborra vagy átnevelő munkatáborra alakítása nemcsak akkor történelmi bűn, amikor a náciak követik el, hanem akkor is, amikor a sztálinisták teszik ezt. Tőlünk nyugatabbra a második világháborús győzelemre emlékezők a sikeres szövetségest látják a Szovjetunióban, s akiket nem a Vörös Hadsereg, nem Tolbuchin, Malinovszkij vagy később Zsukov katonái szálltak meg, hanem Patton, De Gaulle vagy Churchill hadseregének katonái, mit sem tudnak arról, miféle jelenség a málenkij robotra való elhurcolás, hogyan keresnek fiatal lányokat krumplipucolásra a pincében, és lövik le eközben a védelmükre kelt püspököket*”.⁷⁰ Gedő Éva és Schwendtner Tibor úgy találja, hogy a nemzetiszocializmus és a filozófia kapcsolatát⁷¹ a legteljesebben Nietzsche, Zarathustra Beszédeiben, a három változásról szólva lehet megragadni, ahol azt kérdezi: „*Mi a legnehezebb, ti hősök? – kérdezi a teherbíró szellem, hadd vegyem magamra, hadd örvendztessem erőmet. [...] Avagy talán ez: szennyes vízbe mennünk, ha az az igazság víze és hideg békákat és meleg varangyosokat megtünnünk magunk mellett*”.⁷² Reinhard Mehring azt írja a nemzetiszocialista filozófia és Heidegger és Schmitt-kritika tanulmányában, „*hogy a nemzeti szocializmus filozófiája nem igazán kutatott, inkább az ideológiája és a világnézete ismert*”.⁷³ Ennek oka egyfelől az, hogy a nemzetiszocializmus és maga Hitler is elvetette a haszontalan tartott tudományokat, s inkább

70 Lásd. Magyarország alaptörvényének átmeneti rendelkezéseiről szóló T/5005. Törvényjavaslatról szóló vita jegyzőkönyvét.

71 GEDŐ ÉVA és SCHWENDTNER TIBOR: filozófia és nemzetiszocializmus - értelmezések és kontextusok. L'Harmattan Kiadó. Budapest, 2016. 7. oldal.

72 NIETZSCHE Friedrich: Im-Igyen szóla Zarathustra. (ford. Wildner Ödön) Grill Károly Könyvkiadóvállata. Budapest, 1908. 13. oldal.

73 MEHRING Richard: a nemzetiszocialista filozófia és Heidegger és Schmitt-kritika. In: GEDŐ ÉVA - SCHWENDTNER TIBOR: Filozófia és nemzetiszocializmus – értelmezések és kontextusok. 2016. 37. oldal

naturalista és biológiai paradigmába helyezte el működésének értelmezési kereteit. A legszembetűnőbb azonban a Hitlerben felépülő népiértés iránti igény, amely az Endlösung-ban, vagyis a végső megoldásban, a teljes megsemmisítésben teljesedett ki. Mindez a végletes dehumanizáció eredményeként jöhetett létre, de eszközként kétségtelenül kellett hozzá a totalitarizmus is. A hitleri igazságnak nevezett népiértést olyan autokratikusan vezetett totalitárius rendszerben lehet maradéktalanul végrehajtani, ahol nincs joguralom: a terheltek leginkább prédák, akiknek bűnössége nem törvényes vád alapján, a bíróság előtti bizonyítási eljárásban dől el, hanem homályos szélű morális értékek kollektív megsértése okán kerül megállapításra. „*A totális állam nem tűr különbséget jog és morál között. Az igazságszolgáltatás csak egy világnézet keretében lehet és tud független lenni*”⁷⁴ - mondta Hitler. Ha a nemzetiszocialista rendszer nem is volt strukturáltan felépített, mint a marxizmusra épülő bolsevizmus, abban komoly hasonlóság látható, hogy a szükségtelennek ítélt csoportoktól, emberektől elvitassa, majd megtagadja az emberi tulajdonságokat.

18. Összefoglalás

Az ember tárgyiasításának legdöbbenetesebb példái azok a verbális támadások, amelyeket az emberkereskedők áldozataik felé ma is közvetítenek vagy a totalitarizmus propagandistái, vezetői korábban alkalmaztak. Ez a megelőző lelki folyamat, nem az áldozatot minősíti, hanem az elkövető lelki fertőzöttséget mutatja. A fiatalkorúakat felkutató „lover boy” tudata - legtöbbször - nem is fogja át, hogy az elcsábított áldozat később milyen sorsra jut neki köszönhetően. Akár bünszervezetről, akár államszervezetről van szó - az azok élén álló elkövetők pszichiátriai szempontból a legtöbb esetben legalább középsúlyos személyiségzavarban szenvednek. A nagy totalitárius Szovjet államszervezet legismertebb vezetőjét, Sztálint is súlyos patológiás kórkép terhelte. Pelle János - igen találóan - a holokausztot létrehozó dehumanizált szellemi állapotot lelki fertőzésnek nevezi.⁷⁵

Csak dehumanizáció kiteljesedése után lesz képes az emberkereskedő áruba bocsátani az áldozatot. Hitler is komoly munkát végzett, hogy meggyőzze a német népet arról, hogy kik minden bajok forrásai.⁷⁶ Marx az osztályelmélet alapján kezdte meg a dehumanizációs munkát a tőkésosztály uralmi struktúráinak lebontására. A cél tehát minden esetben az, hogy a dehumanizáció okozta lelki fertőzéssel felszámolja az áldozatok iránt érzett alapvető emberi, érzelmi kötődéseket, majd céljainak megfelelően tárgyként használja, de ha kell, meg is semmisítheti.

74 DOMARUS Max: Hitler. Reden und Proklamationen 1932– 1945. I/1, 305. oldal. In: ORMOS Mária: Hitler. i.m. (2018.) 216. oldal.

75 PELLE János: Antiszemitizmus és totalitarizmus. i.m. (1999.) 56. oldal.

76 Vö. DARRÉ Richard Walter munkásságát a disznó tenyésztés és fogyasztás kérdéséről. In: ORMOS Mária: Hitler. i.m. (2018.) 146. oldal.

dr. Bálint Kulifay

THE PROVINCE SYSTEM OF THE ROMAN STATE

Abstract

The purpose of this work is to introduce the reader to the provincial administration of the Roman Republic and the Roman Empire, providing insight on the classification and management of the provinces themselves, as well as the personal requirements of the officials leading them. It also presents a concise chronological overview of both the provincial and the magisterial system.

It is important to remember the immense amount of time across which these arrangements endured. As it is made plain below, while fluctuation regarding the details certainly occurred, it is still remarkable how well Roman legislation – which also serves as the basis of modern civil- and criminal law – stood the test of time.

All the same, it is the author's hope that the reader will exercise due diligence and scrutiny, perceiving not only the virtues, but also the failures of this ancient polity.

1. Introduction

In this study, we shall endeavour to present a discernible overview of the province system of ancient Rome, with particular attention given to the relationship of these outlying territories with the central authority, and the various levels of autonomy allocated to them during different time periods.

Conquest is to provinces what a wheel is to a chariot: an essential ingredient, a *sine qua non*, without which the latter cannot be called into being. Yet, to speak of true conquest, the likes of which spawned the provinces, we need to venture to the second part of the existence of the ancient Roman state, around the third century BC. This would place us firmly into the republican period. Nevertheless, to gain a better insight of administrative evolution, the Roman Kingdom shall also bear some scrutiny here.

2. The Magistrates

The umbrella term for elected state officials in Rome was the magistrate (*magister*). During the time of the seven kings, these statesmen were little more than the executors of the ruler's will, whose power was all but absolute, once elected.¹ Upon the

1 Frank Frost ABBOTT: *A History and Description of Roman Political Institutions*, pp. 8-15.

advent of the Roman Republic, they suddenly came to the forefront of decision-making. While there was, to a certain degree, a separation of powers, the Romans saw no need to detach the judiciary, which leaves us with a legislative and an executive branch, both with substantial, but different judicial powers. Magistrates belonged to the latter of the two. Since we are invoking modern allegories: starting from the republican period, a number of regulations came into effect with the intention to place certain checks on magisterial power, preventing, in theory, both the possibility of excessive political power leading to another king, and the hoarding of excessive wealth leading to corruption. The two chief principles were:

- Annuality. The vast majority of magisterial offices during the existence of the Roman polity, but especially in the republic, were occupied only for the duration of twelve months.
- Collegiality. Likewise, most – but not all – magistrates shared their position with at least another person invested with the exact same powers, usually an even number in total. They had to be in accord when making decisions, for which they were jointly responsible, and any of them could veto the decisions of his colleagues (*intercessio*).

Needless to say, the above was strictly *de iure*; the historical storms and calamities of a thousand years inevitably spawn many an exception.

Like most things, the magistrate posts were unequal. Furthermore, to illustrate the weight of the higher offices, Roman politicians were required to fulfill each and every lower office in a sequence before being eligible for election into a more prestigious one. This career chain was the *cursus honorum*, comprised of a mixture of military and administrative roles, which the Romans believed were all but inseparable, requiring a statesman of quality and virtue to be skillful at both. At various times, rules were enacted or relaxed regarding the minimum age for specific offices, the time interval between being able to fulfill them, as well as the opportunity to repeat them. The principle of annuality was often violated, sometimes on multiple occasions in a row², prompting Lucius Cornelius Sulla to bring about a ten year waiting period before anyone could hold the same office twice.³

The key element of a magistrate's political power (*potestas*) was whether or not he held *imperium*, the right to command an army and issue legally binding orders. Only praetors, consuls, dictators, *magistri equitum* and later the emperors possessed *imperium*, which – again, in theory – was only to be exercised *outside* the city of Rome.⁴ The *cursus honorum* is illustrated below; it is important to note that for most

2 Such as the consulship of Gaius Marius, elected five times between 104 and 100 BC.

3 Frank Frost ABBOTT: *A History and Description of Roman Political Institutions*, p.105.

4 Robert BYRD: *The Senate of the Roman Republic: Addresses on the History of Roman Constitutionalism*, p. 20.

of Roman history, the majority of these offices entailed no salary, and were intended to be performed for the public good.

- Tribune. Our future provincial overlords officially began their public careers in the military, where they served a decade – as opposed to just one year – either in the cavalry or in a general’s staff. An especially talented, famous or well-connected individual could be elected as a *tribunus militum* for this duration; a high-ranking military officer in the legions. The minimum age was usually twenty.
- Quaestor. From age thirty, the position of quaestor opened up for two, four, ten or twenty lucky electees per year, depending on the historical era.⁵ The right to wear a *praetexta*⁶ and be accompanied by a single lictor⁷ was granted, and in sharp contrast with the previous post, his responsibilities entailed the management of the treasury and the organisation of public games.
- Aedile. Next in line, with an age requirement of thirty-six years, with two of them elected each year from both the patricians and the plebeians. Duties encompassed public administration, such as the maintenance of infrastructure and buildings – and to a degree, public order – and to organise yet more games. The aedile was an optional step in the *cursus honorum*.
- Praetor. Opening up at the age of thirty-nine, the ever-growing number of the praetors were the first of the greater magistrates, and also the first to wield *imperium*. Tasked with a mixture of judicial, military and religious duties, the *praetorium ius* was instrumental in forming the legal environment of the Roman state. They were entitled to six lictors and were expected to fulfill the governance of a province upon the completion of their term, their title changing to propraetor.
- Consul. At the age of forty-two, a former praetor became eligible to be elected consul: the highest ordinary magistrate to hold *imperium*, and in many ways, the successor of Rome’s kings of old. Before the Principate, consuls were the effective leaders of the Republic. Flanked by a dozen lictors, they were responsible for a variety of key military and religious tasks, presiding over the tribal assembly and the enactment of laws. It was the most politically charged position fulfilled, in theory, by one patrician and one plebeian at the time, starting from the 367 BC *Lex Licinia Sextia*.⁸ Like praetors, consuls also administered senatorial provinces after their terms as proconsuls.

5 Their total number was raised from the original two to four in 420 BC, ten in 267 BC and twenty during the Sullan reforms in 81 BC.

6 Magisterial toga.

7 Ceremonial bodyguard wielding the *fasces* rods and *secus* axes to symbolise a magistrate’s *coercitio*, his ability to mete out discipline and executions.

8 The future Emperor Honorius was named consul at the age of two (and then eleven more times), and Caligula allegedly threatened to make his horse, Incitatus, a consul, too – most likely a sentiment of mocking belittlement towards the Senate.

- Censor. One of the greater magistrates, but without *imperium*, the *potestas* of the censor included, unsurprisingly, the creation of the Roman census, as well as the assembly and management of the membership rolls of the Senate, and the appointment of citizens into the appropriate voting class. They also appointed the *princeps senatus* – an extraordinary magistrate presiding over the sessions of the Senate. Unlike the other magistrates, censors were only elected every five years, but for the duration of eighteen months.
- Dictator. Finally, the title with the widest jurisdiction was that of the dictator, appointed by the reigning consuls for a duration of six months upon the Senate's request to solve an extraordinary state crisis, such as enemy invasions. Accompanied by twenty-four lictors, much like the ancient kings, dictators had no limit on their powers and were answerable to no one, not even once their term ended. They were aided by a *magister equitum*, appointed simultaneously. The position was conclusively abolished in 44 BC.

3. The Provinces

Having surveyed the most typical Roman officials, let us now take a look at the territories they administered. Like many a great thing, Rome too had humble beginnings, remaining a city-state for centuries and only expanding beyond the Apennine Peninsula proper after five hundred years of statehood. These outlying, conquered realms were known as „provinces”, from the word *provincia*, which gave rise to the very English term we use. Its original meaning lies in a duty assigned to a magistrate with *imperium* by the Senate, particularly a responsibility with a military character within well-defined geographic boundaries.⁹

At the onset of conquests outside of Italia, magistrates in office were sufficient to oversee the consolidation and rule of the new territories; in other words, to fulfill their *provincia*. However, once S.P.Q.R. began to accumulate substantial territorial gains, this no longer became viable. To gain a sense of time, let us take a quick glance at the order the provinces were created in before the Second Triumvirate.

- Sicilia: 241 BC
- Corsica et Sardinia: 237 BC
- Hispania Citerior: 197 BC
- Hispania Ulterior: 197 BC
- Macedonia: 147 BC
- Africa: 146 BC
- Asia: 129 BC

9 J. A. CROOK – Andrew LINTOTT – Elizabeth RAWSON: *The Cambridge Ancient History, Vol. 9*, pp. 564-565.

- Gallia Narbonensis: 120 BC
- Creta et Cyrenae: 67 BC
- Pontus et Bithynia: 63 BC
- Syria: 63 BC
- Cilicia et Cyprus: 58 BC
- Africa Nova: 46 BC

As we can see, the territorial extent of Rome suddenly multiplied in these two centuries. How were they going to control it? Much as we've illustrated before, magistrates who held *imperium* during their regular terms were eligible¹⁰ for pro-magistracies in a single province; initially, this meant propraetors, usually consigned to safer or less significant provinces, and proconsuls for the larger or more tumultuous ones. Their jurisdiction was virtually identical to what they commanded as a regular magistrate, limited in space to the province they governed, and in time to the same twelve months most other magistrates were confined to. The idea behind this was to prevent any of these promagistrates from growing too powerful or corrupt by being able to spend years building up their provincial power base.

Upon the birth of the empire, things changed. *De iure* keeping the old framework of Roman public law intact, but *de facto* wielding virtually unchecked *imperium*, the emperors of the Principate – and especially the Dominate – were able to determine who got to govern which province and for how long, gradually doing away with the checks and balances limiting the terms of magisterial office holding.

The first step, enacted by Emperor Augustus in 27 BC¹¹ was the separation of the provinces into senatorial and imperial ones. Similarly to the republican propraetor/proconsul dichotomy, the chief dividing factor was how secure the province in question was. Generally, the calmer territories remained under the old system as senatorial provinces, while frontiers with a rebellious population or hostile foreign powers on the border were designated as imperial provinces. The former were the property of the Roman public, while the latter legally belonged to the emperor himself, which meant that anywhere in the empire, private citizens could only rent land, but not own it.¹²

In the senatorial provinces, the requirement for the governing promagistrate to have previously fulfilled either a praetorial or consular position was relaxed. They continued to administer these areas with annual replacement, aided by their proquaestors.

In the imperial provinces, on the other hand, the *princeps* delegated his personal authority to the legates (*legatus Augusti pro praetore*), most of whom were *consulares* or *praetorii*. Legates also commanded the local legions; if there were more than one in

10 And even expected, for that matter – few would opt out of such potentially lucrative public honours.

11 In a comprehensive state reform referred to as the Augustan Settlement.

12 NÓTÁRI Tamás: *Római község- és magánjog*, p. 68 (Hungarian).

any given province, an additional legate would oversee their strategic coordination. Imperial provinces without a legion's continuous presence were also sometimes administered by a procurator (from the increasingly militarised *equites*) or a prefect. The status of Egypt was unique: the locals recognised Augustus as the new pharaoh and he left the old administrative structure intact, all the while deeming the province his primary personal domain, having a *praefectus Alexandriae et Aegypti* rule it for him much like a viceroy.¹³

The governor's main duties were fourfold: he had to collect taxes for the state and address any other financial concerns, as well as mint coins locally. Secondly, he was the province's chief bookkeeper, keeping an account of where the money went and answering for it before the Senate or the emperor. He also was the supreme judge and the sole bearer of the right to issue the death penalty, against which the only appeal was with the emperor. And finally, the governor commanded the local armies, be they a legion under a legate or more modest auxiliaries under a proconsul or prefect. Since Augustus' time, governors were also entitled to an official income.

The greatest change to this configuration came in the early Dominate: in 293 AD, Emperor Diocletian split the empire into an administrative west and east, each with its own *augustus* as a reigning monarch and a *caesar* as a simultaneous subordinate and successor. The tetrarchy thereby established also doubled the number of provinces to almost a hundred and made them all imperial provinces, intending to tighten state control despite the decentralisation.

4. Summary

The further the decay of the Roman Empire progressed, the more the autonomy of the provinces was curtailed and yet, neither such measures, nor increased taxation could alter the course of what was an immensely nuanced cultural and social decline. To further compound the matter, in lieu of a stable and well-defined order of succession, the empire was all too often plagued and weakened by succession crises leading to civil wars, which in turn reduced its capability to defend its existing provinces, let alone conquer and add new ones. Not long after the various and ultimately short-lived tetrarchy experiments seeking to remedy this Achilles' heel by the introduction of a more „medieval” order of succession, the great migrations of the Goths, Huns and other nomadic peoples descended upon Rome, their efforts to accommodate and intergrate the newcomers ending in the secession of the provinces they settled and the collapse of the Western Roman Empire.

13 NÓTÁRI Tamás: *Római köz- és magánjog*, pp. 68-69 (Hungarian).

5. Bibliography

- ABBOTT, Frank Frost: *A History and Description of Roman Political Institutions*. Ginn & Company Publishers, Boston, 1901.
- BYRD, Robert: *The Senate of the Roman Republic: Addresses on the History of Roman Constitutionalism*. U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1995.
- CROOK, J.A. – LINTOTT, Andrew – RAWSON Elizabeth: *The Cambridge Ancient History, Volume 9: The Last Age of the Roman Republic, 146–43 BC, 2nd edition*. Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
- NÓTÁRI Tamás: *Római köz- és magánjog*. Lectium Kiadó, Szeged, 2011 (Hungarian).
- <https://www.oxbridgenotes.co.uk/> (downloaded: 2017. 11. 17.)
- <http://penelope.uchicago.edu/> (downloaded: 2017. 11. 17.)
- <https://www.unrv.com/> (downloaded: 2017. 11. 17.)

dr. Liktör Zoltán Attila

VÁLASZTÁS VAGY ÖRÖKLÉS? A MAGYARORSZÁGI TRÓNBTÖLTÉS KÉRDÉSE, A 16-17. SZÁZADBAN

Absztrakt

A trónbetöltés kérdése a rendek és a Habsburg-ház számára is létfontosságú alkotmányos kérdés volt a 16-17. században. A Magyar Királyságban az ősi szokásjog adott eligazodást e tekintetben, amit 1547. évi országgyűlésen csupán megerősítettek. Igaz, hogy a Habsburg Frigyes és Miksa császárok számos öröklési szerződést kötöttek Hunyadi Mátyással és Jagelló II. Ulászló magyar királyokkal, ezek a szerződések magánjogi aktusok maradtak, mert azokat az országgyűlések nem cikkekeztek be, következésképpen a trónöröklés ősi rendjén sem változtattak, és maradt a választással vegyes öröklési rend. Következésképpen a Habsburg-ház ún. „spanyol ága” nem bírt öröklési jogigénnyel a Szent Koronát illetően, csupán I. Ferdinánd fiági utódai. Közülük választhatott a nemzet (országgyűlés) királyt. A császári és királyi Ház azonban nem így értelmezte, és a spanyol ág is igényt tartott rá. III. Fülöp spanyol királlyal egyezséget is kötött II. Ferdinánd, amely családi egyezséget majd 1687-ben sikerült csak elfogadtatni a magyar rendekkel, amivel primogenitórius szemléletű örökös királyságot alapítottak.

1. Bevezetés

Habsburg Frigyes és Miksa római császárok házasságpolitikájának köszönhetően a 15-16. században a Habsburg-ház sorra birtokba vette az európai országok (és azon keresztül a világ) egy tekintélyes részét.¹ A dinasztiaalapító kései utódait – két korszakban (1437-1457)² és (1526-1918) is – magáénak tudhatta a Magyar Királyság.³

1 Így került a kétfejű sas hatalma alá Németalföld (1477/1482), a Katolikus Királyságok valamint a hozzá tartozó itáliai államok (1516), a Cseh- és a Magyar Királyság (1526) valamint a Portugál Királyság (1580) is.

2 A korszakra vonatkozóan megjelent tanulmányosorozatot lásd: LIKTÖR Zoltán Attila: *Az első Habsburg-Magyarország (1437-1457) I. Célkeresztben Habsburg Albert dekrétuma (1439) és az annak vonzaskörében lévő gyakorlat.* Iustum Aequum Salutare XIII. (2017) 4:219–244., LIKTÖR Zoltán Attila: *Az első Habsburg-Magyarország (1437-1457) II. Politikai földrendés – közjogi stabilitás (1440-1452).* Iustum Aequum Salutare XIV. (2018) 1:239–262., LIKTÖR Zoltán Attila: *Az első Habsburg-Magyarország (1437-1457) III. Konszolidációs kísérlet – Habsburg (V.) László kormányzása (1453-1457).* Iustum Aequum Salutare XIV. (2018) 2:301–315.

3 GONDA Imre – NIEDERHAUSER Emil: *A Habsburgok.* Budapest, Gondolat, 1987., SÁRA János:

Ennek jogi okát (a politikai okokat e helyütt nincs lehetőség érinteni) mindenek előtt, a *választással vegyes trónöröklési rendszerben*⁴ kell keresnünk. Összefüggésbe hozható e szisztéma a vérszerződés (884) szellemiségével, amely ugyan egy politikai egyezés volt, de hatással volt a későbbi jogi gondolkodásra is. A vérszerződés rögzíti, hogy Álmost fejedelemmé választották „*ut isti principales persone, qui sua libera voluntate Almu sibi dominum elegerant*”⁵ és a tőle leszármazóknak öröklési jogot biztosítottak „*ut quamdiu uita duraret, tam ipsi quam etiam posteris suis semper ducem haberent de progenie Almi ducis*”, azzal, hogy közülük a nemzet választ fejedelmet. Ha a megválasztott fejedelemtől (királytól) leszármazók (fi)ága kihalna, akkor a szabad királyválasztás joga visszazárna) a nemzetre, akik a megválasztott új királytól leszármazók öröklési jogát tiszteletben kötelesek tartani azzal, hogy közülük újfent nekik van joguk választani. Ez a mechanizmus ismétlődött a vegyesházi dinasztiák esetében is, illetve ismétlődött volna a Habsburg-ház lipóti ága (†1740) esetében is, ha nem cikkelyezik be (1723) a nőági öröklés lehetőségét. Igaz, hogy az egyes – trónigénnyel bíró – ágak kihalása esetén az uralkodócsaládok rokon(s)ága több alkalommal is megpróbálkozott a magyar trón megszerzésével – az alberty ág kihalását (†1457) követően a lipóti ágból Habsburg Frigyes (1459) de Jagelló Kázmér (1471) és a „spanyol ágból” Habsburg (III.) Fülöp (1617) is – ezek azonban többnyire sikertelen kísérletek maradtak.⁶

A nőági örökösödés az egyes dinasztiák esetében (1547 előtt) önálló problémakört jelent. Nincs lehetőség az Árpád- és az Anjou-ház⁷ leányági örökösödési problémáját itt vizsgálat tárgyává tenni, csak a Habsburg-házzal szorosabb összefüggésben álló eseteket érintjük.

2. A joggyakorlat Luxemburgi Zsigmondtól Mohácsig

Luxemburgi Zsigmondot veje, Habsburg Albert követte a magyar trónon, azonban őt is – ahogy egykor császári apósát – *megválasztották és megkoronázták*.⁸ A trónbetöl-

A Habsburgok és Magyarország: 950-1918. Budapest, Atheanum, 2000.

4 CSEKEY István: *A magyar trónöröklési jog.* Budapest, Athenaeum, 1917. A magyar trónbetöltés rendje sem nem tisztán választási, sem nem tisztán öröklési, hanem a kettő sajátosan magyar keveréke volt.

5 ANONYMUS: *Gesta Hungarorum.* (szerk.): Ladislaus JUHÁSZ. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 1932. 5.

6 Egy kivétel akad, Anjou Lajost lánya, Mária követte a trónon, akit a nápolyi rokon(s)ágból Anjou Károly ideiglenesen kiszorított ugyan a hatalomból (1385-1386) azonban őt is – mint politikai realitást – *megválasztották és meg is koronázták*, fiát László nápolyi királyt (1386-1414) – aki bár ellenkirályként lépett fel Zsigmonddal szemben – már nem.

7 Az Anjoukhoz kapcsolódóan lásd: DÜMMERTH Dezső: *Az Anjou-ház nyomában.* Budapest, Panoráma, 1982.

8 FEJÉR György: *Codex Diplomaticus Hungariae ecclesiasticus ac civilis.* X. 7. (1429-1437). Buda, 1843. [a továbbiakban: CDH X. 7.] 446. „*Illustris princeps, dominus Albertus, dux Austriae etc.*

tés körüli feszültség forrását jelentette ugyanakkor az ambíciózus feleség, Luxemburgi Erzsébet, akit a dekrétum az ország örökösének „*serenissima princepe, domina Elisabeth regina [...] est haeres hujus regni*”⁹ mond – nyilván Anjou Mária egykori példája okán –, amelynek lenyomata – főkegyúri jog gyakorlásának kérdése, javadalom- és birtokadományozás, stb. – már a koronázás körüli közjogi vitákban¹⁰ felszínre került. Albert halála után utószülött fia helyébe a rendek – szintén politikai realitások (Oszmán Birodalom elleni védekezés) miatt – megsértve a *megkoronázott*¹¹ Habsburg László jogát, a lengyel-litván Jagelló Ulászlót ültették, amit azonban annak bukása után (†1444?) maguk nyilvánítottak érvénytelennek.¹² Egyúttal érvénytelenítették Ulászló (akinek az 1453. évi dekrétum következetesen nem is adja meg a magyar királyi címet) és Luxemburgi Erzsébet által tett birtokadományokat,¹³ demonstrálva ezzel a Jagelló-király és az özvegy uralmának törvénytelenességét, amely állásponton a rendek a későbbiekben sem módosítottak.¹⁴

Albert fiága ugyan Lászlónak magvaszakadtával kihalt (†1457) a leányok¹⁵ azonban – bár sikertelenül de nyilvánvalóan ahogy egykor anyjuk, és Anjou Mária is – igényt formáltak a Szent Koronára. Hunyadi Mátyás *megválasztása* (1458) és *megkoronázása* (1464) nem sértette tehát sem a Jagelló sem a Habsburg-ház – nemlétező – jogát a magyar trónra, mivel azonban Mátyásnak nem volt törvényes házasságból való fiú utóda, halálakor a szabad királyválasztás joga ismét visszaszállt a nemzetre.¹⁶ Megválaszthatták volna ugyan az (ön)jelöltek közül Corvin Jánost a rendek, a politikai realitás azonban Jagelló Ulászló cseh király mellé sodorta őket, akinek fiága II. Lajosban (†1526) szintén kihalt.¹⁷ Jagelló Anna örökösödési jogának – Luxemburgi Erzsébet példájával ellentétben – nyomát sem látjuk a dekrétumokban.

electus est in regem Hungariae in opido Poseniensi per Episcopos et Barones, aliosque incolas regni Hungariae [...] et simili modo Contorborem Vestram in reginam et Dominam nostram”.

9 CJH. 1439. évi XII. tc.

10 FRAKNÓI Vilmos: *A magyar királyválasztások története*. Budapest, 1921. 53–59.

11 BARTONIEK Emma: *A magyar királykoronázások története*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1987.

12 CJH. 1453. évi dekrétum befejezés. „*Datum Poseni, in festum beatae Dorotheae virginis, et martyris, anno Domini millesimo, quadringentesimo, quinquagesimo tertio, regni autem nostri, anno tredecimo*”. HK. II. 14. cím 46§.

13 CJH. 1453. évi V. tc. „*Item dominus rex, omnes donationes quondam serenissimae dominae Elisabeth reginae, matris suae, et etiam quondam domini regis Poloniae, pro quorumcunque parte, quibuscunque, ac quavis ratione factas, revocabit, et cassabit, et committet omnino viribus carituras*”.

14 HK. II. 14. 34§.

15 FRAKNÓI i. m. (1921) 86.

16 CJH. 1490.

17 A Jagellók trónra kerülése kapcsán lásd: LIKTOR Zoltán Attila: *A farkashidai egyezség (1490) – Stratégiai mélység a közjog tükrében adalékok a Jagelló-Európa történetéhez*. Jog és állam 22. (2018) 196–217.

A királyválasztás szabadsága visszaszállt a nemzetre, amelyet újfent csak a politikai realitások – előbb Szapolyai (1526 nov.) majd ezt követően Habsburg Ferdinánd (1526. dec.) megválasztása – határoltak be.¹⁸ Szapolyai megválasztásának a rákosi végzés (1505) politikai alapja lehetett, de törvényi semmiképp, hiszen azt az uralkodó nem szentesítette.¹⁹ A Habsburgok magyar uralkodókkal – Mátyással (1463²⁰) II. Ulászlóval (1491²¹ 1506²² 1515²³) és II. Lajossal (1523²⁴) – korábban kötött magánjogi örökösödési szerződésai, minthogy azokat a magyar országgyűlések sohasem cikkelyezték be, így közjogi erővel nem bírván, nem keletkeztek örökösödési jogot a Habsburg-házra. Örökösödési joggal csak – ahogyan a megelőző évszázadok gyakorlata is mutatja – a szabadon *megválasztott és megkoronázott* (1527²⁵) Ferdinándtól leszármazó fiág bírt.

Mivel ezek a szerződések egyformán magánjogi státussal bírtak, a Ház egészének jogigénye is pusztán magánjogi igény maradt, ahogyan a királyválasztó országgyűlésen (1490) a magyarok közül egyesek indulatoktól sem mentesen adták a trónigényét hangoztató Frigyes császár követéinek értésére, hogy „*a királyválasztás az élők, s nem a boltak dolga, követelésüket [a Habsburgok] hajtsák be azon, aki valaha elkötelezte magát*”,²⁶ míg mások mérsékeltebben, de nagyon határozottan utasították vissza a követelést, „*hogy pedig a követek aszt mondanák, hogy Mátyás király odakötötte volna az magyar királyságot, mikoron a császár visszaadta az magyar koronát neki, arra az urak aszt felelék, hogy Mátyás király nem adhatót ígerte és kötötte volna, mert az szabad választásan állana ez e dolog*”.²⁷ A császár ugyanis a Hunyadi Mátyással megkötött bécsújhelyi egyezsége, „*ha a magyar királyi trón üresedésekor nem lennének a fent mondott Mátyás király urunk ágyékából származó törvényes fiúk vagy unokák, öcsászári felsége, vagy fia, akit erre kijelölt, és őfelsége elhunytá után az akit fiaként bátrahagy, vagy ha több ilyen is lenne, az egyik azok közül, akit ez az ország meg fog*

18 A kettős királyválasztásra és Szapolyai János Zsigmond örökösödési kérdésére nincs lehetőség kitérni, de lásd: FRAKNÓI i. m. (1921) 181–186.

19 KUBINYI András: *Az 1505-ös rákosi országgyűlés és a szűttya ideológia*. Századok 140. (2006) 2:361–374.

20 BARISKA István: *II. Pius és az 1463. évi békeszerződés*. Vasi Szemle 62. (2008) 4:423–438.

21 NEUMANN Tibor: *Békekötés Pozsonyban – országgyűlés Budán. A Jagelló-Habsburg kapcsolatok egy fejezete (1490-1492)*. (Első közlemény.) Századok 144. (2010) 2:335–372., NEUMANN Tibor: *Békekötés Pozsonyban – országgyűlés Budán. A Jagelló-Habsburg kapcsolatok egy fejezete (1490-1492)*. (Második közlemény.) Századok 145. (2011) 2:293–347.

22 KÖBLÖS József – SÜTTŐ Szilárd – SZENDE Katalin: *Magyar Békeszerződések 1000-1526*. Pápa, 2000.

23 HERMANN Zsuzsanna: *Az 1515. évi Habsburg-Jagelló szerződés. Adalék a Habsburgok magyarországi uralmának előtörténetéhez*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1961.

24 ZOMBORI István: *Jagelló-Habsburg rendezési kísérlet 1523-ban Krzysztof Szydłowiecki naplója alapján*. Doktori Értekezés, 2006.

25 FRAKNÓI i. m. (1921) 167–181.

26 HELTAI Gáspár: *Krónika az magyarok dolgairól*. Budapest, Magyar Helikon, 1981. 439.

27 HELTAI i. m. 439.

választani, álljon királyként a magyar királyság élére az ország teljes támogatásával”²⁸ hivatkozva Mátyás halála után már két nappal (április nyolcadikán kelt levelében) követelte a maga, illetve örökösei számára a magyar trónt. Érdekesség, hogy még maga az egyezség is kimondja a dinasztia belüli választás jogát és nem az elsőszülöttségi rendet részesítette volna előnyben. Csakhogy ezt a rendelkezést soha nem cikkelyezte be a magyar országgyűlés – bár ezt a kötelezettséget az egyezség kifejezetten előírta²⁹ –, következésképpen közjogilag érvénytelen volt, és így nem is volt kötelező azt betartani a trónüresedés bekövetkeztekor. Ugyanez jutott „osztályrészü” a pozsonyi békében – és a további egyezségekben – kikötött rendelkezésnek is, amely szerint „Ulászló király úr és az egész ország az utódlással kapcsolatos régi szerződéseket legyenek kötelesek helyben hagyni, megerősíteni és felújítani. Úgy tudniüklik, hogy ha Ulászló király úrnak nem adatik meg, hogy fiú örököse szülessen, vagy ha a megszületett utód nem marad életben, egyetlen egyenes ágon leszármazó fiú örökösét sem hagyván maga után, országa minden más királysággal, országgrésszel és tartományal együtt, melyek a magyar királyság koronájához tartoznak, öfelségére, a római királyra, vagy az ő ágycékából egyenes ágon leszármazó örököseire szálljon magától értetődően”.³⁰

3. Választás és öröklés között...

Ha ezek a szerződések kötelező közjogi erővel bírtak volna, akkor a Habsburgok „spanyol ága” is örökösödési joggal bírt volna, hiszen az – ahogyan az „osztrák ág” – is a magyar királyokkal egyezkedő Habsburg Frigyes és Miksa³¹ (1486-1519) császárok egyenesági leszármazottai voltak. Ezt bizonyítja az 1547. évi V. tc. is, amely – egyébként nem királyi előterjesztésre került be a dekrétumba³² – lényegében az addig fennálló szokásjogot rögzíti,³³ azaz csak „osztrák”³⁴ Ferdinánd ágának de nem a „spanyol” Károly³⁵ (fi)ágának biztosít öröklési jogot. Nem alapít azonban örökös királyságot, sem elsőszülöttségi rendet, hanem a szokásjognak megfelelően fenntartja a választási jogot a leszármazók között. Ezt tükrözi az 1687-88. évi országgyűlés, ahol a rendek a „spanyol ág” örökösödési jogát becikkelyezték arra az esetre, ha az

28 KÖBLÖS – SÜTTŐ – SZENDE 2000. 1463. évi bécsújhelyi béke 8. cikkely.

29 Uo. 11. cikkely.

30 KÖBLÖS – SÜTTŐ – SZENDE 2000. 1491. évi pozsonyi béke 9. cikkely.

31 Christopher HARE: *Maximilian the dreamer (1459-1519)*. New York, 1913.

32 FRAKNÓI Vilmos: *Országgyűlési Emlékek – Monumenta Hungariae Historia III. (1546-1556)*. 1876. 120–124. Nem találunk a trónörökléssel kapcsolatos királyi előterjesztést Ferdinánd részéről biztosainak adott utasításában.

33 CJH. 1547. évi V. tc. 5§ „*Nam cum sese ordines, et status regni, non solum majestati suae, sed etiam suorum baeredum imperio, et potestati, in omne tempus subdiderint*”.

34 Peer SCHMIDT: „*Infans sum Hispaniarum*”: la difícil germanización de Fernando I. In: Alfredo ALVAR: *Socialización, vida privada y actividad pública de un Emperador del Renacimiento. Fernando I 1503-1564*. Madrid, 2004.

35 Manuel FERNÁNDEZ ÁLVAREZ: *Carlos V, el Cesar y el Hombre*. Salamanca, 1999.

„osztrák ág” magva szakadna. Hozzátevé azt, hogy ha a „spanyol ág” is kihal, akkor visszaszáll a szabad királyválasztási jog a nemzetre mint azt megelőzően is minden esetben évszázadokon keresztül.³⁶

Ha az 1547. évi V. tc. illetve az örökösödési – közöttük a „két ág” által (1617) kötött³⁷ – szerződések örökös királyságot alapítottak volna akkor a „spanyol ág” eleve örökösödési joggal bírt volna a magyar trón tekintetében és nem kellett volna beemelni a Corpus Jurisba annak öröklési jogát. A családon belül be sem várva a „Miksa-ág” magvaszakadását (†1621) követelte magának (1617) a magyar és a cseh koronákat a „spanyol ág” feje arra hivatkozva, hogy az „osztrák-ágból” való Mátyás császárhoz (1612-1619) rokonsági fokban közelebb áll (unokaöccsként), mint a „stájer ág” élén álló Ferdinánd főherceg (unokatestvérként). Valószínűleg a jogi és politikai realitást is nélkülöző igény csupán az „osztrák ág” „lesápolását” – a németalfölddel való összeköttetést jelentő spanyol út biztosítását³⁸ – szolgálta, amit Madrid el is ért. E mellett az „osztrák ág” kihalása esetére annak birtokaiban örökösödési jogot biztosított magának. Lényegében a magyar rendek ezt a hetven évvel korábbi családi egyezséget cikkeltyezték be 1687-ben a „spanyol ág” örökösödési jogát illetően. A magyar (jog)történet nem tulajdonított ennek különösebb jelentőséget, viszont ez az „ügy” önmagában rávilágít a magyar rendek és a dinasztia eltérő álláspontjára a trónbetöltés tekintetében.³⁹ Az 1687-88. évi országgyűlésen⁴⁰ becikkelyezett elsőszülöttségi rendet, az örökös királyságot törvénybe iktató rendelkezést azzal magyarázza a – nyilvánvalóan az abszolutista terror alatt ülésező⁴¹ – jogalkotó, hogy már az 1547. évi V. tc. is ezt mondta ki, csupán azt erősíti meg.⁴² Ennek a félremagyarázásnak okait elsősorban az örökös

36 CJH. 1687. évi III. tc. „*Quodsi vero, (quod divina bonitas in omnia secula clementer avertere dignetur) ejusdem suae caesareae, et regiae majestatis, semen masculinum deficere contingeret; extunc istiusmodi devolvendi, et suscipiendi regiminis secessio (erga aequae praeviam, praedecaratoque modo praemittendam regiam affidationem, ac acceptandos praementionatos diplomaticos articulos, et praestandum desuper juramentum) redundet, et transeat in serenissimi quoque Hispaniarum regis, domini Caroli secundi, pariformiter masculinum semen, adeoque duntaxat eo in casu (quem divina clementia benignissime arceat) gou tam altenominatae suae sacrae caesareae, et regiae majestatis; quam praefati serenissimi Hispaniarum regis masculinum semen deficeret; avita, et vetus approbata, consuetudo, praerogativaque praefatorum statuum et ordinum, in electione, et coronatione regum suum locum habeat?*”

37 GONDA – NIEDERHAUSER i. m. (1987) 77.

38 Christoph KAMPMANN: *Europa und das Reich Dreißigjährigen Krieg. Geschichte eines europäischen Konflikts*. 2008. 38–41.

39 Egy további tanulmányban kívánok majd foglalkozni a kérdés jogi hátterével.

40 FRAKNÓI Vilmos: *A Habsburg-bázi trónöröklési jogának megállapítása az 1687/8-ik évi országgyűlésen*. Budapest, Athenaeum, 1922.

41 KÓNYA Péter: *Az eperjesi vésetörvényesék, 1687*. Eperjes–Budapest, 1994.

42 CJH. 1687. évi II. tc. „*quod amodo imposteriorum, neminem alium, quam altetitularae suae caesariae, et regiae majestatis, propriis ex lumbis suis descendentiám masculorum haeredum primogenitum, in perpetuum (id ipsum etiam statutibus, articulo 5. anni 1547. aliisque superinde extansibus) pro legitimo suo rege et domino sint habituri?*”

királyság rendekkel való elfogadtatásában kell keresnünk. Ha megfelelne a valóságnak a cikkely e fordulata, akkor 1547-től fogva, mint örökös királyságban a trónváltózsok, amelyek eltértek az elsőszülöttségi rendtől, az országgyűlésnek be kellett volna cikkelyezni. Ugyanúgy mint jóval később a már valóban örökös királyságban V. Ferdinánd (1835-1848) és fivére Ferenc Károly főherceg 1848. decemberi lemondását,⁴³ azonban erre II. Ferdinánd (1618-1637) 1618. májusi *megválasztás*akor nem került sor. Az elsőszülöttségi rendben (ha ilyen lett volna) ugyanis Ferdinánd főherceget megelőzték (volna) nagybátyjai, a még mindig élő Miksa (†1618 nov.) és Albert főhercegek (†1621) ők azonban (a magyar jog szerint joghatályosan) nem mondtak le – minthogy nem is kellett lemondaniuk az egyébként sem létező – elsőszülöttségi jogukról, lévén a nemzetnek dinasztiaán belüli szabad királyválasztási joga.⁴⁴

Az elsőszülöttségi joggal kreált örökös királyság (1687-1918) időszakában kiemelt jelentőséggel bírt a hitlevél becikkelyezésének és a koronázás rendjének megtartása⁴⁵ és az örökléshez kapcsolása,⁴⁶ amely – a Habsburgok minden törekvése ellenére⁴⁷ – nemhogy jelentőségében csökkent volna, hanem felértékelődött, hiszen ez alkotmánybiztosíték maradt, amelyet I. József koronázását⁴⁸ követően is megtartottak. Mivel a magyar király nem az örökösödés, hanem a koronázás közjogi aktusa által lesz magyar király⁴⁹ az elsőszülöttségi örökösödési jog behozatala ellenére sem tekintették magyar királynak azt, akit nem koronáztak meg, ahogyan II. József római császár (1765-1790) és nem magyar király vagy később Ferenc József (1848/1867) példája kitűnően bizonyítja, mindkettő esetében, hiszen törvénytelen regnálásukat a hazai rendi szokások, a korabeli értelemben vett alkotmányosság helyreállítása követte!

43 CJH. 1867. évi III. tc.

44 CJH. 1618. évi Előbeszéd „*Idemque universi status et ordines [...] ad nostram benignam requisitionem, et paternam recommendationem serenissimum principem ac dominum Ferdinandum [...] post plures eorum tractatus, juxta antiquam consuetudinem, et libertatem eorundem, semper observatam, paribus votis, unanimique consensu, in dominum et regem ipsorum, rite elegerunt, proclamarunt [...] feliciter etiam coronaverunt*”.

45 FÜGEDI Erik: A magyar király koronázásának rendje a középkorban. In: SZÉKELY György (szerk.): *Eszmetörténeti tanulmányok a magyar középkorról*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1984. 255–274.

46 CJH. 1687. évi II. tc. „*et erga semper, totiesque, quoties ejusmodi inauguratio instauranda erit, praemit-tendam, praainsinuatorum articulorum diplomaticorum acceptationem, seu regiam assecurationem, deponendumque superinde juramentum, in ea, qua a majoribus suis praestitum esset, forma; intra hoc regnum Hungariae rite coronatur*”.

47 PÁLFFY Géza: Küzdelem a király- és királyné-koronázás jogáért a kora újkori Magyarországon. In: BATHORY Orsolya – KÓNIA Franciska (szerk.): *Egyház és reprezentáció a régi Magyarországon*. Budapest, MTA–PPKE Barokk Irodalom és Lelkiség Kutatócsoport, 2016. 299–314.

48 GYULAI Éva: *Gyermekkirály a Magyar Királyság trónján – I. József koronázásának (Pozsony, 1687. dec. 9.) ikonográfiai reprezentációja*. Történelem és Muzeológia – Internetes Folyóirat Miskolcon 2. (2015) 2:18–46.

49 TIMON Ákos: *A szent korona és a koronázás közjogi jelentősége*. Budapest, 1907.

ÁLLAMHATALOM AZ EURÓPAI UNIÓN BELÜL, AZ ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS KÉRDÉSE

Absztrakt

Az Európai Unió és a tagállamok viszonyában kardinális kérdés, hogy pontosan meddig is terjedhet az integráció, más szavakkal: hol húzódik a határ a tagállami és a közösségi kompetenciák között? E kérdés már csak azért is jelentős, mivel az Európai Unió által létrehozott jogrend – az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alapján – szinte minden tekintetben a tagállami jogrend (beleértve az alkotmányos szintű normákat is) fölött áll. A közösségi jog szinte abszolút elsőbbségének egyik – az elmúlt években a politikai és közjogi diskurzus középpontjába kerülő – korlátja az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdésébe foglalt „nemzeti identitás” máig tisztázatlan tartalmú, homályos fogalma.

E kérdéskör már csak azért is jelentős, mivel alapvetően érinti a szuverén állam, mint entitás fogalmát: adott esetben miként érvényesül a tagállami népszuverenitásból fakadó állambatalom a – tagállamok által az alapítószerződésekkel létrehozott – közösségi hatalom ellenében?

E tanulmány a „nemzeti identitás”, leginkább pedig annak jogi természetű megfelelőjeként megjelenő „alkotmányos identitás” fogalmát járja körül, megkísérelve feltárni annak eddig felszínre került tartalmát.

1. Bevezető

Hangsúlyosan Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően¹ – különösen az elmúlt években – egy egészen új csapásirány mentén indult meg a politikai és közjogi diskurzus az Európai Unió és a tagállamok alkotmányos viszonya tekintetében: az érdeklődés középpontjába az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz) 4. cikk (2) bekezdésében említett „nemzeti identitás” fogalma került.² E nehezen meghatározható tartalmú, sok szempontból szimbolikusnak szánt³ fogalom mentén jelentek meg a szakirodalomban és a joggyakorlatban egyaránt a különféle identitás és önazonosság fogalmak.

1 DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos identitásról, Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának*, MTA Law Working Papers, 2016/15., 35.; KIS KELEMEN Bence: *Alkotmányos identitás innen és túl*, Magyar Jog, 2017/4., 197.

2 Maga a fogalom a Maastrichti Szerződésben, 6. cikk (3) bekezdésében jelent meg.

3 DRINÓCZI (1. lj.) 35.

E kérdéskör máig alapvetően tisztázatlan, vagy legalábbis nem kielégítően tisztázott területeket érint: hol húzódik a határ a tagállami és a közösségi kompetenciák között, meddig terjedhet a közösségi integráció? Különösen annak fényében jelentős e téma, hogy a közösségi jog „jól láthatóan és jelentős mértékben beavatkozik a tagállamok belső viszonyaiba, és mert a közösségi jog eredeti (és nem delegált) hatalomnak tartja önmagát”.⁴ Ennek fényében pedig felmerül a kérdés, hogy miként érvényesül a tagállamok szuverenitása, azaz adott esetben hogyan érvényesül a tagállami államhatalom a közösségi hatalom ellenében.

Az Unió és a tagállamok közötti viszony többféle aspektusból is vizsgálható, ám jelen tanulmány kifejezetten a közösségi jog és a nemzeti alkotmányos identitás viszonyának jogtudományi irányú vizsgálatára szorítkozik. E téma központi eleme a nemzeti alkotmányos identitás fogalmának körüljárása, amely – Trócsányi László megfogalmazásában – „*kítörési pont*” a tagállami alkotmányok számára az uniós jog abszolút elsőbbségéből,⁵ majd annak vizsgálata, hogy e fogalom mennyiben hívható föl a joggyakorlatban a közösségi jog ellenében.

A téma jelentőségét növeli, hogy 2018. június 20-án – második nekifutásra – elfogadta az Országgyűlés az Alaptörvény 7. módosítását, így Magyarország alkotmányos önazonossága, mint védendő alkotmányos érték expressis verbis az Alaptörvény részévé vált. Ennek megfelelően Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme immár az állam minden szervének kötelessége [Alaptörvény R) cikk (4) bekezdés]⁶. Az európai integráció korlátjának szánt fogalom alaptörvényi megjelenésének előzményeként pedig felhívandó az Alkotmánybíróság – egyre hangsúlyosabban megjelenő igényre reflektáló – 22/2016. (XII. 5.) AB határozata, amelyben a Testület „*a tagállamok alkotmánybírósági feladatokat ellátó legfelsőbb bíróságai, illetve alkotmánybíróságai gyakorlatának áttekintése alapján megállapította, hogy saját hatáskörében, erre irányuló indítvány alapján kivételes esetekben és ultima ratio jelleggel, azaz a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tisztéletben tartása mellett vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikke (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül-e az emberi méltóság, más alapvető jog lényeges tartalma, vagy Magyarország szuverenitása (ideértve az általa átadott hatáskörök terjedelmét is), illetve alkotmányos önazonossága.*” [46].

4 JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve*, A Nemzeti Közszerzői Egyetem kiadványa, Budapest, 2016, 109.

5 TRÓCSÁNYI László: *Alkotmányos identitás és európai integráció*, in. PÁL József – VAJDA Zoltán (szerk.): *Szegedi Egyetemi Tudástár 7.*, Szegedi Egyetemi Kiadó, Szeged, 2014, 71.

6 Erre az alkotmányos kötelezettségre még később az Alkotmánybíróság hatáskörei kapcsán röviden visszatérek.

2. A probléma gyökere

1648. október 24-én kötötték meg a harmincéves háborút lezáró egyezményt, amelynek következményeként az ún. vesztfáliai paradigma alapján az abszolút szuverenitás koncepciója lett hivatott biztosítani a békét és a stabilitást a kontinensen.⁷ E paradigma lényege, hogy a világ egymással jogilag egyenlő szuverén államok közössége, ahol a legfontosabb rendező elv a „be nem avatkozás”,⁸ és ahol az egyes államok saját területükön abszolút politikai és jogi hatalommal rendelkeznek (territorialitás), amely hatalom elidegeníthetetlen, oszthatatlan, sérthetetlen.⁹

E koncepciót – azon túl, hogy már kidolgozása idején is illuzórikus volt¹⁰ – kezdték az évszázadok. Mára – ahogy Jakab András fogalmaz – „a globalizáció környezeti, gazdasági és bűnügyi vetületei egyértelművé teszik, hogy napjainkban egy olyan újfajta, az államok között fennálló kölcsönös függőséggel (interdependencia) állunk szemben, amely határokon átnyúló veszélyeket is jelent”, ennek megfelelően pedig „több államközi együttműködésre, vagy éppen alá-fölé rendeltségre van szükség az államok között”.¹¹

A hagyományos szuverenitás eszményét kikezdő gazdasági, politikai és társadalmi tendenciák között külön kiemelendő az Európai Unió, mint sajátos nemzetközi szervezet, hiszen annak jogrendje jelentős mértékben avatkozik bele a tagállamok belső viszonyaiba.¹² Sőt a *van Gend en Loos*-ügy¹³, valamint a *Costa v. ENEL*-ügy¹⁴ következményeként elmondható, hogy a közösségi jog eredeti hatalomnak tartja magát, amely alkalmazási elsőbbséget igényel a tagállami jogrenddel szemben, korlátozva ezzel a tagállamok szuverenitásból fakadó államhatalmát. Itt pedig eljutunk a „szuverenitásféltség” jelenségéhez, amely hazánk szempontjából egyáltalán nem meglepő, ha figyelembe az elmúlt évszázad eseményeit.¹⁵

Eddig alapvetően a szuverenitás fogalmát érintettük, de itt szükséges leszögezni, hogy alapvetően az államhatalom¹⁶ gyakorlásának kérdésköréről van szó, arról, hogy

7 JAKAB (4. lj.) 106.

8 Uo.

9 PONGRÁCZ Alex: *A szuverenitás elmélete*, in. EGRESI Katalin [et. al.]: *Államelmélet*, SZE DF ÁJK, Jogelméleti Tanszék, Győr, 2016, 62.

10 E koncepció eleve nem vette figyelembe a tényleges hatalmi és gazdasági viszonyokat.

11 JAKAB (4. lj.) 108.

12 PONGRÁCZ (9. lj.) 64.

13 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration, ECLI:EU:C:1963:1, Summary 3.

14 Flaminio Costa v E.N.E.L., ECLI:EU:C:1964:66, Summary 3.

15 ld. BALOGH-BÉKÉSI Nóra: Szuverenitásféltség és alkotmány, in. TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása, Eszmény és/vagy valóság, Interdiszciplináris megközelítések*, Gondolat Kiadó, MTA TK JTI – SZE DFK, Budapest-Győr, 2015, 255-256.

16 Az államhatalom nem más, mint állami feladatok teljesítésére vonatkozó felhatalmazáson alapuló képesség, a szuverenitás tartalma pedig leírható a független és önálló államhatalom

pontosan ki vagy mi diszponál az állami feladatok kijelölése, tartalmának meghatározása és azok teljesítése fölött.

3. Az Európai Unió és a tagállamok közötti viszony néhány konkrétuma

Az Európai Unió egy elkülönült szervezeti rendszerrel rendelkező európai nemzetközi szervezet,¹⁷ amelyet a tagállamok által megkötött nemzetközi szerződések hoztak létre (a továbbiakban: alapító szerződések).¹⁸ E szerződések határozzák meg az Európai Unió jogi alapjait és működési kereteit.¹⁹ Az alapító szerződések hatályos szövegéből áll össze az EUSz és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ).

A közösségi jog érvényesülését két – az alapító szerződésekben *expressis verbis* nem rögzített, de az Európai Unió Bíróság által levezetett – elv segíti elő. A már hivatkozott *van Gend en Loos*-ügyben lefektetett közvetlen hatály elve, valamint a már szintén hivatkozott *Costa v. ENEL*-ügyben kimondott közösségi jog elsőbbségének elve. Az előbbi ügyben a Bíróság meghatározta a közvetlen alkalmazhatóság feltételeit: (1) az adott rendelkezés világos legyen, (2) negatív kötelezettséget tartalmazzon, (3) feltétele nélküli legyen (abban az értelemben, hogy a jog keletkezése ne kívánjon jogalkotó vagy még inkább valamely hatóság részéről diszkréciót), (4) ne tartalmazzon a tagállamok részéről fenntartást, valamint (5) ne kívánjon a tagállamok részéről végrehajtási intézkedést. Összességében elmondható, hogy a közösségi jog közvetlen hatályát a Bíróság mindig konkrétan az egyes rendelkezések tekintetében vizsgálja.²⁰ A *Costa v. ENEL*-ügyben kimondott elsőbbség elve pedig azt a Bíróság által következetesen és szigorúan vett elvet rögzíti, hogy a legjelentéktelenebb uniós jognak is elsőbbsége van a tagállamok egész jogrendszerével szemben, így azok alkotmányos rendelkezéseivel szemben is.²¹ Az itt elmondottak pedig egyaránt értendők a közösségi elsődleges- és másodlagos jogra is.²²

A közösségi jog az Európai Unió hatáskörgyakorlásának alapja és biztosító, így amikor a közösségi jog érvényesülésének körülményeit vizsgáljuk, alapvetően azt a

fogalmával, ld. TAKÁCS Péter: *Államtan, Az állam általános sajátosságai*, Budapest Corvinus Egyetem, Budapest, 2011, 294-323.

17 BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*, HVGORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013, 31.

18 BLUTMAN (17. lj.) 33.

19 BLUTMAN (17. lj.) 43.

20 ld. VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*, CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2013, 299-306.

21 ld. VÁRNAY-PAPP (20. lj.) 345-354.

22 Érdekes módon a Bíróság *Van Duyn*-ügyben [*Yvonne van Duyn v Home Office*, ECLI:EU:C:1974:133, Summary 2.] az irányelvek esetén is kimondta, hogy annak rendelkezése adott esetben bírhat közvetlen hatállyal, amennyiben fennállnak a közvetlen hatály – elsődleges jog kapcsán meghatározott – feltételei.

kérdést járjuk körbe, hogy miként működik a tagállamok államhatalmának közös ügyekben való együttes gyakorlása.²³ Az EUSz 5. cikke, valamint az EUMSZ 2-6. cikkei alapján általánosságban elmondható, hogy vannak az Európai Uniónak kizárólagos hatáskörei, ahol (1) kizárólag „*az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben őket az Unió erre felhatalmazza, vagy ha annak célja az Unió által elfogadott jogi aktusok végrehajtása*”, vannak (2) megosztott hatáskörök, mind az Unió, mind pedig a tagállamok – olyan mértékben, amilyen mértékben az Unió nem hatáskörét nem gyakorolja – alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. Ezen túl az Európai Unió rendelkezik még (3) támogató-összehangoló-kiegészítő hatáskörökkel, ahol a közösségi jog csupán másodlagosan érvényesül.²⁴ Az uniós hatáskörök terjedelmét és gyakorlásának részletes szabályait a Szerződésben foglalt, az egyes területekre vonatkozó külön rendelkezések állapítják meg [EUMSZ 2. cikk (6)]. A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződés nem ruházta át az Unióra, a tagállamoknál marad [EUSz 5. cikk (2)]. E hatáskörök gyakorlásának általában véve meg kell felelnie a szubszidiaritás és az arányosság követelményének [EUSz 5. cikk (1)]. Mindezen túl az EUMSZ 352. cikke arra is lehetőséget biztosít, hogy ha „*a Szerződésben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag elfogadja a megfelelő rendelkezéseket*”. Ez a lehetőség azonban nem eredményezheti „*a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját olyan területeken, amelyekben a Szerződések az ilyen harmonizációt kizárják*”.

Abban a kérdésben, hogy pontosan mi tartozik az Európai Unió hatáskörébe, illetve, hogy a közösségi jog egy rendelkezése túllép-e a közösségi hatáskörökön (ultra vires aktus) – az EUSz 19. cikke, valamint az EUMSZ 263., 267., 277. cikkei értelmében – kizárólag az Európai Unió Bíróságának van hatásköre dönteni. Azonban az alapító szerződésekbe foglalt hatásköri szabályok általánosak és meghatározatlanok, folyamatosan és utólagosan konkretizálódnak, amelyeket az integráció céljainak hatékony teljesítése érdekében a közösségi jogalkotás, valamint a közösségi jog autentikus értelmezőjeként fellépő Európai Unió Bírósága hajlamos tágan értelmezni.²⁵

23 Az Alaptörvény E) cikkének (2) bekezdésében az alkotmányozó ezt úgy fogalmazta meg, hogy „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekben fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja”.

24 BLUTMAN (17. lj.) 120.

25 BLUTMAN (17. lj.) 2.

Ezen ponton merülhet föl politikai konfliktus a tagállamok és az Európai Unió között, hiszen az alapító szerződések értelmében, amennyiben egy tagállam úgy véli, hogy egy közösségi aktus túlmutat az átruházott hatáskörök terjedelmén (érdekeit nem sikerült érvényesíteni a jogalkotás során, később sem volt eredményes a közösségi aktus módosítására tett javaslata, nem kívánja módosítani belső jogát), végső soron a közösségi célokat általánosságban előtérbe helyező a közösségi jogot főszbályként elsődlegesnek tekintő Európai Unió Bírósága fog dönteni. A konfliktus különösen akkor lehet számottevő, amennyiben egy közösségi jog a tagállam egy alkotmányos rendelkezésével kerül konfliktusba, hiszen ez már jelentősen érinti a tagállam népszuverenitásból eredő főhatalmát. Ahogy arra már utaltam az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alapján a közösségi jog a tagállami alkotmányos rendelkezésekkel szemben is elsőbbséget élvez. Ugyan a szubszidiaritás és arányosság elvei korlátot jelenthetnek a közösségi jog számára, azonban még így sem biztosított a tagállamok alkotmányos rendelkezéseinek a védelme a közösségi jog ellenében. Márpedig amennyiben egy alkotmányos rendelkezés ab ovo a közösségi jognak rendelődne alá, az utat nyitna az alkotmányozó hatalom közösségre való delegálására,²⁶ amely a tagállamok önálló államiságának teljes kiüresedéséhez vezethetne.

A közösségi jog abszolút elsőbbségének további általános korlátját jelenti, az EUSz 4. cikk (2) bekezdése: az „*Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is*”, ennek keretében tiszteletben „tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét”. Az e bekezdésben rögzített „nemzeti identitás” fogalma – mint a közösségi jog terjedelmének végső határa – lesz tehát a kulcsfogalom a közösségi jog és a tagállami jogrend közötti konfliktusban.

4. Identitás fogalmak

Az elmúlt években számos szerző többféle módszertan szerint kísérelte meg feltárni a nemzeti-, illetve alkotmányos identitás fogalmak tartalmát, ugyanakkor kielégítő eredmény e tekintetben még nem született. Ennek oka, hogy e fogalmak inkább politikai fogalmak,²⁷ amelyek tartalma az adott szerző, illetve értelmező testület ér-

26 A külső jog alkalmazásának problémája kapcsán fejtette ki Balogh-Békési Nóra, hogy ha „*az Alkotmánybíróság elismerné – akár csak egy dimenzióját is annak –, hogy a nemzetközi szerződés az Alkotmány felé kerülhet, akkor a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség folytán lehetőség nyílna az Alkotmány rejtett módosítására is.*” ld. BALOGH-BÉKÉSI (15. l.) 258.; A közösségi jog ugyan több, mint egy hagyományos nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség, de mutatis mutandis ebben az esetben is ugyanerről a veszélyről beszélhetünk.

27 TRÓCSÁNYI László: *Nemzeti alkotmányok, európai integráció és alkotmányos identitás*, in. TÓTH Ju-

tékválasztásától is függ. Ezzel összefüggésben a fogalom kidolgozatlan és mellőzi a világos határvonalakat.²⁸

Itt rögtön érdemes különbséget tenni az EUSz 4. cikk (2) bekezdésében megjelenő „nemzeti identitás”, valamint a szakirodalom és különösen a joggyakorlat által hangsúlyosabban tárgyalt „alkotmányos identitás”, „nemzeti alkotmányos identitás” vagy éppen „alkotmányos önazonosság” között, hiszen – ahogy arra Rixer Ádám is utalt – nem azonos tartalmú fogalmakról van szó.²⁹ Utóbbiak a „nemzeti identitás” fogalmának jogi természetű megfelelői.³⁰ A két fogalom nem is cserélhető fel, ugyanis előzmény-következmény viszonyban vannak egymással, hiszen a nemzeti identitás politikai, kultúrantropológiai fogalma jelenik meg az alkotmányozás folyamatában és származik át az alkotmányok szövegébe.³¹ A „nemzeti identitás” ebből kifolyólag tágabb tartalmú fogalom, beletartoznak bizonyos kulturális, vallási, nyelvi, egyéb közösségi identitás kérdések is.³² Itt megjegyzendő, hogy a történeti alkotmánnyal rendelkező államok esetén nyilván nem beszélhetünk alkotmányozásról, vagy az alkotmány konkrét szövegéről,³³ viszont beszélhetünk a történeti fejlődés, a hagyomány útján kialakult alkotmány normatív tartalmáról, amelyben még a kartális alkotmányozásnál is egyértelműbben képeződik le, a „nemzeti identitás” jogi tartalma. Ilyen értelemben nincs különbség abban az esetben sem, ha az állam identitásáról értekezünk.³⁴

A továbbiakban a „nemzeti identitás” alkotmányjogi leképeződéseként megjelenő fogalmat fogom használni („alkotmányos identitás”, „nemzeti alkotmányos identitás”, „alkotmányos önazonosság”), és „alkotmányos identitás”-ként fogok rá hivatkozni.

A „nemzeti identitás” alkotmányjogi leképeződéseként megjelenő alkotmányos identitás alapja elsősorban az alkotmány tételes szövegéből kiindulva, annak értelmezésében lelhető fel, figyelembe véve az alkotmányos változások összefüggéseit.³⁵ Ha

dit (szerk.): *Tanulmányok dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*, Szeged, 2015, 320.

28 FRÖHLICH Johanna: *Az alkotmányértelmezési módszerek igazolása*, A doktori értekezés tézisei, Budapest, 2017, 9.

29 vö. KIS KELEMEN (1. lj.) 198-199.

30 RIXER Ádám: *Az identitás-vita újabb fejleményei Magyarországon*, *Glossa Iuridica*, 2017/1-2., 148.

31 DRINÓCZI (1. lj.) 33.; Rixer Ádám ehhez még hozzáteszi, hogy diktatúrák esetén ez a megállapítás nem igazolható. RIXER (30. lj.) 149.

32 SULYOK Márton: *Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában*, in: JAKÓ Mira Anna (szerk.): *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*, Generál Nyomda Kft., Szeged, 2014, 60.

33 KIS KELEMEN (1. lj.) 199.

34 ld. DRINÓCZI (1. lj.) 33-34.

35 SULYOK (32. lj.) 46.

pedig az alkotmány tételes szövegéből indulunk ki, érdemes egy pillanatra megállni, hogy pontosan mit is tekinthetünk alkotmánynak. Csink Lóránt elkülöníti az alkotmány pozitívista és értékközpontú felfogását.³⁶ A pozitívista alkotmány-fogalom alapvetően Hans Kelsen és Adolf J. Merkl közösen kidolgozott, közismert joglépcső elmélet keretében megjelenő ún. alpnorma (Grundnorm) fogalmára épül. Ennek lényege, hogy a nem azonos szintű általános és egyedi jogi normák hierarchikus rendszere egy axiomatikus alpnormára épül,³⁷ amely formálisan és materiálisan is meghatározza valamennyi jogi norma érvényességét, és amely ennek megfelelően maga a tartalmi értelemben vett alkotmány.³⁸ Ehhez képest a felvilágosodás korának társadalmi szerződés elméleteiből fejlődött értékközpontú felfogás szerint az alkotmány azon elvek és értékek katalógusa, amelyre egy adott állam felépül.³⁹ A modern alkotmányok alapvetően minkét fenti felfogásból merítenek, természetesen jelentős – alkotmányos hagyományokból eredő, alkotmánytípusokhoz kapcsolódó – különbségekkel.

Az identitás szó legáltalánosabb értelemben azonosságot, önonosságot jelent, amely alapvetően azon szociálpszichológiai jelenségre utal, amely az egyik legfontosabb közvetítő funkció az egyén és a társadalom között.⁴⁰ Maga a fogalom a társadalomtudományi vizsgálódások körében tágult és viszonylag hamar szociális, kollektív identitásként is megfogalmazásra került.⁴¹ Martonyi János a fogalom értelmezése kapcsán utal arra, hogy identitás többretegű fogalom, többszörös kötődések határozzák meg: „*tartozunk egy nemzethez, de ugyanakkor tartozhatunk egy egyházhoz, vallási csoporthoz és kötődhetünk etnikai csoporthoz is*”, valamint „*tartozhatunk egy politikai párthoz vagy más csoporthoz*”, és így tovább.⁴² A „nemzeti identitás”, valamint annak alkotmányjogi leképeződése, az alkotmányos identitás kollektív identitás fogalmak, így – ahogy Drinóczi Tímea is hangsúlyozza – kiemelkedő jelentősége van annak, hogy ki vagy mi határozza meg, és mivel szemben, mi ellenében annak tartalmát.⁴³ Ha elfogadjuk, hogy az alkotmányos identitás tartalma az alkotmány tartalmán keresztül tárható fel, adja magát a lehetőség, hogy megkeressük az alkotmány autentikus értelmezésére hivatott szereplőt. Magyarország tekintetében – az Alaptörvény, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény alapján – az Alkotmánybíróság rendelkezik az autentikus

36 CSINK Lóránt: *Az Alaptörvény identitása – honnan jövő?*, in: TÓTH Judit (szerk.): *Tanulmányok dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*, Szeged, 2015, 135.

37 KELSEN, Hans: *Tiszta Jogtan*, Rejtjel Kiadó, Budapest 2001, 35.

38 KELSEN (37. l.) 41-42.

39 CSINK (36. l.) 135.

40 CSEPELI György: *Szociálpszichológia*, Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 516.

41 DRINÓCZI (1. l.) 31.

42 MARTONYI János felszólalása a Párbeszéd és Identitás nemzetközi konferencián, 2015. április 23-24., in: SÜLYOK Márton (szerk.): *Párbeszéd és Identitás, Az alkotmányos identitás alapkérdései*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016, 38.

43 DRINÓCZI (1. l.) 32.

alkotmányértelmezés hatáskörével, mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Az Európai Unió tagjairól összességében elmondható, hogy az alkotmánybíráskodás funkciójával rendelkező szervek lesznek azok, amelyek jogosultak az adott alkotmány autentikus értelmezésére, ebből kifolyólag pedig arra, hogy meghatározzák az alkotmányos identitás tartalmát. Az ugyanakkor már egy következő szintje a problémakörnek, hogy az így kimunkált tagállami alkotmányos identitás tartalom mennyiben köti a kötelezettségzegési eljárásokban, valamint uniós jogi aktusok normakontroll eljárásaiban döntési kompetenciával rendelkező Európai Unió Bíróságát (EUSz 19 cikk, 258-206. cikk, 263-264. cikk). Az EUSz 4. cikk (2) bekezdése alapján csak annyi bizonyos, hogy az Európai Unió Bírósága köteles figyelembe venni a tagállam nemzeti identitását, ezzel azonban nem jutunk messzire, hiszen nem tisztázott, hogy annak tartalmát mi alapján tárja fel a luxemburgi testület esetleges eljárásai során.⁴⁴

5. Az alkotmányos identitás tartalma

Messze a teljesség igénye nélkül érdemes egy pillantást vetni pár tagállami megoldásra.

A német Alkotmánybíróság már a '70-es évek elején az uniós jog németországi alkalmazhatóságát a német Alaptörvénnyel megegyező minőségű alapjogvédelemtől („nemezi szintű védelem elve”) tette függővé.⁴⁵ A német testület később kidolgozta az „ultra vires” tesztet, amelynek a lényege volt, hogy amennyiben világos, hogy hiányzik szükséges felhatalmazás, tehát az uniós jogi aktus túlmegy az átengedett hatáskörön, akkor az Alkotmánybíróság megállapíthatja az alkalmazási tilalmat.⁴⁶ Az „ultra vires” teszt mellett, vagy ahelyett az OMT-vel (Outright Monetary Transactions) kapcsolatos előzetes döntéshozatali eljárásra irányuló indítvány kapcsán a német Alkotmánybíróság már hangsúlyosan hivatkozik az alkotmányos önazonosság fogalmára.⁴⁷ E körben a német Alaptörvény örökkévalósági klauzulájára szoktak hivatkozni [Grudgesetz 79. cikk (3) bekezdés], amely alapján Németország alkotmányos önazonosság fogalmába tartoznak az alapvető jogok védelme, a jogállamiság, a szociális állam koncepciója, valamint a föderatív berendezkedés.⁴⁸ Ám e tekintetben

44 vö. KIS KELEMEN (1. lj.) 199.

45 Solange I. [BVerfGE 37, 271], Solange II. [BVerfGE 73, 339]

46 A német Alkotmánybíróság gyakorlata szerint azonban csak abban esetben fordulhatott volna elő valóban az „ultra vires” kontroll alkalmazása, ha a hatáskörtúllépés ténylegesen és egyértelműen kézenfekvő. Azonban ehhez szükséges lett volna, hogy az Európai Unió Bírósága is így gondolja. ld. CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján, *Jogtudományi Közlöny*, 2017/3., 118-119.

47 DRINÓCZI (1. lj.) 8.

48 TRÓCSÁNYI (5. lj.) 70.; KIS KELEMEN (1. lj.) 200.; SÜLYOK (32. lj.) 52.

nem tisztázott, hogy az örökkévalósági klauzula által érintett elvek és értékek tekintetében pontosan mi az a speciális, sajátosan német alkotmányos identitás, amely különbözik az EUSz 2. cikkében felhívott értékektől.⁴⁹

Franciaország esetén kiemelt jelentősége van a „szabadság, egyenlőség, testvériség” alapvető rendező elveinek, a laicitásnak, a szolidaritásnak, kiemelt fontosságú a köztársasági államforma, az ország oszthatatlanságának doktrínája, valamint a francia nyelv védelme.⁵⁰ Franciaország ezen inherens elvei nem sérülhetnek a közösségi jog érvényesülésekor.⁵¹

Lengyelország határozottan kiállt a közösségi jog elsőbbsége ellen, hirdelve az alkotmány primátusát.⁵² A csatlakozási szerződések kapcsán a lengyel Alkotmánybíróság kimondta, hogy az alkotmány alapján tilos az adott állami szerv összes hatáskörének átruházása, valamint eleve nem ruházhatók át azok a döntések, amelyek az alkotmány alapvető elveit (*acquis constitutionnel*) részletezik, az egyén jogaira vagy az állam identitására vonatkoznak. E körbe tartoznak különösen az emberi méltóság és az alapjogok tiszteletben tartása, az államiság elve, a demokratikus kormányzás, a jogállam, a szociális igazságosság, a szubszidiaritás elve. Az alkotmányos identitás kapcsán kifejezésre került, hogy az alkotmányos identitás szorosan kapcsolódik a nemzeti identitáshoz, amely utóbbi magában foglalja a hagyományt és a kultúrát is.⁵³ Mindezek mellett természetesen rögzítette a lengyel testület azt is, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozási szerződések összeférnek a lengyel alkotmánnyal.⁵⁴

Ugyanakkor utalni szükséges azon államokra is, amelyek alkotmányos gyakorlata eddig nem kérdőjelezte meg a közösségi jog abszolút elsőbbségének elvét. Ilyen tagállamok például Hollandia, Finnország, Luxemburg.⁵⁵

Az Európai Unió Bíróság gyakorlata – ahogy arra Rixer Ádám is rámutat – a közösségi jog elsőbbségét meglehetősen abszolútként kezeli, amelynek célja, hogy a közösségi jog egységes, egyenlő és hatékony érvényesülése ne szenvedjen csorbát. Ebből következően pedig az Európai Unió Bírósága dönthet a nemzeti identitás arányos korlátozása mellett. Itt Rixer Ádám fölhívja a figyelmet arra is, hogy az Európai Unió szuverén államok együttműködésén alapuló nemzetközi szervezet, amelynek „alkotmányos toleranciát” kell mutatnia a tagállamok felé.⁵⁶ Az Európai Unió Bíróságának eddigi gyakorlata alapján nagy általánosságban annyi mondható

49 CHRONOWSKI-VINCZE (46. lj.) 119.

50 TRÓCSÁNYI (5. lj.) 70.

51 KIS KELEMEN (1. lj.) 200.

52 KIS KELEMEN (1. lj.) 200.; SÜLYOK (32. lj.) 53.

53 ld. DRINÓCZI (1. lj.) 9-10.

54 DRINÓCZI (1. lj.) 10., KIS KELEMEN (1. lj.) 200.

55 BLUTMAN László: *Szűrkeületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya*, Közjogi Szemle, 2017/1., 4.

56 RIXER (30. lj.) 155.

el, hogy minél közelebbi kapcsolatban áll a nemzeti identitásra való hivatkozás alapja az EUSz 2. cikkében foglalt alapelvekhez, a közösségi identitáshoz, annál kevésbé valószínű, hogy az Európai Unió Bírósága elfogadja a hivatkozást.⁵⁷ E körben Varga Zs. András kifejtette, az EUSz 2. cikkével normatív rangra emelt alapelvek közül a jogállamiság elvének értelmezési körébe tartozó kérdések okozhatják a legjelentősebb konfliktust az Európai Unió és a tagállamok között.⁵⁸

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatából e dolgozat a legutóbbi 22/2016. (XII. 5.) AB határozat pár gondolatát emeli ki.⁵⁹ Ahogy a dolgozat elején e határozatból idézett szövegrészből kiderül [46], az Alkotmánybíróság kifejezte elvi igényét arra, hogy az Európai Unió működését, mint közös hatáskörgyakorlást három szempontból alkotmányossági vizsgálatnak vesse alá: alapjogi kontroll, szuverenitáskontroll, identitáskontroll [46].⁶⁰ A határozatot az elmúlt lassan két évben kritikai vizsgálat alá vonta a jogtudomány, rávilágítva számos problémára, amelyekkel azonban – egy kérdést leszámítva – e körben nem foglalkozom.⁶¹ Egy kérdés: Az Alkotmánybíróságnak jelenleg nincs konkrét hatásköre a közösségi jog felülvizsgálatára. Ennek megfelelően pedig kérdés, hogy milyen eljárásban kerülhet sor az Alkotmánybíróság vizsgálatára.⁶² A helyzet az Alaptörvény 7. módosításával annyiban változott, hogy 2018. június 20-a óta az Alaptörvény R) cikkének (4) bekezdése alapján az állam minden szervének – így az Alkotmánybíróságnak is – kötelessége alkotmányos önazonosság védelme. Ez természetesen önmagában csupán annyit jelent, hogy az Alkotmánybíróságnak immár elvben fel kell, hogy lépjen az alkotmányos identitás védelmében az eljárásai során,⁶³ ugyanakkor a hatékony fellépés érdekében szükséges e kötelezettség konkrét alkotmánybírósági hatáskör formájában való megjelenése is.

Az Alkotmánybíróság az európai gyakorlatra alapozva rögzíti, hogy az Európai Unió tagállamai a szerződések urai [32], amely eredményeként alkotmányos igények állnak fenn az Európai Unióval szemben [45].⁶⁴

Az Alkotmánybíróság Magyarország alkotmányos identitásának tartalma kapcsán csupán a kereteket jelölte ki, amelyet az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkez-

57 DRINÓCZI (1. lj.) 27.

58 ld. VARGA Zs. András felszólalása a Párbeszéd és Identitás nemzetközi konferencián, 2015. április 23-24., in SÜLYÖK Márton (szerk.): *Párbeszéd és Identitás, Az alkotmányos identitás alapkérdései*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016, 92-94.

59 Az Alkotmánybíróság gyakorlatához ld. DRINÓCZI (1. lj.) 21-25.; 143/2010. (VII. 14.) AB hat., 12/2013. (V. 24.) AB hat., 23/2015. (VII. 7.) AB hat.

60 BLUTMAN (55. lj.) 3.

61 E kérdésekről ld. CHRONOWSKI-VINCZE (46. lj.), BLUTMAN (55. lj.)

62 ld. BLUTMAN (55. lj.) 5-6.

63 Erre utal Rixer Ádám is még az alkotmányozó által meg nem szavazott alaptörvény-módosítási kísérlet kapcsán. RIXER Ádám: *A vívmány-teszt*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017, 54.

64 BLUTMAN (55. lj.) 3.

zései alapján, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről-esetre bont ki [64]: „Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke, ugyanakkor több olyan fontos összetevője kiemelhető példálódzó jelleggel, amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyek az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik” [65]. Az Alkotmánybíróság a történeti alkotmány vívmányait tehát összekötötte az alkotmányos önazonosság fogalmával. E fogalmi összekapcsolást az alkotmányozó szövegszerűen is beemelte az Alaptörvény preambulumba, annak – már hivatkozott – 7. módosításával, ennek megfelelően pedig rögzíthető, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága a történeti alkotmányban gyökerezik.

A történeti alkotmány vívmányaival kapcsolatban az Alkotmánybíróság gyakorlata még jelenleg is formálódik. Jelenleg vívmánynak tekinthetők a bírói függetlenség⁶⁵, a közigazgatási bírászkodás intézménye⁶⁶, a bírák fegyelmi felelőssége⁶⁷, a sajtószabadság⁶⁸ egyházak önállósága és vallásszabadság⁶⁹, valamint az önkormányzatok rendeltetési joga⁷⁰. Ezek a vívmányok azonban egyetlen esetben sem valamely uniós aktus ellenében jelentek meg az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Egy biztos: az Alaptörvény 7. módosítását, valamint az Alkotmánybíróság identitás-határozatát követően mindenképpen szükséges lesz a vívmányokhoz való viszony újragondolása.⁷¹

Az Alaptörvény pedig immár bizonyos sarokpontokat is meghatároz – igazodva az EUSz 4. cikk (2) bekezdésében foglaltakhoz – Magyarország önazonosságának megragadásához: a közösségi hatáskörgyakorlásnak „összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát” [Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés]. A módosításhoz fűzött indokolás szerint „tagállam nemzeti identitásának meghatározása értelemszerűen az adott állam és az azt alkotó politikai közösség legalapvetőbb, elvitathatatlan joga, amely elsősorban, de nem kizárólag, annak alkotmányában jelenik meg”, az uniós jog értelmében [EUSz 4. cikk (2) bekezdés] pedig „a tagállamok nemzeti és politikai önazonossága szempontjából jelentősnek ítélt, alkotmányában megjelenő politikai és társadalmi értékválasztását nem lehet megkérdőjelez-

65 ABH 2012, 99, 108-109.; ABH 2013, 771, 780.; ABH 2016, 29, 37-38.; stb.

66 ABH 2015, 422, 446.

67 ABH 2014, 582, 590.

68 ABH 2014, 813, 816.

69 ABH 2013, 194, 239-241.

70 ABH 2015, 742, 752.

71 RIXER (63. lj.) 56.

ni”. Ennek megfelelően az alkotmányozó célja nem más, mint kizárólagos igényki-
fejezés a közösségi jog korlátjaként megjelenő nemzeti identitás tartalmának meg-
határozására, amelyet az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdésében lefektetett általános
állami kötelezettség révén kíván – elsősorban jogalkotási és alkotmánybíráskodási
tevékenység gyakorlásával – érvényesíteni. Hogy mindez miként érvényesül majd
a közösségi jogrend és a hazai jogrend közötti jövőben felmerülő konfliktusokban,
mennyiben fogja meghatározni az Európai Unió és Magyarország közötti alkotmá-
nyos párbeszédet, az elkövetkező években fog körvonalazódni. E kérdés már csak
azért is érdekes, mert a már korábban is említett hatásköri szabályok szerint Európai
Unió Bírósága dönt e konfliktusokban, ugyanakkor nem egyértelmű, hogy honnan
fogja tudni, h mi a nemzeti identitás tartalma.⁷²

Trócsányi László a magyar alkotmányos identitás kapcsán kiemeli, hogy az Alap-
törvény szellemisége egyedi, ugyanis kifejezetten hangsúlyos preambulummal, abban
foglalt értékcatalogussal rendelkezik a „Nemzeti Hitvallás” keretében⁷³, amely a ma-
gyar alkotmányos identitás tartalmának alkotmánybírási kibontásában fontos szere-
pet fog betölteni. A rendszerváltást követő alkotmány az adott történelmi és politikai
viszonyokra (szakítása szocialista ideológia értékrendszerével) reflektálva értéksemle-
gességre törekedett⁷⁴, különös hangsúly fektetett a jobbiztonság jogállami követelmé-
nyére.⁷⁵ Az Alaptörvény tehát határozottan szakított az értéksemlegesség látszatával.

6. Összegzés

Az alkotmányos identitás az Európai Unió aktusaival szemben körvonalazódó al-
kotmányos eszköz, amely azonban a jog számára nehezen kézzelfogható, hiszen
túlzottan absztrakt elvek mentén kívánja korlátok közé szorítani az Európai Unió
Bírósága által alapvetően tágan értelmezett hatásköröket.⁷⁶ Az sem tisztázott, hogy
voltaképpen mi is a tényleges különbség a szintén túlzottan felhígult szuverenitás
fogalmához képest.

E tekintetben – ahogy az Alkotmánybíráóság is utal rá [33], [45], [46] – elengedhe-
tetlen az alkotmányos párbeszéd.⁷⁷ Ezzel kapcsolatban azonban felhívja a figyelmet

72 RIXER (63. lj.) 57.

73 TRÓCSÁNYI (27. lj.) 324.

74 Egyébként fogalmilag lehetetlen az „értékmentes alkotmány”, hiszen ahogy az alkotmány
fogalma kapcsán arra utaltam, az alkotmány immanens elemei a társadalom működésének
legalapvetőbb elvei és értékei.

75 HORRAY HÖRCHER Ferenc: *A Nemzeti Hitvallásról*, In: JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András
(szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és másból*, MTATKPTI – Új Mandátum Kiadó, Bu-
dapest, 2012, 288.

76 BLUTMAN (55. lj.) 2.

77 KIS KELEMEN (1. lj.) 199.

Chronowski Nóra és Vincze Attila, hogy az alkotmányos párbeszédnek van intézményesített formája az Európai Unióban (előzetes döntéshozatali eljárás), amellyel az Alkotmánybíróság eddig még nem élt.⁷⁸

Az a tény, hogy az Európai Unió nem állam, a tagállamok független és önálló államhatalommal rendelkeznek, konstituálja a tartós politikai konfliktust az integráció mélységét illetően az Európai Unió és a tagállamok között. Dani Rodrik, a Harvard Egyetem nemzetközi politikai gazdaságtan professzora a „világgazdaság politikai trilemmáját”, amely szerint a szorosan globalizált gazdaság, a nemzetállamok rendszere, valamint a demokratikus politikai berendezkedés egyszerre nem valósulhat meg, valamelyik tényező szükségszerűen ki kell, hogy essen.⁷⁹ Más összefüggésben a szuverenitás fogalmát az Európai Unió viszonylatában elemezve Jakab András szintén utal a konfliktus feloldhatatlanságára.⁸⁰

Ha a konfliktus teljesen fel nem oldható, hosszútávon szükséges lehet az Európai Unió Bíróságának és a tagállami alkotmánybíráskodással foglalkozó szervek kapcsolatának az alapító szerződésekben való bővebb kimunkálása. Ugyan – ahogy arra korábban utaltam – az Európai Unió Bíróságának az „alkotmányos tolerancia” keretében figyelembe kell vennie a tagállamok nemzeti identitását, azonban szükséges annak pontos meghatározása, hogy ezt milyen módon kell megtennie.

78 CHRONOWSKI-VINCZE (46. l.) 131.

79 RODRIK, Dani: *Feasible Globalizations*, Harvard University, 2002, 1.

80 ld. JAKAB (4. l.) 97-120.

A VÁLASZTÁSI SZERVEK MOZGÁSTERE ÉS A VÁLASZTÓI ELVÁRÁSOK

Absztrakt

A választópolgárok joggyakorlásának könnyítése alapvető szükséglet a választási eljárásban, az optimális megoldás azonban csak szemléletváltással érhető el, mind a választási szervek, mind pedig a választópolgárok oldalán. Célszerű fenntartani azokat a joggyakorlatban jelenleg fennálló szigorú követelményeket, amik a jogorvoslati kérelmek formai követelményeire vonatkoznak, ugyanakkor formanyomtatványok biztosításával is támogathatók, a jogorvoslati jogukat gyakorló választópolgárok. A formanyomtatványok alkalmazásával a választási szervek feladatai is leegyszerűsödhetnek, hiszen az ilyen módon benyújtott kérelmek közvetlenül az elbírálásra jogosult választási bizottságokhoz kerülnek, melynek ilyen módon kellő ideje marad a kérelem megtárgyalására. Várhatóan, a 2019. évben tartandó választásokon nyílik lehetőség a választópolgárok által benyújtott, formailag megfelelő jogorvoslati kérelmek arányának növelésére.

1. Bevezetés

A választási eljárást, mint a nép közvetlen demokratikus politikai akaratképzését lehetővé tévő eljárást² szabályozó, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) alapvetésként kezeli, hogy a választási eljárás legfontosabb résztvevői a választójogosultak és a választási szervek (választási bizottságok és választási irodák)³. A választójogosultaknak kitüntetett szerepe van az egész folyamatban, hiszen a választási eljárás során lezajló akaratnyilvánító aktus, vagyis a szavazás, az ő közreműködésük nélkül nem képes betölteni a neki szánt szerepet.

2. A választópolgár kitüntetett szerepe

A választópolgár jelentősége a választási eljárásban önmagában független attól, hogy végül megjelenik-e a szavazóköri szavazás céljából. A választási eljárás célja kétségkívül a választói akarat kinyilvánítása, minden előzetes cselekmény annak előké-

1 PhD hallgató, Eötvös Loránd Tudomány Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

2 CHRONOWSKI Nóra, PETRÉTEI József: Alkotmányi eljárásjog, alkotmányjogi eljárások, eljárási alkotmányosság, Iustum Aequum Salutare, 2016/3. 76.

3 Ve. 3. § 14. pontja, 14. § (2) bekezdése és 52. § (1) bekezdése.

szítését, valamint minden utólagos cselekmény annak megnyugtató lezárását célozza, ugyanakkor egy szavazás lehet érvénytelen, vagy érvényessége ellenére eredménytelen is. A választási eljárás szükségszerűen a választókról szól, így a választójogosultak szerepe kétségkívül megalapozottá teszi néhány, a választási eljárásra és a választási szervek tevékenységére vonatkozó kérdés megfogalmazását.

A választási eljárásban az eljárás szerkezetéből szükségszerűen következő eljárási cselekmények mellett kiemelt jelentősége van a választási kampányidőszakban elkövetett, a választásra irányadó jogszabályokat, vagy a választási eljárás alapelveit sértő cselekmények kapcsán tett kifogásoknak is. A jelölő szervezetek köre, ahogy a jelölteké is, rendkívül lehatárolt, a jogszabálysértő tevékenységek észlelése és kifogás tárgyává tétele felelősségének terhét már csak azért sem telepíthetjük rájuk, mert a választópolgár kitüntetett eljárási szerepéből fakadóan, a választási kampányra vonatkozó szabályok betartása, a választási eljárás e tekintetben jogszerű lefolyása választópolgári érdek is. Ebből fakad tehát a választópolgárok kifejezett felhatalmazása a kifogás megtételére a Ve. 208. §-ában és a fellebbezés benyújtására, a Ve. 221. § (1) bekezdésének 2018. augusztus 31-ig hatályos szövegében is. A választási szervek gyakorlatának vizsgálata alapján, a választópolgárok jelentős része számára azonban ez a lehetőség a gyakorlatban nehezebben elérhető.

3. A választási szervek és a választópolgárok mozgásteré

A választási eljárás az általánosan elfogadott megközelítés szerint⁴ a kitűzéssel kezdődik és a választási szervek tekintetében a választás eredményének jogerőre emelkedésével véget is ér, hiszen a megválasztott képviselők hivatalba lépése, az Országgyűlés vagy az önkormányzati képviselő-testületek megalakulása már nem a választási eljárás részét képező cselekmény. Attól kezdve, hogy a választási eljárás megindult, az egyes, korábban (a kitűzést megelőzően) is kezdeményezhető részjeljárásokra vonatkozó eljárási határidők lerövidülnek, az egyes, hivatalból, vagy kérelemre végzett cselekmények esetén pedig, a Ve. rendkívül rövid határidőket biztosít mind választási szerveknek a döntéshozatalra, mind pedig az érdekelt személyeknek a döntéssel szemben, a jogorvoslati kérelem benyújtására. A Ve. emellett, a szavazás napjához képest, általában szoros határidőket tartalmaz bizonyos eljárási cselekmények befejezéséhez, ritkábban pedig a megkezdéséhez. A rövid határidőkből – mind egy adott cselekményhez, mind pedig egy, a szavazás napjához képest törvényileg meghatározott időponthoz képest számítva –, valamint abból, hogy a határidőket naptári napokban kell számítani, a maga természetességével következik az, hogy a választópolgárok számára is rendkívüli kihívás, hogy a szűkös határidők közé szorítva tegyék meg az általuk észlelt jogsér-

4 BODNÁR Eszter: Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban, *Közjogi Szemle*, 2012/1. 47.

tések kapcsán a kifogásokat, vitassák a fellebbezés útján az alsóbb szintű választási bizottságok (helyi választási bizottság, országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság, területi választási bizottság) határozatait.

4. A választópolgárok mozgásteré

4.1. *Az információszerzés nehézsége*

A választópolgárok nehézségei már a jogsértések felismerése, valamint az egyes választási bizottságok határozatainak megismerése kapcsán jelentkeznek. A jogsértés alapjául választásra irányadó jogszabályok megsértése, vagy pedig a választási eljárás alapelveinek sérelme hozható fel, ezek mellett azonban gyakoriak a kifogástevő szubjektív jogérzékére, vagy igazságérzetére alapozott kifogások. A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) legfrissebb gyakorlatából ismeretes a választás hivatalos honlapján közzétett szavazásnap-i részvételi részadat és a magyarországi szavazókörök nagy részében⁵ a szavazás napján lefolytatott számlálás alapján kibocsátott adat közötti különbséget csalásként beállító kifogás mellett, a szavazóköri eredménymegállapító jegyzőkönyv véglegesítése előtti, telefonos ellenőrzést kifogásoló jogorvoslati kérelem⁶ is.

Az alsóbb szintű választási bizottságok esetében tovább nehezíti a választópolgárok helyzetét az is, hogy a választási szervek működésével kapcsolatos dokumentumok elérhetősége nehézkes, ugyanis a választási irodák székhelye szerinti önkormányzat által működtetett honlapokon, a legkülönbözőbb elérési utakon keresztül lelhető fel az egyes alapvető információk (a választási bizottság következő ülésének időpontja, napirendje, korábbi ülések jegyzőkönyvei) mellett, a határozatok is. Ezen felül, a határozatok közzététele számos különböző formátumban történik: vannak pdf kiterjesztésű dokumentumok, melyek részben beolvasott papíralapú dokumentumok képeit jelenítik meg, vagy betűhíven másolható oldalakat tartalmaznak, előfordulnak Microsoft Word alkalmazással szerkeszthető fájlok (doc., docx. vagy rtf. kiterjesztés), valamint van olyan dokumentum is, amely html formátumban érhető el. A választópolgárok tájékozódását önmagában segíti, ha az egyes dokumentumokhoz rendelt fájlnev vagy hivatkozás a dokumentum tárgyára vonatkozóan utalást tartalmaz (pl. 14/2018. /III. 2./ OEVB határozat Kékkúti Klára jelölt nyilvántartásba vételéről), a jogorvoslati kérelem elkészítését pedig megkönnyíti már önmagában az is, ha a közzétett dokumentumok további feldolgozásra alkalmas formátumúak, vagyis a megtalált dokumentum tartalmát a választópolgár a jogorvoslati kérelmébe tudja másolni.

5 Lásd a 733/2018. (IV. 12.) NVB határozatot.

6 Lásd a 782/2018. (IV. 18.) NVB határozatot.

4.2. *A beadványok formai kritériumai*

A választópolgárok számára a megismerést követően nehézséget jelenthet a formailag helyes beadvány elkészítése. A beadvány formai helyességének mércéje nem egyezik meg az érdemi vizsgálat nélküli elutasításra vezető okok katalógusával. A beadvány érdemi vizsgálat nélküli elutasítására vezető okok listáján ugyanis, a kifogás kötelező tartalmi elemei (jogszabálysértés megjelölése és bizonyítékai, a benyújtó neve, lakcíme és személyi azonosítója)⁷ csak a négy lehetséges elutasítási ok egyikét képezik, a Ve. 215. §-a szerint kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani akkor is, ha az nem jogosulttól érkezett, elkésett, vagy annak elbírálása nem tartozik egyik választási bizottság hatáskörébe sem. A fellebbezés esetében, érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani azt a beadványt, ami nem jogosulttól érkezett vagy elkésett, nem a jogorvoslattal támadott választási bizottságnál vagy a jogorvoslati kérelemről dönteni jogosult választási bizottságnál terjesztették elő, valamint azt is, amelyik nem tartalmazza a jogszabálysértés megjelölését, a benyújtó nevét, lakcímét vagy személyi azonosítóját.⁸

A választópolgárok számára sokszor nem ismeretes, hogy egyrészt a személyazonosító igazolványukban szereplő teljes nevet, másrészt pedig a lakcímgazolványon szereplő lakcímet kell pontosan megadni, az utóbbi igazolvány hátoldalán szereplő személyi azonosítóval együtt ahhoz, hogy a jogszabályi követelményeknek a beadvány megfeleljen. Az NVB gyakorlatából egyértelműen kiderül, hogy az irányítószám pontatlansága (egy számjegy hiánya) nem vezet formai okból történő elutasításra,⁹ az irányítószám megléte ellenére a hiányzó településnév azonban feltétlenül,¹⁰ ahogy az egyszerre hiányzó irányítószám és a házszám is.¹¹ Természetesen, a Ve. által előírt bármely másik adat pontatlansága vagy hiánya is érdemi vizsgálat nélküli utasításra vezet, legyen az a házszám önmagában, vagy a közterület jellege.¹²

7 Ve. 212. § (2) bekezdés.

8 Ve. 231. §

9 Lásd a 93/2016. (IX. 28.) NVB határozat elfogadásához vezető vitát az NVB ülés jegyzőkönyvében, 5-7. oldal. <http://www.valasztas.hu/documents/20182/305717/A+Nemzeti+V%C3%A1laszt%C3%A1si+Bizotts%C3%A1g+%C3%BCI%C3%A9s%C3%A9nek+jegy%C5%91k%C3%B6nyve+20160928.pdf/6d16b5e0-c260-4884-b72a-4396b87f7182?version=1.0> (letöltés: 2018.08.24.)

10 Lásd a 657/2018. (III. 31.) NVB határozat elfogadásához vezető vitát az NVB ülés jegyzőkönyvében, 18. oldal. <http://www.valasztas.hu/documents/20182/569180/A+Nemzeti+V%C3%A1laszt%C3%A1si+Bizotts%C3%A1g+%C3%BCI%C3%A9s%C3%A9nek+jegy%C5%91k%C3%B6nyve+20180331.pdf/06e522b8-e93d-4223-a34e-ec570b1da60c?version=1.0> (letöltés: 2018.08.24.)

11 Lásd a 654/2014. (III. 11.) NVB határozatot.

12 Lásd a 706/2018. (IV. 8.) NVB határozat, a 791/2018. (IV. 18.) NVB határozat és a 920/2018. (IV. 20.) NVB határozat indokolását.

5. A választási szervek mozgástere

5.1. *A jogszabálysértés megjelölése*

Amíg a Ve. a személyes adatok megadását azért írja elő, hogy a választási szervek ellenőrizhessék, hogy a fellebbezést az arra jogosult nyújtotta-e be, addig a jogszabálysértés megjelölése a jogorvoslati kérelem lényegét jelenti, vagyis annak hiányában a kifogásolt cselekmény vagy a fellebbezett döntés vizsgálatához nincs biztosítva semmilyen kiindulópont. A jogszabálysértés megjelölése a sérelmezett cselekmény leírását és a cselekménnyel megsértett jogszabályi rendelkezés megjelölését jelenti. A jogszabálysértésre általánosságban nem lehet hivatkozni, hanem azt konkrétan meg kell jelölni a jogforrás, a szakaszszám és a bekezdés megjelölésével.¹³ Ha ez a kifogás benyújtásakor elmarad, az később, fellebbezéssel vagy a bírósági felülvizsgálat során sem pótolható.¹⁴ Fellebbezés esetén a jogsértés tételes megjelölésén túl, ki kell fejteni azt is, hogy a támadott határozat milyen okból jogszabálysértő, az abban megjelölt jogszabályhelyhez kapcsolódóan mi a konkrét jogszabálysértés.¹⁵ A választópolgárnak tehát ki kell keresnie a Ve.-ben azt a jogszabályhelyet, amelynek megsértését állítja, a jogszabálysértés effajta konkretizálása nélkül beadványa nem bírálható el.

5.2. *A bizonyítékok szolgáltatása*

A jogszabálysértés megjelölésén túl komoly nehézséget jelent még a bizonyítékok felsorakoztatása is. Bár a Ve. 43. § (1) bekezdése szerint a bizonyítékok köre nem lehatárolt, a bizonyítékok szolgáltatásának terhe a jogorvoslat kérelmezőjét terheli. A kifogás előterjesztése során – a választási eljárásban szabott rövid határidők és az eljárások sommás jellegéből adódóan –, a jogszabálysértésre vonatkozó konkrét bizonyítékot a kifogástevőnek kell szolgáltatnia.¹⁶ A választási bizottság a rendelkezésre álló, a kérelmező által szolgáltatott bizonyítékok alapján köteles a tényállás tisztázására. A Kúria szerint attól, hogy a Ve. nem szűkíti a felhasználható bizonyítékok körét, még nem jelenti, hogy a bizottság feladata lenne ezek felkutatása, esetleges tanúbizonyítás lefolytatása.¹⁷ Az NVB szerint, nincs jogi lehetőség a kifogásban állított jogszabálysértés

13 Lásd a Kúria Kvk.II.37.323/2014/2., Kvk.II.37.257/2014/2. Kvk.III.37.258/2014/2., Kvk.III.37.259/2014/2., Kvk.II.37.309/2014/2. és Kvk.II.37.310/2014/2. számú végzéseit.

14 Lásd a Kúria Kvk.I.37.494/2014/2.; Kvk.II.37.325/2014/3.; Kvk.II.37.271/2014/2. és Kvk.II.37.326/2014/3. számú végzéseit.

15 Lásd a Kúria Kvk.II.37.326/2014/3., Kvk.II.37.325/2014/3., Kvk.I.37.221/2014/2. és Kvk.II.37.271/2014/2. számú végzéseit.

16 Lásd a 775/2018. (IV. 16.) NVB határozat [20] bekezdését.

17 Lásd a Kúria Kvk.I.37.951/2016/3. számú végzését.

érdemi vizsgálatára akkor, ha a beadványozó mulasztása miatt nem állnak rendelkezésre olyan konkrét bizonyítékok, amelyek a jogszabályi rendelkezéssel egybevetethetők lennének és amely alapján az érdemi vizsgálat lefolytatható arra vonatkozóan, hogy valóban megvalósult-e az állított jogsértés.¹⁸

Arra a kérdésre, hogy mi értékelhető bizonyítékként, az NVB válasza a releváns tények tekintetében szolgáltatott, illetve ezek megállapítása érdekében felhasználható nyilatkozat, irat, tanúvallomás, tárgyi bizonyíték. Bizonyítékként az vehető mérlegelés alá, amely kifejezetten a megjelölt jogsértés megtörténtét támasztja alá.¹⁹ Egy internetes honlapon megjelent cikk, vagy videó elérési útjának, linkjének megadása például elégséges ahhoz, hogy a bizonyíték a jogorvoslati szervek által közvetlenül megtekinthető legyen, mert így alkalmas lehet a bizonyítás lefolytatására.²⁰ Általánosságban nem határozható meg előzetesen a bizonyítási eszközök alkalmassága, mert a Kúria szerint nincs egyértelműen megfogalmazható elvárás arra nézve, hogy a bizonyítottság milyen foka szükséges ahhoz, hogy a választási bizottságok, majd a bíróság megállapítsa a jogsértést, ugyanis ebben a körben egyértelműen széles a mérlegelési lehetőség. Elvárás ugyanakkor a mérlegelés során, hogy a bizonyítási eszközök legyenek alkalmasak a hivatkozottak bizonyítására.²¹ A választópolgárnak kifogása megtételekor tehát arra is gondolnia kell, hogy az általa a választási bizottság elé terjesztett bizonyítékoknak minél erősebbnek, illetve a bizonyítási eszközöknek minél számosabbnak kell lenniük, mert az egymást erősítő felvételek, nyilatkozatok vagy tárgyi bizonyítékok ugyanis nagyobb eséllyel mutatnak rá a jogsértés megtörténte.

5.3. Határidő megtartása

Végül, a rövid határidőkre tekintettel, figyelemmel kell lenni arra is, hogy a kifogás, vagy a fellebbezés benyújtása időben megtörténjen. Amíg a fellebbezés esetén a határidő egyértelmű, a kifogás megtétele esetén, amennyiben folyamatosan fennálló tevékenységről van szó, a kifogást a sérelmezett tevékenység fennállásának teljes időtartama alatt be lehet nyújtani, mivel a jogorvoslati határidő kezdete nem a sérelmezett tevékenység kezdő időpontja, hanem az az utolsó időpont, amikor a sérelmezett állapot még fennáll.²² Amennyiben a beadványozó igazolja, hogy a sérelmezett állapot a kifogás benyújtásakor fennállt, megállapítható, hogy a kifogást az észleléstől számított három napon belül nyújtotta be, így az elkésettnek nem minősíthető.²³

18 Lásd az 133/2018. (II. 23.) NVB határozat [18] bekezdését.

19 Lásd a 775/2018. (IV. 16.) NVB határozat [21] bekezdését.

20 Lásd a 364/2018. (III. 11.) NVB határozat [10] bekezdését.

21 Lásd a Kúria Kvk.I.37.470/2018/2. számú végzésének [18] bekezdését.

22 Ve. 209. § (2) bekezdés.

23 Lásd a Kúria Kvk.II.38.056/2014/3. számú végzését.

A médiának a kampányban való részvételével kapcsolatos jogsértés esetén, van azonban egy speciális kivétel arra az esetre, ha egy kiadó egy sajtóterméket ugyanazon tartalommal papíron és elektronikus hírközlő hálózat útján is nyújt, mivel azt tartalomazonosság esetén egy sajtóterméknek kell tekinteni. A Kúria szerint, nincs jogilag elfogadható indoka annak, hogy a csak nyomtatott formában megjelenő lapban szereplő tartalommal szembeni kifogásolási határidőhöz képest miért hosszabbodna meg a határidő, a folyamatosan fennálló tevékenységre vonatkozó szabályok alkalmazásával.²⁴ Ezért tehát, az ilyen sajtótermékek kapcsán, későbbi észlelés esetén, nem lehetséges az elektronikus változatra történő hivatkozás. A választópolgároknak tehát nemcsak a kifogásolt cselekmény folyamatosságára kell rámutatni beadványukban, hanem az elektronikus formában megjelent, jogsértő médiatartalmak esetén ellenőrizniük kell azt is, hogy az nem jelent-e meg nyomtatott formátumban és ha igen, arra mikor került sor.

6. Összegzés

Amíg tehát a választókra a választási eljárásban komoly felelősséget telepít a Ve., addig a körülmények összessége nagyban nehezíti a jogorvoslati kérelmek elkészítését. Ezzel egyidejűleg azonban az is igazolható, hogy az NVB a 2018. augusztus 31-ig hatályos szabályozás szerint feltétlenül,²⁵ azt követően pedig nagy valószínűséggel továbbra is nagy leterheltséggel kénytelen működni. Az NVB elnökének az Országgyűlés számára készített beszámolója szerint, 2018. január 11-e és május 4-e között, a választási kampány szabályainak megsértése miatt az NVB 55 elsőfokú döntést hozott és 111 fellebbezést bírált el, ezek az összesen 341 elsőfokú és 601 másodfokú döntéshez aránylanak, ezekből 71-et illetve 205-öt utasított el az NVB, érdemi vizsgálat nélkül.²⁶

24 Lásd a Kúria Kvk.VI.37.415/2018/2. számú végzését.

25 A Nemzeti Választási Bizottság elnökének beszámolója a Nemzeti Választási Bizottságnak az országgyűlési képviselők 2018. április 8-án megtartott általános választásán végzett tevékenységéről, 4-5. oldal. <http://www.valasztas.hu/documents/20182/968715/A+Nemzeti+V%C3%A1laszt%C3%A1si+Bizotts%C3%A1g+eln%C3%B6k%C3%A9nek+besz%C3%A1mol%C3%B3ja+a+Nemzeti+V%C3%A1laszt%C3%A1si+Bizotts%C3%A1gnak+az+orsz%C3%A1gygy%C5%B1l%C3%A9si+k%C3%A9pviselek%C3%A9k+2018.+%C3%A1prilis+8-%C3%A1n+megtartott+%C3%A1ltal%C3%A1nos+v%C3%A1laszt%C3%A1s%C3%A1n+v%C3%A9gzett+teve%C3%A9nyse%C3%A9g%C3%A9r%C5%91l/e504299e-ec70-4569-8919-f0fed9d894d4?version=1.0> (letöltés: 2018.08.24.)

26 A Nemzeti Választási Bizottság elnökének beszámolója a Nemzeti Választási Bizottságnak az országgyűlési képviselők 2018. április 8-án megtartott általános választásán végzett tevékenységéről, melléklet. <http://www.valasztas.hu/documents/20182/968715/A+Nemzeti+V%C3%A1laszt%C3%A1si+Bizotts%C3%A1g+hat%C3%A1sk%C3%B6r%C3%A9be+tartoz%C3%B3+2018.+janu%C3%A1r+11.+%C3%A9s+2018.+m>

Ezek az adatok okkal tehetik létfontosságúvá a fentiekben ismertetett gyakorlatot, de az érdemi vizsgálat nélküli elutasítással záruló ügyek komoly aránya okkal veti fel a választás hivatalos honlapján adott általános tájékoztatás mellett, a jogorvoslati kérelmek benyújtására szolgáló formanyomtatványok kidolgozásának igényét. Az NVB 2018. április 27-én tartott ülésén meghozott 211. számú jegyzőkönyvi döntésével felkérte az NVI-t, hogy készítsen olyan mintabeadványokat, amiket a választás hivatalos honlapján kitöltve, az elbírálásra jogosult választási bizottsághoz lehet továbbítani. A 2019. évi választások során mutatkozhat meg először, hogy a választópolgárok számára ilyen módon megkönnyített útja a jogorvoslati jog gyakorlásának hozzájárul-e, és ha igen, milyen mértékben járul hozzá az érdemben elbírált jogorvoslati kérelmek arányának emelkedéséhez az NVB gyakorlatában.

%C3%A1jus+4.+napja+k%C3%B6z%C3%B6tt+meghozott+hat%C3%A1rozatok+%C3%B6sszes%C3%ADtett+statisztik%C3%A1ja/080ac69c-5281-4083-8f9f-9aa-0455aee31?version=1.0 (letöltés: 2018.08.24.)

dr. Molnár Péter

HELYI ÖNKORMÁNYZATOK A NEMZETKÖZI ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁSI JELENTÉSEKBEN

Absztrakt

A tanulmány az e-közigazgatási tárgyú nemzetközi összehasonlító jelentések helyi önkormányzati vonatkozásait vizsgálja egy széleskörű, jövőbeni kutatás módszertani előkészítése érdekében.

Célom alapvetően az önkormányzati szint vizsgálatára alkalmas jelentések kiválasztása, összevetése és a tárgykörrel kapcsolatos aktuális trendek feltárása volt.

Az elemzés során meghatároztam a releváns jelentések körét, majd azonosítottam és részletesen megvizsgáltam a kiválasztott dokumentumok által alkalmazott fő indexeket, valamint az azok alapját képező indikátorokat.

A tanulmány eredményeképp azonosításra kerültek az elektronikus közigazgatás helyi önkormányzati szintjének összehasonlító tanulmányozásához felhasználható módszertanok, az alkalmazhatóságukkal kapcsolatos bizonytalanságok, valamint körvonalaztam a közeljövő várható fejleményeit is.

Bevezető

Az elektronikus közigazgatással kapcsolatos kutatások során rendszeresen találkozunk meglehetősen széles körben hivatkozott nemzetközi összehasonlító jelentésekkel. Ezen jelentések (riportok) – a hozzáférhető releváns adatbázisok és az egyes államok vagy nemzetközi szervezetek stratégiái és akciótervei¹ mellett – számos tudományos vizsgálatnak képezik a kiindulópontját.

Írásom elsődleges célja azonosítani azokat a jelentéseket, amelyek a további kutatások során vélhetően eredményesen felhasználhatók egy kifejezetten a helyi önkormányzatok elektronikus közigazgatási megoldásait összehasonlító, több kontinensre kiterjedő nemzetközi vizsgálat során.

Ezt követően kísérletet teszek a jelentések szerepének megragadására, egyúttal áttekintem és tipizálom azokat, majd azonosítom a széleskörű nemzetközi összehasonlító vizsgálat lefolytatására legalkalmasabbnak kijelölt dokumentumok helyi önkormányzati vonatkozásait.

1 Előbbire jó példa az EUROSTAT adatbázisa, míg az utóbbira az Európai Unió a digitális fejlődés területén elérendő eredményeket 2020-ig meghatározó Digitális Menetrendje vagy tagállami szinten a magyarországi Nemzeti Infokommunikációs Stratégia

A dolgozat különös aktualitását adja az ENSZ 2018 nyarán közzétett legújabb jelentése², amely „pilot” jelleggel első alkalommal szentelt önálló alfejezetet a helyi online szolgáltatásokkal kapcsolatos kérdéseknek.

1. Az elektronikus közigazgatással kapcsolatos nemzetközi összehasonlító jelentések szerepe

Az elektronikus közigazgatással kapcsolatos nemzetközi jelentések és a hozzájuk gyakran kapcsolódó, az adott jelentés alapjául szolgáló felmérésben résztvevő egyes államok elektronikus közigazgatásának fejlettségét vizsgáló rangsorok a 2000-es évek elején tűntek fel.

Ahogy azt a későbbiekben részletesebben is látni fogjuk, a jelentéseket elkészítő és publikáló szervezetek köre az utóbbi közel két évtizedben nagymértékben megnőtt. Ennek oka több tényezőben is kereshető. Amennyiben elfogadjuk Heeks azon meghatározását,³ miszerint az elektronikus közigazgatási jelentések voltaképpen az egyes nemzetek tárgybeli összehasonlító teljesítményértékelésének tekintendők, könnyen meghatározható jelentőségük mibenléte is. A jelentést készítő szervezetek eredményeik publikálása következtében a figyelem középpontjába kerülnek, szakmai presztízsük egyértelműen megnő. Talán ennél is fontosabb mindazonáltal az, hogy az érintett országok kormányzatainak sem elhanyagolható egy nemzetközi összehasonlítás során elért pozitív minősítés, ezáltal kijelenthető, hogy a jelentések a tudományos diskurzus befolyásolásán túl akár az e-közigazgatást érintő konkrét kormányzati beruházások irányaira is hatást képesek gyakorolni.⁴

Talán ennek is köszönhető, hogy egy 2017-es tanulmányban Afyonluoglu és Alkar⁵ már 16 olyan szervezetet azonosított, amely legalább egy alkalommal adott ki egészében vagy részben elektronikus közigazgatási tárgyú nemzetközi összehasonlító elemzést.

2 United Nations e-Governments Survey 2018 – Getting e-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies, UN, 2018 https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf (letöltve: 2018. augusztus 22.)

3 HEEKS, Richard: Benchmarking eGovernment: Improving the National and International Measurement, Evaluation and Comparison of eGovernment, 2006, 2.o. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan032114.pdf> (letöltve: 2018. augusztus 22.)

4 LNĚNIČKA, Martin: E-government Development Index and its Comparison in the EU Member States, Scientific Papers of the University of Pardubice. Series D, Faculty of Economics & Administration. Vol. 22 Issue 34, 2015, 75.o.

5 AFYONLUOGLU, Mustafa – ALKAR Ali Ziya: Comparison and Evaluation of International e-Government Benchmarking Studies, 2017, <http://afyonluoglu.org/PublicWebFiles/Papers/ECDG2017-Mustafa%20Afyonluoglu%20Ali%20Ziya%20Alkar.pdf> (letöltve: 2018. augusztus 22.)

Mivel e tanulmány keretei önmagában szűkek ahhoz, hogy az évek során közzétételre kerülő valamennyi jelentést mélyrehatóbban megvizsgáljam, szükségszerűen le kell szűkítenem a vizsgálandó kört, kiválasztva azon dokumentumokat, amelyek írásom alapvető célja szempontjából különös jelentőséggel bírhatnak.

A következőkben ennek érdekében négy szempont szerint tipizálom a jelentéseket. Elsőként azonosítom az azokat kibocsátó szervezeteket, majd megvizsgálom a jelentések publikálásának rendszerességét és aktualitását, azok földrajzi terjedelmét, a jelentéssel érintett országok számát, végül pedig a jelentések tárgyát. A fenti ismérvek alapján választom ki azokat a szervezeteket, amelyek jelentései a legalkalmasabbnak tűnhetnek a helyi önkormányzatok és az elektronikus közigazgatás összefüggéseit érintő átfogóbb nemzetközi összehasonlító vizsgálatok lefolytatására.

2. A nemzetközi összehasonlító jelentések tipizálása

Ahogy azt fentebb már megállapítottam, az első jelentések (ENSZ, az Európai Unió, a Brown University, Accenture, Világgazdasági Fórum) az ezredforduló környékén kerültek publikálásra. A sor a 2000-es évek közepére tovább bővült: a Waseda University első ízben 2005-ben, míg az OECD 2006-ban hozta nyilvánosságra saját jelentését. Az azóta eltelt évek során más szervezetek (pl. Deloitte, Ázsiai Fejlesztési Bank) is csatlakoztak a fenti körhöz.

Összességében megállapítható, hogy a jelentések kibocsátói körében nemzetközi szervezetek (ENSZ, OCED), egyetemek (Brown University), nonprofit szervezetek (Világgazdasági Fórum), nemzetközi tanácsadó cégek (Accenture, Deloitte), sőt, médiavállalatok (The Economist Intelligence Unit) is megtalálhatóak.

A jelentések publikálásának rendszeressége a vizsgált szervezetek esetében meglehetősen eltérő. Egyes szervezetek (ENSZ, Waseda University, OECD, Deloitte, Világgazdasági Fórum) évente-kétévente menetrendszerűen, míg mások ennél ritkábban vagy csak esetlegesen hozzák nyilvánosságra eredményeiket. Megjegyzendő, hogy több, korábban rendszeresen publikáló szereplő az évek során megszüntette vagy legalábbis felfüggesztette ilyen irányú tevékenységét (pl. Brown University, Ázsiai Fejlesztési Bank).

A rendszerességhez hasonlóan az érintett országok köre is nagy eltéréseket mutat. Mind közül, a legszélesebb körű (193 országot érintő) az ENSZ jelentése. A Világgazdasági Fórum 143, a Waseda University 65, míg az OECD 43 ország elektronikus közigazgatását hasonlítja össze. A fenti szervezetek által publikált jelentések – függetlenül a vizsgált államok számától – több kontinensre is kiterjednek, ellentétben egyes, regionális szinten működő szervezetekével. Más szereplők – így például az Európai Unió – éves jelentései ezzel szemben értelemszerűen regionális jellegűnek tekintendők.

A jelentések döntő többsége – így az ENSZ, a Waseda University, a Brown University vagy az Európai Unió fenti kiadványai – kifejezetten elektronikus közigazgatási

tárgyú, míg más jelentések csak érintik a területet (itt kell jeleznem, hogy a továbbiakban egy 2017-ben publikált⁶ tanulmányban foglaltakhoz hasonlóan külön jelzés hiányában az elektronikus közigazgatás egyes területeire és aspektusaira használatos összes kifejezést - pl. e-kormányzat, e-government, digital government, stb. – szinonim fogalomként kezeltem). Ez utóbbi körbe tartozik az OECD Kormányzati Körképe, amely elsődlegesen nem az elektronikus közigazgatás kérdéseire fókuszál, célja annál általánosabb: a kormányzatok működésének mikéntjével kapcsolatos indikátorok kialakítása az OECD-tagállamokban, ezáltal az egyes tagállamok összehasonlíthatóvá tétele és a tagállami kormányzati tevékenység értékelhetőségének a biztosítása.⁷ Az OECD-jelentések mindazonáltal jól példázzák, hogy az elektronikus közigazgatás mennyire összefügg a kormányzat működésének más területeivel, tekintettel arra, hogy az évek során több fejezetbe is beépítésre kerültek elektronikus közigazgatási indikátorok.⁸

Mivel mind az elektronikus közigazgatás által alkalmazott technológiák köre, mind pedig a helyi önkormányzatok államigazgatásban betöltött szerepe, az általuk ellátott közfeladatok köréhez hasonlóan az évek során államonként eltérő mértékben változhat, az aktualitás követelménye miatt célszerűnek tartottam mellőzni azon szervezeteket, amelyek az utóbbi években nem, vagy nem rendszeresen bocsátottak ki jelentéseket. Írásom elején rögzítettem azt is, hogy a cél nem más, mint egy majdani, több kontinensre kiterjedő összehasonlító vizsgálat lefolytatása, ennek értelmében pedig eltekintettem a pusztán regionális jellegűnek tekinthető jelentések ismertetésétől, csakúgy, mint az e-közigazgatás témakörét csak érintő dokumentumokétól.

A vizsgálandó jelentések kiválasztási kritériumai, így az alábbiakban kerültek kiválasztásra: (1) aktív, rendszeresen publikáló szervezettől származzanak, (2) több kontinens államainak elektronikus közigazgatását hasonlítsák össze, valamint (3) kizárólag vagy döntően elektronikus közigazgatási tárgyúak legyenek.

6 CSÁKI-HATALOVICS, Gyula Balázs: Új trendek Európában az elektronikus közigazgatás területén, *Glossa Iuridica Jogi Szakmai Folyóirat* 4. (3-4), 2017, o. 74.

7 OECD Government at a Glance 2009, OECD, 2009 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2009_9789264075061-en#page2 (letöltve: 2018. augusztus 22.)

8 Ld. pl. OECD Government at a Glance 2017, OECD, 2017. Chapter 10-11, 183-202. o. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en#page9 (letöltve: 2018. augusztus 22.)

Jelentés kibocsátója	A jelentés aktuális, rendszeresen publikálásra kerül	Több kontinens országaira kiterjedő vizsgálat	Döntően elektronikus közigazgatási tárgyú
<u>ENSZ</u>	X	X	X
EU	X		X
OECD	X		
<u>Világgazdasági Fórum</u>	X	X	X
Brown University		X	X
<u>Waseda University</u>	X	X	X
<u>Rutgers University</u>	X	X	X
Világbank	X	X	
<u>Deloitte</u>	X	X	X
Accenture		X	X
Economist Intelligence Unit		X	X
Brown University		X	X

1. sz. ábra A világ legismertebb elektronikus közigazgatási összehasonlító jelentései (saját szerkesztés)

Ahogy az 1. számú ábrán is látható, a fenti kritériumoknak alapvetően az alábbi jelentések feleltek meg:

- az ENSZ éves e-közigazgatási jelentései,
- a Világgazdasági Fórum információtechnológiai jelentései,
- a Waseda University nemzetközi közigazgatási rangsorai,
- a Rutgers University e-közigazgatási felmérései, valamint
- a Deloitte globális digitális felmérései.

Az utolsó szervezet által készített jelentések bővebb ismertetését a továbbiakban mellőzöm, mivel azok szinte egyáltalán nem bírnak önkormányzati vonatkozással. A fentiek alapján a vizsgálandó kört tehát lényegében az első négy szervezet jelentéseire korlátoztam.

3. Az ENSZ nemzetközi összehasonlító elemzései

2001 márciusában az ENSZ égisze alatt, 122 ország részvételével kerül megrendezésre a kormányzás új alapokra helyezését célzó harmadik nemzetközi fórum,⁹ amelynek aktuális fő célkitűzése már kifejezetten az e-közigazgatási jó gyakorlatok és ötletek

9 ROCHE, E. M., Evaluation of the UN E-Government Survey for the period 2003-2016, 2017, 1. o. <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97454.pdf> (letöltve: 2018. augusztus 22.)

megosztása volt. A fórum tapasztalatai alapján az ENSZ Gazdasági és Szociális Ügyek Főosztálya (United Nations Department of Economic and Social Affairs; „UNDESA”) első ízben készítette el a tagállamok elektronikus közigazgatási felkészültségét összehasonlító elemzését.¹⁰

Az első kiadványt jellemzően évente-kétévente újabbak követték, a 2018-as, legújabb jelentés már a tizedik a sorban.

Az ENSZ-jelentések fő mutatószáma az e-közigazgatási készenléti index (E-Government Development Index; „EGDI”), amely matematikailag az online szolgáltatásokkal való ellátottságot reprezentáló Online Szolgáltatások Indexből („OSI”), a Telekommunikációs Infrastruktúra Indexből („TII”), valamint Humán Létszám Indexből („HCI”) képezett normalizált számok súlyozott átlaga. Az OSI fő indikátorai a nemzeti portál, az e-ügyintézési portál, az e-részvételi portál, illetve egyes kiemelt minisztériumok honlapjai. A TII-t a 100 lakosra jutó személyi számítógépek, internethasználók, telefon-fővonalak, mobiltelefon vonalak, valamint szélessávú internet-előfizetések határozzák meg. A HCI indikátorait a 15 év feletti lakosság körében írni-olvasni tudók aránya, a beiskolázási arány, valamint az oktatásban töltött várható és tényleges idő képezik.

Az EGDI mellett kiegészítő mutatószámnak tekintendő az e-részvételi index (e-Participation Index; „EPI”), amelynek elsődleges funkciója az elektronikus közszolgáltatások tényleges igénybevételi hajlandóságának vizsgálata.¹¹ Az EPI három másodlagos indexen alapul: az online információ rendelkezésre állását (e-információ), az online véleményezési lehetőségeket (e-konzultáció), valamint az állampolgárok döntéshozatalba történő bevonását (e-döntéshozatal) reprezentáló mutatókon.

A fenti indikátorokat – jellegükből fakadóan – az ENSZ az elmúlt közel két évtizedben alapvetően az egyes államok teljesítményének összehasonlító vizsgálatára alkalmazta, ám már a 2016-os jelentésben is kiemelte egy, a helyi önkormányzati szintű elektronikus közigazgatás mérésére alkalmas indikátorrendszer felállításának szükségességét, annak érdekében, hogy alaposabban megérthessük az elektronikus közigazgatás egészének a fenntartható fejlődésre gyakorolt hatásait.¹²

A Helyi Online Szolgáltatások Index (Local Online Services Index; „LOSI”) első ízben a 2018 nyarán publikált jelentésben kapott helyet.¹³ A LOSI értékelési módsze-

10 Benchmarking e-Government: A Global Perspective, UNDESA-ASP, 2001. <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/English.pdf> (letöltve: 2018. augusztus 22.)

11 Tózsza István: Az elektronikus közigazgatás helyzete, Új Magyar Közigazgatás, 2012. 5. évf. 5. szám, 8. o.

12 United Nations e-Government Survey 2016 - E-Government in Support of Sustainable Development, UN, 2016, 6. o. <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf> (letöltve: 2018. augusztus 22.)

13 UN (2.lj.), 154-171. o.

rének központjában az adott önkormányzat hivatalos honlapja, mint az ügyintézésre és helyi közszolgáltatásokra vonatkozó információk elsődleges közzétételi felülete állt. A felmérés az ENSZ valamennyi geopolitikai régióját érintette. Összesen 40 nagyváros honlapja (7 afrikai, 6 amerikai, 13 ázsiai, 12 európai és 2 óceániai) került kiválasztásra és értékelésre.

A honlapok összesen négy kategóriába (technológia, tartalomszolgáltatás, szolgáltatásnyújtás, részvétel) rendezett 60 indikátor felhasználásával kerülnek értékelésre. Az indikátorokat az 1. sz. táblázat tartalmazza.

Technológia	Tartalomszolgáltatás	Szolgáltatásnyújtás	Részvétel
Böngésző-kompatibilitás	Kapcsolat felvételi lehetőségek	Azonosítás	Valós idejű kommunikáció
Portál megtalálhatósága	Szervezeti ábra	Személyes adatokhoz való hozzáférés	Visszajelzés és panasztétel
Portál betöltési sebessége	A szervezeti egységek vezetőinek neve és elérhetősége	Személyes adatok frissíthetősége	Online döntéshozatali eljárás
Hozzáférés mobileszközökkel	Önkormányzatra vonatkozó információk	E-mailek reszponzivitása	Közösségi hálózati lehetőségek
Navigálhatóság	Költségvetési információk	Az e-mailek megválaszolásának határideje	A közösségi terekben megrendezésre kerülő események bejelentése
Belső keresési lehetőségek	Információk a közbeszerzési hirdetményekről	A válaszlevelek minősége	Helyi lakosság bevonása a költségvetés tervezésébe
Belső összetett keresési lehetőségek	Információk a közbeszerzési eljárások eredményeiről	E-közbeszerzés	Helyi lakosság bevonása a rendezési terv kialakításába
Az érvényesítési (validálási) szabványoknak való megfelelés	Információk az elérhető közszolgáltatásokról	Online rendőrségi bejelentések megtételének lehetősége	Az e-részvételi események előzetes bejelentése
A megjelenítési szabványoknak való megfelelés	Információk az önkormányzat partneri kapcsolatairól	Bejelentés a tartózkodási hely megváltozásáról	Visszajelzések a konzultációs eljárásokról
Az akadálymentesítési szabványoknak való megfelelés	Szabad internet-hozzáférés megkönnyítése	Online lakcímlétesítés	
Megjelenítés testreszabhatósága	Egészségügyi információk	Online építési engedélyek	
Idegen nyelvi támogatottság	Környezetvédelmi információk	Online állásajánlatok	
	Oktatási információk	Elektronikus fizetési lehetőségek	
	Szociális-jóléti információk		
	Sport- és kulturális információk		
	Adatvédelmi politika		

	Közérdekű adatokhoz való hozzáférés szabályai		
	Közérdekű adatok igénylésének lehetősége		
	OGD metaadatok		
	Intelligens város kezdeményezések		
	Kialakulóban lévő technológiák használata		
	Online felhasználói támogatás		
	Segédlet az online szolgáltatások használatához		
	Kormányzati szervezetek elérhetősége (linkek)		
	Statisztikai adatok és tanulmányok		
	A tartalom folyamatos frissítése		

1. sz. táblázat A LOSI indikátorai (ENSZ 2018 alapján saját szerkesztés)

A vizsgálat során az egyes indikátorok 0 (az indikátor nem teljesült) vagy 1 (az indikátor teljesült) értéket vehettek fel.

Az eredmények arra engedtek következtetni, hogy noha az önkormányzati portálok jellemzően megfelelnek a technológiai elvárásoknak, illetve azokon megfelelő mennyiségű tartalom áll rendelkezésre, a szolgáltatásnyújtás és a részvétel területén még akadnak hiányosságok.

4. A Világ gazdasági Fórum hálózati készültségi indexe

A Világ gazdasági Fórum 2001 óta évenként tesz közzé nemzetközi e-közigazgatási összehasonlító jelentéseket. A legutolsó, 139 országot vizsgáló jelentés¹⁴ a hozzá kapcsolódó nemzetközi rangsorral 2016-ban került publikálásra.

A Világ gazdasági Fórum által alkalmazott fő mutató az ún. hálózati készültségi index (Networked Readiness Index, „NRI”). Az index a következő négy, jelenleg mindösszesen 63 indikátorból képzett, tíz pillére tagolt, azonos súlyú másodlagos mutatószámokon alapul: környezet, készültség, használat és hatás. A másodlagos mutatószámokat, a pilléreket, valamint az indikátorokat a 2. sz. táblázat foglalja össze.

14 The Global Information Technology Report 2016 Innovating in the Digital Economy, WEF, 2016. http://www3.weforum.org/docs/GITR2016/GITR_2016_full%20report_final.pdf (letöltés: 2018. augusztus 22.)

Másodlagos mutatószám	Pillér	Jellemző indikátorok
Környezet	Politikai és jogi környezet	a törvényhozó testületek hatékonysága, az igazságszolgáltatás függetlensége, a szellemi tulajdon védelme, a jogszabályok és az IKT viszonya
	Üzleti és innovációs környezet	a legújabb technológiák elérhetősége, a helyi verseny intenzitása, a vállalkozás indításának tőke- és időigénye
Készültség	Infrastruktúra	a villamosenergia-termelés volumene, mobilhálózati lefedettség, biztonságos szerverek
	Megfizethetőség	szélessávú internet-előfizetések díja, telefonhasználati tarifák
	Készségek	az oktatási rendszer minősége, a felnőtt írni-olvasni tudók aránya
Használat	Magáncélú felhasználás	internethasználók aránya, mobiltelefon előfizetések aránya, közösségi hálózatok használata
	Üzleti célú felhasználás	innovációs képesség, IKT eszközök használata a B2B kapcsolatok során
	Kormányzati célú felhasználás	online kormányzati szolgáltatások indexe, az IKT eszközök kormányzat által történő népszerűsítésének sikeressége
Hatás	Gazdasági hatások	az IKT eszközök üzleti modellekre gyakorolt hatása, tudás-intenzív munkahelyek aránya
	Társadalmi hatások	Az iskolák internettel való ellátottsága, E-részvételi index (ENSZ)

2. sz. táblázat A Világgazdasági Fórum NRI indexének felépítése (saját szerkesztés)

Az indikátorok sok tekintetben szélesebb körűek, az ENSZ hasonló dokumentumaiban tapasztaltaknál, különös hangsúlyt kapnak például az elektronikus közigazgatás szektoronkénti, tényleges felhasználását reprezentáló mutatók.

A táblázat alapján ugyanakkor azt is láthatjuk, hogy a 2016-os jelentés még nem tartalmazott közvetlenül helyi önkormányzatokra vonatkoztatott indikátorokat.

Míndezzel együtt fontos fejlemény, hogy a jelentésben már felmerült ez az igény, mivel a jövőre vonatkozó lehetséges lépések között kerül megjelölésre az állami szintű mérések helyi adatokkal történő összevetése.¹⁵

5. A Waseda University nemzetközi közigazgatási rangsora

A Waseda University 2005-ben publikálta első jelentését, így a legutóbbi, 2017-es már a tizenharmadik a sorban. A jelentés 10 fő-, és 35 másodlagos indikátort alkalmaz. Az indikátorok rendszerét a 3. sz. táblázat foglalja össze.

Elsődleges indikátor	Jellemző másodlagos indikátorok
Hálózati felkészültség	Internet-, szélessávú internet- és vezetékes szélessávú internethasználók aránya
A vezetés optimalizáltsága	az optimalizálás tudatossága, a kormányzat szervezeti felépítése, az igazgatási és gazdasági rendszer integrációja
Online szolgáltatások és alkalmazások	e-ügyintézés, e-kereskedelem, adózással kapcsolatos elektronikus szolgáltatások, egyablakos szolgáltatások, elektronikus egészségügy
Az adott ország központi állami portálja/honlapja	-
Az adott állam fő információs tisztviselője	az adott államban létezik-e ilyen tisztviselő, a tisztviselő megbízatása, a tisztviselő által irányított szervezet, a tisztviselő fejlesztési programja
Az e-közigazgatás támogatottsága	jogszabályi környezet, az alkalmazás előmozdítását segítő tényezők, támogatás, hatásvizsgálati modellek rendelkezésre állása
E-részvétel	e-információ, e-konzultáció, e-döntéshozatal
Nyilvános kormányzati adatbázisok	jogi keretek, társadalom, szervezetheg
Kiberbiztonság	-
Új, kialakulóban lévő infokommunikációs eszközök alkalmazása (2016-tól)	Felhő alapú számítástechnika, Open Data és IoT használata

3. sz. táblázat A Waseda University nemzetközi közigazgatási rangsora által alkalmazott indikátorok rendszere (saját szerkesztés)

Mint látható, a Waseda University viszonylag széles spektrumú indikátorrendszert alkalmaz, a készenléten túl olyan egyéb, speciális tényezőket is értékel, amelyek a többi

15 WEF (14.lj.), 6.o.

szervezet vizsgálatának körén kívül maradnak. Elkülönült, az elektronikus közigazgatás helyi önkormányzati szintjére vonatkozó mutatószámmal és indikátorrendszerrel mindazonáltal e jelentés sem rendelkezik.

Az elektronikus közigazgatás helyi önkormányzatokkal összefüggő kérdéseit a jelentés így csak érintőlegesen, elsősorban az intelligens városokkal¹⁶ (smart cities), mint a digitális kormányzás öt új trendjének egyikével összefüggésben tárgyalja.¹⁷

6. A Rutgers University e-közigazgatási felmérései

A Rutgers University 2003 óta két évente teszi közzé Digital Governance in Municipalities Worldwide című jelentéseit. A jelentések – eltérően a korábban ismertettektől – kifejezetten a helyi önkormányzatokra fókuszálnak. Az aktuális kiadvány¹⁸ 100 állam egy-egy nagyvárosának portálját hasonlítja össze öt kategóriába rendezett 104 indikátor felhasználásával. A kategóriákat és az indikátorokat az 4. sz. táblázatban ismertetem.

Kategória	Jellemző indikátorok
Védelem és biztonság	Adatvédelmi politika, azonosítás, titkosítás, adatkezelés, sütik
Használhatóság	Felhasználóbarát kialakítás, az egyes weboldalak terjedelme, keresési lehetőségek
Tartalom	A legfrissebb információkhoz való hozzáférés lehetősége, közérdekű dokumentumok, jelentések elérhetősége
Szolgáltatások	Tranzakciós szolgáltatások, az interakció lehetősége
Polgári és társadalmi részvétel	Közösségi média-alapú szolgáltatások, felhasználói visszajelzés lehetősége

4. sz. táblázat A Rutgers University nemzetközi közigazgatási rangsora által alkalmazott indikátorok rendszere (saját szerkesztés)

Az indikátorok nagy hasonlóságot mutatnak a LOSI mutatóival, ám a mérési módszer különbözik. Míg az ENSZ-jelentés esetében az indikátorok 0 vagy 1 értéket vehet-

16 Az intelligens városok fogalmának behatóbb ismertetése meghaladná e tanulmány kereteit, így most inkább csak az alábbi, sommás meghatározásra hagyatkozom: az intelligens város kifejezés általában a városi környezet IKT eszközök által történő menedzselésére utal [ld.: UN (12.lj.), 11.o.]

17 The 13th Waseda - IAC International Digital Government Rankings 2017 Report, Waseda University – IAC, 2017, 35-43. o. http://iacio.org/pdf/2017_Digital-Government_Ranking_Press_Release.pdf (2018. augusztus 22.)

18 HOLZIER, Marc – MANOHARAN, Aroon: Digital Governance in Municipalities Worldwide 2015-2016: A Longitudinal Assessment of Municipal Websites Throughout The World, Rutgers University, 2016.

nek fel, addig a Rutgers University a felmérés során kategóriánként eltérő, ám döntő többségében négyfokozatú skálát alkalmaz.

Összefoglalás és következtetések

Tanulmányom fő célja olyan nemzetközi összehasonlító jelentések azonosítása volt, amelyek alkalmasak lehetnek a helyi (önkormányzati) szintű elektronikus közigazgatás átfogó, részletes vizsgálatára. Tizenkét ismert jelentés közül választottam ki azt a négyet, amelyek rendszeres időközönként kerülnek publikálásra, több kontinens országait is érintik, továbbá vizsgálatuk központjában kifejezetten az elektronikus közigazgatás áll.

Noha a kiválasztott jelentések közül sem a Waseda University, sem pedig a Világ-gazdasági Fórum által közzétett legutóbbi dokumentumok nem tartalmaztak az önkormányzati szint elektronikus közigazgatási fejlettségének mérésére vonatkozó konkrét elemzéseket, mindkét esetben tetten érhetőek az ilyen irányú távlati elképzelések. A Waseda University jelentése a legújabb trendek között mutatja be az intelligens városok jelenségét, amelynek során számos nagyváros vonatkozó digitális megoldásait ismerteti, a Világ-gazdasági Fórum 2016-os vizsgálata pedig már kifejezetten az egyik lehetséges következő lépésként utal egy önkormányzati összehasonlító elemzés elkészítésére.

A négy jelentés közül kifejezetten az önkormányzati szintre egy, a Rutgers University e-közigazgatási felmérésre fókuszál, ám 2018-ban már az ENSZ is bevezetett egy összehasonlító vizsgálatok lefolytatására alkalmas indikátorrendszert. A két módszertan közös vonása, hogy az előzetesen kiválasztott államok meghatározott nagyvárosainak honlapjait tekintik kiindulási alapnak, ellenben a mérési módszerekben mutatkoznak markáns különbségek.

A két szervezet metodikájával kapcsolatban, természetesen merülhetnek fel kételyek. Kérdéses például, hogy az adott ország általában legfejlettebb települési portáljának vizsgálatából vonhatók-e le az ország valamennyi önkormányzatára vonatkoztatható általános következtetések, illetve az sem egyértelmű, hogy az egységes indikátorok alkalmazása alapján pontos nemzetközi rangsor állítható fel, tekintettel az önkormányzatok eltérő szükségleteire, valamint a jogrendszerenként változó önkormányzati feladatokra és ellátandó közszolgáltatások körére.¹⁹

A módszertannal kapcsolatos kérdések dacára egyértelműen pozitívumként kell értékelnünk azt, hogy egyre több, az elektronikus közigazgatással összefüggő nemzetközi összehasonlító jelentésben kap hangsúlyt a helyi önkormányzati szektor elemzése. Álláspontom szerint érdemes figyelemmel kísérni a területet, mivel a folyamatban lévő és a tervezett kutatásoktól számos új eredmény várható az elkövetkező években.

19 Ez utóbbi kételyre az ENSZ kifejezetten utal is jelentésében [UN (21.), 155. o.]

dr. Nagy Péter

A POLGÁRI TÖRVÉNYKÖNYVRŐL SZÓLÓ 1959. ÉVI IV. TÖRVÉNY 1977-ES FELÜLVIZSGÁLATA¹

Absztrakt

A tanulmány a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 1977-es reformját vizsgálja az erre vonatkozó levéltári források tükrében. Elsőként a felülvizsgálat előkészítését vázolom fel, ezt követően a kodifikáció menetét rögzítem kronológiai sorrendben. A kodifikáció menetének hangsúlyos pontjain túl kitérek a legfontosabb kérdésekre, úgy mint a szerződések közös szabályai vagy az általános alapelvek. Ismertetem a reformban résztvevő elméleti és gyakorlati szakemberek legfontosabb véleményeit. A tanulmány a törvény elfogadásával és az ezzel kapcsolatos események leírásával zárul.

1. Bevezetés

A Polgári Törvénykönyv 1970-es évekbeli reformjához tartozó igazságügyi minisztériumi iratanyag több mint huszonkétezer oldalból áll. A témával foglalkozó források köre azonban ennél jóval szélesebb, mivel más állami intézmények iratanyaga számos további információval szolgálhatna a felülvizsgálat menetét és az egyes véleményeket illetően, ugyanakkor a korabeli szakvélemények, polémiák, tanulmányok a napvilágot látott primerforrások tükrében történő értékelése újabb adalékkal szolgálhatnának a teljesebb kép elérése érdekében.

Jelen tanulmányban arra vállalkozom, hogy az Igazságügyi Minisztérium vonatkozó dokumentumainak fényében felvázoljam a kodifikáció menetét, kiegészítve az egyes jogi szakfolyóiratok által megőrzött beszámolókkal, hírekkel.

2. A felülvizsgálat előkészítése

A Polgári Törvénykönyv felülvizsgálatának lehetőségeiről való tájékozódásról a hatvanas évek végén született politikai döntés. A felülvizsgálat első lépéseként több

1 Vö.: Nagy Péter: A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 1977-es felülvizsgálata a levéltári források tükrében. In: Magyar Jogász Egylet (szerk.) Az Igazságügyi Minisztérium iratanyaga az 1959-es Polgári Törvénykönyv 1977. évi novellájának előkészítésével és hatályba léptetésével kapcsolatban. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2018. 9–25. o.

jeles tudóst kértek fel arra, hogy a reform általános módjával és egy-egy részkérdéssel kapcsolatban készítsenek szakvéleményt. A később keletkezett összegző feljegyzések szerint Eörsi Gyula, Zoltán Ödön és Világhy Miklós tanulmányai, illetve a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetének nagylélegzetű szakvéleménye jelentette a kódex revideálása melletti végleges döntés tudományos alapját.

Eörsi Gyula az Igazságügyi Minisztérium megbízására 1969. május 15-ére készítette el szakvéleményét, melyben a hibás teljesítés jogkövetkezményeinek szabályozásáról értekezett.² Eörsi a megbízásában feltett kérdésre, miszerint kerüljön-e a szavatosság és jótállás a Ptk. tervezett általános reformját megelőzően külön szabályozásra, azt válaszolta, hogy a külön szabályozás túl sok nehézséget jelentene, ezért azt a Polgári Törvénykönyv tervezett reformjával együtt kell végrehajtani. Felhívta azonban a figyelmet arra is, hogy a kódex számos helyen módosításra szorul, így tehát a jelentős számú összefonódó probléma és kérdés miatt azt csak egy nagy egészként lehet kezelni.³

Zoltán Ödön⁴ 1969. április 27-ére készítette el saját szakvéleményét,⁵ melyben Eörsihez hasonlóan a Ptk. egységes reformjának szükségességét és a külön, tematikus novelláris változtatások nehézkességét emelte ki.⁶

A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézete 1970-ben készítette el az elemzését. A munkacsoport vezetését Harmathy Attila vállalta el. A második kötetet Lontai Endre, Sólyom László és Vörös Imre írták.⁷ Kemenes Béla irányítása alatt pedig a minőségvédelem (hibás teljesítés, jótállás) kérdéséről készült el egy terjedelmes jelentés.⁸ A két projektet Eörsi Gyula fogta össze.⁹

Világhy Miklós 1971-ben készítette el a Polgári Törvénykönyv 1–179. §-aihoz a felülvizsgálat elvi kérdéseit.¹⁰ A nemzetközi helyzet felvázolását követően, 42 pont-

2 EÖRSI Gyula: *Szakvélemény a hibás teljesítés jogkövetkezményeinek szabályozásáról*. 1969. május 15. Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Igazságügyi Minisztérium XIXE1, Törvényelőkészítő Főosztály c, (a továbbiakban: (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977.) [VIII.] 277–278., 312–386. o.

3 EÖRSI Gyula: *Szakvélemény a hibás teljesítés jogkövetkezményeinek szabályozásáról*. 74–75. o.

4 Kapcsolódó cikkek: ZOLTÁN Ödön: A szavatossági jogok új szabályozásáról. *Jogtudományi Közlemény*, 1970. 25. évf. 2–3. sz. 69–75. o. ZOLTÁN Ödön: A jogszabályelőkészítés módszertani kérdései. *Jogtudományi Közlemény*, 1973. 28. évf. 10. sz. 520–527. o.; ZOLTÁN Ödön: A jogszabályelőkészítés szervezeti kérdései. *Jogtudományi Közlemény*, 1973. 28. évf. 7–8. sz. 375–386. o.

5 ZOLTÁN Ödön: Feljegyzés a hibás teljesítés jogkövetkezményeinek új jogi szabályozásáról. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [VIII.] 1969. április 27. 843–913. o.

6 ZOLTÁN Ödön: *Feljegyzés a hibás teljesítés jogkövetkezményeinek új jogi szabályozásáról*. 913. o.

7 *Jelentés a szerződések rendszerének vizsgálatáról* (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [VII.] 346–480. o.

8 *Feljegyzés a Főosztályvezetői Értekezlet részére a (a PTK módosításának előkészítő munkájáról)* 1974. április 17. 726–738. o. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [VII.] 729. o.

9 PETRIK Ferenc: A törvényszerkesztő dilemmái. *Magyar Jog*, 1978. 25. évf. 1. sz. 41. o.

10 VILÁGHY Miklós: *A Polgári Törvénykönyv felülvizsgálatának elvi kérdései*. 1971. január 19. (MNL

ban fogalmazta meg változtatási javaslatait az összesen 96 oldalas szakvéleményben.

Világhy a polgári jog koncepciójával kapcsolatban két jelentős irányzatot különített el Magyarországgal kapcsolatban. Az egyik szerint az adott szocialista állam vagyoni viszonyait egyetlen törvénykönyvben kell szabályozni, a másik – az NDK-ban uralkodó, és Csehszlovákiában megvalósuló – felfogás szerint pedig a Polgári Törvénykönyvet az állampolgárok egymás közötti viszonyaira kell korlátozni, és külön törvénykönyvet kell megalkotni a szocialista szervezetek közötti jogviszonyokra.¹¹ Ebben a témában már az 50-es években is jelentős vita zajlott, mely a 70-es évek elején feléledni látszott, a Magyar Jog hasábjain erről a kérdésről hónapokon keresztül vita folyt.¹²

Az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítő főosztálya 1971. május 12-ére készítette el a Polgári Törvénykönyv felülvizsgálatának tematikáját. A felülvizsgálat céljaként a jogi szabályozás és a gazdasági irányítási rendszer közötti összhang megteremtése került meghatározásra. Ekkorra az 1959. évi IV. törvény hatálybalépését követően több mint tíz év telt el, mely alatt számos jogintézmény meghaladottá vált, alkalmazásra nem került vagy az ítélkezési gyakorlat továbbfejlesztett. A felülvizsgálat kereteiként nem egy új törvénykönyv megalkotását határozták meg, hanem a meglévő kódex reformját. A szerkezetben sem akartak számottevő változtatást véghez vinni. A tematika elővetítette a dologi jog kategóriájának visszaállítást is, de ezt – annak korai voltára hivatkozva – ebben a felülvizsgálati körben elutasították.

A legnagyobb mértékű változtatásokat a kötelmi jog területén akarták megvalósítani. A fő cél az egységes szabályozás volt, tehát a polgári jog körébe tartozó alapvető intézményeket a Ptk.-nak kellett tartalmaznia, ezáltal minél kevesebb kérdésnél kívántak teret hagyni az alacsonyabb szintű jogszabály fenntartására vagy megalkotására. Fontos elvként került megfogalmazásra a kazuisztika kerülése is.

A felülvizsgálat tematikájának részeként határozták meg a reform és a módosítási javaslat elkészítésének módszertanát is. Első lépésként a tematika megtárgyalását a Ptk.-albizottság feladataként jelölték meg. Az összeállított tematika az albizottság által javasolt kiegészítésekkel és módosítási javaslatokkal együtt a főbizottság elé került volna. Ezt követően a főbizottság által elfogadott tematikát – a tervek szerint – szakmai vitára kellett volna bocsátani. A vita lebonyolítását és az abban résztvevők körét itt még nem jelölték ki, csupán azt a feladatot rögzítették, hogy ezt külön kell majd meghatározni. A Ptk.-reform harmadik lépéseként a szakmai vitával párhuzamosan – a Ptk.-albizottság egy-egy tagjának irányításával – elkülöníthető, átfogó témakörök megtárgyalására külön munkacsoportokat akartak létrehozni. Az egyes munkacsoportok a témakörön belül szakaszonként megvizsgálták volna a Ptk., valamint a vele összefüggő más jogszabályok rendelkezéseit és a rájuk vonatkozó jogalkalmazási

OL XIX-E-1-c-40035/1977) [VIII.] 907–804. o.

11 (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977.) [VIII.] 715. o.

12 VILÁGHY *i.m.* (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [VIII.] 716. o.

gyakorlatot annak érdekében, hogy meghatározásra kerüljön azon rendelkezések köre, melyek módosítása szükséges. A munkacsoportok külön-külön téziseket készítettek volna és azoknak a Ptk.-albizottság által történő elfogadása után kezdődhetett volna meg a szövegezés munkája. A szövegtervezeteket – átfogó témakörönként – a főbizottság tárgyalta volna meg.¹³

A Benedek Károly fősztályvezető által jegyzett, 1971. novemberére elkészült aktualizált tematika a felülvizsgálat módszerét illetően többhelyen lényegi változást tartalmazott a májusi verzióhoz képest. Az albizottság-főbizottság szerkezet helyett egyszerűen bizottság került meghatározásra (a dokumentumok között ezt követően sehol sem szerepel következetesen egyik modell sem). Az elkészült tematika fölötti vitát a Magyar Jogász Szövetségnek kellett szerveznie, melyen az ülés vezetésére az „albizottság” tagjait kellett felkérni. A tematika azt is rögzítette, hogy az elfogadott tervezeteket is a tematikához hasonló módon vitára kell bocsátani.

1972 februárjára készítette el Eörsi Gyula a szerződések közös szabályainak felülvizsgálatára vonatkozó reformtéziseit, melyben mintegy 68 javaslatot tett a hatályos törvénysszöveg módosítására.¹⁴

Egy 1974-es fősztályvezetői értekezletre készített feljegyzés röviden, összegző jelleggel megörökítette az azt megelőző időszak reformhoz kapcsolódó főbb eseményeit. Miután a kodifikációs albizottság és a kodifikációs bizottság elfogadta a tematikát,¹⁵ az Igazságügyi Minisztérium Bírósági Főosztálya a gyakorlatban tapasztalt problémák összegyűjtése érdekében több kérdéssel fordult a megyei bíróságok polgári kollégiumaihoz. A megyei bíróságok, a fővárosi bíróság és a Legfelsőbb Bíróság 1971 őszén kollégiumi értekezleteket tartottak a polgári jog aktuális kérdéseiről. Minden bíróságnak rövid összegző feljegyzést kellett készítenie azokról a jogintézményekről, rendelkezésekről, melyek saját gyakorlatuk és a jogszabályok fényében problematikusak voltak. Az adott értekezlet jegyzőkönyvét is csatolni kellett.¹⁶ Két évvel később, 1973-ban az 1974–1978 közötti időszakra tervezett jogalkotási program tervezése keretében újból megkeresés érkezett a minisztériumból a bíróságokhoz, amelyek erre válaszul számos kodifikációs javaslatot tettek. A Ptk. készülő reformja miatt magánjogi kérdések nagy számban kaptak helyet a megküldött feljegyzésekben. Az anyag feldolgozásával és összegzésével Petrik Ferencet bízták meg.¹⁷

13 *A Polgári Törvénykönyv felülvizsgálatának tematikája*. 1971. május 12. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [XVIII.] 53–71. o.

14 EÖRSI Gyula: *A szerződések közös szabályai. Reformtézisek*. 1972. február. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [VIII.] 280–311. o.

15 (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [VIII.] 109–118. o.

16 Ezeket a jegyzőkönyveket az iratgyűjtemény hiánytalanul megőrizte. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [II.] 1–968. o.

17 VIDA István: feljegyzése. Budapest, 1974. március 25. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [VI.] 1090. o.

A Ptk. felülvizsgálatának tematikája a Magyar Jogász Szövetség keretében nyilvános vitára lett bocsátva. Korom Mihály „Jogi életünk időszerű kérdései” címmel tartott előadást a Magyar Jogász Szövetség 1974. május 12–14. között tartott Országos Munkaértekezletének megnyitó ülésén. Ezen az ülésen az azt megelőző évek jelentős jogalkotási eredményeinek felsorolása után (az Alkotmány módosítása, az igazságszolgáltatás rendszerének reformja, új büntetőeljárás törvény stb.) röviden kitért a Polgári Törvénykönyv megalkotásánál meghatározónak tartott elvekre, úgymint az áttekinthető jogforrási rendszer és a gazdasági folyamatokkal való összhang keresése.¹⁸

A Magyar Jogász Szövetség VIII. Országos Munkaértekezletén a Polgári Jogi Bizottság szervezett előadást „A gazdaság és a jog fejlődésünk jelenlegi szakaszában” címmel. Sárándi Imre egyetemi tanár előadását követően Csanádi György egyetemi tanár, Bárd Károly az Állami Biztosító Jogi Főosztályának vezetőjének, Harmathy Attila az Állam- és Jogtudományi Intézet csoportvezetőjének és Kozma Tamás az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium Törvényelőkészítő osztály vezetőjének korreferátumaira került sor. Ezt követően került sor „A fogyasztói érdekvédelem jogi eszközei” vitaülésre, ahol Kemenes Béla egyetemi tanár, Dobos Gábor a Belkereskedelmi Minisztérium Jogi Osztályának vezetője, Gábor Kálmán a Fővárosi Bíróság elnökhelyettese és Karlócai János vezető jogtanácsos szólalt fel. Mindkét ülést Eörsi Gyula vezette.¹⁹

1974-ben a kodifikáció addig egységes menete több párhuzamosan zajló folyamatra vált szét, ugyanis számos kérdés esetében elegendő problematika és munkaanyag született ahhoz, hogy az első szövegtervezeteket el lehessen hozzájuk készíteni. Ilyen volt például a Ptké. érdemi rendelkezéseinek beolvasztása a Ptk.-ba, illetve az, hogy a bevezető rendelkezéseket ki lehet egészíteni a tisztességtelen gazdasági tevékenység folytatásának és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélésnek a tilalmára vonatkozó alapelvvel.²⁰ Ezen módszer oka az volt, hogy a Ptk. novella előkészítése lényegében a hatvanas évek végén elindult, azonban a meglehetősen elhúzódo elméleti viták miatt egyre nagyobb nehézségekkel és egyre kisebb tempóval haladt előre, majd néhány évre a munka szinte teljesen le is állt.²¹

Az igazságügyi reform keretében megalakított közös Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Kodifikációs Bizottság megszüntetése után elméleti és gyakorlati szakemberek bevonásával 1974-ben újabb bizottság életre hívása került elrendelésre főosztályvezetői irányítás alatt, melynek a Büntető Törvénykönyv megalkotásánál felállított szervezeti

18 KOROM Mihály: Jogi életünk időszerű kérdései. *Magyar Jog*, 1974. 21.évf. 6.sz. 317–323. o.

19 KISS Éva–MIKLÓS Lajos–HÁRSFALVI Dezső: A Magyar Jogász Szövetség VIII. Országos Munkaértekezlete. *Magyar Jog*, 1974. 21. évf. 7. sz. 436–438. o.

20 *Feljegyzés az Osztályvezetői értekezlet részére*. 1974. szeptember 4. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [VIII.] 124. o.

21 PETRIK Ferenc: A törvényszerkesztő dilemmái. *Magyar Jog*, 1978. 25. évf. 1. sz. 41. o.

elveket kellett például venni. A jelentősebb elvi kérdéseket pedig miniszterhelyettesi szintű bizottságnak kellett megtárgyalnia.²²

Elrendelték, hogy tematikákat kell készíteni az egyes, elegendő háttéranyaggal még nem rendelkező kérdések tisztázására. A munkára az Igazságügyi Minisztérium munkatársait, bírókat, kiemelten egyetemi oktatókat, kutatókat és az Állam- és a Jogtudományi Intézet munkatársait választották ki. A szakvélemények elkészítésére való megbízások kiadására 1974 decemberét jelölték ki határidőként, az anyagok elkészítésére pedig 1975 júliusáig hagytak időt. Ezek elkészültével a főbb elvi-politikai kérdésekben a Politikai Bizottság állásfoglalását kellett kérni 1975 decemberéig. 1976 júniusáig hagytak időt arra, hogy a szövegtervezeteket témakörönként kidolgozzák és szükség esetén „egy-egy rendezési módra” több változatot is készítsenek. Az egyes pontokba szedett teendők megvalósításáért Király István lett a felelős, ezen kívül, részben Kocsis László.²³

A bírósági vizsgálat tapasztalatai és felvetései miatt újabb kérdéseket kellett felvenni a tematikalistára, példának okáért a birtokvédelem, a használati és tulajdoni korlátozások, a kártalanítás, a használati jog létesítése, a tulajdonszerzés további esetei, az élettársak viszonya, a házasság reményében adott ajándék visszakövetelésének a rendezése, a tartási és életjáradéki szerződések, a házassági haszonvételre vonatkozó és a közös végveszélyben elhunyt örökgyógok halálozási sorrendjének a megállapítására vonatkozó szabályozás revidálása.²⁴

Az Igazságügyi Minisztérium Elvi Osztálya 1974 novemberében „Észrevételek” címmel megjegyzést küldött az Osztályvezetői értekezletre készített feljegyzésre, melyben újabb kérdések felülvizsgálatára tett javaslatot. Ezek között szerepelt a közös tulajdon megszűnésére vonatkozó Ptk.-beli szabályok felülvizsgálata, a lakásszövetkezetek és a társasházak legfontosabb szabályainak felvétele a Ptk.-ba, a tulajdonszerzési korlátozás és a tulajdonostárs elővásárlási jogának összhangba hozatala. A szerződésen kívüli károkozásért fennálló felelősség körében pedig a következő javaslatok születtek: a veszélyes üzem működéséből eredő károkért való felelősség kérdésénél a kármegosztás feltételei, és a veszélyes üzem és az általános felelősségi forma találkozása esetére szóló szabályok, az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség szabályainak felülvizsgálata.²⁵

22 *Feljegyzés az Osztályvezetői értekezlet részére.* 1974. szeptember 4. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [VIII.] 126. o.

23 *Feljegyzés az Osztályvezetői értekezlet részére.* 1974. szeptember 4. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [VIII.] 127–128. o.

24 *Feljegyzés a Főosztályvezetői Értekezlet részére.* 1974. április 17. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [VII.] 735. o.

25 *Észrevételek a főosztályvezetői értekezlet részére készített tájékoztatóra, valamint a Ptk. felülvizsgálata körében vizsgálandó témák jegyzékére.* 1974. november 8. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [VII.] 779–781. o.

3. A kodifikáció menete

A problematikák az előre meghatározott rend szerint időben kerültek kiadásra. Összesen negyven olyan témakört határoztak meg, melyekről problematika elkészítését tartották szükségesnek. A szerzők névre szóló felkéréseket kaptak, melyekben minden felkértnek külön szempontok kerültek meghatározásra. A megbízás ugyanakkor kiterjedt a vonatkozó témát illetően egy jogszabály-tervezet elkészítésére is.

Az első, 1975 februári körben tizenkilenc tematika került meghatározásra,²⁶ 1975 májusának végén Nizsalovszky Endrét kérték fel arra, hogy készítsen problematikát „A tisztességtelen gazdasági tevékenységnek és jogkövetkezményeinek egységes rendszere” címmel.²⁷ A megbízás-jegyzékek tanúsága szerint mintegy tizenkét problematikát visszatartottak és csak később született döntés afelől, hogy ezek is kidolgozásra kerüljenek.²⁸

Szilbereky Jenő, az Igazságügyi Minisztérium miniszterhelyettese az összesen negyven problematikából hármat elutasított, így azok nem kerültek be a kodifikációs anyagok közé.²⁹

Szilbereky a fenti felsoroláshoz képest a Magyar Jogban megjelent cikkében ennél kevesebb, összesen harmincnégy témáról írt.³⁰

A Polgári Törvénykönyv egyes részeihez kapcsolódó problematikákat csoportosították, majd kiadták azokat feldolgozásra. Asztalos László kapta a feladatot, hogy a Bevezető rendelkezések, a Személyek joga és a Kötelmi jogi részből a bank- és hitelviszonyok, biztosítás, polgári jogi társaság, ajándékozás, haszonkölcsön, tartási és életjáradéki szerződés, díjkitűzés, és a közérdekű célra való kötelezettségvállalásra vonatkozó anyagokat feldolgozza és összegezza. Zoltán Ödön kapta a Kötelmi jog általános részéből a szerződésekre vonatkozó részt, a hibás teljesítés kivételével. Harmathy Attilát pedig a Kötelmi jog különös részéből az adásvételtől a szállítmányozási szerződésig terjedő rész kidolgozására kérték fel.³¹

1976. szeptember 7-én került előterjesztésre a Politikai Bizottsághoz a Polgári Törvénykönyv módosításának főbb elveiről szóló dokumentum.³²

26 *Feljegyzés a problematika készítésére vonatkozó megbízások kiadásáról.* Budapest, 1975. május 23. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [XII.] 83. o.

27 *Feljegyzés a problematika készítésére vonatkozó megbízások kiadásáról.* Budapest, 1975. május 23. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [XII.] 83. o.

28 *Feljegyzés a problematika készítésére vonatkozó megbízások kiadásáról.* Budapest, 1975. május 23. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [XII.] 86–89. o.

29 (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [XII.] 75. o.

30 SZILBEREKY Jenő: Megjegyzések a Polgári Törvénykönyv módosításához. *Magyar Jog.* 1977. 24. évf. 11. sz. 969. o.

31 (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [XII.] 77–78. o.

32 *Előterjesztés a Polgári Törvénykönyv módosításának főbb elveiről.* (MNL OL XIX-E-

1977. április 2-án született meg a törvény elfogadására tervezett munkaprogram, melyben napra pontos határidőket rögzítettek a felülvizsgálat további menetét illetően.³³ A szövegezési bizottságnak a megküldött anyagokból a tervezeteket 1977. április 20-ig kellett elkészíteni, ezt követően pedig a főbizottság 1977. május 15-ig kapott időt a módosítási javaslatok megfogalmazására és az egységes javaslat összeállítására. A szövegtervezeteket 1977. május 22-ig kellett véglegesíteni. Eközben 1977. április 30-ig fel kellett kérni a Hazafias Népfrentot a társadalmi vita lebonyolítására. Egy másik feljegyzés rögzítette, miszerint a társadalmi vitára nem az egész tervezetet, hanem csak a fontosabb kérdéseit összefoglaló téziseket kellett kiadni.³⁴ Ez a 17 oldalas vitaanyag 1977. májusára készült el.³⁵ A tervezetet az indokolással együtt 1977. június 1-ig kellett szakmai vitára bocsátani, egyúttal tárca-észrevételezésre kiadni. A tárcaészrevételek, valamint a társadalmi és szakmai vita anyagának feldolgozására, egyeztetésére összesen két hét került meghatározásra (1977. július 1–15.). A végleges szövegtervezet és az indokolás elkészítésére és a Minisztertanácshoz történő beterjesztésére 1977. július 31-ét szabták meg határidőként. Az Országgyűlés elé terjesztésre 1977. szeptembere lett kitűzve. Szilbereky megjegyezte, hogy „*az eredeti tervek szerint a törvényjavaslat az Országgyűlés 1977. decemberi ülészakára került volna, de azt előre hozták az őszi ülészakára. A jogszabály-előkészítési időnek három hónappal való megrövidülése rendkívüli problémákat, mondhatni időzavart okozott az előkészítés utolsó szakaszában. Ezeket csak nagy nehézségek árán, megfeszített munkával lehetett áthidalni.*”³⁶

A reform záróakkordjaként a kapcsolódó végrehajtási rendeletek szövegezésével és szerkesztésével október 15-ig kellett végezni, melyeket november 15-ig be kellett terjeszteni a Minisztertanácshoz.

A haszonbérlet, letét, megbízás, bizomány, ajándékozás, haszonkölcsön, díjkitűzés, kötelezettségvállalás jogintézményei mellé csupán a „módosítást nem tervezünk” felirat került felvezetésre.³⁷

A Polgári Jogi Kodifikációs Bizottság 1976. decembere és 1977. márciusa között tartotta üléseit, a jegyzőkönyvek tanúsága szerint nyolc alkalommal.³⁸ 1976. december 10. 1977. március 25.

1-c-40035/1977) [XVII.] 279–289. o.

33 *Munkaprogram*. 1977. április 2. (MNL OL XIX E-1-c-40035/1977) [XIV.] 62–64. o.

34 *Előterjesztés a Polgári Törvénykönyv felülvizsgálatának fontosabb kérdéseiről*. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [I.] 77. o.

35 *A Polgári Törvénykönyv módosításáról szóló törvényjavaslat főbb kérdései*. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [XX.] 858–880., 883. o.

36 SZILBEREKY Jenő: Megjegyzések a Polgári Törvénykönyv módosításához. *Magyar Jog*. 1977. 24. évf. 11. sz. 970. o.

37 *Munkaprogram*. 1977. április 2. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [XIV.] 62–64. o.

38 (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [I.] 514–583. o.

Az üléseket Szilberekly Jenő vezette az utolsó, nyolcadik ülés kivételével, melyen ezt a tisztséget Petrik Ferenc töltötte be. A kodifikációs bizottság tagjaként az üléseken a következő személyek vettek részt: Asztalos László, Csanádi György, Dorogi Miklós, Eörsi Gyula, Gellért György, Görgey Mihály, Harmathy Attila, Kemenes Béla és Lévai Tibor. Az első néhány ülés alkalmával a bizottság tagjaként volt feltüntetve Világhy Miklós is, azonban egyszer sem vett részt a tanácskozásokon. A Polgári Jogi Kodifikációs Osztályról részt vett Petrik Ferenc, Baranyai János, Papácsy Edit és Boros József. Az ülések jelentős részén jelen levő Bírósági Főosztályt Orbán László és Nagy Miklós képviselték. Bizottsági meghívottként egy vagy több ülésen jelen volt Schagrín Tamás, Schmidt Péter, Benárd Aurél, Törő Károly, Kozma Tamás, Döller József, Fonyó Gyula, Kolláth György és Simalcsik Miklós.

4. Viták a novella tervezetéről

Egy, az igazságügy-miniszternek készített, 1977. július 5-én kelt jelentésből képet kaphatunk a társadalmi és szakmai tanácskozások összegzéséről. A jelentés készítője rögzítette, hogy a Hazafias Népfront és a Magyar Jogász Szövetség sikeresen megszervezte a vitákat, ahol a jellemzően nagy érdeklődést kiváltó fórumokon alapvetően pozitívan értékelték a módosításra tett javaslatokat. A társadalmi viták és a bírósági értekezletek eredményeképpen összesen ezer észrevétel érkezett.

Újabb körben külön szakvéleményeket kértek Gellért Györgytől, Kemenes Bélától és Eörsi Gyulától, akik részt vettek a Kodifikációs Főbizottság ülésein, ezen kívül mindhárman százon fölüli javaslatot tettek. A jelentés kiemelte, hogy Eörsi számos javaslatot kisleletlennek tartott, úgymint a blanketta-szerződések bemutatását, szerződésvaltoztatás hivatalos ár változása miatt, a gazdálkodó szervezetekre vonatkozó részt pedig nem tartotta mindenben következetesnek.

Élénk vita alakult ki akörül, hogy a cselekvőképesség alsó korhatárát 12-ről 14 évre emeljék fel. A társadalmi vitákon többnyire támogatták a javaslatot, azonban az oktatási miniszter arra hivatkozva ellenezte azt, hogy a kiskorúak testi, értelmi, erkölcsi fejlettségével, a kiskorúak részére a közösségben biztosított jogokkal és közéleti tevékenységükkel ellentétes a javaslat feltételezése, hogy nem rendelkeznek 12 évesen belátási képességgel.³⁹

A Magyar Jogász Szövetség és a Hazafias Népfront 1977. június 16-án tartotta a törvénykönyv módosítására tett javaslatról szóló megyei viták eredményeiről az összegzőértekezletet.⁴⁰ Az eseményen részt vett Sarlós István, a MSZMP Központi Bizottságának tagja is. Az ülést Jókai Lóránt a Magyar Jogász Szövetség főtitkára

39 *Jelentés*. 1977. július 5. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [III.] 891–903. o.

40 *Jegyzőkönyv a Magyar Jogász Szövetség székében 1977. június 16-án tartott, a Polgári Törvénykönyv módosítására tett javaslat megyei megvitatásának tapasztalatait összegző értekezletről*. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [XVIII.] 790–842. o.

vezette. A vita keretében felszólalt Kemenes Béla, Vágvölgyi Nándor, Ekler Dezső, Gátos György, Szilbereky Jenő és Borta József.⁴¹

Az Igazságügyi Minisztériumba rendkívül sok javaslat érkezett. A dokumentumok négy javaslatot kiemelnek: a Gellért Györgytől,⁴² a Kemenes Bélától⁴³ és az Eörsi Gyulától kért véleményeket, illetve Csanádi György munkáját.

Eörsi Gyula „Észrevételek a Polgári Törvénykönyv tervezetéhez” címmel küldte meg véleményét az új tervezetről.⁴⁴ Különleges fényben tünteti fel a javaslatot az a személyes hangvételű levél, melyet Szilbereky Jenő részére küldött szakvéleményének kíséretével: „Tudom, hogy nehéz helyzetben vagy. Azt is tudom, hogy aligha van időtök a sok észrevétel átgondolására, és ezzel is tisztában vagyok, hogy a bíróságok minden törvénnyel elboldogulnak, mégis barátilag és nem hivatalosan közölni szeretném Veled, hogy a tervezetet mind technikailag, mind, tartalmilag meglehetősen rossznak tartom. A szövegben jogpolitikai ellentmondások vannak. Meglehetősen véletlenszerűnek tűnik, hogy milyen szerződéscsoportok kerültek be és milyenek nem; különösen szembetűnő a külkereskedelem jelentkezésének a hiánya. Az új szabályok egész sora kielegetlen; ugrás a sötétbe. A szakaszok nagy száma teljesen eltérő rendelkezéseket von össze, nem egyszer úgy, hogy nem lehet tudni, hogy pl. a /4/ bek. a /3/ bek.-re vonatkozik-e vagy az egész szakaszra. Véleményem szerint csak többnapos koncentrált munkával lehetne a szöveget rendbe hozni.

Mindez persze nem jelenti azt, hogy nincsenek a tervezetben jó, sőt, nagyon jó megoldások. Ezek közül kiemelem a szavatosság egészében igen jól sikerült egységesítést.

Ne haragudj rám ezért a levélért: a célunk ugyan az.”⁴⁵

Az idő szűkösségéről és az ebből fakadó feszített tempóról tanúskodik az is, hogy a különböző szakfolyóiratok hasábjain érdemi vita nem tudott kialakulni.⁴⁶ Jó példa

41 (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [XVIII.] 791–793. o.

42 GELLÉRT György: *Észrevételek a Polgári Törvénykönyv módosításáról szóló javaslatra*. 1977. június 15. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [VI.] 696–717. o.

43 KEMENES Béla: *Észrevételek*. 1977. június 20. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [VI.] 625–664. o.

44 EÖRSI Gyula: *Észrevételek a Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. 1977. július 1. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [VI.] 665–694. o.

45 (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [VI.] 694. o.

46 BACSÓ Jenő: Az örökbefogadás hatályosulásának elvi és gyakorlati kérdései. *Magyar Jog*, 1976. 23. évf. 9. sz. 771–779. o.; BARANYAI János: A szavatosság intézményének korszerűsítéséről. *Magyar Jog*, 1976. 23. évf. 8. sz. 678–688. o.; BONIS Gabriella: Kárpótlás eszmei kárért. *Jogtudományi Közlemény*, 1977. 32. évf. 8. sz. 461–467. o.; EÖRSI Gyula: Megjegyzések a szavatosság intézményének korszerűsítéséhez. *Magyar Jog*, 1976. 24. évf. 11. sz. 961–964. o.; MÓRY László: Hozzászólás a szavatossági jogok szabályozásához. *Magyar Jog*, 1977. 8. sz. 708–713. o.; PETRIK Ferenc: Gondolatok a Polgári Törvénykönyv módosításának főbb kérdéseiről. *Magyar Jog*, 1977. 24. évf. 6. sz. 18–25. o.; TÓTHNÉ FÁBIÁN Eszter: Az élettársi kapcsolat jellegéről és szabályozása mikéntjéről. *Magyar Jog*, 1977. 8. sz. 701–707. o.; VIDA Lajos: Az elbirtoklás és az osztott tulajdon néhány kérdése. *Magyar Jog*, 1976. 24. évf. 11. sz. 965–970. o.

erre Csanádi György módosítási javaslatának⁴⁷ indokolása, mely a Magyar Jogban két részletben lett közreadva, azonban a tanulmány második fele a törvény elfogadásával egy időben jelent meg.⁴⁸

Számos jelentős vitát kiváltó kérdés volt. A Bevezető rendelkezéseket illetően az egyik ilyen vitaforrás az érdekegység és az együttműködés kifejezésre juttatása volt, melyről Asztalos László a Jogtudományi Közönyben cikket is jelentetett meg, amelyben a konkrét normaszöveg-javaslatát is közzétette.⁴⁹ Úgy vélte, hogy a fejlett szocialista társadalom felépítése érdekében mind a Ptk. Bevezető rendelkezéseiben, mind annak egyes részletszabályaiban a társadalmi, a csoport- és az egyéni érdek összhangjának, a közöttük felmerülő nem lényegi ellentmondások megoldásának új megfogalmazását kell adni akként, hogy egyúttal a polgári jogviszonyokban jelentkező szocialista együttműködés követelménye is tovább konkretizálásra kerüljön.⁵⁰

A tanulmányra válaszul Eörsi Gyula jelentett meg cikket a Jogtudományi Közönyben, melyben végezetül úgy fogalmazott, hogy „*Ezen kívüül elképzelhetőnek tartom a 4. § (1) bekezdésének a csoportérdekeltség irányában való némi konkretizálását oly módon, hogy a »felek« szó helyébe az »állampolgárok és szervezeteik« kifejezés kerüljön: ezáltal az egyéni és a csoportérdek kifejezetten is megjelenne a Ptk. érdekösszegegyeztetési alapelvében.*”⁵¹

Jelentős vita alakult ki a Bevezető rendelkezések egy másik elvéről is. Világhy Miklós úgy fogalmazott, hogy a bevezető rendelkezések között ki kell mondani, hogy gazdasági versenyt nem lehet tisztességtelenül folytatni. Ezt vagy a joggal való visszaélés nevesített eseteként vagy külön-szabályként kell rögzíteni. Asztalos László úgy vélte, hogy a tisztességtelen haszonra vonatkozó tilalom felvételét kell rögzíteni. Ezzel szemben pedig Eörsi leszögezte, hogy nincs szükség az általános tilalmi szabályra.⁵²

A jogi személyek relatív jogképességének feladása volt az egyik legvitatottabb újítás. A jogalkalmazók néhány kivételtől (pl. miskolci bíróság bírái) eltekintve egyetértettek a tervezettel. A szakértők közül Eörsi, Kemenes, és Csanádi nem fogadták el a tervezet ezen pontját.⁵³

47 CSANÁDI György: *Módosítási javaslatok a Ptk. módosításának tervezetéhez*, 1977. július 1. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [VI.] 718–731. o.

48 CSANÁDI György: *Észrevételek a Polgári Törvénykönyv módosításának tervezetéhez. Magyar Jog*, 1977. 24. évf. első rész: 8. sz. 670–677., második rész: 9. sz. 753–762. o.

49 ASZTALOS László: Az „érdekegység” és az együttműködés tartalmi változásainak kifejezésre juttatása a Ptk alapelveiben. *Jogtudományi Közöny*, 1976. 31. évf. 3. sz. 111–120. o.

50 ASZTALOS *i.m.* 118. o.

51 EÖRSI Gyula: Megjegyzések a Ptk. Bevezető rendelkezéseinek reformjához. *Jogtudományi Közöny*, 1976. 31. évf. 7. sz. 409. o. EÖRSI kisebb javaslatai: *Bevezető rendelkezések; Személyhez fűződő jogok; Tulajdonjog*. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [XIII.] 1–8. o.

52 SZILBEREKY Jenő: Megjegyzések a Polgári Törvénykönyv módosításához. *Magyar Jog*, 1977. 24. évf. 11. sz. 972–973. o.

53 SZILBEREKY Jenő: Megjegyzések a Polgári Törvénykönyv módosításához. *Magyar Jog*, 1977. 24. évf. 11. sz. 973. o.

5. A Polgári Törvénykönyv elfogadása és hatálybalépése

A kodifikáció utolsó, igen feszített munkatempójú szakaszában, 1977 júniusában terjesztette elő Korom Mihály igazságügyminiszter a törvényjavaslatot a Minisztertanácsnak.⁵⁴

Miután a Minisztertanács elfogadta a tervezetet, az Országgyűlés elé került. Az Országgyűlés Jogi, igazgatási és igazságügyi bizottsága az előzetes munkaprogramnak megfelelően 1977 szeptemberében tárgyalta a Polgári Törvénykönyv módosításáról szóló törvényt. A Gonda György által vezetett bizottság összesen 15 pontba összeszedve javasolt módosítást a törvényjavaslat szövegében. Itt került be a jogképességgel kapcsolatban a faji egyenlőség is: „A jogképesség az életkorra, nemre, *fajra*, nemzetiséghez vagy felekezethez tartozásra tekintet nélkül egyenlő.”⁵⁵

Miután a tervezetet megküldték a képviselőknek, a bizottság kibővített ülést tartott.⁵⁶ Felszólalt többek között Szabó Kálmán, Nezvál Ferenc, Szokola Károlyné, Máta Pál, Kelen Béla. Több fogyasztóvédelmi kérdésben is módosítást javasolt a bizottság, például a fogyasztók érdekeinek fokozottabb érvényesítése érdekében kezdeményezte, hogy a szavatossági jogok érvényesítésére megállapított határidők eltelte után lehessen kártérítést kérni. Javaslatukat azzal indokolták, hogy gyakran előfordul, hogy két-három év után derül fény rejtett hibára (pl. építkezésnél) és a jogosultat a hibás teljesítés folytán kár éri. Érvelésük szerint a törvényjavaslatnak ezen a területen feltétlenül határozottabban előre kell lépnie. Nem lehet elzárni a jogosultat attól, hogy a tényleges és jogos kárigényét bizonyos határidőn túl érvényesíthesse. (Így, ha a hibásan kivitelezett lakóépület a szavatossági idő után ázik be).⁵⁷

Az Országgyűlésben az igazságügyminiszter is beszédet tartott, amely a Magyar Jog hasábjain meg is jelent.⁵⁸ Ezt követően került sor a vitára.

Az Országgyűlés végül 1977. szeptember 29-én fogadta el a Polgári Törvénykönyv módosításáról szóló törvényt.

54 *Előterjesztés a Minisztertanács részére a Polgári Törvénykönyv módosításáról szóló törvényről.* 1977. június (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [XVII.] 396–404. o.

55 *Az Országgyűlés jogi, igazgatási és igazságügyi bizottságának jelentése a Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 34. számú törvényjavaslat tárgyában.* 1977. szeptember 23. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [XX.] 881–882. o.

56 *OGY bizottság véleménye.* (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [III.] 906–1000. o.

57 *OGY bizottság véleménye.* (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [III.] 909 o.

58 KOROM Mihály: A Polgári Törvénykönyv módosítása. *Magyar Jog*, 1977. 24. évf. 11. sz. 945–953. o. Noha a cikkben az szerepel, hogy „Elhangzott az országgyűlés 1977. október 29-i ülésén” ez nagy valószínűséggel hibás, mivel a törvény módosítása 1977. szeptember 29-én került elfogadásra, illetve maga a leírt beszéd is még tervezetként említi Ptk.-novellát. 945. o.

Ezután következett a törvény hatálybaléptetéséről és végrehajtásáról szóló törvényerejű rendelet megalkotása. Korom Mihály részére 1977. november 24-én került megküldésre a tervezet.⁵⁹ A gazdálkodó szervezetek egyes szerződéseiről szóló kormányrendelet-tervezetet (vállalkozási és szállítási szerződés) Vékás Lajos készítette el, ezzel egy időben pedig a Bírósági Főosztály Gazdasági Bíróság Osztálya is készített egy közel kétszáz szakaszból álló tervezetet, amelyet azonban az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítő Főosztálya túlzottan terjengősnek találta, és véleménye szerint oda nem illő szabályokat is tartalmazott, ezért annak az elfogadása a tervezettől eltérően jelentős mértékben csúszott.

A gazdálkodó szervezetek szerződéseivel kapcsolatos rendelkezéseket, melyek nem kerültek be a törvénybe, minisztertanácsi rendeletbe kellett összefoglalni 1978. március 1-ig.⁶⁰

Az egyeztetéseket követően Korom Mihály 1977. december 6-án terjesztette a Minisztertanács elé a Polgári Törvénykönyv módosításáról és egységes szövegéről szóló 1977. évi IV. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló egyes jogszabályokról szóló előterjesztést. A törvény és a törvényerejű rendelet március 1-én lépett hatályba.⁶¹

6. Összegzés

A Polgári Törvénykönyv reformja mintegy nyolc évet vett igénybe. A felülvizsgálat nehézkes és hosszan elnyúló előkészítést követően rohamtempóban lett befejezve. A módosítás alapját a jogtudomány jeles képviselőinek munkája mellett nagy részben a bíróságok tapasztalatai jelentették. A törvénymódosítás – az olykor heves viták ellenére – számos újítást tartalmazott, melyek nagy hatást gyakoroltak Magyarország gazdasági és társadalmi fejlődésére a következő évtizedben.

59 *Feljegyzés Korom Mihály részére.* 1977. november. 24. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [XVI.] 214–215. o.

60 SZILBEREKY *i.m.* 980.o.

61 *Előterjesztés a Minisztertanácshoz.* KOROM Mihály 1977. december 6. (MNL OL XIX-E-1-c-40035/1977) [XX.] 858–863. o.

dr. Németh Szabolcs

A „MUNKÁT KÖZVETÍTŐ” WEBOLDALAK JOGI MINŐSÍTÉSE ÉS MUNKAJOGI RELEVANCIÁI

Absztrakt

A technológiai fejlődéssel és a web-alapú platformok térnyerésével egyre több szolgáltatás „költözik” az online térbe. Okoseszközünk applikációin vagy speciális internetes platformokon keresztül tudunk taxit vagy ebédet rendelni magunknak, kapcsolatot tartani ismerőseinkkel vagy önéletrajzunk feltöltésével leendő munkáltatónk figyelmébe ajánlani szakmai életutunkat.

Az internet-alapú közvetítő szolgáltatások egyik speciális halmozát jelentik azon platformok, melyek használata során úgy jön létre munkavégzésre irányuló jogviszony természetes személyek (felhasználók) és – esetlegesen – gazdasági szereplők között, hogy az elvégzendő feladat és az arra kompetenciával rendelkező személy „összekötésre” kerül.

E jogviszony három oldalán a weboldal vagy applikáció szolgáltatója, a valamely feladat elvégzésére vállalkozó természetes személy vagy gazdasági társaság, valamint a valamely feladatot elvégzettetni kívánó felhasználó áll. Ezen jogviszonyok mind a munkajog, mind a polgári jog lenszóján keresztül alávethetőek vizsgálatnak, melyre jelen tanulmány keretében sort is kerítünk.

Mennyiben bízhat a munkajog munkavállalót védő mechanizmusában és kógens szabályaiban a feladatelvégzésre online vállalkozó felhasználó? A hatályos jogi keretrendszer alapján milyen felelősségi konstrukció terheli a „munkát közvetítő” weboldal szolgáltatóját? Kibez fordulhat a nem megfelelő minőségben elvégzett munkával kapcsolatos szavatossági igényeivel a szolgáltatás megrendelője? Ezen kérdések megválaszolója mentén mutatjuk be a „munkát közvetítő” weboldalak szolgáltatásainak jogi minősítését.

Bevezetés

A technológiai fejlődés vitathatatlanul hatást gyakorol a XXI. századi jogalanyok életének rengeteg aspektusára. Ezen jelenség pedig valamennyi jogág esetében megújulást, de legalábbis új szempontok figyelembevételét kívánja mind a jogot alkotó, mind az azokat alkalmazó entitások részéről. Ahogy a polgári jog, a büntetőjog vagy a közigazgatási jog esetében is rengeteg kapcsolódó *hot topic*-kal találkozunk, ha az elmúlt évtized szakmai diskurzusait tekintjük át, úgy a munkajog esetében sem meglepő, hogy újabb és újabb témák kapcsán tapasztaljuk élénk vita kialakulását. A közösségi oldalakon, mint véleményformálási felületeken történő posztolás munkajogi relevanciái vagy a munkáltató által a munkavállalók által munkavégzéshez használt

eszközökön végzett ellenőrzés munkajogi és személyiségi jogi kérdései tárgyában rengeteg magas színvonalú tanulmány és előadás született az elmúlt időszakban. Jelen tanulmány keretében egy olyan kérdést igyekszünk bemutatni, és kimerítő jogi elemzés alá vetni, mely ugyan a fentiekben említett témáknál csekélyebb relevanciával bír az általános jogalanyok mindennapi életében, ám érdekes kérdéseket vet fel egy létező, sőt, egyre gyakrabban létrejövő munkavégzésre irányuló jogviszony tekintetében.

A XXI. század egyik kihívása a munkajog területén az a folyamat, melynek eredményeképp a klasszikus foglalkoztatási formák mellett alternatív, kevésbé szabályozott jogviszonyok alakulnak ki a gazdaságban munkavállaló és munkáltató között. A globális munkaerőpiac kialakulása és a megváltozó gazdasági viszonyok az atipikus foglalkoztatási formák elterjedéséhez vezettek.¹

Mielőtt a technológiai fejlődés kapcsán fókuszunkat a „munkát közvetítő” weboldalakra helyeznénk, elengedhetetlen annak bemutatása, mit is tekintünk atipikus jogviszonynak a munka világában. Az atipikus munkaviszony meghatározásához legkönnyebben a tipikus relációjában juthatunk. Ferenc Jácint meghatározása szerint: „*Tipikus munkaviszony határozatlan idejű, teljes munkaidőre szól, a munkaszerződést egy munkáltató és egy munkavállaló köti egymással, és a munkáltató által meghatározott helyen és időben, a munkáltató eszközeivel történő munkavégzésre jön létre.*” Az ezen jogviszonytípustól eltérő jogviszonyokat tekinthetjük atipikusnak. Polgári jogi aspektusból vizsgálva ezt a kérdést, egy szerződés atipikus, amennyiben polgári jogi értelemben sui generis kontraktusnak minősül, vagyis a modern szerződések tipizálására kidolgozott vegyes szerződési kategóriák egyikébe sem illeszthető be.²

1. A „munkát közvetítő” weboldalak

Az eddigiekben vázolt folyamatok egyik indikátora a technológiai fejlődés, mely olyan változásokat és súlypont-eltolódásokat eredményez, melyre reakcióként a képzeletbeli skála minden tartományában találunk álláspontokat, a két végponton pedig „a robotok elveszik a munkánkat” és „az emberi munkavégzés pótolhatatlan” vélemény áll. Az igazság minden bizonnyal – mint mindig – valahol félúton található. Jelen dolgozat témájának spektrumába azonban nem esnek bele azok a kérdések, amelyek az emberi munkaerő gépekkel történő elvégeztetése kapcsán merülhetnek fel akár munkajogi, akár szociális jogi, akár egyéb tudományos szempontból. Azon esetek jogi szempontból történő értékelésére vállalkozunk, amikor úgy jön létre klasszikus munkavégzésre irányuló jogviszony természetes személyek (fogyasztók) és esetlegesen gazdasági szereplők között, hogy az elvégzendő feladat és az arra kompetenciával rendelkező személy „összekötése” valamely online platform vagy applikáció segítségével történik.³

1 FERENCZ Jácint: *Atipikus foglalkoztatási formák*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2015. 11.

2 FERENCZ 2015. (17.)

3 A globalizáció jelensége leghangúlyosabban az internet, mint új generációs médium kap-

Ezen oldalak – és az őket üzemeltető vállalkozások – szolgáltatása abban áll, hogy a felhasználók által meghatározott feladatok elvégzésére kompetens és elvégezni hajlandó személyeket ajánlanak.⁴ Magyar terminológia ezen oldalakra még nem alakult ki, az egyszerűség kedvéért mi jelen tanulmány keretein belül a *munkát közvetítő* jelzővel illetjük ezen oldalakat, mely kifejezés – ahogy a későbbiekben bemutatásra kerül – némiképp eltér a munkaközvetítés fogalmától. Fontos ezen oldalakat elhatárolni azoktól a szolgáltatásoktól, ahol egy, munkavégzés eredményeképp elkészült termék – jellemzően élelmiszer vagy használati tárgy – adásvételére kerül sor. Ebben az esetben nem jön létre munkavégzésre irányuló jogviszony a felek között, a vevő az eladó által már korábban elkészített terméket vásárolja meg, nincsen befolyása az elkészült termék kialakítására (apró korrekció természetesen elképzelhető).⁵ Ezen oldalaknak az általunk vizsgált téma tekintetében relevanciája nincs.

A munkát közvetítő oldalak szolgáltatásait igénybe vevő személyek köre két részre osztható: az egyik oldalon a valamely feladatot – jellemzően leggyorsabban és legolcsóbban – elvégeztetni kívánó felhasználók állnak, míg a másik oldalon a weblapon önmaguk hirdetését elhelyező szakemberek, akik gazdasági előnyt kívánnak realizálni azáltal, hogy ezen felületeken is megjelennek szolgáltatásaikkal. A két felhasználói kör igényei eltérőek, ám az közös bennük, hogy

csán jelenik meg. Ezen médium egyik specifikuma a határnélküliség, vagyis hogy bármely tartalom elérhető és tárolható a világ szinte bármely pontján. Ennek eredményeképp például a munkavégzésre irányuló jogviszony létrehozásával járó adminisztrációs terhek is csökkennek (adott esetben pár kattintással elvállalhatunk egy munkát vagy kitölthetjük adóbevallásunkat).

4 Példák munkát közvetítő weboldalakra:

TaskRabbit: amerikai weboldal, amelyen a felhasználók ház körül munkákhoz kereshetnek földrajzi lokáció – pontos postai cím beírása szükséges – szerint a munkavégzés helyén elérhető szakembereket. A legjellemzőbb munkák: ház körüli kisebb javítások, költöztetés, bútor összeszerelés, kerti munkák. A szolgáltatás a keresleti oldalról közelít, és a felhasználónak kell megadnia az elvégzendő feladatot és címet, amelyhez a rendszer munkaerőt ajánl.

Amazon Mechanical Turk: szintén amerikai weboldal, mely szintén előre meghatározott feladatok, és azok elvégzésére szakképzettséggel és hajlandósággal rendelkező személyek összekötésére szolgál. Az oldal olyan feladatok elvégzését hivatott elősegíteni, melyekhez szükség van emberi intellektusra (HIT, vagyis *human intelligence work*). Kifejezetten otthonról, egy személyi számítógéppel elvégezhető feladatokat kínálnak az oldalon. Jellemző feladatok: közvélemény-kutatásban részvétel, online adatgyűjtés, szkennelt pdf fájlok szerkeszthető formába átírása. A feladatok feltöltője az esetek többségében maga az oldalt üzemeltető Amazon Inc., tehát egyes esetekben kvázi feladat-kiszervezőként is értelmezhető az oldalon végrehajtott munkát közvetítés.

Jószaki.hu: hazai példa, ahol szintén az elvégzendő feladat és település megadásával lehet keresni szakembereket. A ház körüli munkák mellett építőipari, egészségügyi és fuvarozási munkák jellemzőek, de találunk például tetoválót vagy tánctanárt is az oldalon.

5 Az ilyen weboldalakra példák: *UberEATS, Foodora, Delivero, Yummeer.*

bizonyos esetekben igényeik merülhetnek fel a munkát közvetítő szolgáltatójával, az üzemeltetővel szemben. A munka elvégzését követően pedig megrendelői oldalról merülhetnek fel további garanciális igények, ha a nyújtott szolgáltatás valamely hibája a munka ellenértékének megfizetését követően jelentkezik.

A munkát közvetítő weboldalak felhasználói tehát – első olvasatra – egy atipikus munkavégzésre irányuló jogviszony keretében végeznek el valamilyen, más jogalany által meghirdetett feladatot ellenszolgáltatás fejében.

Az eddigiekben bemutatott, munkát közvetítő oldalak kapcsán felmerülő igények indokolják azt, hogy a bemutatott szolgáltatást nyújtó weboldalak üzemeltetői, valamint az önmagukat hirdető szakemberek és a munkákat elvégeztetni kívánó felhasználók – első ránézésre három-oldalúnak tűnő – jogviszonyát jogi vizsgálat alá vonjuk. Ezen jogviszonyok jogi tipizálási lehetőségei és az ezekből levonható végkövetkeztetés kerül bemutatásra jelen tanulmány további részében.

2. Felhasználási feltételek

Ahhoz, hogy az általunk vizsgált komplex jogviszony tartalmát értelmezni tudjuk, elengedhetetlen ismernünk a szolgáltatást biztosító weboldalak felhasználási feltételeit, illetve egyéb szabályzatait, ugyanis ezek lesznek azok a szabályozó szövegek, melyek egyedi megállapodás hiányában megtöltik tartalommal a felek közötti jogviszonyt, valamint rendeznek egyes jogkérdéseket. Ezen szabályzatoknak közös vonása, hogy a szolgáltatást nyújtó egyoldalúan határozza meg őket a felek közötti külön tárgyalás nélkül. Tartalmukat a szolgáltatás igénybe vétele előtt a felhasználók és önmagukat hirdető szakemberek is magukra nézve kötelezőként ismerik el, méghozzá ráutaló magatartással.⁶ *E jellemzők alapján ezen szabályzatok minden feltételét kimerítik a batályos magyar jogszabályok által meghatározott általános szerződési feltételnek, így értelmezhetőek eképp.*⁷

Mivel az egyes weboldalak szabályzatai egyoldalúan kerülnek meghatározásra a szolgáltatók által, így nem különösebben meglepő, hogy nagy számban találunk az oldal üzemeltetőjének felelősségét limitáló vagy kizáró klauzulákat bennük. A *TaskRabbit* esetében a vonatkozó szabályzat első szakaszában részletesen rendezésre kerül a felek közötti felelősségi konstrukció azáltal, hogy a szolgáltató kinyilvánítja: az oldalon feladat elvégzésére vállalkozó személyek önálló, egyéni vállalkozónak minősülnek, akik nem állnak munkajogi kapcsolatban a vállalattal, így – többek között – nem terheli garancia az oldal üzemeltetőjét az elvégzett munka tekintetében, ahogy a feladatot elvégző személyek szakképzettségéért vagy esetleges feladatvégzéshez szükséges engedélyük meglétéért sem felel.⁸ A szabályzat további részében a felelősség

6 Mely áll a regisztráció aktusából, valamint annak részeként egy ún. *tick-boxra* kattintásból, mellyel elfogadja a felhasználási feltételeket a felhasználó.

7 Ptk. 6:77. §

8 „A munkát végző személyek önálló szerződő felek és nem állnak a vállalattal munkaviszonyban. A

kizárásának egyéb aspektusait részletezi hosszasan a szöveg.⁹ Szintén rögzítésre kerül az ÁSZF-ben, hogy a felek egyedi megállapodásukban sem rögzíthetnek a szabályzat szövegével ellentétes rendelkezést.¹⁰ A feladat elvégzésének ellenértékét a megrendelő közvetlenül fizeti a munkát elvégző részére, így pénzügyi tranzakció sem történik e tekintetben a weboldal üzemeltetője és a felek között. További, a szolgáltató számára előnyt jelentő rendelkezés a szövegben, hogy a szabályzattal kapcsolatos minden jogvitára Kalifornia állam jogát köti ki a szolgáltató.

Az *Amazon Mechanical Turk* szabályzatában¹¹ hasonló, az oldalt üzemeltető szolgáltató felelősségét kizáró rendelkezéseket találunk. Ebben az esetben is világossá teszi a szöveg, hogy az egyes feladatra jelentkezők önálló vállalkozóként járnak el. Így a feladatokra jelentkezőkre telepít a szöveg bizonyos munkajogi kötelezettségeket a szöveg, például kifejezetten előírja számukra a jogszabályban meghatározott maximális munkaidő-keret betartását, egyes nyilvántartásba bejelentési és egyéb jogi előírások betartását, amellet, hogy kizárja annak a lehetőségét, hogy az oldalt üzemeltető vállalat munkavállalójaként járjanak el, vagy ilyen színben tüntessék fel magukat eljárásuk során.¹²

A magyar *jószaki.hu* oldalon szintén találunk Általános Szerződési Feltételeket, amelyek amellet, hogy a munka elvégzésével kapcsolatos minden felelősséget a munkát végzőre – a szöveg szóhasználatában Szakira) – telepítenek, kvázi tájékoztatóként felhívják a munkák elvégzésére vállalkozó személyeket egyébként, jogszabály – jellemzően Ptk. – által terhelő kötelezettségekre, így például az ajánlati kötöttségre vagy a garanciális terhekre.¹³

vállalat nem hirdet meg elvégzendő feladatokat és nem alkalmaz magánszemélyeket feladatok elvégzésére. A felhasználók továbbá tudomásul veszik, hogy a vállalat nem vizsgál, utasít, irányít és ellenőrzi egy munkavégzést sem, és semmilyen tekintetben nem felelős a munkát végző ellátott feladatért.” (<https://www.taskrabbit.com/terms>; 2017.11.27.)

9 *A TaskRabbit Platform kizárólag kapcsolatot teremt a felhasználók között a Feladatok teljesítése céljából. A Vállalat nem vállal felelősséget a felhasználók teljesítményéért, továbbá nem ellenőrzi a feladatokat, a feladatokat elvégzőket, az ügyfeleket a minőség, időzítés, jogszerűség, elmulasztás vagy bármely más szempontjából, sem a felhasználók feddhetetlenségét, a felelősségét, a képzéseiket vagy bármelyik felhasználó tevékenységét vagy mulasztását. A vállalat nem lát el képviseletet a TaskRabbit platformon keresztül meghirdetett feladatok kapcsán megbízhatóság, időszűrés vagy pontosság tekintetében valamint a TaskRabbit platform által azonosított szolgáltatásokkal kapcsolatosan sem képviseli a feleket, akár nyilvános, akár privát, akár offline interakciókban.* (<https://www.taskrabbit.com/terms>; 2017.11.27.)

10 Hiszen így a kettejük között létrejövő jogviszonyban harmadik személyt terhelő kötelezettségről állapodnának meg.

11 *Conditions of Use*

12 <https://www.mturk.com/mturk/conditionsofuse> (2017.11.27.)

13 *„A Szakít terbeli a felelősség a Szolgáltatással összefüggésben végzett valamennyi tevékenységéért. A kiskorú felhasználó tevékenységéért a törvényes képviselő tartozik felelősséggel. A Szolgáltatás kizárólag*

3. A munkát közvetítő oldalak segítségével történő munkavégzés jellemzői

A munkát közvetítő oldalak eddig bemutatott specifikumai, valamint szabályzatai alapján kirajzolódnak az ezeken nyújtott szolgáltatások főbb jellemzői, valamint a szolgáltató felé fennálló jogviszonyok lényegi elemei. Ezek az alábbiak:

- A szolgáltató kizárólag felületet kínál a feladatot elvégeztetni kívánó felhasználók és a valamilyen feladat elvégzésére vállalkozó szakemberek számára.
- Az oldal üzemeltetőjének utasítási, irányítási és ellenőrzési joga nincs a feladat elvégzésére vállalkozók felett, így különösen a munkaszervezés, munkaidő és a munkáért kért ellenérték tekintetében rendelkeznek önállósággal ezen személyek. A munkát közvetítő oldalak felhasználói önfoglalkoztatónak minősülnek, vállalkozóként látják el a rájuk bízott feladatokat.¹⁴
- Nincs meghatározva az egyes oldalakon semmilyen minimum – például a havi szinten elvállalt munka mennyisége – vagy maximum – például az alkalmazott vállalkozási díjak tekintetében – követelmény.
- Felhasználási feltételeikben az eddig ismertetett jellemzőkre tekintettel a szolgáltatók az elvégzett munka tekintetében felelősségük teljes mértékű kizárását rögzítik, többszörösen kihangsúlyozva, hogy a feladatokat elvégzők önálló szerződő félként, saját felelősségi körükben eljárva kötnek szerződést a feladatot elvégeztetni kívánó felhasználókkal.
- Az elvégzett munkákért járó vállalkozási díj megfizetése is közvetlenül történik a jogviszony két pólusán álló felek között, abban a weboldal üzemeltetője semmilyen formában nem vesz részt. A weboldal üzemeltetői gazdasági hasznot jellemzően abból realizálnak, hogy a munka elvégzésére jelentkezők önmaguk

a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseivel összhangban, harmadik személyek és az Üzemeltető jogainak sérelme nélkül, valamint a jelen szabályzatban foglaltak betartásával használható. Minden Szaki köteles felelősségteljes magatartást tanúsítani, és más Szakikkal, a felhasználókkal és az Üzemeltetővel szemben tiszteltteljesen viselkedni. A Szolgáltatás használatával a Szaki szavatolja, hogy a Szolgáltatást nem használja más Szakikkal, a felhasználókkal és az Üzemeltető zaklatására, rágalmozásra, becsületsértésre vagy más módon mások személyiségi és egyéb jogainak megsértésére.”

„Az Üzemeltető kizárja a felelősségét a szakember tevékenységével összefüggésben. A szakember tevékenységével kapcsolatosan bármilyen igényérvényesítés csak és kizárólag a szakemberrel szemben lehetséges. Az Üzemeltető igyekszik mediációs és esetenként jogi segítséget nyújtani a viták rendezéséhez, azonban egyezség hiányában kizárólag a szakember tartozik felelősséggel a saját tevékenységéért, eljárásáért, az általa elvégzett munka, illetve szolgáltatás minőségéért.” (2017.11.27.)

14 Az önfoglalkoztatás Ferencz szerint az atipikus jogviszonyok állatorvosi lova. A munka ellentételezése nagyban függ az elvégzett munka minőségétől, mely kockázatot a vállalkozó maga viseli, ezzel párhuzamosan viszont a munkavégzés kapcsán egyedi döntéshozóként jár el. Az önfoglalkoztatás esetében az egyetlen olyan atipikus munkavégzési formáról beszélünk, amely esetében nem kerül sor munkaszerződés megkötésére a felek között. FERENCZ 2015. (49-50.)

hirdetését meghatározott díj ellenében tölthetik fel az oldalra, esetleg utólag az elvégzett munkák után egy fix összeg megfizetésére kötelesek, melynek mértéke független a kialakított vállalkozási díj végső összegétől.

A jelen pontban összegzett jellemzők alapján megállapíthatjuk, hogy a munkát közvetítő oldalak esetében egy ún. matchmaking jellegű szolgáltatásról van szó, amely esetében a kereslet és kínálat elvégzendő – jellemzően ház körüli vagy otthonról személyi számítógép használatával ellátható – feladat és ezekre vállalkozóként jelentkező szakemberek formájában ölt testet, a felek közötti közvetítést végző szolgáltató érdemi részvétele és a jogviszony tartalmára történő befolyás gyakorlása nélkül. Így megdől az így létrejövő jogviszonyt három-oldalú jogviszonyként értelmező elmélet, amelynek szövegszerű leképezését az egyes oldalak felhasználási feltételeinek szolgáltatói felelősséget kizáró rendelkezéseiben találjuk.

4. Egyéb jogi minősítési lehetőségek a munkát közvetítő weboldalak kapcsán

4.1. Munkaerő kölcsönzés¹⁵

A munkaerő-kölcsönzés olyan atipikus munkaviszony, amelyben a munkavállaló a vele munkaszerződést kötő kölcsönbeadó által meghatározott harmadik félnél, a kölcsönvevőnél való teljesítésre kötelezett, akivel a kölcsönbeadó a munkaerő ideiglenes átengedéséről visszerthes polgári jogi szerződést köt, és aki a munkavállaló tényleges foglalkoztatásának ideje alatt a munkáltatói jogokat és kötelezettségeket a kölcsönbeadóval megosztva gyakorolja, illetve teljesíti.¹⁶

A munkaerő-kölcsönzés jellemvonása, hogy kettő helyett három partner áll a jogviszonyban. Az egyikkel ténylegesen fennáll a munkaviszony (jogilag) a másik ténylegesen foglalkoztat. A kölcsönadó alkalmazza és fizeti a munkavállalót, mialatt a munkavégzés nem közvetlenül a felügyelete alatt történik. A konstrukció eddig bemutatott jellemzői kapcsán megállapítható, hogy az atipikus foglalkoztatási formák között is speciálisnak tekinthető.¹⁷ Az atipikus munkaviszonyok vizsgálata során az egyik központi kérdés az, hogy az ilyen módon foglalkoztatott munkavállalókat megilletik-e ugyanazok a jogosultságok, mint a tipikusnak tekinthető munkaviszony keretében foglalkoztatott személyeket.¹⁸

15 A munkaerő-kölcsönzés szabályait az Mt. XVI. fejezetében találjuk, de a régi Mt. azonos tárgyú szabályaihoz képest alapjaiban sem találunk eltérő szabályozást az új törvényben.

16 KÁRTYÁS Gábor: *Munkaerő-kölcsönzés Magyarországon és az Európai Unióban*. Wolters Kluwer Budapest, 2015. 21.

17 Bővebben: KOZMA–LÓRINCZ–PÁL–PETHÓ (Szerk.: Kardkovács): *A munka törvénykönyvének magyarázata* HVG ORAC. Budapest, 2016. 421–422.

18 BANKÓ Zoltán – *Az atipikus munkaviszonyok*. Dialóg-Campus– PTE ÁJK, Budapest – Pécs, 2010. 30.

Ezen foglalkoztatási konstrukciót valós munkáltatói igények hívták életre, még-hozzá azért, mert három területen is rugalmasságot biztosít:

- a munkavállalók felvétele tekintetében
- másrészt a foglalkoztatással járó adminisztráció csökken
- a kölcsönzés egyszerűbb, olcsóbb és jogi kockázatoktól mentessé válik.

A 3. részben bemutatott jellemzők és a munkaerő-kölcsönzés fent ismertetett specifikumainak összevetésével megállapíthatjuk, hogy ugyan utóbbi esetben is egy három szereplőt magában foglaló jogviszonyról van szó, ám mivel a munkaerőt közvetítő oldal üzemeltetője és a weblapon munkavégzésre vállalkozó személy nem áll munkajogi kapcsolatban, így ezen jogviszony munkaerő-kölcsönzésként történő értelmezésének nem lehet létjogosultsága.

4.2. Munkaerő-közvetítés

A munkaerő-közvetítés¹⁹ nem a munka törvénykönyvében definiált és szabályozott munkajogi fogalom, sokkal inkább egy munkaerő-piaci szolgáltatás elnevezése, melyben a munkáltató és a munkavállaló mellett egy harmadik fél, egy közvetítő jelenik meg. Ezen gazdasági társaságok szolgáltatásának lényege a munkaerő-piac keresleti és kínálati oldalának közelítésében, összekapcsolásában nyilvánul meg. A szolgáltató csak a munkaviszony alanyainak egymásra találását segíti, de ő maga a munkaviszonyból eredően nem jogosított és nem kötelezett. Jogállását így döntően a megbízójával – vagyis a leendő munkáltatóval – fennálló, nem munkajogi jogviszonya határozza meg.²⁰

A munkát közvetítő weboldalak esetében legitím módon merülhet fel az oldalt üzemeltető vállalkozások szolgáltatásainak munkaerő-közvetítésként történő tipizálása. A munkát közvetítő weboldalak, valamint a „klasszikus” keretek között történő munkaerő-közvetítés között egyrésztől abban mutatkozik differencia, hogy míg utóbbi esetben legalább két fél – a leendő munkáltató és a munkaközvetítő – között részletesen megtárgyalt és kidolgozott, általában írásba foglalt szerződés áll fenn úgy előbbi esetben a weboldalak szolgáltatásai lényegesen egyszerűbben is igénybe vehető, akár egy egyszerű regisztrációt követően. A másik lényeges eltérés, hogy a munkaerő megtalálása a munkát közvetítő weboldalak esetében a munkát kínáló munkáltatók feladata vagy ennek inverzeként a munkát vállalkóknak van lehetősége a munkát kínálók ajánlatai között válogatni, így a klasszikus munkaerő-közvetítő szolgáltatók aktívan részt vesznek az ún. *matchmaking* procedúrában, és ők keresik fel a munkáltatók által meghatározott preferenciáknak megfelelő munkavállalókat.

19 Általános piaci terminológia szerint „fejvadászat”.

20 A kérdéskör kapcsán bővebben lásd: KÁRTYÁS 2015.

4.3. Vállalkozási/megbízási szerződés

A munkát közvetítő weboldalakon munkák elvégzését elvállaló személyek munkavégzésének jellemzőit a IV. pontban fejtettük ki bővebben. Ezen specifikumok alapján megállapítható, hogy a munkát elvégeztetni kívánó megrendelők és az ezen feladatra saját felelősségi és mérlegelési körükben jelentkező személyek között klasszikus vállalkozási vagy megbízási jogviszony jön létre. Ezen jogviszonyok tartalmát a polgári jog szabályai, valamint a felek szerződési szabadságuk határai között meghatározott feltételei határozzák meg, így például a feladat elvégzése kapcsán felmerülő garanciális és egyéb mellékkötelezettségeket is. Ezen kötelek jogi értékelése a polgári jog területére tartozik, és nem is kíván talán bővebb kifejtést jelen tanulmány keretei között.

5. Összegzés

A munkát közvetítő weboldalak a globalizált munkaerőpiac és a technológia fejlődésének kettős hatásaként életre hívott novumok, melyek megkönnyítik az egyszerűbb, rövidebb távú munkák elvégzésére szakembert kereső jogalanyok, és a szükséges szakértelemmel rendelkező személyek „egymásra találását”. *Az általunk bemutatott, népszerű weboldalak esetében a szakemberek vagy munkára jelentkezők és a munkát kínálók között klasszikus polgári jogi munkavégzésre irányuló jogviszony (vállalkozási/megbízási) jön létre, míg a felhasználók és a munkát közvetítő weboldalak üzemeltetői között egy külön jogviszony, melyet tartalommal jellemzően a szolgáltatók által egyoldalúan meghatározott felhasználási feltételek vagy más elnevezéssel illetett szabályzatok töltenek meg.*

Klasszikus munkajogi relevanciái jelenleg e kérdéskörnek még marginálisak, de például jelen online szolgáltatási konstrukciókból kiindulva elképzelhető, hogy a közeljövőben a jelenleg még gyakran személyes találkozásokon és kommunikáción alapuló piaci munkaerő-közvetítés is az internetre „költözik”. Hosszabb távon pedig, mivel sem a technológiai fejlődés, sem pedig a globalizáció folyamata nem tűnik lassulni, a munkajog újabb kérdésekre lesz kénytelen válaszokat találni az online létrejövő jogviszonyok kapcsán.

Felhasznált irodalom

- FERENCZ Jácint: *Atipikus foglalkoztatási formák*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2015.
- KÁRTYÁS Gábor: *Munkaerő-kölcsönzés Magyarországon és az Európai Unióban*. Wolters Kluwer Budapest, 2015.
- KOZMA-LÓRINCZ-PÁL-PETHÓ (Szerk.: Kardkovács): *A munka törvénykönyvének magyarázata* HVG ORAC. Budapest, 2016.
- BANKÓ Zoltán – *Az atipikus munkaviszonyok*. Dialóg-Campus– PTE ÁJK, Budapest – Pécs, 2010.

Tárgyszavak

munkajog; munkát közvetítő weboldalak; internet; munkaerő-kölcsönzés; munkaerő közvetítés; felhasználási feltételek

dr. Ocskó Eszter

KÖTELEZETTSÉGSZEGÉSI ELJÁRÁSOKRÓL, KICSIT MÁSKÉPP

Absztrakt

A tagállami kárfelelősség témakörében végzett kutatások során elengedhetetlen, hogy a kötelezettségszegési eljárásokat is érintsük. Az uniós jog megsértésének több esetköre is van. Előállhat, hogy a tagállamok nem szentelnek megfelelő figyelmet a jog helyes értelmezésére és alkalmazására, vagy késedelmesen hajtják végre, illetve nem jelentik be a nemzeti átültető intézkedéseket. Az értelmezésbeli különbségek és nehézségek regionális és helyi szinten is előfordulhatnak. A Bizottságnak ugyanakkor több eszköz áll a rendelkezésére, hogy megelőzze, vagy adott esetben szankcionálja a jogsértéseket, azaz kikényszerítse az uniós jog teljes körű érvényesülését az Unión belül.

Az Egységes piaci eredménytábla, valamint az Uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló éves jelentés alapján a Magyarországgal szemben indított kötelezettségszegési eljárások száma nem magas az uniós átlaghoz viszonyítottn. Azonban az utóbbi időben több olyan tárgyban kezdeményezett a Bizottság eljárást, mely kiemelt figyelmet érdemelnek. Ilyenek a migráns kvóta, a lex CEU és a civil törvénnyel kapcsolatban indult, jelenleg is folyamatban lévő eljárások. Az eljárások kimenetelét tekintve pedig csak jóslatokba tudunk bonyolódni, melyet az EUB bírói aktivizmusa is erősen befolyásolhat.

1. Bevezetés

A tagállami kárfelelősség kérdéskörén belül a kötelezettségszegési eljárások vizsgálata elengedhetetlen ahhoz, hogy a megadott témakört ismertessük. Az ismertetés kiterjed a kötelezettségszegési eljárásokra általában, a Magyarországgal szemben folyamatban lévő eljárásokra – kiragadva egy-két érdekesebbet, és az Unió Bíróságának aktivizmusára, mely álláspontom szerint érdekes a tekintetben, hogy az ítélezési gyakorlatban a bíróság túlterjeszkedik-e, s ha igen, mennyiben, hatáskörén az előtte folyamatban lévő ügyekben.

2. Az Unió jog megszegésének következményei – a kötelezettségszegési eljárás

2.1. Általános alapvetés

A tagállamok és a Bizottság viszonya „az intézményi egyensúly és harmónia elvén” alapul. A tagállamok feladata, hogy saját jogrendszerükön belül biztosítsák az uniós jog végrehajtását, érvényesülését, vagyis az irányelvek határidőn belüli átültetését, az uniós jogszabályok megfelelő és pontos alkalmazását. A Bizottság felel az uniós jog helyes alkalmazásának biztosításáért, jogában áll a jogsértések megszüntetése érdekében lépéseket tenni, továbbá bizonyos esetekben kötelezettségszegéssel kapcsolatos bírósági eljárás iránti keresetet nyújthat be a Bírósághoz. Az EUMSZ 258. cikke szerint: „Ha a Bizottság megítélése szerint egy tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette, az ügyről indokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére. Ha az érintett állam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, a Bizottság az Európai Unió Bíróságához fordulhat.”

Az EUMSZ 260. cikke alapján: „(1) Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét, az adott államnak meg kell tennie az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.

(2) Ha a Bizottság megítélése szerint az érintett tagállam nem teszi meg az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, a Bizottság - miután a tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére - az Európai Unió Bíróságához fordulhat. A Bizottság meghatározza az érintett tagállam által fizetendő átalányösszeg vagy kényszerítő bírság összegét, amelyet az adott körülmények között megfelelőnek ítél. Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy az érintett tagállam nem tett eleget az ítéletben foglaltaknak, a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti.

Ez az eljárás nem érinti a 259. cikket.

(3) Ha a Bizottság a 258. cikknek megfelelően azon az alapon nyújt be keresetet az Európai Unió Bíróságához, hogy az érintett tagállam nem tett eleget valamely, jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetésére elfogadott intézkedései bejelentésére vonatkozó kötelezettségének, a Bizottság, amennyiben megfelelőnek ítéli, meghatározhatja az érintett tagállam által fizetendő átalányösszegnek vagy kényszerítő bírságnak az általa az adott körülmények között megfelelőnek tartott mértékét. Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy jogsértés történt, a tagállamot - a Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó mértékű - átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti. A fizetési kötelezettség az Európai Unió Bíróságának ítéletében megállapított időpontban válik esedékessé.”

A Bizottságnak tehát jogában áll, hogy az uniós jogból származó kötelezettség megszegése esetén eljárást kezdeményezzen bármely tagállammal szemben az Európai Unió Bírósága előtt, a tagállamok pedig kérhetik a Bizottság valamely aktusának megsemmisítését ugyancsak a Bíróságtól.

2.2. *A kikényszerítés egyik eszköze*

Az uniós jog megsértésének több esetköre is van. Előállhat, hogy a tagállamok nem szentelnek megfelelő figyelmet a jog helyes értelmezésére és alkalmazására, vagy késedelmesen hajtják végre, illetve nem jelentik be a nemzeti átültető intézkedéseket. Az értelmezésbeli különbségek és nehézségek regionális és helyi szinten is előfordulhatnak. A Bizottságnak ugyanakkor több eszköz áll a rendelkezésére, hogy megelőzze, vagy adott esetben szankcionálja a jogsértéseket, azaz kikényszerítse az uniós jog teljes körű érvényesülését az Unión belül.

2.2.1. Megelőzés – informális eljárások

Az uniós jog megsértésének megelőzését célzó bizottsági tevékenység informális tárgyalásokban ölt testet, mellyel együtt az uniós jog követésére biztatja a tagállamokat, vagy véleményeket, ajánlásokat, valamint jogilag kötő erővel bíró határozatokat, rendeleteket is bocsát ki.

A már megsértett uniós jog esetében a természetes és a jogi személyek a jogsértés orvoslását kérhetik. Ennek egyik eszköze az előzetes döntéshozatali eljárás, másik eszköze a panasz, melynek jogalapját az EUMSZ 227. cikke biztosítja¹.

Ki kell térni továbbá az uniós jog hatékony érvényesülését elősegítő, speciálisan erre létrehozott vitarendezési fórumra, a SOLVIT-ra², mely az uniós polgárok és vállalkozások számára áll rendelkezésre. Ezáltal lehetőség nyílik az uniós jog megfelelő alkalmazásával kapcsolatos vitás kérdések gyorsabb, rugalmasabb kezelésére, tagállami hatóságok közvetlen bevonásával. A magánszemélyek, vállalkozások kérhetik, hogy a saját tagállamuk vegye fel a kapcsolatot egy másik tagállam SOLVIT-központjával, így utóbbinak 10 hét áll a rendelkezésére, hogy a belső piaci szabályoknak megfelelő megoldást javasoljon a felvetett problémára. Az eljárásban tehát két SOLVIT-központ vesz részt, a szakaszokra nem térek ki, de megállapítható, hogy a rendszer 2002. júliusi indulása óta folyamatosan emelkedett az ügyek száma, a magyar központot mind magyar vonatkozású ügyben, mind illetékesként megkeresték már és járt is el. A gyorsaságon túl a vitarendezési fórum ismerve, hogy az eljárása illetékmentes.

1 Az EUMSZ 227. cikk értelmében petícióval lehet fordulni az Európai Parlamenthez, mely megvizsgálja, hogy kötelezettségszegési eljárást indítson-e az adott tagállam ellen. A petíciót adott esetben továbbítja a Bizottsághoz is.

2 A SOLVIT = az uniós országok és Izland, valamint Lichtenstein és Norvégia közigazgatási hatóságai által nyújtott, elsődlegesen online szolgáltatás. Főbb területei: külföldi munkavállalás, családi ellátások, nyugdíjfolyósítás, egészségbiztosítás, oktatáshoz való hozzáférés, szakmai képesítések elismertetése, vízumproblémák, stb. Ugyanakkor nem terjed ki a szolgáltatás kártérítési ügyekre, bírósági ügyekre, valamint cégek közötti vitákra és fogyasztóvédelmi problémákra sem.

2.2.2. Előzetes döntéshozatali eljárás

Ugyancsak az uniós jog érvényesülését szolgálja a tagállami jogsértések feltárásának és orvoslásának hatékony eszköze az előzetes döntéshozatali eljárás (EUMSZ. 267. cikke). Az előzetes döntéshozatali eljárás megindítására a természetes és jogi személyek is jogosultak, legtipikusabb azonban az, hogy a tagállami bíróságok kezdeményezik az uniós jog egy adott részének pontos meghatározása végett - például annak érdekében, hogy ellenőrizhessék: a nemzeti szabályozásuk mennyiben van összhangban az uniós joggal. Ezzel a lehetőséggel egyre többen élnek, Magyarország kifejezetten az élen áll ebben. Az előzetes döntéshozatali eljárásnak célja lehet továbbá valamely uniós jogi aktus érvényességének vizsgálata. Hangsúlyozni kell, hogy a Bíróság nem pusztán véleményt nyilvánít, hanem indokolással ellátott ítélettel vagy végzéssel határoz. Azt a nemzeti bíróságot, amely a határozat címzettje, az előtte folyó jogvita eldöntésekor köti ez az értelmezés. A Bíróság ítélete a tartalmilag hasonló kérdésben eljáró más nemzeti bíróságokat is köti.

2.2.3. Kötelezettségszegési eljárás

Tagállami jogsértés esetén a tagállammal szemben több eszköz is áll a rendelkezésre. Ezek körébe tartozik a kötelezettségszegési eljárás (EUMSZ. 258. cikk) megindítása, mely a Bizottság hatásköre, s melynek keretén belül a Bizottság a Bíróságtól annak megállapítását kérheti, hogy az adott tagállam nem tett eleget a Szerződésekből, vagy valamely uniós jogi aktusból fakadó kötelezettségének. Ennélfogva, ez is az uniós jog érvényesülése kikényszerítésének egyik eszköze.

A kötelezettségszegés megállapítása objektív körülmény. Nem számítanak az alperes tagállam érdekkörében felvetődő szubjektív tényezők. Nincs jelentősége ilyen szempontból a jogsértés szándékosságának, véletlenségének, sem annak, hogy a megállapított kötelezettségszegés egyszeri vagy ismétlődő jellegű, csekélyebb súlyú vagy kirívó. A Bizottságnak nem kell további „bizonyítást” szolgáltatni, hogy milyen megfontolásból indította meg az eljárást, milyen okból nyújtotta be a keresetet. A keresetindításhoz fűződő érdekét a kérelmezőnek nem kell bizonyítania.

2.3. Milyen esetekben van helye a kötelezettségszegési eljárás megindításának?

A Bizottság a tagállammal szemben akkor indíthat kötelezettségszegési eljárást, amennyiben a tagállam nem tesz eleget az irányelv-átültetési kötelezettségének, vagy elmulasztja értesíteni a Bizottságot olyan intézkedés meghozataláról, mellyel átültetik egy irányelv rendelkezéseit, vagy felhívás ellenére nem szünteti meg a tagállam az uniós jog Bizottság által vélelmezett megsértését eredményező helyzetet (tartalmi jogsértés). A tagállamok jogsértéseinek alábbi esetei lehetnek:

- elsődleges és a másodlagos uniós jog megsértése
- együttműködési kötelezettség megszegése
- nemzetközi szerződés megszegése
- általános elv megsértése
- jogalkotással, vagy annak elmulasztásával elkövetett jogsértés
- a tagállamok által kötött nemzetközi szerződés megsértése
- közigazgatási gyakorlattal elkövetett jogsértések
- „általános és tartós” jogsértések
- tagállami jogsértések egyéb formái (pl.a nemzeti ítélkezési gyakorlat nem konzisztens az uniós gyakorlattal)

2.4. *Az eljárás menete*

Az eljárást kezdeményezheti a Bizottság és a tagállamok is, hivatalból is indítható, vagy bejelentésre is. Bejelentésre jogosult természetes- vagy jogi személy, uniós intézmény, szerv, vagy egy másik tagállam. A Bizottság Főtitkársága iktatja a beérkező panaszt és a beérkezést követő 15 napon belül átvételi elismervényt állít ki. Amennyiben a Bizottság kötelezettségszegési eljárás mellett dönt, felveszi a kapcsolatot a jogsértéssel érintett tagállam hatóságaival. A Bizottság törekszik arra, hogy a panasz beérkezését követő 12 hónapon belül döntés szülessen az ügyben, hogy indít-e eljárást.

A kötelezettségszegési eljárás két egymástól elkülönített, de egymást feltételező szakaszból áll: a pert megelőző és a Bíróság előtti szakaszból, eljárásból. Ezt azonban megelőzi 2008-tól az EU-Pilot eljárás, melyre az EU-Pilot rendszeren keresztül kerül sor. A rendszer működéséről pozitív értékelés látott napvilágot 2010-ben³, melyben a Bizottság és a tagállamok közötti együttműködés hatékonysága és gyorsasága, mint eredmény, került hangsúlyozásra. Az eljárás egyeztető eljárás és informális.

A Bizottság állásfoglalása szerint, ha egy tagállam kötelezettségét nem teljesítette, az ügyről indokolással ellátott véleményt ad, a felszólító levél megküldését követően és miután a tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére.

A pert megelőző eljárás több lépcsőből áll (a felszólító levél kibocsátása, tagállami válasz, kiegészítő hivatalos felszólítás, indokolással ellátott vélemény, további tagállami válasz), melyek közül az EUMSZ. 258. cikkében nevesített indokolással ellátott vélemény a keresetlevél benyújtását megelőző végső állomás.

Ezt követi a bírósági eljárás, mint következő szakasz.

Az EUMSZ 259. cikke szerint „Bármely tagállam az Európai Unió Bíróságához fordulhat, ha megítélése szerint egy másik tagállam a szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette. Mielőtt egy tagállam keresetet nyújt be egy másik tagállam ellen a Szerződésekből eredő valamely kötelezettség állítólagos megsértése miatt, az

3 lásd: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-226_hu.htm

ügyet a Bizottság elé kell terjeszteni. A Bizottság indokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államoknak lehetőséget biztosított arra, hogy kontradiktórius eljárás keretében szóban és írásban nyilatkozzanak. Ha a Bizottság az ügy előterjesztésétől számított három hónapon belül nem ad véleményt, a vélemény hiányától függetlenül az ügyben az Európai Unió Bíróságához lehet fordulni”.

3. Statisztika

3.1. *Egységes piaci eredménytábla*

Az uniós jog tagállami betartását semmi sem mutatja jobban, mint az egységes piaci eredménytábla, melyet évente tesz közzé a Bizottság. Az eredménytábla részletes képet ad az uniós egységes piacára vonatkozó jogszabályok végrehajtásának helyzetéről az adott évben. Kiértékeli, hogy alkalmazzák a tagállamok az uniós jogszabályokat és milyen előrehaladást érnek el a nyitott és integrált piacok létrehozása terén. Kiolvasható továbbá a jelentésből, mik azok a területek, ahol további tevékenység szükséges a kívánt cél eléréséhez, hogy a tagállamok miként hajtják végre az uniós szabályokat, hogy haladnak a nyitott és integrált piacok létrehozása (pl. a közbeszerzés, az áruk és szolgáltatások kereskedelme) terén, hogyan kezelik a külföldi munkavállalókat érintő adminisztratív kérdéseket, miként járulnak hozzá az uniós szintű irányítási eszközök (pl. az Európa Önökért portál, a Solvit hálózat és az EURES portál) működtetéséhez. 2017-ben a mobilitás és a közlekedés, a környezetvédelem, a pénzügyi stabilitás, a szolgáltatások, valamint a tőkepiacok voltak azok a szakpolitikai területek, amelyeken a legtöbb kötelezettségzegési eljárás indult, ezek a területek azok tehát, melyek több figyelmet igényelnek.⁴

Összességében az eredménytábla évről évre azt mutatja, hogy van még mit tenni az uniós jog betartása terén. Míg a személyek, szolgáltatások, áruk és a tőke szabad mozgását akadályozó tényezők megszűnőben vannak, addig egyes szektorokban a helyzet stagnál, vagy romlik. A 2017-es teljesítményük alapján a tagállamok 152 zöld, 135 sárga és 49 piros lapot kaptak. A lapok színe azt jelzi, hogy a tagállamok mely területeken teljesítettek kiválóan (zöld lap), átlagosan (sárga lap) vagy átlag alatti szinten (piros lap). Az áttekintésből kiderül, hogy előrelépés történt a szakmai képezések kölcsönös elismerése, az egységes piachoz kapcsolódó szabályok és az egységes piac megfelelő gyakorlati működését támogató eszközök fejlesztése terén. Az eredménytábla előző évi kiadásához képest viszont több piros lapot kellett kiosztani az áruk és szolgáltatások határon átvéelő kereskedelme, a közbeszerzési rendszerek igazságossága és a kötelezettségzegési eljárások száma kapcsán.

4 forrás: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/

3.2. *Az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló éves jelentés*

Az eredménytáblát általában egy napon teszik közzé az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló éves jelentéssel is. A 2017. évi adatok alapján a folyamatban lévő kötelezettségzegési ügyek száma kismértékben (5,91%-kal) csökkent az előző évhez képest. A 2016-ban elért ötéves csúcs után tehát 2017-ben csökkenés kezdődött az ügyek száma terén. Azonban az uniós jog megfelelő alkalmazásának minden egyes elmulasztása azzal jár, hogy a polgárok és a vállalkozások elesnek az európai jogszabályok szerint őket megillető jogoktól és előnyöktől.

A késedelmes átültetéssel kapcsolatosan indított eljárások száma nagymértékben csökkent: 34%-al⁵. Az időben és helyesen történő átültetés megkönnyítése érdekében a Bizottság – mint korábban is – támogatást nyújtott a tagállamoknak: végrehajtási terveket, témaspecifikus honlapokat és iránymutatásokat bocsátott rendelkezésre, valamint lehetővé tette a bevált módszerek szakértői megbeszélések keretében történő megosztását. Például az általános adatvédelmi rendelet (GDPR) 2018. május 25-i hatálybalépésére készülve a Bizottság már 2018 januárjában részletes iránymutatást tett közzé, hogy ily módon segítse a tagállamokat az új szabályok időben történő alkalmazásában.

Hangsúlyozni kell Magyarország vonatkozásában, hogy 2017. év végi adatok alapján mind a nemzeti jogba való késedelmes átültetéssel kapcsolatos, mind a nem megfelelő átültetés vagy alkalmazás kapcsán folyamatban lévő eljárások mennyiségét tekintve a legalacsonyabbak között volt: 27 folyamatban lévő ügy (7 ügy 2017-ben indult, 3 ügy pedig befejeződött). Magyarország vonatkozásában a problémás ágazatok a légi közlekedés, a szolgáltatások és a környezetvédelem.

4. Magyarországgal szembeni – aktuális, kiemelt figyelmet érdemlő – kötelezettségzegési eljárások

Magyarországgal szemben jelenleg 44 kötelezettségzegési eljárás van folyamatban. A teljesség igénye nélkül, kiemelve talán a legnagyobb média- és sajtófigyelmet kapott ügyeket, a jelen fejezetben a 2017. decemberében elindított három – lex CEU, a migráns kvóta és a civil törvény kapcsán indított - eljárások kerülnek bemutatásra, valamint a legutóbb bírósági szakaszba fordult, a „Stop Soros”-al kapcsolatos eljárás.

5 forrás: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu28-factsheet-2017_en.pdf

4.1. *A lex CEU*⁶

2017. április 11-én írta alá Áder János köztársasági elnök a felsőoktatási törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvényt (lex CEU néven vált ismertté), amely alapján többek között a jövőben akkor működhet oklevelet adó unión kívüli külföldi felsőoktatási intézmény Magyarországon, ha működésének elvi támogatásáról államközi szerződés rendelkezik, rendelkeznek külföldön is székhellyel, ahol államilag is elismert, tényleges képzést folytatnak, valamint az oktatási hivatal engedélyezte a működését.

A módosítást vizsgálta a Velencei Bizottság⁷. Álláspontja szerint a törvénymódosítás rohamtempóban történt, így nem volt lehetséges az érintettek bevonása a folyamatba, továbbá – bár nem nevezi meg konkrétan a törvény – kifejezetten a CEU-ra vonatkozik a már működő intézmények közül, rá róna komoly terheket. A Bizottság véleményében leírta, hogy bár a külföldi felsőoktatási intézmények működésének engedélyezése, a feltételek megállapítása az állam szuverén joga, és a magyar szabályozás alapvetően megfelel az uniós gyakorlatnak, ugyanakkor „rendkívül problematikus” a szigorú jogi követelmények és a szoros határidők miatt a jogállamiság és az alapvető jogok szempontjából. Ajánlásában megfogalmazta, hogy a már működő intézményekre ne vonatkozzon a jogszabály módosítás, valamint ne tiltsák meg, hogy különböző nyelveken is ugyanazt jelentő neve legyen.

Az jogszabályra vonatkozó egyetlen módosítás a határidőt érintette: 2019. január 1-re módosították a határidőt, ameddig a feltételeket teljesíteniük kell az intézményeknek.

A lex CEU néven elhíresült törvényjavaslat alapján 2018 márciusában a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság a képzés magyar nyelvű részére (Közép-Európai Egyetem) az akkreditációt megadta 2022. december 31-ig, ugyanakkor az angol nyelvű, amerikai végzettséget is biztosító moduloké még függőben van. Bár a CEU tavaly ősszel már eleget tett a jogszabályi feltételeknek, megállapodást kötött a New York állambeli Bard College-dzsal, azonban a magyar kormány nem írta még alá a megállapodást.

A Bizottság a Velencei Bizottság ajánlására is figyelemmel megvizsgálta a törvénymódosítást. 2017 áprilisában informális szakaszba lépett a kötelezettségszegési eljárás azzal, hogy a Bizottság tájékoztatást kért a Kormánytól.

Az eljárás 2017 júliusában a Bizottság indokolással ellátott véleményének megküldésével a második szakaszába lépett, mely lezárult 2017 decemberében az EUB-hez benyújtott keresettel, mivel Magyarország fenntartotta álláspontját a felszólító levélre, az indokolással ellátott véleményre, valamint a kiegészítő indokolással ellátott

6 A Bizottság 2017. április 26-án adta ki a hivatalos felszólítását, július 13-án az indokolással ellátott véleményét, melyet október 4-én kiegészítő indokolással ellátott vélemény követett. Ezt követően 2017. december 7-én fordult a Bírósághoz. A kötelezettségszegési eljárási száma: 20172076.

7 A Velencei Bizottság az Európa Tanács tanácsadó testülete

véleményre adott válaszában, és a törvény módosítására sem került sor. A Bizottság szerint a felsőoktatási törvény a módosítás révén aránytalanul korlátozza az EU-n belüli és azon kívüli egyetemek tevékenységét azáltal például, hogy megszabja, hogyan hívhatnak egy egyetemet, vagy csak akkor végezhet külföldön oktatási tevékenységet, ha az anyaországban is végez hasonlót. A Bizottság a keresetet azzal az indokolással indította, hogy a módosított törvény nem egyeztethető össze a felsőoktatási intézmények szolgáltatásnyújtási szabadságával és azon szabadságával, hogy az Unió területén bárhol letelepedjenek. Emellett a Bizottságnak továbbra is az a véleménye, hogy az új szabályozás ellentétes a tudományos szabadsághoz való joggal, az oktatáshoz való joggal és a vállalkozás szabadságával – amelyeket az Európai Unió Alapjogi Chartája biztosít –, valamint az Unió nemzetközi kereskedelmi jog szerinti jogi kötelezettségeivel. A Bizottság 2017 áprilisában indította meg a kötelezettségszegési eljárást Magyarország ellen. Magyarország álláspontja szerint a kifogásolt jogszabály csak unión kívüli egyetemekre vonatkozik, így az EUB-nak nincs hatásköre dönteni az ügyben. A törvények egyformán vonatkoznak mindenkire. Van olyan EU-,n kívüli felsőoktatási intézmény, mely eleget tett a követelményeknek, így a feltételek nem lehetetlenek. A határidőt meghosszabbították, a benyújtott kérelmet a szakemberek vizsgálják.

A felsőoktatási törvénnyel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság álláspontja is újszerű: az európai alkotmányos párbeszéd jegyében felfüggesztette⁸ az előtte alaptörvényellenesség megállapítása és megsemmisítése iránt folyamatban lévő eljárást, mivel „az indítványokban megjelölt alapjogok szoros tartalmi érintkezésben vannak az Európai Unió Chartájában rögzített alapjogokkal.” A kérelmező álláspontja szerint a törvény sérti a törvény előtti egyenlőséget és a visszaható hatály tilalmába ütközik. Az AB végzésében hivatkozott korábbi határozatában már kifejtettekre, miszerint a „részére fenntartott felülvizsgálati lehetőséget az együttműködési kötelezettségre tekintettel, az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva kell alkalmazni”⁹ A testület a jelen ügyben arra a következtetésre jutott, hogy döntéséhez be kell várnia az EUB előtt folyamatban lévő ügy befejezését.

4.2. *Migráns kvóta*¹⁰

A 2003-ban elfogadott Dublin II rendelet¹¹ célja „gyorsan meghatározni a tagállam

8 IV/1810/2017. sz. végzés

9 22/2016. (XII. 5.) AB határozat 49. pontja; német Alkotmánybíróság Solange II. ítélete és a 2 BvR 2735/14. sz. határozata

10 A Bizottság 2017. június 14-én adta ki a hivatalos felszólítást, július 26-án az indokolással ellátott véleményét, míg 2017. december 7-én fordult a Bírósághoz. A kötelezettségszegési eljárás száma: 20152201.

11 Az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog

felelősségét [egy menedékkérésben]” és egy menedékkérőt abba a tagállamba irányítani.” A felelős általában az a tagállam, melyen át a menedékkérő belépett az EU területére. A rendelet egyik fő célja volt azt megakadályozni, hogy egy kérelmező egyszerre több tagállamban is benyújtson kérelmet. Egy másik célja a „keringő” menedékkérők számának csökkentése. A Dublin II-t 2008-ben a Dublin III követte, mely áttörést nem hozott. Ugyanúgy megmaradtak azok a problémák, amiket már a Dublin II hatálya alatt is feltártak: miszerint több pontban akadályozza a menedékkérők személyes jogainak vagy jólétének biztosítását, egyes esetekben még a menedékkérelmük megfelelő elbírálását is, annak elismerése esetén a hatékony védelmet és bizonyos gondokat okoz a tagállamok között egyenlőtlenül eloszló menedékkérelmek miatt is. A rendelet alkalmazása továbbá jelentősen hátráltathatja a kérelmek benyújtását és ez azt eredményezheti, hogy egyes kérelmek sohasem kerülnek elbírálásra. A menedékkérők kényszerű átszállítása a megállapított felelős országokba olyan problémákat hordoz, mint családok szétválasztása vagy az átszállítás elleni fellebbezés hatékony lehetőségének megtagadása. A dublini rendszer továbbá növeli a nyomást az EU külső határrégióin, ahol a menedékkérők túlnyomó többsége belép az EU területére és mely államok gyakran még kevésbé képesek a menedékkérők támogatására és védelmére.

A dublini rendszerrel az EU további célja az volt, hogy ösztönözze a tagállamokat, emeljék egy szintre a menekültügyi ellátórendszereiket, hogy ne legyen értelme a tagállamok között vándorolni. Ezért egy menedékkérő kérelmét ott kell elbírálni, ahol belépett az unió területére.

Az élet felülírta a rendszert. 2015 júniusában naponta több ezer migráns érkezett a görög és az olasz tengerpartokra, akiknek az elhelyezése e két államnak komoly problémát okozott. A dublini rendszer tehát egyértelműen megbukott: hátrányos a peremállamok számára, valamint azon tagállamok is küszködnek, ahol magasabb a szociális ellátórendszer. A problémák megoldását uniós szintre terelték, melynek eredményeképpen az uniós országok kormányainak vezetői úgy döntöttek, hogy az éves szinten közel 40.000, nemzetközi védelemre szoruló személyt ideiglenesen más államokban helyezze el. Megállapodtak abban, hogy valamennyi tagállam konszenzus alapján bejelenti, hány fő befogadására tesz felajánlást. Magyarország nem tett felajánlást – több másik tagállam egyetemben, így a szeptember 22-én a belügyminiszterek tanácsa eldöntötte, hogy további 120.000 embert áthelyeznek, és megállapítják, melyik tagállamnak, mennyi migránst kell befogadnia. Magyarország kvótája így lett 1294 fő azzal, hogy a szűrést a tagállam maga végezheti el, és az uniótól 6000 eurót kap fejenként az adott állam.

2017. szeptemberében – többek között Magyarország által is indított eljárások végén – született ítélet megerősítette a kvótarendszerről szóló tanácsi döntés érvényességét, azonban Magyarország továbbra sem jelezte, hogy hozzájárul majd az áthelyezési

iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet.

határozat végrehajtásához.

4.3. *A civil törvény*¹²

2017. június 13-án fogadta el a parlament a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvényt¹³, melynek alapján a törvény hatálya alá tartozó szervezetek (egyesületek és alapítványok) 15 napon belül kötelesek bejelenteni a nyilvántartó bíróságon külföldről támogatott szervezetté válásukat, ha a tárgyévi támogatás összege eléri a 7,2 millió forintot¹⁴. A Velencei Bizottság észrevétele alapján a törvényben rögzítésre került, hogy nem kell közzétenni a támogató személyes adatait, amennyiben az adott támogató által nyújtott összeg a tárgyévben összesen nem haladja meg az 500.000 Ft-ot. A bejelentési kötelezettség elmulasztása a nyilvántartásból való törlést is eredményezheti.

A bejelentésen túl valamennyi közleményükben, sajtó-anyagukban és weboldalukon is „külföldről támogatott szervezetként” kell magukat feltüntetniük.

Az Európai Bizottság álláspontja szerint a törvény nem felel meg az uniós jognak. Hangsúlyozta, hogy a civil társadalom a demokratikus társadalmak alappillére, így tevékenységüket indokolatlanul korlátozni nem szabad. A Bizottság három pontban kifogásolta a törvényt:

- indokolatlanul beavatkozik az Alapjogi Chartában lefektetett alapvető jogokba, különösen az egyesülés szabadságához fűződő alapjogot sérti. Ugyanis a törvény akadályozhatja a civil szervezetek forrásgyűjtését, korlátozva feladataik ellátására való képességüket.
- indokolatlanul és aránytalanul akadályozza a tőke szabad áramlását az Unión belül. „A nyilvántartásba vételi, bejelentési és nyilvánosságra hozatali követelmények diszkriminatívak, valamint adminisztratív és reputációs terhet jelentenek az érintett szervezetek számára. Az említett intézkedéseknek elrettentő hatásuk lehet a külföldi adományokra, az érintett civil szervezetek számára pedig megnehezítik az ilyen támogatáshoz való hozzájutást.”
- a magánélet és a személyes adatok védelméhez való jog tiszteletben tartása tekintetében is aggályos. „Nem alakít ki megfelelő egyensúlyt az átláthatósághoz fűződő érdekek, valamint az adományozók és a kedvezményezettek személyes adataik védelméhez való joga között. Ez különösen arra a követelményre vonatkozik, hogy közölni kell a magyar hatóságokkal az ügyletek pontos számát és az

12 A Bizottság 2017. július 13-án küldte meg a hivatalos felszólítást, október 4-én az indoklással ellátott véleményt, majd 2017. december 7-én fordult az EUB-hez. A kötelezettség-szegési eljárás száma: 20172110.

13 2017. évi LXXVI. törvény a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról.

14 A pénzmosás elleni törvényben meghatározott összeg kétszerese. Nem kell beszámítani az EU-s forrásból a költségvetésen keresztül érkező pénzüsségeket.

adományozókkal kapcsolatos, részletes információkat, amelyeket azt követően a hatóságok nyilvánosságra hoznak.”

Mind a felszólító levél, mind az indokolással ellátott vélemény a fenti aggályokat tartalmazta. A válaszokat a Bizottság nem tartotta megfelelőnek, így megindította a peres eljárást az Bíróságon Magyarországgal szemben¹⁵.

Valamennyi fentiekben említett eljárások kapcsán meg kell jegyezni, hogy a sérelmezett jogszabályok AB elé is kerültek – a felsőoktatási, és a civil törvénnyel szemben indított alkotmányossági vizsgálat jelenleg is folyamatban van. Érdekessége az ügyeknek, hogy eljárásait az AB felfüggesztette az EUB döntéséig. Ez eddig példa nélküli gyakorlat, az AB-t ugyanis nem köti az ítélet.

4.4. *A „Stop Soros”, valamint a menekültügyi és visszatérési jogszabályok¹⁶*

Az új – a magyar hatóságok által „Stop Soros” néven említett – törvénycsomag bűncselekménnyé nyilvánítja, ha nemzeti, nemzetközi és nem kormányzati szervezetek nevében bárki bármiféle segítséget kínál a Magyarországon menedékjog vagy tartózkodási engedély iránti kérelmet benyújtani kívánó embereknek. A Bizottság 2018. július 19-én küldött felszólító levelet Magyarországnak az új magyar jogszabályokra vonatkozóan.

A Bizottság először 2015 decemberében indított kötelezettségzegési eljárást a menekültügyi szabályozás miatt. A mind adminisztratív, mind pedig politikai szinten folytatott többszöri egyeztetést és egy kiegészítő felszólító levelet követően a Bizottság 2017 decemberében indokolással ellátott véleményt küldött. A magyar hatóságok válaszában elemzését követően a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a felvetett aggályok többségére nem született megoldás, ezért úgy határozott, hogy keresetet indít Magyarország ellen. A Bizottság szerint a magyar jogszabályok az alábbiak tekintetében összeegyeztethetetlenek az uniós joggal:

- Menekültügyi eljárások: bár az uniós jog lehetőséget nyújt a tagállamoknak arra, hogy a külső határokon tranzitónákat hozzanak létre, a magyar jogi szabályozás nem felel meg a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv¹⁷ követelményeinek, mivel csak az ilyen tranzitónákon belül engedélyezi a menedékjog iránti kérelmek benyújtását, ahol csak korlátozott számú személy számára és túlságosan hosszú várakozási idő után teszik lehetővé a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférést. A

15 A Bizottság 2017. július 13-án bocsátotta ki a hivatalos felszólítását, majd október 4-én adta ki az indokolással ellátott véleményét, végül 2017. december 7-én fordult az EUB-hoz.

16 2018. július 19-én valamennyi tárgyban hivatalos felszólítást küldött a Bizottság. A kötelezettségzegési eljárások száma: 20182247, és 20180183, 20180184.

17 az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról

Magyarország által alkalmazott határon folytatott eljárás nem felel meg az uniós jognak, mivel nem tartja tiszteletben azt, hogy legfeljebb négy hétig tartható valaki egy tranzitközpontban, továbbá az eljárás nem biztosít külön garanciákat a kiszolgáltatott helyzetben lévő kérelmezők számára. Magyarország a területén belül nem teszi lehetővé a menekültügyi eljárások tényleges igénybevételét, mivel az irreguláris migránsokat visszakísérik a határ másik oldalára, még akkor is, ha azok menedékjogot szeretnének kérni.

- Befogadási feltételek: A Bizottság megítélése szerint a menedékkérőknek a tranzitónákban a vonatkozó eljárási garanciák tiszteletben tartása nélkül történő, meghatározatlan idejű fogva tartása sérti a befogadási feltételekről szóló irányelv¹⁸ rendelkezéseit.
- Visszatérés: a magyar jogi szabályozás nem felel meg az EU visszatérési irányelvének¹⁹, mivel nem biztosítja azt, hogy a kiutasítási határozatokat az egyes esetekre vonatkozóan rendeljék el, és azokban feltüntessék a jogorvoslati lehetőségeket. Ennek következtében fennáll annak kockázata, hogy a migránsokat megfelelő biztosítékok nélkül küldik vissza, megszegve a visszaküldés tilalmának elvét.

A Bizottság álláspontja szerint a „Stop-Soros” törvénycsomag az egyéni szabadságokat korlátozó rendelkezéseket is tartalmaz, mivel ezek kimondják, hogy az ezen jogi rendelkezések értelmében büntetőeljárás alá vont személyeknek tilos megközelíteniük a Magyarország határain elhelyezkedő tranzitónákat, ahol a menedékkérőket fogva tartják. A tilalom megszegéséért kiróható szankciók az ideiglenes elzárástól az akár egy évig terjedő szabadságvesztésig és az országból való kiutasításig terjednek. Emellett az új jogszabály és egy alkotmánymódosítás révén a menedékjog iránti kérelmek elfogadhatatlanságára vonatkozó új indokot vezettek be, amely oly módon korlátozza a menedékjogra való jogosultságot, hogy az csak azon személyekre vonatkozik, akik közvetlenül olyan területről érkeztek Magyarországra, ahol életük vagy szabadságuk veszélyben forog.

A Bizottság szerint aggályok merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy az új magyar jogi rendelkezések összeegyeztethetők-e az uniós joggal az alábbiak tekintetében:

- A menedékjog és a tartózkodási engedély iránti kérelmekhez segítséget nyújtó tevékenységek bűncselekménnyé nyilvánítása csorbítja a menedékkérők azon jogát, hogy kommunikálhatnak az érintett nemzeti, nemzetközi és nem kormányzati szervezetekkel, és segítséget kaphatnak azoktól. Ez sérti a menekültügyi és a befogadási

18 az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogására vonatkozó szabályok megállapításáról

19 az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról

irányelvet is. A Bizottság álláspontja szerint továbbá a törvény indokolatlanul korlátozza az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogát, és nem veszi kellőképpen figyelembe az eljárási garanciákat, illetve az érintett személyek jogait, mely sérti az EUMSZ 20. cikkét és 21. cikkének (1) bekezdését és az Alapjogi Chartát.

- A menedékjog iránti kérelmek elfogadhatatlansága kapcsán a Bizottság szerint az új, az uniós jogban nem szereplő indok bevezetése sérti a menekültügyi irányelvet, továbbá az Alapjogi Chartát.

A Bizottság felszólító levelet küldött Magyarországnak, hogy tegyen eleget az uniós Szerződés, az uniós jogszabályok és az Alapjogi Charta szerinti kötelezettségeinek. A felszólító levél alapján a magyar hatóságok a rendelkezésre álló két hónap alatt nem tették meg a szükséges intézkedéseket, így a Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió Bírósága elé idézi Magyarországot. A magyar hatóságok válaszána megvizsgálása után a Bizottság úgy véli, hogy továbbra sem sikerült eloszlatni a felmerült aggályok többségét. A Bizottság szerint a magyar jogszabályok a menekültügyi eljárások, a befogadási feltételek, valamint a visszatérés szabályozása tekintetében összeegyeztethetetlenek az uniós joggal.

5. Az EUB aktivizmusa

A fenti jogviták kiemelt figyelmet érdemelnek, már csak politikai természetük miatt is. Az ügyek kimenetele szempontjából pedig lehet találgatni, hogy az EUB miként fog dönteni. A lehetséges döntések mérlegelése pedig felveti a bírói, bírósági aktivizmus kérdését is, mely a fentiekben bemutatott, Bíróság előtt lévő ügyek eldöntése szempontjából érdekes.

5.1. *Aktivizmus*

A bírói aktivizmus kapcsán Anthony Arnall az alábbiakat rögzíti: „Olyan bíróság, amely nem megfelelő magatartást tanúsít, mivel visszaélve hatalmával túlterjeszkedik a bírói funkció (hatáskör) korlátain.”²⁰

Az Európai Bíróság esetében mindenekelőtt a Szerződések szövegétől való elrugaszkodást, annak „kreatív értelmezését”, illetve az Unió jogalkotó szervei, valamint a tagállamok hatásköreibe való illetéktelen behatolást róják fel. Ez utóbbi esetben a vád úgy is megfogalmazódik, hogy a Bíróság az Unió és egyúttal saját hatáskörét terjeszti ki „önhatalmúlag” a tagállamok rovására. Kétségtelen, hogy az uniós jog a Bíróság esetjoga nyomán olyan területekre is behatolt, olyan területeken is korlátokat állított, amelyek a tagállamok hatáskörébe tartoznak (‘pervasive effects of federalism’).

20 A.ARNALL: Judicial Activism and the European Court of Justice: How Should Academics Respond?

A bírói aktivizmus olyan bírákat, bírói ítéleteket, illetve bíróságokat jelöl, akik, illetve amelyek túllépnek a bírói funkció határán, és a törvényhozó, netán az alkotmányozó pozícióját bitorolják. Az aktivista bíró (az aktivista bíróság) a jog értelmezése, illetve alkalmazása helyett úgy alkot jogot, hogy a saját preferenciáira alapoz, olyan célok elérését szolgálja, amelyek nem esnek egybe a politikai döntéshozók aktuális akaratával. Az aktivizmus fenti meghatározása az Unióban mindenekelőtt a tagállamok mint az alapszerződések urai, a tagállamok mint szuverenitásukat tagállamként is megőrző entitások, illetve az uniós jogalkotó szervek kompetenciáiba történő illetéktelen behatolásaként merül fel. Gyakori kritika éri a Bíróságot, hogy teleologikus értelmezéssel a saját – többnyire erősen integracionista – preferenciáit érvényesíti.

5.2. *Az aktivizmus hajtóerői*

Az aktivizmus hajtóerőit keresve az uniós jog egységes és hatékony érvényesítésének (az uniós jogrend építése) biztosítását, a belső piac építésének és fenntartásának elősegítését, valamint az alkotmányosodás (alapjogok, intézményi egyensúly) támogatását azonosítják. Az első nevesebb dán jogtudós Hjalte Rasmussen volt, aki 1986-ban megjelent könyvében²¹ azzal „vádolta” az Európai Bíróságot, hogy túlmegy a számára adott bírói hatáskörön, és aktivista módon a saját politikai programjának megfelelő ítéleteket hoz. Az ilyen bíraskodás kikezdeheti az adott bíróság autoritását és legitimitását. Jason Coppel és Aidan O’Neill 1992-ben azt állították, hogy az Európai Bíróság alapjogvédelmi ítélezési gyakorlata valójában nem az alapjogokért van, hanem a Közösség tagállamok feletti befolyásának növelését és ezzel a Közösségen belüli jogi integrációt szolgálja²².

Egy másik nagyhatású kritikai felszólamlás Sir Patrick Neill nevéhez fűződik, aki a Lordok Háza számára készített 1995-ös tanulmányában vádolta aktivizmussal az Európai Bíróságot²³. A jogi és a politológiai irodalomban az Európai Bíróság aktivizmusával kapcsolatban számos érvelés látott napvilágot. Ezek egy része az aktivizmust alapvetően helyteleníti, míg más részük indokoltnak tartja, s vannak, amelyek tagadják a „vád” megalapozottságát, míg ismét mások a kérdés relativizálása mellett szállnak síkra.

2007-ben Rasmussen úgy vélte, hogy „a mind szorosabb unió (ever closer union)” víziójának – az adott politikai körülmények között – hitelvesztése miatt a Bíróságnak újra kell értékelnie tevékenységét. „A bíraskodás függése a szorosabb uniós cél hitelességétől az (integracionista) stratégiát sérülékennyé tette [...] a Bíróság számára megnehezül az eddigi EK-aktivista ítélezési gyakorlatának az eddigiek szerinti folytatása, mivel a vezérlő csillag sokat veszített energiájából.”

21 RASMUSSEN, Hjalte: On law and policy in the European Court of Justice, 1986.

22 Jason COPPEL & Aidan O’NEILL, The European Court of Justice: Taking rights seriously? (Common Market Law Review, 1992.)

23 P. Neill, The European Court of Justice: A case study in Judicial Activism (European Policy Forum, 1995.)

5.3. Az aktivizmus oldalai

Ugyanakkor ennek az aktivizmusnak pozitív hozadéka is vannak. Az EUB a teleológiai értelmezés révén olyan célokat (az integráció elmélyítése, a belső piac kiteljesítése) tételez, tesz jogértelmezése alapjául, amelyeket a tagállamok nem, vagy nem a Bíróság ítéleteiben foglaltaknak megfelelően rögzítettek az alapszerződésekben. A Bíróság ítéletei mondták ki például, hogy az alapvető emberi jogok az uniós jog általános elveiként annak részét képezik. Aktivista ítélet mondta ki – jóval a Szerződésbe foglalás előtt –, hogy a szakképzés a közösségi jog hatálya alá tartozik, és tilos a tagállami hovatartozás szerinti diszkrimináció²⁴. A Bíróság konstruálta a „beleértett hatáskörök elvét”, ami a Közösség külső hatásköreinek a Szerződés szövegén túlmutató kiterjesztését alapozta meg²⁵. Ugyancsak a Bíróság kreativitásának köszönhetjük az uniós jog megsértésével magánszemélyeknek okozott kárért viselendő tagállami kárfelelősség ún. Francovich-elvét²⁶. A Bíróság a Szerződésbe már akkor „beleolvasta” a környezetvédelmet, amikor a tagállamok még nem írták bele²⁷.

Az uniós alapjogok tagállamokbani érvényesülésének megítélése az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatában óhatatlanul a tagállami autonómiát, sőt adott esetben a tagállami alkotmányos identitást érinti, ezért feszültséget generál. Ugyanakkor ahhoz, hogy a Bíróság fellépjen az uniós alapjogok tagállamokbani érvényesülése terén, szükség van az adott tagállami intézkedés és az uniós jog közötti kapcsolatra. Ezt a kapcsoló tényezőt a Bíróság adott esetben maga hozza létre.

A Bíróság aktivizmusa bizonyos értelemben mindig reaktív, hiszen tagállami bíróságok által felvetett valós problémák megoldása során születtek, illetve valódi jogviták eldöntéséhez kapcsolódtak az aktivista ítéletek. Amint Sacha Prechal, az Európai Bíróság bírójának fogalmaz: „Az emberek elfelejtik, hogyan dolgozunk mi itt [...] Először is szükségünk van egy ügyre, hogy valamit tegyünk, ha nincs ügy, és nincsenek a felek érvelései, mi nem tudunk csak úgy üzenni.”²⁸

A bírói szerep másik oldala viszont, hogy ha a hatáskörébe tartozó kérdést (megoldandó jogi problémát) kap, akkor azt meg kell válaszolnia. Nem adni meg a választ a Bíróság számára nem adatik meg.

Ugyanakkor tény, hogy az „aktivista” ítéletek nagytanácsban születnek a Nizzai Szerződés óta. Nem adatik így meg a bírának az, hogy közvetlenül politizáljanak, hiszen 13 fő dönt együtt. Ezt Timmermans²⁹ gyakorlatias érvekkel is cáfolni igyekszik:

24 C- 93/83, Gavier kontra Ville de Liege (1985. február 13.)

25 C- 22/70., Bizottság kontra Tanács (1971. március 31.)

26 C-6/90 és 9/90. sz. egyesített ügyben (1991. november 19.)

27 Bándi Gyula: Környezetjog (Budapest, Szenz István Társulat 2014.)

28 Andreas GRIMMEL: „The European Court of Justice and the Myth of Judicial Activism...” [In: *European Journal of Legal Studies* 2014/2.]

29 Az EUB bírójának 2000-2010 között

„A bírák többsége nem rendelkezik olyan szakmai előélettel, ami különösebben alkalmassá tenné ilyen koncepció megalkotására vagy akár elfogadására. A tagállamok távolról sem potenciális európai integracionista jelöltekkel állítanak.”

Továbbá a Bíróság ítélezési gyakorlatában nemcsak az aktivizmusra, hanem az önmérsékletre (self restraint) is számos példa adódik. Már Rasmussen is utalt ilyen esetekre, amikor tehát a Bíróság – bár megtehetné, hogy pro-közösségi aktivizmusa jegyében ítél – figyelembe veszi a tagállamok érdekeit. Tulajdonképpen a Cassis de Dijon-ügyben hozott ítéletnek is lehet egy ilyen olvasata, hiszen a tagállamok előtt szélesre nyitja a kaput az áruk szabad mozgása korlátozásának igazolása terén (a kényszerítő körülmények köre szélesebb, mint a Szerződésben foglalt kivételeké). Ugyancsak a Bíróság visszalépésére utal a Francovich-felelősség kapcsán a Brasserie du Pêcheur/Factortame-ügyben született ítélet, vagy éppen az az uniós polgárság kapcsán a Bíróság „visszakozására” az uniós polgárság terén.

5.4. Összegzés

Az Európai Bíróság esetében olyan ítéleteket tekinthetünk tehát aktivistaként, amelyek formailag „beleolvastak” az uniós jogba jogintézményeket, jogelveket, tartalmilag az alapszerződések „hiányait” töltötték be, bizonytalan jogfogalmak jelentését adták meg. A Bíróság ilyen „kreatív jogértelmezésének” hajtóerőiként az uniós jog tényleges érvényesülésének elősegítését, az alkotmányos demokrácia követelményeinek érvényesítését és a belső piaci integráció támogatását érthetjük.

A tagállamok és az uniós jogalkotók alapvetően elfogadóan viszonyulnak az első megközelítésben aktivista ítéletekhez, hiszen az ítéletekkel szemben ellenállást nem tanúsítanak, adott esetben ezeket az újításokat beépítik az elsődleges, illetve másodlagos uniós jogba. Az uniós jog egészséges fejlődése rá van utalva a Bíróság kreatív, „aktivista” jogalkotására. Ezért aztán gyakori, hogy az aktivistaként született ítéletek megítélése „megszelídül”, és bírói jogképzéssé (judicial lawmaking) minősül át. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy a Bíróságnak nem szabad visszaélnie jogalkító hatalmával, és amennyire lehet, bele kell gondolnia ítéletei jogi, politikai és gazdasági konzekvenciáiba, hiszen a saját autoritása, illetve legitimitása forog kockán. A Bíróság önmérsékletére (self restraint) különösen nagy szükség van olyan történelmi helyzetben, mint napjainkban, amikor az integrációs szervezet ideológiai alapjai, ezzel a szervezet identitása kérdőjeleződik meg.

Fentiek tükrében tehát kérdéses, hogy a magyar ügyekben milyen ítéletek születnek majd, olyanok, ahol a – napjainkban inkább háttérbe szoruló – bírói aktivizmus van jelen, vagy inkább egyfajta önmérséklet mutatkozik meg majd az ítéletekben?

dr. Rainer Lilla

A BÍRÁK IDŐSZERŰ ELJÁRÁSÁT SEGÍTŐ KIVÁLASZTÁSA ÉS MOTIVÁLÁSA

Absztrakt

A bírósági eljárások időszzerűségével kapcsolatos követelménynek való megfelelés érdekében, Magyarországon évtizedek óta állandó jellegű törekvés a bírósági eljárások gyorsítása és hatékonyabbá tétele, az eljárások ésszerű időn belüli befejezése. A közelmúltbeli jogszabály-módosítások, ezen belül is kiemelten az új polgári perrendtartás megalkotásának elsődleges célja a perhatékonyság, a hatékony és gyors peres eljárások lebetőségének rendszer szintű biztosítása. Ugyanakkor, önmagában egy eljárási kódex – bármennyire is alkalmasak a rendelkezései a megfogalmazott cél, az időszzerű ítélkezés és eljárás megvalósítására – nem elégséges ahhoz, hogy az ésszerű időn belüli, hatékony eljárást megfelelően és eredményesen biztosítani tudja. Ehhez szükséges az is, hogy az eljárási kódexet alkalmazó bírák megfelelően kiválasztottak és az időszzerű eljárásban motiváltak legyenek, ennek hiányában viszont az új Pp. által elérni kívánt cél legalábbis kétséges.

1. Bevezetés

Az ésszerű időn belüli eljárásra vonatkozó kötelezettség igazságszolgáltatási alapelv, amely értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy az igazságszolgáltatás hatékony jogvédelemben részesítse, a hatékonyság pedig magában foglalja, hogy elméleti törekvés szintjén a lehető legrövidebb, de gyakorlati megvalósulását tekintve is ésszerű időn belül szülessen meg a döntés az ügyben. Az Európa Tanács égisze alatt 1950-ben, Rómában elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 6. cikke alapján mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. Emellett - bár az EU valamennyi tagállama tagja az EJEE-nek és ezáltal az abban foglalt alapjogok betartására köteles – az EU megalkotta a saját alapjogi katalógusát, az Alapjogi Chartát. Az Alapjogi Charta által védett jogok egyik csoportja az igazságszolgáltatási alapjogok, ezen belül a 47. cikk¹

1 Alapjogi Charta 47. cikk: A hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog. Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független

által szabályozott tisztességes eljáráshoz és ésszerű időn belüli elbíráláshoz való jog.

Magyarország mind az EJEE-t,² mind az Alapjogi Chartát³ annak hazai törvény-nyel való kihirdetésével a belső jog részévé tette. A nemzetközi követelmények hazai jogszabályban való rögzítésén túl mind az Alaptörvény,⁴ mind a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.)⁵ rögzíti a bíróságok ésszerű időn belül való eljárására vonatkozó kötelezettségét.

Az európai szintű jogvédelemnek megfelelő hazai szabályozás ellenére az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) egy 2015. október 16-án jogerőre emelkedett pilot judgment-ben⁶ az ésszerű időn túl elhúzódó eljárások jogorvoslati rendszerének átalakítására vonatkozó kötelezettséget írt elő Magyarország számára.⁷ Az EJEB az ítéletben – azon túl, hogy a konkrét ügyben megállapította az ésszerű időn belüli elbírálásra vonatkozó követelmény megsértését, és kártérítést ítélt meg a kérelmezőnek – általánosságban is deklarálta, hogy az eljárások elhúzódása vonatkozásában a Magyarországgal szemben megállapított jogsértések alapján egy visszatérő probléma van, az az EJEE-vel ellentétes gyakorlat alapján áll fenn.

Ezzel együtt, Magyarországon évtizedek óta állandó jellegű törekvés a bírósági eljárások gyorsítása és hatékonyabbá tétele, az eljárások ésszerű időn belüli befejezése.

és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja.

Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselő igénybevételéhez. Azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételéhez erre szükség van.

- 2 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.
- 3 2007. évi CLXVIII törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről.
- 4 Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése: Mindenkinél joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.
- 5 Bjt. 37. § (3) bekezdése alapján a bíró a rábízott ügyet annak munkaigényessége és az eljárás sajátosságai által meghatározott ésszerű határidőn belül köteles elbírálni.
- 6 Az EJEB az eljárási szabályzatának 61. cikkében 2011 óta szabályozott pilot judgment eljárást abban az esetben alkalmazza, ha egy adott nemzeti jogrendszerben rendszerszintűnek tekintett hiányosságot észlel, és ezzel összefüggésben nagyszámú kérelem van (vagy feltételezhető, hogy lesz) a plénum előtt. A pilot judgment eljárás során az EJEB meghatározza a jogrendszer hiányosságát, és – a többi hasonló jellegű ügy elbírálásának felfüggesztése mellett – határidő szabásával előírja az adott tagállamnak, hogy milyen intézkedéseket tegyen a jogrendszerében. Ha a tagállam az előírt kötelezettségének eleget tesz, az EJEB törli az ügylajstromból a még folyamatban levő ügyeket, ennek elmulasztása esetén viszont folytatja a felfüggesztett eljárások elbírálását.
- 7 Gzásó v. Hungary (48322/12.)

Az időszzerűség követelményének való megfelelés érdekében az elmúlt évtizedekben számos jogszabály-módosítás került bevezetésre, miután a jogalkotó az eljárási kódex joggyakorlatban megmutatkozó hiányosságait többszöri novelláris módosítással igyekezett megoldani. Az elmúlt közel három évtizedben, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (régii Pp.) módosításainak jelentős része esetén a jogalkotói indok az eljárás hatékonyabbá tétele és módosítása volt. Jellemző, hogy az 1992. és 2005. között megszületett Pp. novellák indokolásaiban összesen 49-szer szerepel az eljárás gyorsítására, illetve az ésszerű idő biztosítására való hivatkozás.⁸ A novelláris módosítások lényeges eredményre nem vezettek, ennek következtében döntött a jogalkotó az új polgári perrendtartás megalkotása mellett, arra tekintettel, hogy a régi Pp. alapvető szabályozási elemei nem adtak lehetőséget a perjog továbbfejlesztésére, korszerűsítésére, valamint, hogy a több mint 100 módosítás már koherencia-zavarokat, értelmezési nehézségeket okozott, illetve, hogy az elmúlt években megújult a szabályozási környezet, új bírósági szervezeti és jogállási törvény, valamint új Polgári Törvénykönyv került elfogadásra, tovább, hogy a megnövekedett ügyszámú bírósági eljárások hatékony és időszzerű lefolytatásához elengedhetetlen egy új törvény megalkotása.⁹ Az új polgári perrendtartás megalkotásának elsődleges célja a hatékony per megvalósítása, azaz az CXXX. törvény (új Pp.) vezérmotívuma a perhatékonyság rendszerszintű biztosítása, ami azt jelentené, hogy önmagában a szabályozásnak kell garantálnia a perkoncentráció megvalósulását, és a szabályok nem engedik a perelhúzó magatartást.¹⁰

Ugyanakkor, önmagában egy eljárási kódex – bármennyire is alkalmasak a rendelkezései a megfogalmazott cél, az időszzerű ítélkezés és eljárás megvalósítására – nem elégséges ahhoz, hogy az ésszerű időn belüli, hatékony eljárást megfelelően és eredményesen biztosítani tudja. Ehhez szükséges az is, hogy az eljárási kódexet alkalmazó bírák megfelelően kiválasztottak, ellenőrzöttek és képzettek, továbbá megfelelően motiváltak legyenek, biztosítottak legyen számukra az optimális munkakörülmények és az arányos munkateher. A jelen tanulmány célja annak áttekintése, hogy az eljárási kódex megalkotásán túl az eredményes alkalmazásához szükséges, bírósági szervezeten belüli egyes igazgatási intézkedések – így a bírák megfelelő kiválasztása, valamint motiválása – megvalósulnak-e annak érdekében, hogy az új Pp. be tudja tölteni a koncepcióban megfogalmazott célját, és biztosítsa az eljárások ésszerű időn belül történő befejezését.

8 KAPA Mátýás: A magyar polgári eljárásjog fejlődési tendenciái – különös tekintettel az elektronikus polgári eljárásra, *De iurisprudentia et iure publico*, 2007/1-2. 2.

9 Az új Pp. koncepciója: <http://www.kormany.hu/download/f/ca/30000/20150128%20Az%20%C3%BAj%20polg%C3%A1ri%20perrendtart%C3%A1s%20koncepci%C3%B3ja.pdf>, (letöltés: 2018.08.24.)

10 SZABÓ Imre: Szakértelem és felelősség, *Jogtudományi Közöny*, 2017/9. 372.

2. A bírák kiválasztása és ellenőrzése

*„Jó bíró csak sokat tapasztalt, bölcs észjárású, embertársai sorsát szíven viselő, derült kedélyű, becsületes, erkölcsös jó ember lehet. A jogi tudás magasabb mértéke nem pótolja a bíróban nélkülözhetetlen emberi jellemvonások egyikének vagy másikának a hiányát.”*¹¹ Nyilvánvaló, hogy a „jó bíráskodáshoz”, és ezen belül a hatékony és időszerű eljárás megvalósításához megfelelő szintű elhivatottság és szakértelem szükséges, amelyre már az ítélkező pozícióba kerülő bírák kiválasztásánál kiemelt figyelmet kellene fordítani és ennek következtében jelentőséggel bír az is, hogy a bírák kiválasztását milyen szervezet végzi.

2.1. A bírák kiválasztásáról döntő szerv

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása¹² szerint, a bírák szakmai pályafutására vonatkozó döntéseknek objektív kritériumokon kell alapulniuk és a bírák kiválasztásának és karrierjének érdemeken kell alapulnia, tekintettel a képezésekre, az integritásra, a képességeikre és a hatékonyságukra. A bírák kiválasztásáról és pályafutásáról szóló döntést meghozó hatóságnak függetlennek kell lennie a kormánytól és a közigazgatástól, a függetlenség megőrzése érdekében pedig a szabályoknak biztosítaniuk kell egyebek mellett azt, hogy a döntést meghozó hatóság tagjait a bírák válasszák meg. Ezzel összhangban, az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által elfogadott, a Bírák Európai Chartája alapján¹³ a bírák kiválasztására, kinevezésére vonatkozó döntések során a végrehajtó és jogalkotó hatalomtól független szerv eljárása a megfelelő, olyan szervé, amely tagjainak legalább a felét az igazságszolgáltatás, a bírák legszélesebb körű képviselőivel választanak meg. Az Európa Tanács tanácsadó szerve, a Velencei Bizottság vizsgálata¹⁴ szintén arra a következtetésre jutott, hogy a bírák kiválasztásának folyamatában egy független bírói tanácsnak kell, hogy döntő szerepe legyen és kiemelkedően fontos, hogy a Bírói Tanács tagjainak többségét a bírák maguk válasszák meg.

11 JUHÁSZ Andor kúriai elnök beszéde a Kúria, a Tábla és a közigazgatási bíróság 1931. évi évnyitói ülésén. Népszava, 1931. január 8. 59. évfolyam 5. 4.

12 RECOMMENDATION No. R (94) 12 OF THE COMMITTEE OF MINISTERS TO MEMBER STATES ON THE INDEPENDENCE, EFFICIENCY AND ROLE OF JUDGES, Principle I. 2. c. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804c84e2> (letöltés ideje: 2018.08.24.)

13 European Charter on the Statute for Judges, 1.1.3. <https://rm.coe.int/16807473ef> (letöltés: 2018.08.24.)

14 EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) Opinion No. 403/2006, 48-50. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)028.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx) (letöltés: 2018.08.24.)

Ezen ajánlások a hazai rendszerben nem valósulnak meg. A magyar szervezetben minden törvényszéki, azaz megyei bíróság mellett működik egy kizárólag csak bírákból álló Bírói Tanács (BT), akik a pályázókat meghallgatják, értékelik a szakmai képességüket és előmenetelüket. A Bírói Tanács által felállított sorrenden a törvényszék elnökének, majd ezt követően az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének van lehetősége módosítani és utóbbi az, aki javaslatot tesz a Köztársasági Elnöknek az adott pályázó bíróvá való kinevezésére. Az OBH elnökét az Országgyűlés választja meg, abba a bírácoknak közrehatási lehetősége nincs. Az Európai Bizottságnak a tagállamok igazságszolgáltatásának hatékonyságát, minőségét és függetlenségét bemutató igazságügyi eredménytáblája¹⁵ alapján, az EU-ban Magyarország az egyetlen olyan tagállam, ahol a kinevezendő bíró személyére nem a bíróság, a Bírói Tanács vagy hasonló független szerve, hanem a BT-n kívüli személy, az OBH elnöke tesz javaslatot, amely bizonyos tekintetben az átláthatóság és az ellenőrizhetőség rovására mehet és nem feltétlenül garantálja a magasabb szintű szakmaiságot és hatékonyságot.

2.2. A bírák kiválasztásának módja

A bírói álláspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló 7/2011. (III. 4.) KIM rendelet alapján, a pályázatok elbírálása, a pályázók közötti sorrend felállítása a pályázók objektív, valamint szubjektív pontszámai alapján történik.

Az objektív pontszámok keretében, ügyszaktól függetlenül kerül értékelésre a pályázó bíróságon eltöltött szolgálati ideje, a joggyakorlatának ideje, a szakvizsgájának eredménye, tudományos fokozata, nyelvismerete, külföldi tanulmányúton, valamint képzéseken való részvétele. Az objektív pontok másik része – szakirányú szakjogászti végzettség, szakirányú publikáció, szakirányú tudományos oktatás, vizsgáztatás – esetében a pontok megszerzésének feltétele az ügyszakhoz kötöttség: azaz a polgári, büntető vagy közigazgatási-munkaügyi ügyszakhoz kapcsolódó tapasztalat. Ezen objektív pontok egy része alkalmas lehet annak felmérésére, hogy a pályázó megfelelő szaktudással, szakmai ismeretekkel rendelkezik-e, azonban a bírói munka és a hatékony munkavégzés iránti elhivatottsága, affinitása ilyen szempontok alapján nem mérhető.

Alkalmas lehetne a pályázó elhivatottságának megítélésére azon személyek értékelése, akik a pályázóról, korábbi munkavégzésének színvonaláról ismeretekkel rendelkeznek. Ugyanakkor, egyedül a – maximálisan megszerezhető 152 (illetve törvényszéki vagy magasabb szintű álláshely esetén 172) pontból maximum 10 pontot érő – Bírói Tanács előtti meghallgatás, valamint a maximum 20 pontot érő szakmai értékelés keretében vehető figyelembe az, hogy a pályázó rendelkezik-e a hatékony és időszerű

15 EU Justice Scoreboard, 45. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2018_en.pdf (letöltés: 2018.08.24.)

eljáráshoz szükséges elhivatottsággal, amely viszont nem feltétlenül elégséges ahhoz, hogy a legalkalmasabb pályázó töltsse be az adott bírói státust.

Szintén alkalmas lehetne a pályázó elhivatottságának megítélésére az erre irányuló, célzott pszichológiai vizsgálat. A bírói álláspályázathoz csatolandó, három évnél nem régebbi pályaalakmassági vizsgálat¹⁶ egy általános jellegű pszichológiai vizsgálat, amely magában foglalja a vizsgált személy általános orvosi vizsgálatát, beleértve a pszichiátriai vizsgálatot, továbbá a pszichológiai vizsgálatot, ezen belül meghatározott kompetenciák vizsgálatát, ugyanakkor nem alkalmas arra, hogy felmérje a pályázó elhivatottságát. Kétségre ad okot továbbá, hogy a vizsgálat eredményesnek minősül, ha a pályázó azon megfelel, azonban a minősítést a pályázat elbírálása során nem veszik figyelembe, valamint az is, hogy a vizsgálatot a pályázónak csak a legelső kinevezését megelőzően kell elkészítenie, ezt követően bírói működése során a pszichológiai alkalmasságának vizsgálatát jogszabály nem írja elő.

3. A bírák motivációjának hiánya

A bírósági eljárások hatékonyabbá és gyorsabbá tételének alapvető feltétele lenne, hogy a bírák érdekelték legyenek az ilyen eljárások lefolytatásában – akár anyagi jellegű érdekelttség útján, akár más előnyökben való részesítéssel, de ideális esetben a kettő kombinációjával.

A hazai bírák javadalmazására vonatkozó jogszabályi rendelkezések¹⁷ vizsgálata alapján az állapítható meg, hogy a bírák anyagi szempontból nem érdekelték az álltagoshoz képest kiemelkedőbb eredmény elérésében, azaz nincs anyagi szempontú motivációjuk a gyorsabb és hatékonyabb eljárásra. A bírák közötti teljesítményalapú – mind az időszerűségi mutatókat, mind pedig az ítélezési tevékenység megalapozottságát figyelembe vevő – bérezés kialakítása alkalmas lehetne a bírák megfelelő motivációjára, az anyagi alapú érdekeltté tételére, azonban ilyen irányú törekvés a bírósági szervezetben nincs. Egy bíró javadalmazása az ítélezési szint és a gyakorlati idő alapján növekszik, de arra semmilyen hatással nincs a konkrét ügyeiben való eljárásnak hossza, vagy minősége. Ennek megfelelően egy „kiváló, magasabb bírói beosztásra alkalmas”¹⁸ értékeléssel rendelkező bíró ugyanannyi jövedelmet kap kézhez, mint egy ugyanolyan ítélezési szinten eljáró, hasonló szolgálati idővel, viszont csak „alkalmas” minősítéssel rendelkező kollégája.

Az anyagi érdekelttség hiányán túl is megállapítható, hogy nincs olyan jellegű előny, ami egy bírót – nyilvánvalóan a saját lelkiismeretén és hivatástudatán kívül – motiválna arra, hogy minél időszerűbben eljárjon. Nem lehetséges fel olyan igazgatási intézkedés,

16 A bírák és a bírósági titkárok pályaalakmassági vizsgálatáról szóló 1/1999. (I. 18.) IM-EüM együttes rendelet

17 A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) XII. fejezet

18 Bjt. 76. § (1) bekezdésének a) pontja.

amely alapján egy átlagosnál több ügyet befejező bíró esetében részére bármilyen előnyt biztosítana, vagy előnyösebb munkafeltételeket teremtene. Az átlagosnál több ügy befejezése nem vezet arra az eredményre sem, hogy a bírónak a következő időszakban kevesebb folyamatban levő ügygel kell megbirkóznia, miután ilyen esetben az arányos munkateher-megosztás¹⁹ elvére figyelemmel az új ügyekből többet szignálnak rá – azaz, minél több ügyet fejez be egy bíró, annál több új ügyet kap.

Mind ezek alapján nem állapítható meg, hogy a bírósági igazgatási szabályok alapján egy bíró akár anyagi jelleggel, akár más módon érdekelt és motivált lenne abban, hogy a rászignált ügyekben minél idősebben járjon el.

4. Összegzés

Összefoglalva az állapítható meg, hogy – feltéve, hogy az új Pp. szabályozási a régi Pp.-nél hatékonyabb eszköz a bíró kezében arra, hogy az az eljárás elhúzódását megakadályozhassa – az új Pp., mint hatékony eljárási kódex, változatlanul a bíró kezében van. Bármennyire is alkalmas egy eljárási kódex a megfogalmazott cél, az időszerű ítélkezés és eljárás megvalósítására, mindaddig, amíg ahhoz nem társulnak a megfelelő és hatékony igazgatási intézkedések és amíg ennek következtében azt a kódexet egy esetlegesen már a kinevezésekor sem megfelelően elhivatott és az eljárás befejezésében nem motivált bírónak kell alkalmaznia, az eredmény elérése legalábbis kétséges.

19 A bíróságok igazgatásáról rendelkező 6/2015. (XI. 30.) OBH utasítás (Igazgatási Szabályzat) 116. § (1) bekezdésének k) pontja.

dr. Regős Franciska

AZ ÁLLAMOK FELELŐSSÉGE A KÖRNYEZETI KÁROK MEGELŐZÉSÉBEN

Absztrakt

A környezeti hatások egyik jellemzője, hogy nem ismernek határokat, így az egyik állam területén végzett tevékenység környezetre gyakorolt negatív hatásai könnyen egy szomszédos, másik állam területén jelentkezhetnek. Az elmúlt évtizedekben bekövetkező környezeti katasztrófák szembeállítják az emberiséget tetteinek következményeivel. A környezeti károk elkerülésére szolgál a megelőzés. Az államoknak a nemzetközi jog szerint megelőzési kötelezettsége áll fenn. Jelen írás a megelőzési kötelezettség nemzetközi jogi eredetéről, tartalmáról és az elvárható gondossággal való kapcsolatáról próbál képet adni.

„A nemzet, amely elpusztítja földjét, saját magát pusztítja el.”

Franklin D. Roosevelt

Letter to all State Governors on
a Uniform Soil Conservation Law, February 26, 1937

1. Bevezetés

A gazdasági, technikai fejlődés kikerülhetetlen velejárója a környezeti értékek károsítása, szennyezése.¹ A természeti tényezők kizsákmányolása, az erdők irtása, a vizek szennyezése a környezet romlását hozza magával. Ennek jeleit a saját bőrünkön is tapasztalhatjuk, elég, ha csak az egyre sűrűbben jelentkező szélsőséges időjárásra gondolunk. Az alkalmazott technológiák következményeinek kiszámíthatósága mellett növekszik az emberi mulasztások, a hanyagság révén előidézett káresemények lehetősége.² A környezeti hatások egyik jellemzője, hogy nem ismernek határokat, így az egyik állam területén végzett tevékenység környezetre gyakorolt negatív hatásai könnyen egy szomszédos, másik állam területén jelentkezhetnek. Az embernek az életben maradáshoz szüksége van a Földre, aminek megóvásához a világ vezetőinek együttműködésére van szükség.³

1 BÁNDI Gyula, Környezetjog, Szent István Társulat, Az apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 2011. 14.

2 Lásd. BÁNDI Gyula (1.lj.), 14.

3 MAJTÉNYI Balázs, A környezet nemzetközi jogi védelme, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2012. 9.

2. A nemzetközi környezetvédelmi jog és a megelőzés elvének eredete

A nemzetközi környezetvédelmi jog kialakulása az 1960-as évekre tehető.⁴ Egyre több környezetet érő sérelem következett be, amely az emberek egészségére is hatással volt. Példaként hozható fel az 1952-ben London felett elterjedő gyilkos füstköd, amely közel négyezer ember életét követelte.⁵ Az előbbi és más hasonló esetek a világ vezetőit összefogásra ösztönözték.⁶ A fordulópontot az ENSZ 1972-ben Stockholmban⁷, majd 1992-ben Rio de Janeiroban⁸ tartott környezetvédelmi világkonferenciája jelentette. A nyilatkozatok fontos jellemzője, hogy a középpontba a környezet megóvását helyezik, amely elérése érdekében együttműködésre szólítja az államokat. Mind a Stockholmi, mind a Riói nyilatkozat rögzíti a határon áterjedő károk egyik fontos alapelvét, a *sic utere tuo*⁹ elvet: habár az államok szuverén joga saját erőforrásainak hasznosítása, tilalmazza, hogy az erre irányuló tevékenységek más államok területén környezeti károkat vagy szennyezéseket okozzanak.¹⁰ Az 1941-ben, a Trail Smelter ügyben¹¹ született választottbírói *ítéletben foglaltak szerint* „a nemzetközi jog elvei alapján [...] egyetlen államnak sincs joga ahhoz, hogy területét arra használja, vagy területének használatát oly módon másnak arra engedje meg, hogy valamely másik államnak vagy annak területén, avagy az abban lévő személyeknek vagy ott lévő tulajdonban füst által jogsértést okozzon, ha ennek komoly következményei vannak, és a jogsérelmet világos és meggyőző bizonyítékok támasztják alá.”¹² A Nemzetközi Bíróság Korfu-szoros

4 BRUHÁCS János Nemzetközi jog II. Különös rész, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2010. 132.

5 CSEGŐDI Tibor László: Környezetvédelmi és klímajog, Gödöllő, 2012. 8. http://klimatanacs.szie.hu/sites/default/files/Kornyeztvedelmi%20es%20klimajog_jegyzet.pdf (letöltés: 2016.05.25.)

6 CSAPÓ Orsolya: A környezeti károkért való felelősség kérdése az európai unióban, Iustum Aequum Salutare III. 2007/3. 141.

7 Eredményeként elfogadásra került Az emberi környezetről szóló nyilatkozat.

8 Riói Nyilatkozat a Környezetről és a Fejlődésről

9 A római jogból ismert *sic utere tuo ut alienum non laedas* maxims, azaz úgy használj a sajátodat, hogy ezzel ne okozz másnak kárt. A nemzetközi jogban elfogadott követelmény, amely a határon áterjedő károk esetében hangsúlyos. KECSKÉS Gábor, A környezetvédelem és a kapcsolódó környezeti kérdések megjelenése a nemzetközi bírói fórumok gyakorlatában, Kül-Világ, A nemzetközi kapcsolatok folyóirata, VIII. évfolyam, 2011/1-2. 107.

10 Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm 1972 (Stockholmi Nyilatkozat) 21. elv és Rio Declaration on Environment and Development 1992 (Riói Nyilatkozat) 2. elv

11 A kanadai gyárból a levegőbe jutó kén-dioxid súlyos, határon áterjedő környezeti károkat okozott szomszédjának, az Amerikai Egyesült Államoknak.

12 Reports of International Arbitral Awards (Trail Smelter Case), 16 April 1938 and 11 March 1941, Volume III pp. 1905-1982, 1965. és KECSKÉS Gábor, A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban, Doktori Értekezés, Győr, 2012. 252. <http://www.sze>

ügyben hozott ítélete az előbbihez hasonló álláspontot tükröz.¹³ Az ügyben a Bíróság Albániát tartotta felelősnek a brit hajóknak okozott károkért, mivel nem tájékoztatta a másik felet a vízbe lerakott aknákról. A bíróság megállapította, hogy Albánia nem tett semmit azért, hogy megelőzze a katasztrófát, amiért felelősséggel tartozik.¹⁴

A *sic utere tuo* elv továbbgondolását jelentő jószomszédság elvéből és a károkozás tilalmának követelményéből ered, hogy az államok nem végezhetnek, illetve engedélyezhetnek olyan tevékenységeket a területükön vagy egyéb, más államokkal közösen használt területen, amelyek hátrányosan érintik más államok jogait vagy kárt okoznak más államok területén.¹⁵ Ezen elvekből két további általános kötelezettség vonható le: (i) a szennyezés vagy környezeti ártalom megelőzésére, csökkentésére vagy ellenőrzésére vonatkozó kötelezettség; illetve (ii) az együttműködési kötelezettség a környezeti kockázatok és veszélyhelyzetek enyhítésére vonatkozólag.¹⁶

3. Miért fontos a megelőzés?

A megelőzés elve minden komoly környezeti politikában kiemelkedő jelentőségű, mivel korai szakaszban követeli meg a cselekvést. Egy adott tevékenység negatív hatásai könnyen átléphetik a határokat, amire számos példa volt már. Nem kell messzire mennünk, elég a 2000-ben bekövetkező Tisza cianid szennyezés esetére gondolnunk. A Romániában található Nagybánya közelében működő bányavállalat (*Aurul*¹⁷) ülepítő medencéjének gátja átszakadt, ezáltal jelentős mennyiségű, az arany kinyeréséhez használt magas ciántartalmú víz került a Tiszába.¹⁸ Mégis mi történt? Több vizsgálat, jelentés¹⁹ is készült, melyek szerint a kedvezőtlen időjárás viszonyok

hu/~smuk/DoktoriIskola/Fokozatszerzes/KecskesG/dissz.pdf (letöltés: 2018.03.14.)

13 Az ítéletben foglaltak szerint „*egyetlen állam sem használhatja területét más állam jogainak a rovására.*” International Court of Justice, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, The Corfu Channel Case, Judgment of April 9th, 1949, 22.

14 International Court of Justice, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, The Corfu Channel Case, Judgment of April 9th, 1949, 23.

15 KECSKÉS GÁBOR, A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban, Doktori Értekezés, Győr, 2012. 159. <http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Fokozatszerzes/KecskesG/dissz.pdf> (letöltés: 2018.03.14.)

16 Lásd. KECSKÉS GÁBOR (12.lj.) 159.

17 Az Aurul S.A. az ausztrál Esmeralda, valamint a román állam tulajdonában lévő Remin által közösen birtokolt részvénytársaság volt, amelyet 1992-ben hoztak létre. International Journal of Occupational Medicine and Environmental Health, Vol. 14. No 3, 2001. 255.

18 A Nagybányai Baleset Felmérésére Alakult Nemzetközi Munkacsoport jelentése 2000. december 15. 5. (Baia Marie Task Force, BMTF) [http://www.etk.hu/cian/docs/BMTF_Report_\(HUN\).pdf](http://www.etk.hu/cian/docs/BMTF_Report_(HUN).pdf) (letöltés: 2018.02.06.)

19 Az EU részvételével létrejött a Nagybányai Munkacsoport (Baia Marie Task Force, BMTF)

mellett olyan okok vezettek a katasztrófához, mint a nem megfelelő minőségű építési anyag, kárelhárítási terv hiánya, az ellenőrzés és az engedélyezési eljárás kifogásolhatósága.²⁰ A megelőzéssel, a megfelelő intézkedések megtételével azonban lehetőség nyílik a környezeti katasztrófák elkerülésére, vagy legalábbis a károk minimalizálására. A környezeti károk esetében ugyanis gyakran fizikailag lehetetlen az eredeti állapot helyreállítása, mint a jogsértés elsődleges következménye,²¹ mivel az adott környezeti elem teljesen elpusztul. Erre tekintettel hangsúlyozta a Nemzetközi Bíróság például a Bős-Nagymaros ügyben²² hozott ítéletében az éberség és megelőzés fontosságát.²³

De mit is jelent a megelőzés elve? A prevenció kötelezettség az államoknak a károkozás elkerülésére tett lépéseinek a kötelezettségét jelenti. Ezek közé tartozik a megfelelő jogszabályozás kialakítása, illetve közigazgatási és más intézkedések megtétele.²⁴ *A Riói Nyilatkozat 11. elve például kifejezetten felszólítja az államokat arra, hogy hozzanak létre hatékony környezetvédelmi jogszabályokat.*²⁵ Az elsődleges kérdések között

mely 2000. decemberében készítette el jelentését. 2000. február 18-án az UNEP és az OCHA egy nemzetközi szakértőkből álló csoportot küldött a szennyezés által okozta károk kivizsgálására.

20 Lásd. BMTF (18.lj.) 7-9.

21 A jogsértés elsődleges következménye az eredeti állapot helyreállítása, vagyis az *in integrum restitutio*, amit az Állandó Nemzetközi bíróság a Chorzów gyár ügyében (a lengyel államterületen működő német üzem Lengyelország általi kisajátítása miatt felmerült jogvita) mondott ki: a jóvátételnek, amennyiben az lehetséges, el kell tüntetnie a jogellenes aktus minden következményét, és helyre kell állítania azt az állapotot, amely minden valószínűség szerint fennállna abban az esetben, ha a jogellenes cselekményt nem követték volna el. Abban az esetben, hogyha az eredeti állapot helyreállítása nem lehetséges, akkor a károkozó állam egy olyan kártérítési összeg megfizetésére köteles, amely a természetbeni helyreállítás értékének megfelel.

Publications of the Permanent Court of International Justice, Series A. - No. 9 July 26th, 1927 Collection of Judgements Case Concerning the Factory at Chorzów és NAGY Károly, Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt, Akadémia Kiadó, Budapest, 1991, 200.

22 ABős-Nagymaros esetben Magyarország és Szlovákia között alakult ki a 1977. évi budapesti szerződés végrehajtásával kapcsolatban. Magyarország ökológiai szükséghelyzetre hivatkozással megtagadta a vízlépcsőrendszer megépítéséről szóló szerződéses rendelkezések teljesítését. A Nemzetközi Bíróság ítéletében nem látta bizonyítottnak a szükséghelyzet fennállását. International Court of Justice, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros project, Judgment of 25 september 1997

23 International Court of Justice, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros project, Judgment of 25 september 1997, 78.

24 Patricia W. BIRNIE - Alan E. BOYLE, International Law and the Environment, Calderon Press, Oxford, 1992. 93.

25 Riói Nyilatkozat 11. elve

ezáltal már nem csak a károkozás utáni állapot visszaállítása szerepel.²⁶ Ezt tükrözi, hogy a megelőzés számos nemzetközi jogi dokumentumban megjelenik. Csak hogy néhány példa említésre kerüljön, az elv megtalálható a Stockholmi és a Riói Nyilatkozatban, az 1978-ban létrejött UNEP elvekben és a Nemzetközi Jogi Bizottság veszélyes tevékenységekből származó határokon áttérjedő károk megelőzéséről szóló 2001-es tervezetében is.²⁷ Megtalálható még az Espoo egyezményben (2. cikk) és a Duna halászati hasznosítására vonatkozó egyezményben (7. cikk) is. Ezek a nagyszámú nemzetközi kötelezettségvállalások mutatják az elv elfogadottságát és támogatottságát.

4. A megelőzés és az elvárható gondosság

A határon áttérjedő károk megelőzésében az államoknak elvárható gondossággal kell eljárnia. Az elvárható gondosság pontosan nem definiálható, tartalmának meghatározása mindig az adott eset összes körülményétől függ, így egyik legnagyobb jellemzője a rugalmasság.²⁸ Birnie és Boyle szerint úgy határozható meg, mint az a magatartás, amely egy „jó kormányzástól” elvárható. Ez olyan jogszabályokat és közigazgatási ellenőrzést jelent, amely képes megóvni a környezetet.²⁹ Az elvárható gondos magatartás kötelezettségének hátrányaként a homályosság hozható fel, csak iránymutatást ad ahhoz, hogy milyen jogszabályokra vagy ellenőrzésre van szükség. A Nemzetközi Jogi Bizottság³⁰ 2001-es a veszélyes tevékenységből származó határokon áttérjedő károk megelőzéséről szóló tervezetének (*Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities*) 3. cikke alapján a tevékenységet folytató államnak (forrásállam) meg kell tennie minden intézkedést ahhoz, hogy megelőzze a határon átnyúló jelentős károkozást, illetve csökkentse annak kockázatát.³¹ Bár nem tartalmazza kifejezetten az elvárható gondos magatartás követelményét, de a tervezethez készült kommentár kitér

26 Philippe SANDS, *The Principles of Environmental Law*, Second Edition Cambridge University Press, Cambridge 2003. 246-249.

27 Az ENSZ Közgyűlése 1953-ban határozatában felkérte a Nemzetközi Jogi Bizottságot az államok felelősségének kodifikálására. 2001-ben két tervezet is elfogadásra került: Az államok nemzetközi jogsértések miatti felelősségről szóló végleges tervezet (*Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*), és „A veszélyes tevékenységekből származó határokon áttérjedő károk megelőzéséről 2001-ben fogadta el tervezetét (*Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities*). A tervezeteket az ENSZ Közgyűlése több ízben is a kormányok figyelmébe ajánlotta, azonban a Tervezet nemzetközi szerződésbe foglalása nem történt meg. Ennek ellenére a Nemzetközi Bíróság ítéleteiben gyakran megjelenik.

28 Study Group on Due Diligence in International Law, 76 INT'L L. ASS'N REP. CONF. 947 (2014) 949.

29 Lásd. Patricia W. BIRNIE - Alan E. BOYLE (22. lj.) 92-93.

30 Az ENSZ Közgyűlés segédszerve

31 *Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities with Commentaries*, 2001, 154. 3. cikk

rá, mely szerint az elvárható gondosság a forrásállam azon kötelezettsége, hogy megelőző vagy minimalizáló intézkedéseket tegyen.³² Az állam olyan ésszerű erőfeszítéseit jelenti, mint az, hogy tájékozódik az adott tevékenység előrelátható környezetre gyakorolt veszélyeiről, így még időben megteheti a károk megelőzéséhez szükséges intézkedéseket.³³ Az elvárható gondosság tehát az a magatartás, amelyet a károk megelőzésében az államnak tanúsítania kell.³⁴ Ennek elmulasztása az állam felelősségét akár anyagi károk hiányában is létrehozhatja.³⁵ Azok a tevékenységek, amelyek veszélyesnek minősülnek, sokkal nagyobb figyelmet igényelnek a jogalkotásban. Több tényezőt is figyelembe kell venni, mint a tevékenység helye, az éghajlati jellemzők, a felhasznált anyagok stb. Ami az egyik esetben vagy éppen a jelen korban ésszerű követelménynek, elvárható gondos magatartásnak megfelelő és ésszerű eljárásnak vagy jogszabálynak minősül, az a jövőben nem biztos, hogy az lesz. Az elvárható gondosság tehát megköveteli az államtól, hogy a technológiai és tudományos változásokkal lépést tartson.³⁶ A Bős-Nagymaros ügyben hozott ítéletben foglaltak is ezt támasztják alá: az újabb tudományos eredményeket és kockázatokat, az elmúlt évtizedekben született normákat a fenntartható fejlődés érdekében nemcsak a jövőben tervezett tevékenység esetén, de a múltban megkezdett, a jelenben folytatott tevékenységek során is ugyanúgy figyelembe kell venni.³⁷ Az elvárható gondosság megítélésénél azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni az államok helyzetét, ami sokszor igen eltérő lehet: más annak a gondosságnak a mértéke, ami egy fejlett gazdasággal, kormányzati struktúrával rendelkező államtól elvárható, mint ami egy kevésbé fejlettől.³⁸

4.1. *Az elvárható gondosság és a megelőzés tartalma*

Hogyan lehet az elvárható gondosság és a megelőzés tartalmát meghatározni? Milyen intézkedések tartoznak ide? Elsősorban a környezeti hatásvizsgálat, valamint az értesítési és konzultációs kötelezettséget sorolhatjuk ide.

32 Draft Articles on the Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities With Commentaries, 2001, 154., 3 cikk 10. pont

33 Draft Articles on the Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities With Commentaries, 2001, 154., 3 cikk 10. pont

34 Nicaragua v. Costa Rica Case Separate Opinion of Judge Dugard 2. <http://www.icj-cij.org/files/case-related/150/18868.pdf> (letöltés: 2018.03.20.)

35 Nicaragua v. Costa Rica Case Separate opinion of Judge Donoghue <http://www.icj-cij.org/files/case-related/150/18858.pdf> (letöltés: 2018.03.20.) 3.

36 Draft Articles on the Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities With Commentaries, 2001, 154., 3. cikk 11. pont

37 International Court of Justice, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros project, Judgment of 25 september 1997, 78.

38 Draft Articles on the Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities With Commentaries, 2001, 155. 3. cikk 17. pont

4.1.1. Környezeti hatásvizsgálat

A környezeti hatásvizsgálat célja, hogy a tervezett tevékenység társadalomra, gazdaságra és környezetre gyakorolt hatásait, illetve kockázatait összegezze, még mielőtt bármilyen döntés születne a tevékenységgel vagy projekttel kapcsolatban.³⁹ Az UNEP úgy definiálja, mint egy eljárást, a tervezett tevékenységre vonatkozó vizsgálatot, amely szem előtt tartja a környezetbarát és fenntartható fejlődést.⁴⁰

A környezeti hatásvizsgálat lefolytatásának kötelezettsége, a határokon áttérjedő hatások előzetes felmérése a nemzetközi környezetvédelmi jog részét képezi. A környezeti hatásvizsgálat számos nemzetközi egyezményben megjelenik, mint például a Biológiai Sokféleség Egyezményben (14. cikk). A Nemzetközi Bíróság a papírmalom, 2010-ben az Argentína v. Uruguay ügyben⁴¹ hozott ítéletében az előzetes környezeti hatásvizsgálat lefolytatásának követelményét rögzíti, amikor kimondja, hogy ha a tevékenység feltehetően jelentős, határon áttérjedő negatív hatással lehet a környezetre, akkor hatásvizsgálatot kell készíteni.⁴² A 2001-es megelőzési tervezet alapján, nemcsak az állam területére, de a tevékenység határon áttérjedő környezeti hatásaira is ki kell terjednie.⁴³ Annak megállapításában, hogy az adott tevékenység hordozza-e a károsítás kockázatát, a környezeti hatásvizsgálat kiemelkedően fontos szerepet játszik, azonban a legtöbb nemzetközi egyezmény nem határozza meg a pontos tartalmát. A 2001-es szabályokban sem találunk erre vonatkozóan szabályokat.⁴⁴ Kivételként említhető az országhatáron áttérjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló Espoo-i egyezmény (*Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*), amely felsorolást ad a környezeti hatásvizsgálat szükséges elemeit tekintve.⁴⁵ A

39 Alexander GILLESPIE, *Environmental Impact Assessments in Internatila Law*, Review of European Community and International Environmental Law 17.évf. 2.sz. 2008. 221.

40 UNEP- United Nations Environmental Programme, *Goals and Principles of Environmental Impact Assessment*, 16 January, 1987

41 A vita a két állam közötti határt képező Uruguay folyón épített papírgyárakkal kapcsolatban alakult ki. Argentína azt állította, hogy Uruguay a papírgyárak építésének engedélyezésével megsértette a folyó használatára irányadó kötelezettségét.

Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) Judgment of 20 April 2010, 83.

42 Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment of 20 April 2010, I.C.J. Reports 2010, 83.

43 Draft Articles on the Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities With Commentaries, 2001, 157., 7. cikk

44 Draft Articles on the Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities With Commentaries, 2001, 157., 7. cikk 6. pont

45 „A környezeti hatásvizsgálat dokumentációjába foglalandó információk a 4. Cikknek megfelelően legalább a következőket tartalmazzák: a) a tervezett tevékenység és célja leírása; b) a tervezett tevékenység elfogadható (például telepítési vagy technológiai) változatainak, valamint a tevékenység nélküli változatnak

Nemzetközi Bíróság az Argentína v. Uruguay papírmalom ügyben hozott ítéletében a hatásvizsgálat tartalmának meghatározását az államok feladatkörébe utalta,⁴⁶ ami később, a Costa Rica v. Nicaragua ügyekben⁴⁷ megerősítésre került.⁴⁸

4.1.3. Értesítés és konzultáció

A Korfu-szoros ügyben a figyelmeztetési kötelezettség alapján a bíróság az emberiség érdekeinek figyelembevételét határozta meg.⁴⁹ Az értesítési és konzultációs kötelezettség hasonlóan a környezeti hatásvizsgálathoz, több nemzetközi dokumentumban is megtalálható, így például a Rioi Nyilatkozat 19. elve megköveteli az államoktól, hogy előzetesen értesítse a tevékenység negatív hatásairól a potenciálisan érintett államot és jóhiszemű konzultációra kötelez.⁵⁰ A 2001-es megelőzési tervezet szerint, ha a környezeti hatásvizsgálat eredménye alapján fennáll a jelentős határon áterjedő károkozás kockázata, a forrásállamnak értesítenie kell erről az érintett államot.⁵¹ A 9. cikk alapján bármelyik érintett állam kérésére a forrásállamnak konzultációs kötelezettsége is fennáll.⁵² Ennek célja, hogy még időben olyan intézkedéseket, megoldá-

a leírása, amennyiben ez indokolt; c) a tervezett tevékenység vagy ennek változatai által várhatóan jelentősen befolyásolt környezet leírása; d) a tervezett tevékenység és változatai lehetséges környezeti hatásának leírása és jelentőségének becslése; e) az ártalmas környezeti hatás lehető legalacsonyabb szinten való tartását szolgáló mérséklő intézkedések leírása; f) az előrejelző módszerek és az azokat megalapozó feltételezések, valamint a vonatkozó felhasznált környezeti adatok tételes bemutatása; g) a szükséges információk összeállításakor az ismeretekben lévő hiányosságok és bizonytalanságok számbavétele; h) megfigyelési és kezelési programok, valamint az utóelemzésre vonatkozó bármely terv felvázolása, amikor az helyénvaló; és i) közzétehető összefoglaló, beleértve a vizuális megjelenítést (térképek, grafikonok stb.), amennyiben az indokolt.” 48/1999. (X. 13.) Korm. rendelet az országhatáron áterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló, Espoóban (Finnország), 1991. február 26. napján aláírt egyezmény ki-hirdetéséről (továbbiakban Espoo Egyezmény)

46 Ugyanaz mint a 41. lj.

47 Nicaragua a San Juan folyón való hajózás javítása érdekében csatornázási munkálatokba kezdett. A határt átlépve a csatornázás Costa Rica területére is kiterjedt, mi több, fegyveres erőket is küldött a területre. Nem sokkal később Costa Rica útpítésbe kezdett a két állam határát képző San Juan folyó mentén, amelyet Nicaragua sérelmesnek talált.

48 Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica Along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica) Judgment of 16 December 2015, 706.

49 International Court of Justice, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, The Corfu Channel Case, Judgment of April 9th, 1949, 22.

50 Rioi Nyilatkozat a Környezetről és a Fejlődésről, 19. elv

51 Draft Articles on the Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities With Commentaries, 2001, 157., 8. cikk (1)

52 Draft Articles on the Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities With Commentaries, 2001, 157., 9. cikk 1.

sokat fogadjanak el az államok, amelyek megelőzik a határon áterjedő károkozást, vagy legalábbis csökkentik annak kockázatát. Amennyiben az államok a konzultáció során nem jutnak megegyezésre, a forrásállamnak figyelembe kell vennie az érintett állam érdekeit a tevékenység engedélyezése során.⁵³ A 2001-es megelőzési tervezet tükrözi a Costa Rica v. Nicaragua ügyben hozott ítéletben foglaltak: akkor áll fenn a konzultációs kötelezettség, hogyha a környezeti hatásvizsgálat eredménye szerint fennáll a jelentős károkozás veszélye.⁵⁴ Donoghue bíró ítélethez fűzött különvéleményében egyetértett azzal, hogy az elvárható gondos magatartás megköveteli a tájékoztatást és a konzultációt, de nem teljesen úgy, ahogyan azt a bíróság megfogalmazta.⁵⁵ Nézete szerint az ítélet úgy értelmezhető, hogy csak egyetlen egy eset van, amikor a forrásállamnak tájékoztatnia kell az érintett államot: ha a hatásvizsgálat alapján jelentős károkozás kockázata áll fenn.⁵⁶ De vajon tényleg csak ebben az egy esetben lehet jelentősége a konzultációnak? Ahhoz, hogy egy megbízható, határon áterjedő környezeti károkozás kockázatait tartalmazó környezeti hatásvizsgálat létrejöhesse, szükséges lehet az érintett állam együttműködése is. Az Espoo-i egyezmény éppen ezért, még a hatásvizsgálat előtt megköveteli az érintett állammal való konzultációt.⁵⁷

5. Összegzés

A környezeti károk jellemzője, hogy gyakran nem lehetséges az eredeti állapot visszaállítása. A megelőzési kötelezettség így lehetőséget kínál a sérelem bekövetkezésének megakadályozására, annak csökkentésére. A környezeti károk megelőzéséhez szükséges magatartás az elvárható gondosság, amely megállapítása során az adott eset összes körülményeit figyelembe kell venni. Mindazonáltal megállapítható a bírósági gyakorlat, és a nemzetközi egyezmények, szerződések alapján, hogy egy állam akkor felel meg az elvárható gondosság követelményének, ha a tevékenység előtt meggyőződik a fennálló kockázatokról, tehát környezeti hatásvizsgálatot készít, és amennyiben megállapításra kerül a jelentős veszély fennállása, tájékoztatja, illetve konzultációt kezdeményez a károkozással fenyegetett állammal. Jelenleg azonban több kérdés rendezésére is szükséges, mint például a környezeti hatásvizsgálat tartalma. Egy megfelelő szabályozás kialakításának egyik lehetséges kiindulópontja az Espoo-i egyezményben foglalt szabályok szolgálhatnának.

53 Draft Articles on the Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities With Commentaries, 2001, 157., 9. cikk 3.

54 Nicaragua v. Costa Rica case, Separate Opinion of Judge Owada <http://www.icj-cij.org/files/case-related/152/18852.pdf> (letöltés: 2018. 03.21.) 6.

55 Separate Opinion of Judge Donoghue, 5.

56 Separate Opinion of Judge Donoghue, 5.

57 Espoo Egyezmény 3. cikk

Források

Tanulmányok

- Alexander GILLESPIE, Environmental Impact Assessments in Internatila Law, Review of European Community and International Environmental Law 17. évf. 2. sz. 2008. 221.
- BÁNDI Gyula, Környezetjog, Szent István Társulat, Az apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 2011.
- BRUHÁCS János Nemzetközi jog II. Különös rész, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2010.
- CSAPÓ Orsolya: A környezeti károkért való felelősség kérdése az európai unióban, Iustum Aequum Salutare III. 2007/3.
- CSEGÓDI Tibor László: Környezetvédelmi és klímajog, Gödöllő, 2012., http://klimatanacs.szie.hu/sites/default/files/Kornyeztvedelmi%20es%20klimajog_jegyzet.pdf (letöltés: 2016.05.25.)
- KECSKÉS GÁBOR, A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban, Doktori Értekezés, Győr, 2012. <http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Fokozatszerzes/KecskesG/dissz.pdf> (letöltés: 2018.03.14.)
- KECSKÉS GÁBOR, A környezetvédelem és a kapcsolódó környezeti kérdések megjelenése a nemzetközi bírói fórumok gyakorlatában, Kül-Világ, A nemzetközi kapcsolatok folyóirata, VIII. évfolyam, 2011/1-2.
- MAJTÉNYI Balázs, A környezet nemzetközi jogi védelme, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2012. 9.
- NAGY Károly, Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt, Akadémia Kiadó, Budapest, 1991.
- Patricia W. BIRNIE and Alan E. BOYLE, International Law and the Environment, Calerndon Press, Oxford, 1992.
- Philippe SANDS, The Principles of Environmental Law, Second Edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

Jogesetek

- International Court of Justice, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, The Corfu Channel Case, Judgment of April 9th
- International Court of Justice, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros project, Judgment of 25 september 1997
- Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a

Road in Costa Rica Along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica) Judgment of 16 December 2015

Nicaragua v. Costa Rica Case Separate opinion of Judge Donoghue <http://www.icj-cij.org/files/case-related/150/18858.pdf> (letöltés: 2018.03.20.)

Nicaragua v. Costa Rica Case Separate Opinion of Judge Dugard <http://www.icj-cij.org/files/case-related/150/18868.pdf> (2018.03.20.)

Nicaragua v. Costa Rica case, Separate Opinion of Judge Owada <http://www.icj-cij.org/files/case-related/152/18852.pdf> (letöltés: 2018. 03.21.)

Publications of the Permanent Court of International Justice, Series A. - No. 9 July 26th, 1927 Collection of Judgements Case Concerning the Factory at Chorzów Reports of International Arbitral Awards (Trail Smelter Case), 16 April 1938 and 11 March 1941

Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) Judgment of 20 April 2010

Jogszabályok, egyezmények, nyilatkozatok, jelentések

48/1999. (X. 13.) Korm. rendelet az országhatáron áterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló, Espoóban (Finnország), 1991. február 26. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről

A Nagybányai Baleset Felmérésére Alakult Nemzetközi Munkacsoport jelentése 2000. december 15. [http://www.etk.hu/cian/docs/BMTF_Report_\(HUN\).pdf](http://www.etk.hu/cian/docs/BMTF_Report_(HUN).pdf) (letöltés: 2018. 06. 20.)

Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities with Commentaries, 2001

International Law Commission on the Work of Its Forty-Eighth Session 1996

Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 2-14 1992

Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972

Study Group on Due Diligence in International Law, 76 INT'L L. ASS'N REP. CONF. 947 (2014)

UNEP- United Nations Environmental Programme, Goals and Principles of Environmental Impact Assessment, 16 January, 1987

DIPLOMÁCIAI MENTESSÉG ÉS JOGHATÓSÁG

Absztrakt

A 1961. évi Bécsi Egyezmény szerint, a kiváltságok és mentességek célja, hogy biztosítsa a diplomáciai képviselőknek, mint államok képviselőinek feladatuk eredményes teljesítését. A kiváltságok és mentességek megsértése esetén joghatóság mentén lehet fellépni, mellyel az államok élhetnek. Felvetődik a kérdés, hogy a jövőben a diplomáciai védelem területén valóban az államoknak kell-e fellépni vagy célszerűbb uniós hatáskörbe rendelni a joghatóság intézményét.

1. Bevezetés

A diplomácia a nemzetközi jog hatálya alá tartozik, a nemzetközi jogalanyok kapcsolatát szabályozza. Diplomáciai feladatok ellátása esetén az 1961-es Bécsi Egyezmény az irányadó, a közös európai védelmi modellről az EUMsz 23. cikke rendelkezik, míg a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma az 1965. évi 22. törvényerejű rendeletben hirdette ki a kapcsolódó jogszabályt.

A diplomáciai mentesség segíti a küldő állam képviselőinek megfelelő ellátását. A mentesség fogalmi köre viszonylag heterogén, függ a személy státuszától. A diplomáciai képviselő mentes a fogadó állam büntető joghatósága alól, illetve néhány kivételtől eltekintve a fogadó állam polgári és államigazgatási joghatósága alól is. Azaz alapvetően a küldő állam jogosult joghatóságként eljárni, feltéve, ha nem mond le a joghatósági mentességről. Joghatóság kérdésében az Európai Unió (a *továbbiakban*: EU) speciális szerepet tölt be. A tanulmány célja körbejárni e speciális szerepből adódó lehetőségeket és problémákat.

2. A nemzetközi jog területe

A nemzetközi jog összefoglalja a számtalan államközi, két- és többoldalú kapcsolatrendszert, közös nevet adva azoknak. A nemzetközi jog létjogosultságát ugyanaz az alapelv adja, mint a nemzeti jogét. *Ubi societas, ibi jus*, azaz, ahol közösség él együtt, ott szükségszerű az együttélés egyértelmű szabályait megfogalmazni és rögzíteni. Adott állam belső joga nem akadályozza a nemzetközi jogalkalmazásnak.

1 Nagyköveti asszisztens, Angolai Köztársaság Magyarországi Nagykövetsége

A gyakorlatban viszont könnyen előfordulhat, hogy minőség szempontjából a nemzetközi jog eltér a nemzeti jogtól, így az az igazi kérdés, hogy a nemzetközi jog hogyan illeszkedik az alkotmányos joghoz. Adott állam hogyan illeszti be saját joggyakorlatába a nemzetközi megállapodásokat, szerződéseket. Megteheti, hogy csak publikálja azokat hivatalos lapjában vagy kihirdetheti azt jogszabályként is, azaz promulgálja azt.

3. Nemzetközi szerződések

A témakör megértéséhez szükséges ismernünk a nemzetközi és a belső jog közötti viszony alapvető jellemzőit. A nemzetközi jog és a belső jog viszonyában kétfajta felfogás létezik.

(i) Az egyik megközelítés a nemzetközi jogot és a nemzeti jogszabályokat egymáshoz kapcsolódó és egységet képező rendszer alkotóelemeiként (pontosabban: „rétegeiként”) értelmezi. Ez az ún. monista irányzat, amely nem két elkülönült rendszerként tekint az államokon belül és az államok között alkotott jogra. Az ilyen értelmezés szerint a nemzeti/államközi jogban megfogalmazott szabályok az azokat elfogadó országok számára közvetlenül – vagyis minden további nemzeti szintű intézkedések nélkül is kötelezettségeket hoznak létre és azokat az országokon belül végre kell hajtani. Ebben az esetben a nemzetközi jogi normák automatikusan a belső jog részévé válnak.

(ii) A másik irányzat a dualista felfogás, amely a nemzetközi jog és a belső jog különállását, vagyis elkülönült jogrendszerekként történő értelmezését képviseli. Ennek értelmében nemzetközi jogi forrásokban (pl. ma már leginkább államközi szerződésekben) meghatározott szabályok csak akkor érvényesülhetnek, vagyis kerülhetnek alkalmazásra a nemzeti jogrendszerekben, ha azokat az állam külön jogalkotással beépíti (átülteti) a belső jogba, vagyis azt egy megfelelő belső jogszabályban kihirdeti.

Az Alaptörvény kimondja, hogy Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Hazánk elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, vagyis azokat nem kell külön magyar jogszabályban kihirdetni. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.² Az Alaptörvény tehát a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait Magyarországra is érvényes, hazánk külkapcsolataiban és belső működésében is végrehajtandó kötelezettségek forrásaként határozza meg. A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai a nemzetközi szokásjog és az ún. *ius cogens* (kivételt nem ismerő, általános

2 MÓRÉ Sándor (2013): *A jog fogalma*. In: Sztárayné Kézdy Éva (szerk.): *Jogi alapismeretek*, Patrocinium Kiadó, Budapest (55-56.)

érvényesülést megkövetelő nemzetközi norma, pl. a népirtás, a rabszolga kereskedelem vagy az apartheid tilalma). A nemzetközi jog egyéb forrásait (jellemzően az államközi két- vagy többoldalú megállapodásokat) viszont külön jogszabályban a belső jog részévé kell tenni, tehát törvényben vagy kormányrendeletben kell kihirdetni.

Megállapítható, hogy a nemzetközi szerződésekbe foglalt kötelezettségeket át kell ültetni a kihirdető nemzeti jogszabályba foglalva – a magyar jogrendszerbe, miközben az általánosan elismert nemzetközi jogi normákat nem kell „átvezetni” vagy „beiktatni” a hazai joganyagba, mert azok anélkül is érvényesek.³ Az átültetés nélkül és az átültetésen keresztül érvényesülő nemzetközi szabályok magyar alapjogi rendszerbe történő egyidejű beilleszthetősége jelzi, hogy mind a dualista, mind a monista felfogás elemei megtalálhatóak a hazai szabályozásban és gyakorlatban. Bármelyik megoldás mellett dönt az adott állam, ez csak technikai jellegű kérdés és leginkább arra kell figyelnie, hogy a belső jog és nemzetközi jog között fennmaradjon a jogharmónia.⁴

4. Diplomáciai mentesség

Az államközi diplomáciában két érdek meghatározó, a küldő és a fogadó államé. Egyes esetekben harmadik állam is érintett lehet (harmadik állam képvisellete, tranzitállam, nemzetközi szervezet mellé akkreditált missziók és munkatársaik státusa). A diplomáciai kapcsolatok a kölcsönösség elve mentén működnek, mindkét érintett fél fogadja a másik képviselőjét és küld is képviselőt. Az 1961. évi Bécsi Egyezmény a diplomáciai képviselő esetében öt funkciót nevesít, mely szerint az képviseli a küldő államot a fogadó államban, védelmezi a fogadó államban a küldő állam és annak polgárainak érdekeit, tárgyal a fogadó állam kormányával, jogszerű módon és eszközökkel tájékozik a fogadó állam belső viszonyairól és ezekről jelent kormányának, valamint előmozdítja a két ország közötti baráti kapcsolatokat, fejleszti közöttük a gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatokat. A diplomáciai tevékenységgel járó kiváltságok és mentességek a külképviseleti feladat különleges funkciójából adódnak, segítve azt. A diplomáciai kiváltságok és mentességek hagyományosan a diplomata személyéhez, illetve a diplomáciai épülethez kapcsolódnak.⁵

A diplomáciai mentességek többfélék. Egyrészt a mentességeket meghatározzák a diplomáciai kapcsolatok fajtái. Más mentesség vonatkozik az állandó, a különleges államközi vagy a nemzetközi szervezetek bevonásával zajló kapcsolatok diplomataira. Másrészt a mentességek lényeges eltéréseket mutatnak a képviselőten belüli hierarchia alapján. Legtöbb kiváltsággal és mentességgel a diplomaták rendelkeznek, őket követik az adminisztratív és technikai személyzet tagjai, majd a segédszemélyzet

3 MÓRÉ (55-56.)

4 KOVÁCS Péter (2011): Nemzetközi közjog, Osiris Kiadó, Budapest (220-265.)

5 KOVÁCS (220- 265.)

és végül a diplomaták magán alkalmazottai. Harmadrészt a mentességek jogterületek szerint is eltérők (büntető, polgári, adójog, közigazgatás területe).⁶ A küldő állam a büntető joghoz hasonlóan a polgári jogi területeken is lemondhat a diplomata mentességéről.⁷ A diplomáciai mentesség a joghatóságból vezethető le.

5. Joghatóság

A mentesség a külföldi állam joghatósága alóli mentességet jelenti, megtestesítve a függetlenséget. A joghatóság az állam hatalmára utal, mely hatást gyakorol a személyek jogviszonyaira. A joghatóság és a függetlenség két külön fogalom, de mindkettőnek összhangban kell lennie a nemzetközi joggal.

A joghatóság eljárásjogi fogalom, mely a hatóságok közötti ügyelosztást segíti. Nemzetközi jog tekintetében az államok közötti hatáskör megosztást jelenti. Diplomáciai mentesség esetén joghatóság alóli mentességről és nem jogi mentességről beszélünk, azaz eljárás mentességről és nem anyagi jogi mentességről van szó. „*Joghatóság az államnak az a joga, hogy más állammal szemben joghatályosan eljárhat. A joghatóság az állam joga és kötelessége adott ügyben a hatósági jogkör gyakorlására.*”⁸ A joghatóság kérdéseit a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. tvr. IX. fejezete rendezi, ún. kollíziós normákkal. A 62/C. § mondja ki, hogy magyar bíróság vagy más hatóság akkor járhat el Magyarországon diplomáciai képviselőként eljáró vagy egyébként a joghatóság alól mentes külföldi állampolgár ellen, ha a külföldi állam a mentességről kifejezetten lemondott.⁹ Az EU-n belüli szabad mozgáshoz való jog következtében nő az olyan esetek száma, amikor ugyanazon tényállás kapcsán több tagállam is joghatósággal rendelkezik a nyomozás és a büntetőeljárás lefolytatásakor. A tagállami együttműködés segítése érdekében került elfogadásra a 2009-ben a joghatósági összeütközésekről szóló kerethatározat¹⁰, mely egyértelműen jelzi a tagállamok joghatóságának kiterjesztési törekvését.

6 ÁDÁNY Tamás Vince (2015): Megjegyzések a diplomaták személyes mentességeiről a Goodfriend ügy margójára Pázmány Law Working Papers 2015/10 http://plwp.eu/docs/wp/2015/2015-10_Adany.pdf (letöltés: 2018.06.23.)

7 KOVÁCS 220-265.

8 ARATÓ István (1942): Joghatóság A külföldi állam magánjogi ügyletei felett, Pécs. <http://mek.oszk.hu/11200/11293/11293.rtf>. (letöltés: 2018.06.23.)

9 <http://jogiportal.hu/view/a-nemzetkozi-maganjogrol-szolo-1979-evi-13-torvenyereju-rendelet> (letöltés: 2018.06.23.)

10 A Tanács 2009/948/IB kerethatározata (2009. november 30.) a joghatóság gyakorlásával kapcsolatos, büntetőeljárások során felmerülő összeütközések megelőzéséről és rendezéséről <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32009F0948> (letöltés: 2018.06.23.)

5.1. Joghatósági illetékességre ható tényezők

A diplomáciai védelem alapvetően egy fikción alapul. A diplomácia keretén belül az egyént ért sérelmeket úgy kezeli, mintha adott esemény az egyén állampolgársága szerinti állam jogát sértené meg, amely így feljogosítást nyer és nemzetközi szinten érvényesítheti igényeit.¹¹ A jogi fikció egy jogalkalmazási eszköz, mely az olyan helyzeteket kívánja áthidalni, amelyekre még nincs szabály, de az élethelyzet megkívánná a szabályozását. Ez előrevetíti azt a tényt is, hogy a jogi fikcióra addig van szükség, míg adott kérdés kapcsán nem változik a jogi szabályozás.

A jogi fikció technikáját tekintve egy átalakító mechanizmus, mely egy másik helyzetre vonatkozó szabályokat alkalmaz, feltételezve, a két helyzet azonosságát, egészen addig, míg a jogi szabályozás nem rendezi adott helyzet kérdését.¹² A diplomáciai jogban a jogi fikció olyan időszakban jelent meg, amikor az egyén érdekében kizárólag az állam léphetett fel a nemzetközi jog területén, kvázi pótolva a jogsértett egyén perlési jogosultságának hiányát. A diplomáciai fikció elvetésére tettek kísérletet a vegyes keresetek alkalmazásával, ahol a közvetlen és közvetett jogsértések is felmerülnek egy kereseten belül. Valójában azonban ezek nem a fikció átalakítását jelentik, hiszen továbbra is állam dönt a diplomáciai védelem megadásáról, másrészt a bíróság is választás előtt áll, milyen jogcímen, illetve az állam vagy az egyén jogait, érdekeit előtérbe helyezve hoz döntést.¹³ *John Dugard* a Nemzetközi Jogi Bizottság¹⁴ speciális megbízottja a jogi fikció fenntartását szorgalmazza. A fikció fenntartása esetén az állam másodlagos jogosultsága révén előterjeszhet olyan követelést, mely az egyén diplomáciai jog alapján fennálló jogainak sérelméhez kapcsolódik, megvalósítva egyfajta áttételt az elsődleges jog szintjéről a másodlagos jogéra, illetve az egyéni jogosultságot átfordítja az állam jogává. A jogi fikció bizonyos elemei azonban nem összeegyeztethetők a nemzetközi jogi szabályokkal. Erre példa a *clean hands* elv, amikor is az egyén jogsértést követ el, az állam mentesül a diplomáciai védelem nyújtása alól.

A diplomáciai védelem megadása terén kétféle eszköz kínálkozik, a nemzetközi bírói út, és az informális diplomáciai út. Ez utóbbi egyfajta „adminisztratív” védelmet jelent, mely általában az állam külképviseleteinek bevonásával történik. A diplomáciai védelmi eszközöknél fontos tényező, hogy állampolgár számára az eszköz

11 Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries, United Nations, 2006 <http://www.refworld.org/pdfid/525e7929d.pdf> (letöltés: 2018.06.24.)

12 Annemarieke Vermeer-Künzli: As If: The legal fiction in Diplomatic protection, *The European Journal of International Law* vol. 18 no. 1. EJIL 2007 <http://www.ejil.org/pdfs/18/1/220.pdf> (letöltés: 2018.06.24.)

13 SCHIFFNER Imola: Jogi fikció a nemzetközi jogban; avagy a diplomáciai védelem jogtechnikája http://jesz.ajk.elte.hu/schiffner41.html#_ftn24 (letöltés: 2018.06.24.)

14 A Nemzetközi Jogi Bizottságot (International Law Commission) a Közgyűlés 1948-ban hozta létre, hogy a nemzetközi jogot és kodifikálását progresszíven fejlessze

elérhető-e, illetve a védelmet kínáló hatalom (tagállam vagy EU) mennyire érvényesül nemzetközi szinten.¹⁵ Tovább nehezíti a joghatóság megítélését, hogy az EU is rendelkezik jogrenddel, mely önálló a nemzetközi és az államok jogrendje mellett, megvalósítva a különálló, nemzetközi jogalany¹⁶ státuszát. A nemzetközi jog szabályai szerint, nemzetközi jogi jogforrással létrehozott jogrend egy új jogrend alkot, így az EU jogrendje, melynek a tagállamok és állampolgárai is alanyai, szintén új jogrendnek minősül, meghatározva saját határait a nemzetközi joggal szemben, és amellet. Az uniós jogrend a nemzetközi jogból ered, sajátosságát a nemzeti szinten is érvényesülő alkalmazása, hatálya és elsődlegessége jelenti. Az uniós Bíróság alapvetően azt hangsúlyozza döntéseiben, hogy a nemzetközi jog, így a diplomáciai jog is, kötelező érvényű, ugyanakkor az EU nemzetközi szerződéseiben nem veszélyeztetheti az uniós jog alkotmányos elveit.¹⁷

Az EU önálló nemzetközi jogalany, nemzetközi megállapodásokat köthet és nemzetközi vegyes szerződéseket írhat alá, ahol az Unió mellett a tagállamok is szerződő félként jelennek meg.¹⁸ Ugyanakkor az Európai Bíróság az uniós jogrendet, mint a tagállamok jogrendjébe illeszkedő jogrendszert kezeli, amely eltér a nemzetközi szerződésektől. Az uniós jog elsőbbségének elve egy közjogi kollíziós norma, mely meghatározza egy-egy konkrét ügy esetében (az uniós és a tagállami jogszabály ütközésekor), melyik érvényesüljön. Ez biztosítja az uniós jog érvényesülését és egységes alkalmazását a tagállamok szintjén. Az alkotmányos jelentőségű *Costa v ENEL*-ügy¹⁹ meghatározó volt ezzel kapcsolatban.²⁰

A diplomáciai jog és az EU jogrendszer különbségeire mutat rá a C-364/10²¹ - Magyarország kontra Szlovákia ügy. Magyarország az uniós polgárok szabad mozgásának jogára alapozta érvelését (uniós jog), Szlovákia a diplomáciai jogra hivatkozva elutasította Magyarország sérelmét, míg az Európai Bíróság az alkalmazandó jog szem-

15 SCHIFFNER Imola: A diplomáciai védelem gyakorlásának eszközei, avagy a fogalom-meghatározás és az elhatárolás problémái http://acta.bibl.u-szeged.hu/7421/1/juridpol_072_523-544.pdf (letöltés: 2018.06.24.)

16 EUSz. 47. cikk

17 BLUTMAN László (2014): Az Európai Unió joga a gyakorlatban HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest. https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_EUjog/ch06s04.html (letöltés: 2018.06.24.)

18 MOHAY Ágoston: A nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolódási pontjai In: Scriptura 2014/I. (269.-281.) <http://onszak.hu/folyoirat/wp-content/uploads/2014/06/12Mohay.pdf> (letöltés: 2018.06.24.)

19 6/64 *Costa v ENEL* EBHT 1964 ügy <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006> (letöltés: 2018.06.24.)

20 A *Costa v ENEL* ügyben először mondta ki az Európai Bíróság, hogy a közösségi jog elsőbbséggel bír a tagállami joggal szemben.

21 C-364/10 - Magyarország kontra Szlovákia <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-364/10&language=HU> (letöltés: 2018.06.24.)

pontjából vizsgálta ügyet. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy uniós polgár államfő másik tagállamba irányuló mozgására nem az uniós jog, hanem a nemzetközi jog vonatkozik és Szlovákiát felmentette az adott ügyben. A döntés viszont azt sugallja, hogy a nemzetközi jog felette áll az uniós jognak, holott elvileg annak része kell, hogy legyen.²²

A nemzetközi jog területe mellett megjelenő EU-s jogrend a legfőbb problémát az Unió és a harmadik államok közötti jogviszony esetében jelenti diplomáciai kérdésekben. Az EU diplomáciai és konzuli védelméhez kapcsolódó Zöld könyve egyértelművé teszi, miért szükséges a kérdés mielőbbi rendezése. Jelenleg a Kínai Népköztársaságban, az Orosz Föderációban és az Amerikai Egyesült Államokban rendelkezik valamennyi tagállam képvisellel.²³ Érzékelhető, hogy a többi országban, diplomáciai kérdésekben szükség lehet az EU szintű joghatóság alkalmazására. Ez azonban inkább akadályokba ütközik. A probléma egyik részét az EU jogi személysége jelenti. A tagállamok elsődleges és korlátlan nemzetközi jogalanyisággal bírnak, míg az EU jogalanyisága származékos és korlátozott vagy funkcionális, vagyis a tagállamok kifejezett vagy hallgatólagos hozzájárulása szükséges hozzá.²⁴

Az államok szuverenitásuk alapján tetszőlegesen ruházhatják fel az EU-t hatáskörökkel. Emellett az Unió alapszerződesei speciális felhatalmazásokat tartalmaznak (például harmadik országgal történő szerződéskötés), így az EU nemzetközi jogalanyiságából következő általános cselekvési jogosultsága eleve kizárt.

A probléma másik részét az jelenti, hogy az uniós polgársága lényegesen eltér a védelem alapjául szolgáló állampolgársági jogviszonytól. Állampolgárság esetén az egyén és állam között fennálló kölcsönös védelmi és hűségviszonyból adódik a védelem biztosítása, ami az uniós polgárság esetében hiányzik, az állampolgárság esetén fennálló szoros kapcsolat az EU esetében lazább.²⁵ Az uniós polgárság jogintézménye nem képes megalapozni az EU polgárainak védelmével kapcsolatos extraterritoriális hatáskörét. A tagállamok között a kül-, és biztonságpolitika terén az együttműködés kormányközi, az e téren történő egységes fellépés minden tagállam hozzájárulását igényli.²⁶

Az uniós polgárság intézményével összefüggésben a hatáskör alapját képezheti az Európai Közösséget létrehozó szerződés.²⁷ 17. cikkének (2) bekezdése, mely az

22 MOHAY (269.-281.)

23 COM(2006)712 végleges ZÖLD KÖNYV Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0712&from=HU> (letöltés: 2018.06.24.)

24 BRUHÁCS János (2004): Nemzetközi jog I-II. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 76.

25 STOTROST, Christian (2005): Diplomatischer Schutz durch EG und EU? Duncker & Humblot, Berlin (44.-45.)

26 VÁRNAY Ernő–PAPP Mónika (2005): Az Európai Unió joga, KJK–Kerszöv Kiadó, Budapest, (65.)

27 EKSz Európai Külügyi Szolgálat, mely ápolja az EU nem uniós országokkal kialakított

uniós polgárok kapcsolódó jogairól és előírt kötelezettségeikről rendelkezik. Ez utal az EU hatáskörére, hiszen az uniónak biztosítania kell a polgárok jogait. Ez a hatáskör azonban meglehetősen általános.²⁸ Az EU, mint nemzetközi szervezet nem rendelkezik a hatáskörök azon teljességével, mint szuverén tagállamai. A diplomáciai és a konzuli védelmet rendező uniós rendelkezések²⁹ megfelelően szabályozzák az EU elsődleges és másodlagos jogát, de határozottabb fellépésre lenne szükség, mely tudatosítja harmadik államok szemében a EU egységét, a tagállamok közötti szoros kapcsolatot diplomáciai kérdésekben. Mindezt úgy, hogy a diplomáciai képviselői általi segítségnyújtás az államok mérlegelési körében maradjon.³⁰

6. Összegzés

A diplomáciai mentesség és a joghatóság kérdése túlmutat a korábbi fogalmi kereteken. Az EU saját jogrendje külön kategóriát képez a nemzetközi jog és a tagállamok nemzeti joga mellett. Az EU polgárság a tagállami állampolgárságokon nyugszik és új szintet jelent a joghatóság esetében is. Diplomácia területén a jogi fikciók alkalmazása napjainkban kicsit irrelevánsnak tűnik, hiszen a nemzetközi jog változásait tekintve az egyének közvetlen igényérvényesítéssel élhetnek, így az állampolgárság szerinti állam „megsértésének” kérdése nem feltétlen aktuális. A diplomácia területén alkalmazott jogi fikciók felvetik a kérdést a joghatósággal kapcsolatban, vajon kinek a jogát védi valójában az állam, amikor sérelem esetén fellép a nemzetközi jog területén. Tovább gondolva EU-s szintre, kinek az érdekét védi valójában az unió.

A joghatóság megállapítás terén problémát jelent, hogy az állampolgár fogalmi háttere eltér az EU polgárság fogalmától, holott diplomáciai kérdésekben a tagállam és az unió is felléphet, így ezen fogalmak tartalmát egységesíteni kellene. Tisztázandó lenne, hogy a diplomácia képviselői napjainkban tagállamuk képviselése mellett, milyen mértékben képviselik az EU-t. Problémát jelent az is, hogy a nemzeti jogrendnek meg kell felelnie az uniós és a nemzetközi jog elvárásainak, ezzel párhuzamosan az EU-s jogrend a nemzetközi jog új jogrendje, miközben a nemzetközi jog az uniós jog része is. Szinte meghatározhatatlan mely esetekben, mely szintű jogren-

diplomáciai kapcsolatait, és végrehajtja az uniós kül- és biztonságpolitikát. 2011-ben alapult https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_hu (letöltés: 2018.06.24.)

28 KNAPP László (2009): Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről I. <http://dfk-online.sze.hu/images/JÁP/2009/4/Knapp.pdf> (letöltés: 2018.06.24.)

29 EUMSz 23. (volt EK Sz 8c., majd 20.) cikk (1) bekezdése, az 95/553/EK határozat az Európai Unió polgárainak a diplomáciai és konzuli képviseletek által nyújtott védelméről, az Alapjogi Charta 46. cikke

30 KNAPP László (2010): Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről II. <http://dfk-online.sze.hu/images/JÁP/2010/1/Knapp.pdf> (letöltés: 2018.06.24.)

det kell figyelembe venni. A nemzetközi jog és az uniós jogrend viszonyát magának az uniós jogrendnek kellene szabályoznia. Diplomáciai mentesség esetén érdemes lenne átgondolni a joghatósági illetékesség mely szintje (tagállami vagy EU-s) eredményezhetne hatásosabb nemzetközi fellépést.

Az EU egységes fellépéséhez diplomáciai ügyekben szükség lenne a tagállamok egyöntetű támogatására a *jus cogens*³¹ normák megsértéséhez kapcsolódó diplomáciai védelmi kötelezettség teljesüléséhez. Az *erga omnes*³² jellegű normák megsértése esetén lehetőséget kellene nyújtani a közvetlenül nem jogsértett államnak is, a diplomáciai védelem nyújtására. Mivel az EU önálló jogrenddel rendelkezik, így joghatóságként is felléphet diplomáciai ügyekben, a tagállamokhoz hasonlóan, más államokkal szemben. Ehhez azonban egységesíteni kellene az EU diplomáciai rendelkezéseit, tisztázni kellene a fogalmakat (például a polgárság- állampolgárság kérdése), majd e rendelkezéseket elérhetővé kellene tenni a tagállamok felé. Az EU joghatóságként történő eljárása harmadik országokkal szemben nagyobb nyomatókat jelenthetne a tagállamokkal szemben, nemzetközi szinten.

Összességében elmondható, hogy diplomáciai mentességek esetében nem feltétlen a joghatóság kérdése a meghatározó. Elsődleges lenne az EU önálló jogrendjének és a nemzetközi jog egymáshoz viszonyított helyzetének meghatározása, pontosítása e téren. Majd ezt követően az EU joghatóságként történő fellépéséhez kapcsolódó kérdések rendeletben történő rögzítése. Ezzel nagyban javítható lenne a diplomáciai mentességek joghatósági illetékességének megítélése. A joghatóság alapvetően az államok joga. Ugyanakkor megfontolandó lenne az illetékesség földrajzi területhez köthető, tekintettel az EU önálló jogrendjére és tagállamainak számára. Annál is inkább mivel a diplomáciai mentességek a joghatóságból vezethetők le. Az EU egységes fellépést biztosíthatna, tagállamait képviselve az EU-n kívüli országok felé diplomáciai mentesség és egyéb diplomáciai kérdések esetén.

Felhasznált irodalom

- ÁDÁNY Tamás Vince: Megjegyzések a diplomaták személyes mentességeiről a Goodfriend ügy margójára Pázmány Law Working Papers 2015/10 http://plwp.eu/docs/wp/2015/2015-10_Adany.pdf
- ANNEMARIEKE Vermeer-Künzli: As If: The legal fiction in Diplomatic protection, *The European Journal of International Law* vol. 18 no. 1. EJIL 2007 <http://www.ejil.org/pdfs/18/1/220.pdf>
- ARATÓ István: Joghatóság A külföldi állam agánjogi ügyletei felett Pécs, 1942 <http://mek.oszk.hu/11200/11293/11293.rtf>. (letöltés: 2018.06.23.)

31 kötelező érvényű jog

32 mindenkire vonatkozó

- BLUTMAN László (2014): Az Európai Unió joga a gyakorlatban HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_EUjog/ch06s04.html
- BRUHÁCS János (2004): Nemzetközi jog I-II. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- KNAPP László: Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről I. <http://dfk-online.sze.hu/images/JÁP/2009/4/Knapp.pdf>
- KNAPP László: Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről II. <http://dfk-online.sze.hu/images/JÁP/2010/1/Knapp.pdf>
- KOVÁCS Péter (2011): Nemzetközi közjog, Osiris Kiadó, Budapest.
- MOHAY Ágoston: A nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolódási pontjai In: Scriptura 2014/I. 269.-281. <http://onszak.hu/folyoirat/wp-content/uploads/2014/06/12Mohay.pdf>
- MÓRÉ Sándor (2013): *A jog fogalma*. In: Sztárayné Kézdy Éva (szerk.): Jogi alapismeretek, Patrocinium Kiadó, Budapest.
- SCHIFFNER Imola: Jogi fikció a nemzetközi jogban; avagy a diplomáciai védelem jogtechnikája http://jesz.ajk.elte.hu/schiffner41.html#_ftn24
- STOTROST, Christian (2005): Diplomatischer Schutz durch EG und EU? Duncker & Humblot, Berlin.
- VÁRNAY Ernő–PAPP Mónika (2005): Az Európai Unió joga, KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest.
<http://jogiportal.hu/view/a-nemzetkozi-maganjogrol-szolo-1979-evi-13-torvenyereju-rendelet>
- A Tanács 2009/948/IB kerethatározata (2009. november 30.) a joghatóság gyakorlásával kapcsolatos, büntetőeljárások során felmerülő összeütközések megelőzéséről és rendezéséről <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32009F0948>
- Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries, United Nations, 2006 <http://www.refworld.org/pdfid/525e7929d.pdf>
- SCHIFFNER Imola: A diplomáciai védelem gyakorlásának eszközei, avagy a fogalom-meghatározás és az elhatárolás problémái http://acta.bibl.u-szeged.hu/7421/1/juridpol_072_523-544.pdf (letöltés: 2018.06.24.)
- 6/64 Costa v ENEL EBHT 1964 ügy <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006>
- C-364/10 - Magyarország kontra Szlovákia <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-364/10&language=HU>
- COM(2006)712 végleges ZÖLD KÖNYV Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0712&from=HU>

EKSz Európai Külügyi Szolgálat, mely ápolja az EU nem uniós országokkal kialakított diplomáciai kapcsolatait, és végrehajtja az uniós kül- és biztonságpolitikát. 2011-ben alapult https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_hu

EUMSZ 23. (volt EKSz 8c. majd 20.) cikk (1) bekezdése, az 95/553/EK határozat az Európai Unió polgárainak a diplomáciai és konzuli képviseletek által nyújtott védelméről, az Alapjogi Charta 46. cikke

EUSz. 47. cikk

dr. Bálint Simon

THE EVE OF NATION STATES AN INTRODUCTION TO THE SELF-DETERMINATION OF PEOPLES

Abstract

The article introduces the reader to a small section of the question of state formation: the foundations of the peoples' right to self-determination. Based on the principle set out in the United Nations' Charter, it is possible for some groups to be able to establish a state based on international rules. The topic hinges on – including others – the kind of attributes that can identify groups which can be labelled as “people” that then may have the right to make a decision about their own destiny. The original idea of the right to self-determination of peoples is the remainder of the colonial system, but by the collapse thereof, the exact meaning has by now become doubtful, with practice and legal theory trying to fill in gaps.

Other than the precise definition of the term “people”, the exact right or rights contained within the “right to self-determination” is also questionable. Legal theory has separated therein several possibilities, ranging from the right to vote, to in extreme cases, to secede as the external dimension thereof, but the latter must be measured against the right of a state to the protection of its territorial integrity. In the light of the foregoing, the present article addresses the questions of which groups, and under what circumstances may have a right to separate from a state and form a new one, moreover, what are the arguments for and against to let a group decide its future as well as of another state – in disintegration – with the support of the international community.

1. Introduction

The birth of states in the modern era has interested me since 2008, when the Republic of Kosovo declared her independence. At that time it was a hot topic that everybody was talking about. Since then Kosovo has still failed to reach unchallenged statehood and she has remained a disputed territory and a partially recognised state. Apart from Kosovo Albanians, the ways and means of the establishment of a state would matter a lot for Kurds in the present-day Iraq as well as Syria, Turkey and Iran, Tibetans in China or – most recently – Catalans in Spain. Thus, at least from a nationalist point of view, the ways in which a state may be born is a crucial topic of interest and in the light of recent events in Spain, it has once again regained its relevance. The problem

should deserve widespread interest. Besides its relevance to so many people, this topic encompasses several key issues of international law: the definition of a state, the ways in which a state may be formed, the principle of *uti possidetis*, the question of who or what constitutes peoples and the right to self-determination. Unfortunately, the scope of this essay does not allow for an exhaustive elaboration on all of these subjects, nevertheless, it may serve as an introduction to the topic.

One of the pivotal questions is the self-determination of peoples, as in the case of Kosovo, the Kosovo Albanians can be viewed as people (please bear in mind that “people” is singular in this sense). If so, they may have the right to determine their future collectively. This very notion lies behind some similar, but somewhat more recent cases: the Catalan people of Spain, or the Scots in Great Britain. Even though these situations vary greatly, all such people aspire to secede from their parent state and become independent. The people’s right to self-determination may grant at least some of them the legal means to do so.

2. Self-Determination

2.1. *Basic Notions on Self-Determination and the Eve of Nation States*

2.1.1. Original Idea and Concept

The modern legal “institution” (if we are bold enough to accept this statement for the time being) of self-determination started out not as a human right, but merely as a principle.¹ Article 1 of the UN Charter stated as a purpose of the UN “*to develop friendly relations among nations based on respect for the principle of [...] self-determination of people [...]*” – that sounds like a very vague idea and the Charter does not explain or mention self-determination in any way later on. The first article of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) already expressed it as a right in 1966 and by now it “*is generally accepted as customary international law and could even form part of ius cogens.*”² Even if it may be so, its real content is subject to fierce debates on the international level but it mainly entitles “*a group with a common identity and link to a defined territory to decide its political future in a democratic fashion.*”³ Before and at the time

1 Chapter I, Art. 1., 2nd point of the UN Charter; 1970 Friendly Relations Declaration of the UN General Assembly 2625 (XXV) [Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations]

2 Jure VIDMAR: International Legal Responses to Kosovo’s Declaration of Independence. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, May 2009. 807.

3 Milena STERIO: On the Right to External Self-Determination: “Selfistans,” Secession, and

of the establishment of the UN this “group” was the colonies’ “peoples” entitling them to create their own states or entitling the victors of World War I to divide up the Ottoman Empire or the German colonies according to their own will.⁴ Originally applicable in a colonial context, self-determination was designed to transform colonies into modern states – even if it was arbitrary to name them “people” –, ensuring a smooth transition in certain situations.

2.1.2. Identifying Units of Self-Determination

But the phrasing of the Charter is such that it allows for a broader interpretation, lacking any reference to colonies and defining “peoples” as a subject without the now so-popular “indigenous” qualifier attached. One has to note that although self-determination is closely related to the notion of nationalism (we will come to that shortly), the UN Charter qualifies “people” as the holder of this ambiguous right instead of a “nation”.

It is not surprising then that so far we’re short of any clear-cut definition of “peoples” in the non-colonial sense – mostly because it’s especially hard to differentiate them from “minorities.”⁵ This could be so because in the aftermath of World War II the “exclusive club” states did not want to destabilize the newly-founded states and therefore named them “minorities” whereas inside a colonial context (or where it suited their needs) they granted them the title of “peoples”, therefore the terms of “peoples”, “minorities” and “nation” overlap every so often. This may be an interpretation involving too much politics and modern international law – at least tried to – progressed in a way that this notion was not included. We can say that to qualify a group as a “people” outside a colonial context the group usually has to fulfil objective and subjective criteria.

The commonly referred-to objective criteria are that such a group should “share a common racial background, ethnicity, language, religion, history, and cultural heritage, as well as the territorial integrity of the area the group is claiming”⁶. These criteria bear a close resemblance to the Montevideo criteria, which is the basis of statehood.

The Great Powers’ Rule. *Minnesota Journal of International Law*, Winter 2010. 142.

4 VALKI László: Koszovó – Választhatott volna másként a hágai bíróság? Manuscript, by the courtesy of Valki László. 5.

5 Christian TOMUSCHAT: Self-Determination in a Post-Colonial World. In: Christian TOMUSCHAT (Ed.): *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff Publishers (Kluwer Academic Publishers), Dordrecht, 1993. 15-17.

6 Milena STERIO (3. lj.) 142.

Supplementing the objective one, the subjective criteria is “*the extent to which individuals within the group self-consciously perceive themselves collectively as a distinct people and the degree to which the group can form a viable political entity*”⁷.

But how small should the differences between such groups should be? Soon, we must realise that the subjective perception of people matters more than any objective criteria.

People need to belong somewhere and have to define their identity by some form of differentiation, even though such a difference might not exist at all in reality. People crave to have roots and groups to belong to.

Nationalism is also based on such a vague idea of self-identification. Some view “nations” as a unit larger than a minority or people. However, minorities and peoples may divide up further as well, say, into tribes. One example is the case of Bangladesh, where a part of a former colony gained independence, thus exercised the right to self-determination twice in the same territory, which is a remarkable feat in itself, and also shows that there is very little to differentiate nations from minorities or peoples, if at all.

Therefore, we can conclude that such a set of criteria does not form a clear-cut and tested definition, only represent people’s psyche.

We are also short of a solid definition because states are naturally more than reluctant to name any part of their population “peoples” for its implications, as naming a group as such would potentially lead to exercising self-determination which “includes a right to opt for independent statehood”⁸, thus undermining the integrity of the given state. No government in its right mind would do this to itself, not even the powerful ones: Russia, China and the USA all encompass several groups of people that may qualify as minorities, peoples or nations in their own right. The attempt of Quebec to secede from Canada is a perfect example.

Now that we have established that “people” lacks a clear-cut definition, let us examine the idea underlying self-determination. For our purpose, I will use “nation” and a nationalist point of view, as these are more understandable and represent people’s actual view, instead of the strictly-speaking legal one.

2.1.3. The Eve of Nation-States

The “exclusive club’s” goal on the one hand is to divide the other states thus preventing them to pose a threat in the foreseeable future (*divide et impera*), while on the other to conserve their own basis of power (mainly huge territories and buffer

7 Milena STERIO (3. lj.) 142.

8 Cedric RYNGAERT – Christine GRIFFOEN: Agora: Kosovo (Part 3) The Relevance of the Right to Self-Determination in the Kosovo Matter: In Partial Response to the Agora Papers, Chinese Journal of International Law, November 2009. 576.

zones with large populations and great resources of raw materials secured, while the USA is more like the Roman Empire with exerting influence on weaker states and subduing them without them noticing). One's basis is a huge number of states, the other's is a mega-state. These considerations pose two irreconcilable goals and pose the question: should we unite or let us fragment?

Before the French Revolution the idea of states was independent of the notion of nations –international law (as much as it did exist at the time) did not regulate the formation of states and cared even less about entities capable of self-government outside a state's own government. The very idea of nations – in its modern usage⁹ – was a brainchild of the French Revolution that substituted it for the political entity of the nobility of the time that only furthered repression. This notion of nations is also called the “liberal nation” that was breast-fed on the revitalisation of democracy. However, “nation” can be a substitute for democracy in authoritarian regimes: if the regime can play its cards on an external threat and bring its people together under the notion of nations, the legitimacy of democracy can be forgotten. Our government has also played on this idea. Nonetheless, despite its obvious shortcomings, in today's western culture the nation-state became the only political form of state that can be legitimised in the eye of the general public.

After 1917 the idea of self-determination slowly gained international legal status, as the Wilsonian Fourteen Points supported the idea of nationalism and furthered the cause by adopting self-determination and collective security. Ideally nation states would ensure a peaceful co-existence of states as the claim for statehood would solely be based on nation and nationality – a very appealing idea indeed. In this regard self-determination is the furtherance of nationalism and a framework to realise the idea. However, it was not until the 1950s and the establishment of the UN that self-determination materialised as a legal possibility (in 1966) – up until that point self-determination could only have a meaning in a political sense (that of the freedom to choose a political system) or that of a freedom of self-identity (which has very little or no meaning at all in the sense of international law).

Together with the right to self-determination the notion of nation-states, if given at least the power of customary international law, seems to be able to take over the long-established system of states that has more-or-less been based on strength (be that political, commercial, military, or something similar). So far it has succeeded in posing another double-standard, as non-European countries, if they wanted to legitimise themselves as democratic countries, needed to “develop” a nation where

9 In latin nation can be derived from *natio* (meaning 'to be born') and *gnasci* (meaning 'birth, type, set or group') and referred to everyone that was not the part of *civitas*. The use of the word evolved a lot through at least a millennia and acquired the meaning something like “a group of people with certain common qualities and a strong affiliation” but up until today no compelling and comprehensive definition has been given.

actually none exists. In Africa, where tribal relations are still strong, the idea of creating a nation has failed many times over, resulting in bloody civil wars while unable to create a unified body of state and citizens under the sign of a nation.

Self-determination, which was originally created to ensure a smooth transition of power from the coloniser to the people of the colony, entwined with the idea of nation state produced and furthered some anomalies in this respect: the borders of the colonies were designed by the struggles for power of the colonisers, not by the national or ethnic maps of a territory.¹⁰ In many cases even an attempt to draw these lines were bound to fail: the European development or evolution of political culture brought about the advent of nationalism and many countries outside this context lack the necessary cohesive forces that bound people (taking the word in the non-legal sense this time) together to form “minorities”, “peoples” or “nations”.

By force and law European-based cultures would try to forcefully establish the same rules for these countries as they do for themselves, but, as the example of Kosovo shows, many times over they fail to practice it on themselves. In this sense what happened in the case of the Kosovar Albanians¹¹ can be interpreted as a “Europeanization”: from the very moment Serbs got their authority back over their cradle-territory that was “refilled” with Albanians after the Turkish rule, the Kosovo Albanians’ fate was almost inevitably their nationalisation: to form a group that would qualify them as “minority”, “people” or “nation”. All the suffering and pounding they took from and eventually gave back to the Serbs made them even more self-conscious and worsened the problems.

One could realise that the idea of nation-states has never been fully implemented in Europe: it has been the source of problems many times since the French Revolution – like the rise of political nationalism (far-right politics) and the false dichotomy of “them and us” that in recent years has led to unrests in France, and other places, including our own country – even if due to infelicitous circumstances and use of the idea.

If we are to assume a Europe that is characterised by boundaries alongside clear-cut ethnic lines (that would also assume that such a boundary would exist in reality) and thus precisely defined territories are given to each nation, a logical assumption can be made: that even if such nation-states would be able to live in harmony with each other in a *status quo* for a while, the establishment of such a Europe would bring about just the same problems like the one in Kosovo’s case: the process would

10 VALKI László (4. lj.) 5.

11 “Kosovar” is a term that refers to someone or something related to Kosovo; could also refer to an ethnically Albanian person from Kosovo – I will try not to use the term this way to avoid confusion; instead I apply the terms “Kosovar Albanians” and “Kosovo Albanians” as interchangeable ones in this paper. However, I’d put more emphasis on utilising the former one for events after the Declaration of Independence (especially in the assessment sections of this thesis) to mark the change in their situation.

inevitably be characterized by inherent civil wars and suffering. Boundaries created along ethnic lines rarely establish borders that are defensible or economies that are stable and prosperous. If such a Europe existed and all these nationalist movements were successful, the resulting nation-states would be weighted by strife with their neighbours they have just fought wars with. It is enough to look at Serbia's relationship with Kosovo: even if we are to accept that from the legal point of view it was not genocide¹² what Serbia committed in Kosovo, ethnic cleansing was clearly a goal of "Operation Horseshoe". Since then Serbia has declared that it would not accept Kosovo's passports and Kosovo's stamps as valid travel documents¹³ and even though it has reversed its view, it is still burdensome to enter Serbia with Kosovan passports. We may conclude that Serbia still tries to exploit legal and political means to get her authority back over Kosovo's territory, even if all of these are attempts in vain as Kosovo's secession from Serbia seems to be a mere fact by now; but let us not make hasty decisions. Besides all of these attempts having been in vain, the Special Envoy also concluded in 2007 – referring to attempts on political settlement talks between the parties – that "[n]o amount of additional talks, whatever the format, will overcome this impasse."¹⁴ Such atrocities are not easily forgotten.

12 Article 2 of the 1948 UN Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (CCPPCG) defines genocide as "any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such: (a) Killing members of the group; (b) Causing serious bodily or mental harm to members of the group; (c) Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part; (d) Imposing measures intended to prevent births within the group; (e) Forcibly transferring children of the group to another group." Even in the Bosnian Genocide case (91) the ICJ cleared Serbia (and Montenegro) of the charges of genocide (no matter that it found her in breach of the CCPCG in other matters). In the case of Kosovo genocide does not seem applicable as the ICTY and ICJ case law suggests that "in part, a national, ethnical, racial or religious group" could not be defined outside that of non-Serbs and it would not be sufficient for a court.

13 https://web.archive.org/web/20080509161058/http://www.travel.state.gov/travel/cis_pa_tw/cis/cis_1014.html (Retrieval date: 19th November 2018.)

14 The Special Envoy stated that "after more than one year of direct talks, bilateral negotiations and expert consultations, it [had] become clear to [him] that the parties [were] *not able to reach an agreement on Kosovo's future status*" concluding that "[n]o amount of additional talks, whatever the format, *will overcome this impasse*." Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council attaching the Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status, S/2007/168; also see ICJ's judgement on Kosovo's Declaration of Independence, paragraph 69. [Emphasis added.]

2.2. *Self-Determination Outside the Colonial Context*

2.2.1. Internal and External Aspects of Self-Determination, the Consequences of Self-Determination

Most legal scholars differentiate between internal and external aspects of self-determination, drawing a line between the two at people's right to secede. In this view there is no single form prescribed for internal self-determination, hence its palette would consist of several solutions like equal and special treatment, self-government, autonomy, free association and federalism for certain people within a given state – arguably this aspect calls for democracy and proportionate representation in the first place.¹⁵

External self-determination is sort of a synonym for unilateral secession. It can be argued that such differentiation doesn't exist as, without its external part, self-determination would be a hollow shell. However, most scholars and even states are ready to accept that internal self-determination exists, the real debate has been going on about the external aspect. Naturally, secession is viewed with suspicion and it is unclear when it is justified – even if we can think of it as an entitlement or right.

2.2.2. The Safeguard Clause and Territorial Integrity

At the time of its establishment as a right, everyone agreed that the right to self-determination of people is stronger than the right of empires or colonial empires to sovereignty or territorial integrity – but only in these two cases.¹⁶

Outside the colonial context the right of self-determination (its external aspect, viewed as unilateral secession) collides with the principle of the territorial integrity of states. In the Friendly Relations Declaration¹⁷ Resolution 2625 (XXV)¹⁸ the General Assembly of the UN established that *“The establishment of a sovereign and independent State, the free association of integration with an independent State or the emergence into any other political status freely determined by a people constitute modes of implementing the right of self-determination by that people.”*

15 Milena STERIO (3. lj.) 142.

16 VALKI László (4. lj.) 5.

17 Also referred to as “The Declaration on Principles of International Law” Full title: The Declaration on Principles of International Law Friendly Relations and Co-Operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations; A/RES/25/2526 1970

18 It can be argued that Resolution 2625(XXV) has a binding nature as all member states of the UN voted in favour of it and that it created – at least – customary international law.

We have to add here that the Friendly Relations Declaration is not a binding Resolution. However, its content is now a part of international customary law.¹⁹

In the so-called “safeguard clause” it also states that “*Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour.*”

This is aimed at balancing the effects of self-determination by using territorial integrity as a limitation on the right of self-determination and *vice versa* and *e contrario* suggests that under certain circumstances territorial integrity does not apply as a limitation on self-determination; thus it implicitly authorizes secession.²⁰ Yet, this passage implies that the *status quo* is the highest value to protect.²¹

Status quo is protected by the principles of territorial integrity and *uti possidetis*. The “exclusive club” states have always been afraid that any modification of borders might lead to a never-ending avalanche of claims by the “peoples” of the given territory²² – especially in the case of African states, but naturally they were concerned with the settlements of the two World Wars that left behind some borders that were not even nearly acceptable to all. However, no matter how solid the *status quo* may seem at a time, borders, as artificial creations tend to change over time disregarding any legal rules of *uti possidetis* or the principle of territorial integrity.²³ It is not surprising then that, in the case of the dissolution of Yugoslavia (1190-1991), power states were highly concerned and at unease with the problem²⁴ – hence they wanted to hold the Kosovo Albanians’ claims at bay at the time of the Dayton Accords.

2.2.3. Self-Determination and Fundamental Human Rights

The Supreme Court of Canada in the Quebec case explained that a “*clear case where a right to external self-determination accrues is where a people is subject to alien subjugation, domination or exploitation outside a colonial context*” which also means that if “[a] state whose government represents the whole of the people or peoples resident within its territory, on a basis of equality and without discrimination, and respects the principles of self-determination in its own internal arrangements, is entitled to the protection under international law of its territorial integrity.”

19 VALKI László (4. lj.) 7.

20 Cedric RYNGAERT – Christine GRIFFOEN (8. lj.) 581.

21 VALKI László (4. lj.) 7.

22 VALKI László (4. lj.) 9.

23 KARDOS Gábor: Koszovó függetlensége: az elnyomás kompenzálása vagy a történelem mellékterméke?, Földrész, 2008 (I). 44.

24 VALKI László (4. lj.) 9.

This only allows for external self-determination in a fairly limited number of cases:

1. first, as a right of colonial peoples;
2. second, for peoples “*subject to alien subjugation, domination or exploitation*”.
3. plus the Canadian Supreme Court found a third case: “*when a people is blocked from the meaningful exercise of its right to self-determination internally, it is entitled, as a last resort, to exercise it by secession.*”²⁵

The latter two are known as remedial secession but it’s still unclear exactly when this right can be evoked: should it be an “exceptional solution” or only a “last resort” (narrower interpretation: allowed when all other possibilities are already tried)?²⁶ This imprecision stems from the fact that despite its wide support among writers, there’s lack of practice in support of external self-determination²⁷, the only examples in the UN Charter era might be the creation of Bangladesh²⁸ and the dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.²⁹

By the meaning of these the principle of territorial integrity is derogated by external self-determination in case of the remedial use of secession. In ICJ Judge A. A. Cançado Trindade’s words: “[n]o state can invoke territorial integrity in order to commit atrocities [...], nor perpetrate them on the assumption of State sovereignty, nor commit atrocities and then rely on a claim of territorial integrity notwithstanding the sentiments and ineluctable resentments of the ‘people’ or ‘population’ victimised.”³⁰

Back to the issues at hand: the case of Bangladesh posed the question whether self-determination is a right that could be invoked many times over by the peoples of a certain territory; that is, what if a part of a territory (former colony) wants to exercise it against the territory (former colony) that has already exercised the right to self-determination as a unit?³¹ The case of Bangladesh shows that this right is “re-useable” and Bangladesh was even accepted to the UN. However, the right to self-determination has not been clarified any further.³²

25 Cedric RYNGAERT – Christine GRIFFOEN (8. lj.) 582.

26 Jure VIDMAR (2. lj.) 815.

27 KARDOS Gábor (23. lj.) 42.

28 VALKI László (4. lj.) 7.

29 Jure VIDMAR (2. lj.) 816.

30 Separate Opinion of Judge A. A. Cançado Trindade to the ICJ case of Kosovo’s Declaration of Independence, paragraph 176.

31 VALKI László (4. lj.) 7.

32 VALKI László(4. lj.) 7.

3. Conclusion

Based on the foregoing, we may ponder on the aim of self-determination. Is it to reconcile peoples and reduce tension? Is it to divide the people of the Earth?

There is a tendency that has driven tribes to form states, from gigantic to “normal” ones. Would we grant the rights to disintegrate states back to tribes? Shouldn't there be some sort of an optimal size? One that is not based on the number of people and peoples or the size of her territory but – let's say – on economic unit defined by the might of the leadership measured through the enforcement of law, capability of defence against attacks and natural disasters, capabilities to feed the nation and provide basic needs from water and food to electricity, and so on. This may be a basic idea of autarky but this would mean that the criterion of statehood would be effectiveness, not legitimacy. However, this would contradict people's need of identity and longing to belong somewhere.

In the “effective-state” sense a state would be an integral unit that is capable to play a part in worldwide relations, but today we may have an overrepresentation in the UN General Assembly of too many small states against the “exclusive club” ones. It is in the best interest of every state on the General Assembly of the United Nations to conserve the number of votes that can be cast in the Assembly, not lastly because the votes represent the number of states, not the power they possess in international matters. “*International law cannot and should not promote secessionist moves, which, if successful, normally do not make the world any better.*”³³ Can we find the delicate equilibrium? In reality the establishment of states has been a power-game. It can be argued that the will of “more-sovereign” states is the one that really define international legal rules as we lack any universal government or deterring force above the will of states, the UN Security Council being the closest one, but still far from the idea. Even though many would like to see NGOs to have a say in international matters, the best they could do so far is to harass states with sensitive information and unwanted publicity.

Actually, even the EU is a failure of the notion of nation-states: where the basis of nationalism is most probably the strongest all around the world a new entity has been emerging gradually in an attempt to unite them against the rest of the world. An entity that is presumably more efficient in a lot of perceivable ways, even if in inter-state politics it does not seem to be the case and every now and then the incomplete mechanisms that move this colossus are grinding on efficiency. But it proves that nationality may not always be the decisive factor of state-formation.

33 Christian TOMUSCHAT (5. lj.) 16.

A HIVATALI VESZTEGETÉS EGYRE FOKOZÓDÓ (KEZDETI) BÍRÓI REFORMÁCIÓJA

Absztrakt

Talán rendhagyó azt a kérdést feltenni magunknak, miszerint beszélhetünk-e a társadalomra veszélyesség hiányáról, amikor adott terhelt korrupciós bűncselekményt – akár hivatalit, akár gazdaságit – követett el. Pláne elgondolkodtató ennek a kérdésnek az igazoltsága akkor, amikor a jogalkotó a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényben (a továbbiakban: Btk.) kifejezte azt a szándékát, illetve törekvését, hogy a korrumpáló és a korrumpált személyekkel szemben még inkább erőteljesebben kíván fellépni, a korrupció ellen abszolút zéró-toleranciát hirdetett. Ugyanakkor a Kúria nemrégiben közlétt, EH 2018.13. számú elvi határozata a kérdésfeltevést legitimálja. Tanulmányomban a Kúria konkrét döntésének elemzésével arra is kitérek, hogy a Btk. 293. § (1) bekezdésében foglalt „befolyásolni törekszik” elkövetési magatartást és az abhoz kapcsolódó célzatot miként értelmezi a jogalkalmazó.

1. Bevezetés - erkölcsi dilemma

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: „Btk.”) XXVII. Fejezetét képező deliktumok tényállásaiból kiolvasható, hogy a jogalkotó a jogszabályi kötelezettségszegés célzatával nyújtott jogtalan előny adásának, ígéretének minden előfordulható formáját szankcionálja.

A jogirodalom hétről-hétre bővül azon szerzők publikációival, akik a megreformált, illetve új tényállás(ok) anyagi jogi elemzésével foglalkoznak, azonban kevés azon szerzők száma, akik felvetik annak kérdését, hogy a vesztegetéses tényállások befejezett alakzatai valóban minden egyes konkrét esetben kimerítik a Btk. 4. § (1) bek. foglalt bűncselekmény fogalmat, tekintettel a Btk. 4. § (2) bek. társadalomra veszélyesség fogalmára?

A Gellér-Bárányos-Ambrus szerzőtriász által közzétett tudományos műben a következőt fogalmazzák meg: „a vesztegetés különböző formáinak kriminalizációjánál, de a vesztegetéses magatartások elbírálásakor is éppen az a probléma, hogy a vesztegetés számos alakja az emberileg érthető, sőt talán a morális elvárható viselkedés körébe tartozik. Továbbá, éppen ezen eseteknél legtöbbször a vesztegetési viszony másik oldalán (a passzív vesztegetőnél) az erkölcsileg legjobban elítélendő, legmegvetendőbb cselekmények helyezkednek el.”²

1 ELTE-ÁJK Büntetőjogi Tanszékének Ph.D hallgatója.

2 GELLÉR Balázs – BÁRÁNYOS Bernadett – AMBRUS István: Vesztegetés: Qui vadis Domine?

Kőhalmi külföldi, főként amerikai közgazdászok megállapításait és következéseit foglalta össze egyik tanulmányában. Az általa hivatkozott közgazdászok szerint a korrupció, a hivatali és gazdasági vesztegetés lehet hasznos a társadalom számára, főként akkor, amikor az állam által felállított, jogszabályokban foglalt, adott követelményrendszerek nagyban hozzásegítenek az állampolgárok aspektusából már rendkívül hasztalan, sőt, kifejezetten káros bürokrácia ledöntéséhez. Példaként hozzák fel, hogy a korrupció hozzájárulhat vállalkozások indításához, vagy, hogy a társadalom (legalábbis annak nagy része) számára káros jogalkotást (gondoljunk csak egy közbeszerzési eljárás részletszabályaira) – pozitív értelemben véve – kikerüljék.³

Kőhalmi hivatkozik Hans Leyendecker önvédelmi korrupció koncepciójára, ezzel összefüggésben a Strafesetzbuch 32. § (2) bekezdében foglalt jogos védelem jogintézményére, amelynek lényege, hogy „*a korrupció, mint eszköz, elkerülhetetlenül szükségesnek tűnhet egy esetleges gazdasági hátrány kivédéséhez, és ezért, legalábbis részben, megértésre találhat.*”⁴

Újra hivatkozva a Szerzőtriászra, nem egy, az életveszélyes állapotban lévő gyermekéért aggódó szülőtől kell elvárni, hogy lemenője életét mint pótolhatatlan értéket háttérbe helyezze, hanem a gyógyításra felesküdtőtől kell elvárni és megkövetelni, hogy a rá vonatkozó szabályok betartásával végezze feladatát.⁵ Itt utalnak a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: „Btk.”) 2002. április 1-jét megelőző időállapotára, amely tartalmazott egy olyan büntethetőséget kizáró okot, amely szerint nem volt büntethető az aktív vesztegető, ha a passzív vesztegető kezdeményezésére azért adta, vagy ígérte az előnyt, mert vonatkozása esetén tarthatott a passzív vesztegető jogtalan hátrányokozásától.⁶

Tény és való, hogy adott személy erkölcsileg elítélendő magatartása nem minden esetben igazolhatja a mérleg másik oldalán elhelyezkedő személy erkölcsileg igazolható és igazolt, ámbar büntetőjogi felelősségre vonását megalapozó tényállászerű magatartását. Az is megállapítható, hogy az – álláspontom szerint – jövőben kialakuló, de jelenleg még nemigen érzékelhető bírói gyakorlat akceptálásához a társadalomban bekövetkező jelentős paradigmaváltás elengedhetetlen, bár megjegyzem, hogy a múltban elvégzett reprezentatív felmérések szerint az egészségügyben uralkodó hálapénzt a társadalom inkább tartja szükséges jónak, mint megkerülhetetlen rossznak.

In.: MOLNÁR Gábor – KOLTAY András (szerk.): *Bonus Index: Ünnepi kötet Varga Zoltán 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Kúria, PPKE-JÁK, 2018. 109.

3 KÓHALMI László: Észrevételek egy sajátos korrupciót magyarázó elmélethez, In.: VOKÓ György (szerk.): *Tiszteletkötet dr. Kovács Tamás 75. születésnapjára*, Budapest, Országos Kriminológiai Intézet, 2015. 364-365.

4 KÓHALMI László (3. lj.) 365.

5 GELLÉR–BÁRÁNYOS – AMBRUS (2. lj.) 110-111.

6 rBtk. 253. § (3) bek., 258/B. § (3) bek.

2. A védett jogi tárgy

Nem tartom indokoltnak újabb büntethetőséget, büntetendőséget kizáró vagy megszüntető ok deklarációját, tekintettel arra, hogy a bűncselekmény fogalmának egyik eleméhez, a társadalomra veszélyességhez kell visszanyúlnunk. Ahhoz pedig, hogy valamely történeti tényállásról (magatartásról) megállapítsuk, hogy az valóban veszélyes-e a társadalomra, mindenképpen párhuzamba kellene állítani a jogalkotó által védeni rendelt jogi tárgyat az elkövető által védeni kívánt értékkel.⁷ A hangsúly azonban a „kellene” szón van, hiszen a jogi tárgynak jelenleg sincs a magyar jogban definíciója, csupán egy terminus technicus, amely funkcióval rendelkezik. A jogi tárgy funkciója a büntetőjogi fenyegetettség racionális indokolása. Szomora szerint fennállhat annak esélye, hogy a törvény nem megfelelően írja körül a jogtárgy-sérelemet, a védeni kívánt jogtárgyat, ha pedig elfogadjuk azt, hogy a jogi tárgy és a materiális jogellenesség a büntetendő nyilvánítás tartalmi legitimitását hivatott szolgálni, úgy a jogalkotói döntések is megkérdőjelezhetők, hivatkozva arra, hogy a büntetendővé nyilvánítással nem értünk, vagy nem teljes egészében értünk egyet.⁸ Előbbi mondatot célszerű kiegészíteni azzal, hogy törvénymódosításra van szükség, ha a törvényi tényállás nincs összhangban a védeni kívánt jogi tárggyal.⁹

E fókuszmondatból kiindulva, veszélyes-e a társadalomra annak a szülőnek a magatartása, aki az állami kórházban lévő, életmentő műtétre váró gyermekének – tekintettel annak rohamosan romló, életveszélyes állapotára – soron kívül próbál donort „vásárolni”, a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező egészségügyi dolgozónak jogtalan előnyt ad, vagy ígér annak érdekében, hogy a donorlistán előrébb kerüljön szerette? Illetve, veszélyes-e annak a gazdasági társaság törvényes képviselőjében eljáró vezető tisztségviselőjének magatartása, aki a jogalkotó által károsan, tévesen, akár rosszhiszeműen megalkotott jogszabályt próbálja meg kikerülni, ezáltal a kiírt pályázatot megnyeri úgy, hogy a maga mögé utasított indulók a társadalom számára sokkalta hasznosabb és kedvezőbb feltételeket tud biztosítani (pl. gondoljunk csak egy vegyipari, vagy környezetvédelmi, vagy útépítési, útfelújítási beruházásra)?

Németh szerint a jogalkotó értékválasztással határozza meg kriminalizációs folyamata során azokat a magatartásokat, amelyek a társadalom számára károsak vagy hátrányosak, ezzel kimondva (negatív) értékítéletét adott emberi cselekedetről, ame-

7 Az Alkotmánybíróság a szükségességi-arányossági teszttel vizsgál egy alapjogot korlátozó büntetőjogi rendelkezést. A jogi tárgyat állítja szembe a korlátozott, korlátozni kívánt alapjoggal.

8 SZOMORA Zsolt: A jogi tárgy funkciói és a jogtárgyharmonikus értelmezés. A 2008. november 6-án, Szegeden elhangzott büntetőjogelméleti – jogfilozófiai előadás szövege, In.: *Bűnügyi Szemle*, 2009/2. 12.

9 SZOMORA Zsolt: *A nemi bűncselekmények alapkérdései*. Rejtjel, Budapest, 2009. 229-232.

lyek ellentétesek, összeegyeztethetetlenek a többségi értékválasztással.¹⁰ Hozzáteszi, hogy az értéktartalmat nemcsak az aktuális büntetőpolitika határozza meg, hanem a társadalomra veszélyesség fogalmával egy további értékszelekciós szűrőt alkalmaz a jogalkotó.

Az értékválasztással és az értékítélettel alkot meg a jogalkotó egy törvényi tényállást, de tekintettel arra, hogy törvényi szinten nincs lehetőség az életben felmerülő minden egyes történeti tényállás fedésére, a társadalomra veszélyesség fogalmával a szelektálás lehetséges.

3. A Kúria jogértelmezése

Üdvözlendő Elvi Határozatot tett közzé a Kúria. A 2018.13. EH-ban a következőket rögzíti: tekintettel arra, hogy a jogalkotó a Btk. 293. § (1) bek. kiegészítette a befolyásolni törekszik¹¹ tényállási elemmel, ez miatt külön vizsgálatot és értékelést követel a hivatali aktív vesztegető célzata,¹² illetve az, hogy az előnyt mikor adta, ígérte.

A Kúria az EH 2015.B27-es számú döntésében pontosan definiálta a hálapénz fogalmát. Három kritériumot kapcsolt a definícióhoz, amelyek segítségével el lehet egymástól határolni a Btk.-ba nem ütköző cselekményt a Btk.-ba ütköző magatartástól. Az első kritérium, hogy az előny nyújtásának önként kell történnie, továbbá, az előnyt az igénybe vett egészségügyi szolgáltatást követően kell adni, végezetül az előny nem a köteleességszegés honorálása.

Az utóbbi eseti döntés a gazdasági vesztegetés, míg előbbi a hivatali vesztegetés kategóriájába tartozik. Az EH 2018.13. számú döntés elemzését követően levonható az a következtetés, miszerint a legfőbb jogalkalmazó kvázi pontot tett annak a kérdésnek az eldöntésére, hogy a hivatali szférában nyújtott előny mikor tekinthető még a társadalmi szokásoknak megfelelő legális ajándéknak, illetve mikor tekinthető az előny jogtalanak. A Kúria nem az előny értékét veszi alapul,¹³ hanem az időbeliséget, valamint a célzatot, és miként fogalmaz „*a kétoldali fenyegetettségen alapuló büntetőjogi védelem egyoldali lett.*”

A Kúria értelmezése szerint a passzív hivatali vesztegető minden esetben elköveti a bűncselekményt, függetlenül attól, hogy az előnyt hivatali működése alatt, vagy azt követően, hivatali működése befejezése után fogadja el. Az aktív hivatali vesztegető

10 NÉMETH Imre: elmélkedés a büntetendővé nyilvánítás értéktartalmáról, In.: SZOBOSZ-LAI-KISS Katalin, DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bibari Mihály tiszteletére*, Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2013. 364.

11 A Kúria a fogalmat megkülönbözteti a rábírnai törekszik fogalmával. A rábírnai törekszik az az eredménytelen felhívás, míg a befolyásolni törekszik alatt érteni kell, hogy az elkövető mindent megtett a deliktum elkövetésére irányuló elhatározása érdekében.

12 Az rBtk. 253. § (1) bek. nem kívánt meg célzatot.

13 Lsd. még BH 2016. 3.

azonban nem feltétlenül valósít meg bűncselekményt. A Kúria – közelítve az EH 2015. B27-es döntéshez – kimondja, hogy „amennyiben bizonyított, hogy az aktív vesztegető már a hivatalos személy működése közben elhatározta a jogtalan előny későbbi juttatását, és ezt a szándékát kifejezte, akkor az aktív oldalon álló elkövető cselekménye is tényállásszerű, ellenkező esetben pusztán az előny önkéntes utólagos adása nem valósít meg bűncselekményt.”

Röviden ki kell térnem a ratio decidendi indokolására is, hiszen amíg a Kúria a hálapénz definíciójának megalkotásával egyidejűleg az egészségügyi szolgáltatást nyújtó büntetlenségét is kimondta, addig ez esetben eleve bizonyos a hivatali vesztegető bűnössége.¹⁴ A Kúria a differenciálást a jogalkotó által megkívánt cézzal indokolja, végeredményben egy mondatban. A célzat törvényi értékelésének alapja a bűnelkövetői szándék társadalomra veszélyességének konkretizálása.¹⁵

A Btk. miniszteri indokolása szerint a befolyásolni törekszik elkövetési magatartással a jogalkotó azt kívánja érvényre juttatni, hogy az előnynek alkalmasnak kell lennie a befolyásolásra, valamint, hogy az előny lehet jogszerű is.

Az egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi LXXVI. törvény 36. § j) pontja a Btk. 293. § (1) bek. úgy módosította, hogy az „előny” szót kiegészítette a „jogtalan” jelzővel. Az indokolás szerint erre azért volt szükség, mert a korrupciós bűncselekmények tényállásaiban hol „előny”, hol „jogtalan előny” szerepel, ezért a következetesség érdekében a jogtalan jelzőnek szerepelnie kell.

Egyet értve a Kúria friss döntésével, abból következően a jogtalan kitélt jogszabály módosítással ki kell iktatni az (1) bekezdésből. Álláspontom szerint ha az előny eleve jogtalan, már okafogyottá válik a befolyásolni törekszik elkövetési magatartás. Ha és amennyiben az eljáró bíróság vizsgálja a befolyásolni törekszik elkövetési magatartást, az elkövetési magatartás hiányából eleve következik az előny jogtalanágának hiánya is. Megállapítható az is, hogy a Kúria a jogalkotó értékvalasztását a társadalomra veszélyesség szűrőjének segítségével pontosította.

4. Contra legem gyakorlat?

A Kúria egy másik kiemelendő eseti döntése rögzítette, hogy az a hivatalos személy, aki csupán annak látszatát kelti, hogy adott személlyel szemben rövid időn belül hatósági eljárás fog megindulni, az eljárás elintézésére hivatkozva jogtalan előnyt kér és fogad el, nem korrupciós bűncselekményt követ el, hanem csalást.¹⁶ Kiemelkedőnek is tartom a jogesetet, mivel a Kúria tekintettel volt a védett jogi tárgyakra (is), azonban kérdésként jelentkezik, hogy a jogalkotó értékítéleti korrekcióját helyesen végezte el.

14 Értelmezészerűen a válasz magától értetődő. A Btk. 294. § (1) bek. nem tartalmazza a befolyásolni törekszik elemet.

15 [101].

16 BH 2014. 100.

A jogtalan előny a pénzbeli ellenszolgáltatáson kívül lehet személyi és erkölcsi jellegű is,¹⁷ azaz, példának okért beszélhetünk szexuális szolgáltatás nyújtásáról, indokolatlan és jogalap nélküli előléptetésről, kitüntetésről, de néhány kg hús rendszeres nyújtása, illetve elfogadása szintén megalapozhatja a jogtalan előny fogalmát.¹⁸ Ezzel ellentétben a Btk. kárnak tekinti a vagyonban bekövetkezett értékcsökkenést és az igénybe vett szolgáltatás meg nem fizetett ellenértékét. A vagyon helyzetének kedvezőtlenebbé kell válnia, a vagyon értékének csökkennie kell,¹⁹ a sértett helyzete hátrányosabbá válik, ahhoz az állapothoz képest, ami a kár bekövetkezte előtt fennállt esetében.²⁰

Alapul véve az előbb idézett határozatot, ha nincs folyamatban, valamint a jövőben sem lesz folyamatban ügy, még akkor is a csalás befejezett alakzata valósul meg, ha a létező ügy látszatát keltő személy hivatalos személy. Ebből kiindulva irreleváns, hogy a jogtalan előnyt kérő adott esetben annak is csak a látszatát kelti, hogy hivatalos személy.

Ezzel szemben a Legfőbb Ügyészség BF.271/2016/15-I. és KSB.6519/2016/2. számú iránymutatásai szembe helyezkednek a Bíróság által kimondottakkal, mivel a Vádhatóság szerint, ha van ügy, ha nincs, ha van hivatalos személy, ha nincs, az elkövetési magatartás befolyással üzérkedésnek minősülhet. Továbbá, hivatali vesztegetésről beszél, ha az ügyfél hivatalos személy befolyásolása céljából jogtalan előnyt ad annak a hivatalos személynek történő eljuttatás érdekében, akár úgy, hogy az ügy nem létezik, akár úgy, hogy nem is létezik ténylegesen befolyásolt hivatalos személy. Utolsóként pedig „*a cselekmény befolyás vásárlásaként pedig akékor minősül, ha az elkövető – ügyének kedvező elintézése érdekében – a jogtalan előnyt azért adja vagy ígéri a befolyással üzérkedő elkövetőnek, hogy az jogtalan előny ígérete vagy adása nélkül érvényesítse saját befolyását a hivatalos személynél.*”²¹ Ha a hivatalos személy ügy fogad el előnyt, hogy nem szegi meg működési kötelezettségét, azért, mert nincs is ráhatása az eljárásra, nem is része az eljárásnak, avagy egyéb ok miatt nem tanúsít aktív köteleességszegő magatartást, úgy csalást valósít meg, nem pedig hivatali vesztegetést.²²

A bírói gyakorlat és a témával foglalkozó szerzők szinte mindegyike kizárja a befolyással üzérkedés és a csalás valószínűségi alaki halmazának megállapítását, egyrészt a ne bis in idem elvére való tekintettel, másrészt pedig a specialitás elve köré felépített

17 BELOVICS Ervin – MOLNÁR Gábor - SINKU Pál: *Büntetőjog* Különös Rész, Budapest, HVG-ORAC, 2015. 483.

18 BH 2004. 6.

19 EDVI Illés Károly: *A büntető törvénykönyv magyarázata*, III. kötet, Budapest, Révai testvérek, 1894. 272.

20 MADAI Sándor: *A csalás büntetőjogi értékelése*, Budapest, HVG-ORAC, 2011. 135.

21 FEJES Péter: Kételyek a befolyással üzérkedő ügyfelének rendszeres büntethetőségét illetően, *Ügyészségi Szemle*, 2017/1. 53.

22 BALLÁNÉ Szentpáli Edit: A csalás és a vesztegetési jellegű bűncselekmények elhatárolása, *Büntetőjogi Szemle*, 2017/1. 6.

jogdogmatika miatt.²³ Ha az üzér létező hivatali kapcsolatára hivatkozva, vagy azt állítva, vagy azt a látszatot keltve, hogy hivatalos személyt veszteget, jogtalan előnyt kér, de azt (szándékváltása miatt) nem továbbítja jogesete jelenleg befolyással üzérkedésnek minősül.²⁴ A Pécsi Ítéltábla a befolyás vásárlása és a hivatali vesztegetés viszonylatában is megállapította a specialitást, előbbi deliktum javára.²⁵

A BH 2014. 100. döntés illusztrálásképpen a terhelt arra hivatkozik, hogy fedett nyomozó, operatív nyomozást folytatnak a sértett ellen költségvetési csalás gyanúja miatt, majd előadja, hogy szexuális ellenszolgáltatásért cserébe el tudja intézni, hogy az „ügyből” ne legyen semmi. Természetesen szó sincs fedett nyomozóról, operatív nyomozásról, mindennek csak a látszatát keltette. Minek minősülhet ez a fiktív eset?

A cselekmény nem (korrupciós) bűncselekmény,²⁶ ugyanis a csalásnak az egyik tényállási eleme, nevezetesen a kár, hiányzik, illetve nem is beszélhetünk sértettéről sem, hiszen az ellenszolgáltatást nyújtó maga is a jogtalanság talaján áll.²⁷ Természetesen előbbi megállapítás nem teljesen fedi a valóságot, hiszen a magát hivatalos személynek kiadó személy cselekményével kimeríti legalább a kényszerítés, illetve a zsarolás, vagy akár a szexuális kényszerítés tényállását, továbbá, ha még hivatali személy minőségében jár el, a hivatali visszaélés minősített esete szintén tényállásszerű.

A felmerülő probléma abban jelentkezik, hivatkozva ismételten Szomora írására,²⁸ hogy törvénymódosításra van szükség, ha a „*jogalkotó által deklarált jogi tárgy nincs összhangban a törvényi tényállással, a törvényi rendelkezés valójában nem azt védi, amit a jogalkotó azzal védeni kíván.*” Mivel a Btk. 299. § (2) bek. a)-b) pontjai pontosan egy, az előbbihez hasonló esetet kívánnak pönalizálni, így álláspontom szerint a jogalkotó célja a közélet tisztasága védelme, nem pedig a vagyoni jog, vagy a cselekvési szabadsághoz fűzött társadalmi érdek óvása.

5. Összegzés

A Btk. hatályba lépését követően beigazolódni látszanak azok az előrejelzések, hogy főként a XXVII. Fejezetet képező bűncselekmények tényállásai különösen igénylik a jogalkalmazói értelmezést, a bírói gyakorlat precíz kimunkálását. A paradigmaváltás esetleges közeledését az is bizonyítja, hogy a Kúria – habár nagyon óvatosan és kö-

23 A valóságok alaki halmazát megállapításához lásd. 1/2006. BJE határozatot a csalásról és az adócsalásról.

24 Lsd. pl. BH 1984. 253., Szegedi Ítéltábla Bf.II.2/2008/16.

25 Pécsi Ítéltábla Bf.I.446/2013/18. (ÍH 2014. 48).

26 HOLLÁN Miklós: Valótlan állítások jelentősége a hivatali korrupciós bűncselekmények minősítésénél. *Ad valorem: ünnepi tanulmányok Vida Mihály 80. születésnapjára*, Szeged, 2016. 154-155.

27 BH 2009.75.

28 SZOMORA (8. lj.) 12-13.

rültekintően – de kezdi elvi határozataiban kimondani, hogy márpedig vesztegetéses tényállások esetében is felmerülhet a társadalomra veszélyesség hiánya, ami véleményem szerint novumként értékelhető.

Az idézett kúriai döntések előre vetítik azt is, hogy a gazdasági és a hivatali korrupciós bűncselekmények gyakorlata még inkább hajlamos a különválásra.

dr. Szél Napsugár Ágnes

KISKORÚ SZEMÉLY RÉSZVÉTELE A MEGELŐZŐ TÁVOLTARTÁS ELRENDELÉSE IRÁNTI ELJÁRÁSBAN, A BÍRÓI GYAKORLATBAN

*„Tudod, milyenek a gyerekek. Mindig azt hiszik, hogy ami rossz, arról ők tehetnek.
Azt gondolják, ha rosszul érzik magukat, akkor rosszak.”*
(Feldmár András)

Absztrakt

Hazánkban 2009-ben került bevezetésre a hozzátartozók közötti erőszak miatt elrendelhető, megelőző távoltartás intézménye. A családon belüli erőszak néma tanúi és egyben elszenvedői is legtöbbször a gyermekek. Gyakorló bíróként, megközelítőleg hét évnyi járásbírói gyakorlatot vizsgáltam át annak megállapítása érdekében, hogy a gyermekek megjelennek-e az eljárás során, amennyiben megjelennek, milyen szerepet játszanak. Felölelte a vizsgálatom azt is, hogy a törvényi szabályozás kitér-e külön a kiskorúak eljárási jogaira, biztosít-e számukra kiemelt védelmet.

A vizsgálat során arra a következtetésre jutottam, hogy a gyermekek eljárásjogi szerepének megítélése nem egységes a bírói gyakorlatban, eljárási jogaik pedig külön szabályozással nem védettek.

Bevezetés

2004-ben indított családon belüli erőszak megelőzésére és hatékony kezelésére irányuló nemzeti stratégia eredményeként, az osztrák modellt¹ követő, a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható megelőző távoltartásról szóló 2009. évi LXXII. törvény (a továbbiakban: Hketv.) 2009. október 1. napján lépett hatályba.²

1 A hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható megelőző távoltartásról szóló 2009. évi LXXII. törvény általános indokolása (a továbbiakban: Törvényi indokolás) Complex Jogtár

2 A törvényt az Országgyűlés ellenszavazat nélkül fogadta el.

A törvénnyel szembeni elvárás az volt, hogy nem büntetőjogi beavatkozás³ útján, hanem még azt megelőzően, maximálisan 60 napi⁴ távortartást elrendelve kezelje a családon belüli erőszak jelenségét, mielőtt egy súlyosabb helyzet, a sokszor helyrehozhatatlan következményekkel járó bűncselekmény bekövetkezne.⁵ Magát a jogintézményt az ideiglenes intézkedéssel rokonítják.⁶ Nem tekinthető sem tisztán polgári jogi, sem tisztán büntetőjogi intézménynek azaz vegyes jogintézmény.⁷ A szűkszávu, mindössze 18. §-ból álló törvény értelmezésére, háttérként a teljes családjogi joganyag rendelkezésre áll.⁸

A családon belüli – a törvény szóhasználatával élve – a hozzátartozók közötti erőszak legkiszolgáltatottabb áldozatai a gyermekek. Azt szeretném áttekinteni jelen tanulmányomban, hogy a kiskorúakat érintik-e a távortartási eljárások, s amennyiben igen, milyen minőségben válnak az eljárások szereplőivé.⁹ A nagyobb rálátás érdekében, egy székhelyi járásbírószágon a törvény hatályba lépésétől kezdve, azaz 2009. október 1-től 2016 végéig indult, 315 ügyet tekintettem át.

1. A kiskorúra vonatkozó rendelkezések a Hktv.-ben

A törvény értelmező rendelkezése szerint, a törvény alkalmazásában gyermeknek kell tekinteni a Ptk.-ban meghatározott kiskorúakat.¹⁰

A törvény ezen az értelmező rendelkezésen kívül, a továbbiakban nem szabályozza külön a gyermek részvételét az eljárásban, nem emeli ki a kiskorút az eljárás résztvevői köréből, számára nem biztosít külön védett pozíciót sem, az eljárás során.

3 Törvényi indokolás általános rész

4 Törvényi indokolás különös része, mely szakaszonként indokolja a Hktv.-t. A 22. §-hoz fűzött kommentár a 2013.évi CCLII. törvény 120. §(5) bekezdésében foglalt módosítása következtében a korábbi 30 napról 60 napra felemelt időtartam tekintetében tévesen tartalmaz 10 napos minimumot, sem a törvény, sem a bírói gyakorlat nem tartalmaz legkisebb elrendelhető időtartamot. A bírói gyakorlat általában a 30 napot, illetve a maximális 60 napot alkalmazza.

5 Törvényi indokolás általános rész

6 Diószeginé Szolyák Elvira - Pál Szilvia: "Ne a tükröt törd szét, ha bánt az önarckép!" Családjogi szilánkok: gondolatok a távortartással kapcsolatban. *Magyar Jog*, 2012/4. (239.old) Lugosi József már a közigazgatási jogszabályokat is felhívja háttérjogszabálynak különösen a rendőrség által elrendelt ideiglenes megelőző távortartási eljárásestén.

7 Lugosi József: A megelőző távortartásának jogalkalmazási nehézségei *Magyar Jog*, 2013/11. (690.old.)

8 Diószeginé Szolyák Elvira - Pál Szilvia, 2012.(239.old.)

9 A tapasztalat szerint a bíróság túlnyomórészt kérelemre indult eljárásokban jár el, a rendőrség által hivatalból kezdeményezett eljárások száma elenyésző.

10 A Ptk. 2:10. §-ának (1) bekezdése szerint kiskorú az, aki a tizennyolcadik életévét nem töltötte be. A kiskorú a házasságkötéssel nagykorúvá válik.

A jogszabály kizárólag néhány helyen tartalmaz a kiskorút nevesítő, őt azonban ténylegesen csak közvetve érintő rendelkezést, így az 5. § (1) bekezdésben, a bántalmazó gyermekével való kapcsolattartási jogának korlátozásakor, az 5. § (3) bekezdésében az ingatlanhasználat kapcsán, vagy a 9. § (3)-(4) bekezdéseiben, a gyermekjóléti szolgálat értesítése vonatkozásában.

A jogszabályi rendelkezések szűkszavúsága ellenére, a bíróság által lefolytatott megelőző távoltartás elrendelése iránti eljárások döntő többsége érinti a gyermekeket is.

2. A gyermek a megelőző távoltartás iránti eljárásban

A megvizsgált ügyek alapján megállapítható volt az, hogy a gyermek lehet az eljárásban kérelmező, tanú, illetve egyéb érdekelt.

A gyermek eljárásban való részvételének eljárásjogi hátterére, a bírói gyakorlat, élve a Hktv. 13. §-ának (2) bekezdésében adta lehetőséggel, a polgári perrendtartásról szóló, 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) szabályait alkalmazza megfelelően.¹¹

2.1. *A gyermek, mint egyéb érdekelt*

A gyermekek, túlnyomórészt ténylegesen nem vettek részt az eljárásban. Nem szerepeltek kérelmezőként és tanúként sem. Ugyanakkor, az eljárás megindításakor a kérelmekben a gyermekekre, mint a bántalmazással közvetlenül vagy közvetve érintett személyekre, utalások történtek.

Rendszerint az egyik szülő, mint kérelmező, a másik szülő, mint kérelmezett ellen előterjesztett eljárást megindító kérelmében indítványozza, hogy a megelőző távoltartási döntés elrendelése esetén, a döntés terjedjen ki a háztartásában élő, a kérelmezettel közös vér szerinti, avagy közös nevelt gyermekeikre, valamint a gyermekek oktatás-nevelési intézményeire is.¹²

A kialakult bírói gyakorlat ezekben az esetekben nem tünteti fel külön kérelmezőként a gyermeket és a megelőző távoltartás iránti kérelmet előterjesztő szülőt, mint törvényes képviselőt.

11 Jelenleg a hatályos, 2016.évi CXXX. törvény és a 2017.évi CXVIII. törvények tekinthetőek eljárásjogi háttérjogszabálynak.

12 Ténylegesen a gyakorlat kizárólag a törvény 5. § (2) bekezdés b) pontjában meghatározott helyet alkalmazza, az ezt meghaladó tartózkodási helyekre, így az oktatási-nevelési intézményekre, munkahelyekre irányuló kérelmeket elutasítja jogszabályi alap hiányában, arra hivatkozva, hogy a személytől való távoltartási kötelezettség mindezt magában foglalja.

A bíróság, amennyiben elrendeli a távoltageást, abban az esetben a gyermekeket a Hktv. 5. § (2) bekezdés c) pontja szerinti „más” személyként kezeli.¹³

Meglátásom szerint, a kiskorú más, „quasi” egyéb érdekeltként történő kezelése a leginkább gyermekbarát eljárás, a gyermek passzívan, kizárólag névleg vesz részt az eljárásban, érdekét a bántalmazást egyedül vagy a gyermekkel együtt elszenvedő kérelmezőként fellépő hozzátartozó képviseli. A gyermek meghallgatására sem kerül sor, ily módon elkerülhető a bántalmazás miatt krízishelyzetben lévő gyermek további terhelése, ezáltal pszichés státuszának súlyosbítása. Ugyanakkor felmerülhetnek olyan esetek, amikor a már nagyobb gyermek (14-18 éves) álláspontjának ismerete az ügy elbírálása szempontjából elengedhetetlen lenne. Adódik ilyenkor a kérdés, hogy a bíróság hivatalból kényszerítheti-e a gyermeket tanúi pozícióba? Ez a kérdés megkerülhetetlen, hiszen amennyiben a gyermek hivatalból tanúként megidézhető, abban az esetben, mint eljárásjogi szereplő, védtelenebbé válik, mintha félként venne részt az eljárásban.

2.2. *A gyermek, mint kérelmező*

A Hktv. – mint az már megállapításra került –, nem tartalmaz külön szabályokat a gyermekek tekintetében, így a kiskorú is a kérelmezőre vonatkozó szabályok szerint jogosult megindítani az eljárást.

A gyakorlatban a kiskorú járulékos kérelmező. A nemperes eljárást ténylegesen a hozzátartozói erőszakkal szintén érintett szülő indítja kérelmezőként, párhuzamosan a saját nevében és a kiskorú nevében, mint törvényes képviselő.

A megvizsgált esetek közül, öt esetben történt hasonló módon az eljárás megindítása. Egy esetben egyáltalán nem történt meg a két kérelmező kiskorú meghallgatásra történő megidézése és ezáltal bírósági meghallgatása sem. (Pk. 50.104/2011.)

Egy alkalommal a külön élő, szülői felügyeleti jogot nem gyakoroló szülő kezdeményezett megelőző távoltageást elrendelése iránti eljárást a gondozó szülővel szemben a kiskorú nevében eljárva, a Hktv.14. §-ának (1) bekezdése szerinti jogával élve. A bíróság a 12 éves kiskorú részére eseti gondnokot rendelt, őt a meghallgatásra törvényes képviselője útján idézte meg. (Pk.54.545/2010.) Más alkalommal, a 11 éves kérelmezőt a bíróság nem idézte meg külön, nevében szülője az I.r. kérelmező törvényes képviselőként járt el. A kiskorú meghallgatására sem került sor. Mint látjuk, a bírói gyakorlat nem egységes abban, hogy miként kezelje a kiskorú gyermeket, mint kérelmezőt. A gyakorlatban előfordult az is, hogy a 9 éves gyermek részére a bíróság ügygondnokot rendelt és a Pp.65/A. §-a szerint járt el a kiskorú meghall-

13 Hktv. 5. § (2) bekezdés c) pontja szerint, akivel szemben ideiglenes megelőző távoltageást, vagy megelőző távoltageást rendeltek el, a távoltageást hatálya alatt köteles magát távoltageatani az ideiglenes megelőző távoltageató határozatban, vagy megelőző távoltageató határozatban megjelölt más személytől.

gatása során. Véleményem szerint, ezzel áttörte a Pp.65/A. §-ának (1) bekezdésében rögzített azon követelményt, hogy kizárólag szülői felügyelettel, a gyermek harmadik személynél történő elhelyezésével vagy az elhelyezés megváltoztatásával kapcsolatos perben alkalmazható e szakasz. (Pk.50.001/2013.)

2.3. *A gyermek, mint tanú*

A megelőző távoltartás soron kívüli jellegéből adódóan felvetődhet az a kérdés, hogy az eljárásban a felek meghallgatásán kívül van-e helye bizonyítási eljárás lefolytatásának, így tanúkihallgatásának.¹⁴

A Hktv. szerint, a bíróság a kérelem beérkezésétől számított három munkanapon belül köteles lefolytatni az eljárást. Ez a határidő abban az esetben hosszabbodhat meg, amennyiben a bíróság hiánypótlásra hívja fel a kérelmezőt.¹⁵ A kérelmező¹⁶ előterjeszheti tanúkihallgatás iránti kérelmét, a kezdőiratban. Amennyiben a bíróság a meghallgatásra megidéri és kihallgatja a tanúkat, felvetődhet a kérelmezett részéről is az ellenbizonyítás igénye, kérheti ő is saját tényállításainak igazolására saját tanúinak kihallgatását. Ez szerencsés esetben egy meghallgatás alatt foganatosítható, amennyiben a kérelmezett tanút – nem Pp.-szerű módon – a kitűzött meghallgatásra előállítja.¹⁷ Abban az esetben, amikor a kérelmezett nem állítja elő a tanúkat, felvetődhet a kérdés, hogy van-e helye további bizonyításnak, azaz a meghallgatás elhalasztásának, amely a kérelmező szempontjából az eljárás elhúzódásához vezethet. Ugyanakkor a kérelmezett által indítványozott tanúk kihallgatásának mellőzése a felek – perrendtartásból levezethető – fegyveregyenlőségének elvét sérti. A két érdek tehát konkurál egymással. A törvény hallgat arról, hogy bizonyítás céljából elhalasztható-e a meghallgatás, melyből az a következtetés vonható le, hogy az eljárást egy meghallgatáson be kell fejezni, teljesítve ezzel a jogalkotó szándékát. Ez esetben azonban könnyen féloldalassá válhat az eljárás, melynek az érdemi döntésre óriási befolyása van. Azonban e kérdés részletes kifejtése meghaladja e cikk kereteit.

14 A Hktv. 15. §-ának (6) bekezdése szerint, az eljárást a hivatalból indult eljárás esetén a rendőrség által elrendelt ideiglenes megelőző távoltartás kezdő időpontjától számított három napon belül, kérelemre indult eljárás esetén a kérelem beérkezésétől számított három munkanapon belül le kell folytatni.

15 A Hktv. 15. §-ának (4) bekezdése esetén, egy napon belül adhat ki a bíróság hiánypótlást a félnek, a gyakorlatban az eljárás soron kívüli jellegére tekintettel nagyon rövid, 1-2 napos határidővel hívja fel a felet a hiányosság pótlására.

16 A bírósági eljárásban a felek eljárásjogi elnevezése: kérelmező, illetve kérelmezett. Ezzel a megnevezéssel elkerülhető az, hogy a kérelem alaptalansága esetén, a bántalmazót alaptalanul jelöljék meg bántalmazónak.

17 Az idő rövidsége miatt nem jellemző az, hogy a kérelmezett bizonyítási indítványait is tartalmazó ellenkérelmet terjesszen elő a meghallgatást megelőzően, ez kizárja azt, hogy a bíróság az eljárásjogi szabályokat betartva, megidézze a kérelmezett tanút is.

A gyakorlatban rendkívül ritkán került sor a gyermekek tanúkenti kihallgatására. Jellemzően, idézés nélkül előállítják a kiskorút, melyet követően az ellenérdekű felekként résztvevő szülők – kérelmező, kérelmezett – távollétében kerül kihallgatásra. Az előállított gyermek jogainak védelme nem megoldott, eseti gyám kirendelésére nincs idő, a bíró személyisége, tapasztalata az egyetlen garancia arra, hogy a gyermek a legkisebb sérüléssel élje meg a kihallgatást.

A gyakorlatban 17 éves gyermek már a szülők jelenlétében került nyilatkoztatásra. Azonban arra is van gyakorlati példa, hogy a gyermeket a törvényes képviselő útján idézték meg, a kihallgatása azonban végül elmaradt.

A fentiek alapján megállapítható az, hogy a gyermekek szerepe a megelőző távoltartás iránti eljárásban sokrétű lehet, ugyanakkor egyetlen eljárási pozícióban sem biztosított a kiemelt védelmük, illetve az sem, hogy a távoltartási ügyeket intéző bírák a jogegység biztosítását szem előtt tartva, egységesen kezelnék őket.

Míndezek alapján felvetődik a kérdés, elegendő-e a hozzátartozói erőszakkal érintett, traumatizált gyermekek eljárásjogi védelme körében a Pp., mint háttérjogszabály? Nem lenne-e kívánatos a Hktv. eddigi tapasztalatok alapján történő felülvizsgálata és a gyermekek részvételének specializáltabb, részletesebb szabályozása?

Felhasznált irodalom

Diószeginé Szolyvák Elvira - Pál Szilvia: "Ne a tükröt törd szét, ha bánt az önarckép!" Családjogi szilánkok: Gondolatok a távoltartással kapcsolatban. *Magyar Jog*, 2012/4.

Halmi Gábor: Távoltartás és személyes szabadság *Fundamentum*, 2009/2.

Lugosi József: A megelőző távoltartásának jogalkalmazási nehézségei *Magyar Jog*, 2013/11.

Tárgyszavak

kiskorú. megelőző, távol tart

dr. Szútor Vivien¹

A HUMÁNGENETIKAI KUTATÁSOK ÁLTALÁNOS ÉS SPECIÁLIS SZABÁLYAI

Absztrakt

A géntechnológia fejlődése lehetővé tette a humángenetikai kutatások végrehajtását mind az egyes embereken, mind pedig az egyes emberekből származó genetikai mintákon. Ahhoz azonban, hogy a technológia ne az emberek ellenében, hanem értük létezzék, általános és speciális szabályokra is szükség van annak érdekében, hogy az emberi méltósághoz való jog, az önrendelkezéshez való jog, a testi épség és a személyes adatok védelme is biztosítva lehessen. Ennek megvalósítása azonban nemcsak a nemzetközi jogalkotás feladata, hanem az egyes nemzeti jogalkotóké is, hiszen csak így lehet elejét venni annak a tendenciának, miszerint egyes nemzetek nem biztosítják megfelelően területükön az emberi jogokat, ezzel teret engedve az olyan humángenetikai kutatásoknak, melyek az emberek jogait és érdekeit sértve, csak és kizárólag a kutatások hasznát figyelembe véve zajlanak.

1. Bevezetés

A humángenetikai kutatások általános és speciális szabályozásának szükségességét az adja, hogy a humángenetikai kutatások olyan embereken végrehajtott orvosi kutatások, amelyek esetében a kutatás céljából szolgáltatott genetikai mintából nemcsak az egyes egyén életére, várható betegségeire, hanem a családjának kórképére és az egyén népcsoporthoz tartozására is következtethetünk. Éppen ezért a kutatások során nemcsak az egyéneket, hanem az általuk szolgáltatott mintákat is megfelelő védelemmel kell ellátni annak érdekében, hogy az egyének emberi méltósága biztosítva lehessen.

2. A humángenetikai kutatások történeti előzményei

Az örökletes tulajdonságok és az egyes családokban öröklődő betegségek eredete már az ókori görög gondolkodókat is foglalkoztatták, azonban a géntechnológia kialakítása a XX. század végére tehető. Ez a technológiai fejlődés tette lehetővé, hogy megjelenjenek mind az egyes egyéneken, mind pedig a különböző csoportok tagjain végbemenő humángenetikai kutatások.

1 Doktorandusz hallgató, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola.

Az első ilyen típusú kutatást az 1980-as években végezte el Martin Cline egy thalasszémiában (vörösvértest-betegség) szenvedő betegen. Ezen cselekedetéért a tudós nemcsak állását veszítette el, hanem további büntetése az volt, hogy kutatásainak eredményeit sem hozhatta nyilvánosságra, miután a közvélemény ekkor még korainak gondolta ezeket a kísérleteket.²

1989-ben azonban már az amerikai szövetségi kormány Rekombináns DNS Tanácsadói Testülete megadta az engedélyt egy olyan kutatásra, amely egyáltalán nem a beteg meggyógyítását célozta, hanem egy új eljárás kifejlesztésére törekedett. A beteg a kutatás következtében meghalt, az eljárás hasznot nem hozott, de ez tekinthető a génterápia kezdetének.³

1990 szeptemberében French Anderson és Michael Blaese már engedélyt kapott egy hároméves kislány, Ashanthi DeSilva genetikailag módosított génnel történő kezelésére. A kislány jobban lett, nem tudható azonban, hogy a javulása a génterápiának tudható-e be vagy sem, hiszen az addigi kezelését is tovább folytatták, annak érdekében, hogy a siker biztos legyen és a lány állapota javuljon.⁴

1999-ben újabb humángenetikai kutatást terveztek Jesse Gelsingeren, aki egy egygénes mutáció okozta anyagcserezavarban szenvedett. Bár a Jesse előtti kutatási alanyoknál is merültek fel mellékhatások, sőt az állatkísérletekbe több majom is elpusztult, a kutatási protokollt nem írták át a kutatók. A terápia Jesse szervezetének fokozatos leállását eredményezte. A fiú halálát követő vizsgálatok során nemcsak az előzetes kutatási eredmények derültek ki, hanem az is, hogy a kutatók felkészületlenek voltak és volt, akinek üzleti érdeke is fűződött a kutatás mielőbbi sikeréhez.⁵

Jesse halálát követően a kutatásokat leállították, azonban hamarosan újra indultak, miután túl nagy hasznot remélnek a tudósok az emberiség számára ahhoz, hogy a humángenetikai kutatásokat végérvényesen leállítsák kerülnének.

2015 tavaszán egy kínai professzor Huang Csüncsiu és kutatócsapata bejelentette, hogy humán embriókon kísérte meg módosítani a béta-thalasszémiát előidéző mutáns gént. Habár a kutatáshoz olyan embriókat használtak fel, melyek bizonyítottan nem lettek volna életképesek, a kutatásban a genomikai sebészet legegyszerűbb módját alkalmazták, mely esetben egyértelmű volt, hogy mutációk fognak bekövetkezni.⁶

2 Matt RIDLEY: Génjeink – Egy faj önéletrajza 23 fejezetben, Akkor Könyvkiadó, 2002. 269-270.

3 RIDLEY (2. lj.) 270-271.

4 RIDLEY (2. lj.) 272., Siddhartha MUKHERJEE: A gén – Személyes történet, Park Könyvkiadó, Budapest, 2017. 473-475.

5 MUKHERJEE (4. lj.) 481.

6 MUKHERJEE (4. lj.) 526.

3. A humánogenetikai kutatások általános szabályai

Az Ovideói Egyezmény⁷ a tudományos kutatás általános szabályait határozza meg, amely rendelkezések bár vonatkoznak a humánogenetikai kutatásokra is, azonban azokra nézve nem tartalmaz speciális szabályozást az Egyezmény. Így általános szabályként meghatározza, hogy milyen feltételeknek kell együttesen fennállniuk ahhoz, hogy egy kutatás elvégezhető legyen, továbbá azon feltételeket is tartalmazza, amelyeknek meg kell valósulniuk egy beleegyezési képességgel nem rendelkező személy esetén.

Magyarország az Alaptörvény értelmében biztosítja a tudományos kutatás szabadságát.⁸ Kimondja továbbá azt is, hogy nem lehet emberen, tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni.⁹

3.1. A humánogenetikai kutatás fogalma

A magyar Egészségügyi törvény egy rendelkezésben foglalkozik a humánogenetikai kutatásokkal, melyben kimondja, hogy „emberi génállomány megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező kutatás, beavatkozás kizárólag megelőzési, kóriszmézési és gyógykezelési indokból – kivéve az utód nemének születése előtti megválasztását nemhez kötött öröklődő betegségek felismerése vagy megelőzése céljából, illetve az embrió egyéb genetikai jellemzőinek a megváltoztatása várható betegségének megelőzése vagy kezelése céljából¹⁰ – és csak akkor végezhető, ha a kutatásnak, beavatkozásnak nem a leszármazottak genetikai állományának megváltoztatása, illetve új egyed létrehozása a célja.”¹¹ A humánogenetikai kutatásokra egyebekben a Humánogenetikai törvény¹² vonatkozik, mely meghatározza a humánogenetikai kutatás fogalmát is.¹³ A törvény hiányossága,

7 2002. évi VI. törvény az Európa Tanácsnak az emberi lény jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására tekintettel történő védelméről szóló, Ovideóban, 1997. április 4-én kelt Egyezménye: Az emberi jogokról és biomedicináról szóló Egyezmény, valamint az Egyezménynek az emberi lény klónozásának tilalmáról szóló, Párizsban, 1998. január 12-én kelt Kiegészítő Jegyzőkönyve kihirdetéséről

8 Alaptörvény X. cikk (1)

9 Alaptörvény III. cikk (2)

10 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről (a továbbiakban: Eütv.) 182. § (1)-(2)

11 1997. évi CLIV. tv. 162. §

12 2008. évi XXI. törvény a humánogenetikai adatok védelméről, a humánogenetikai vizsgálatok és kutatások, valamint a biobankok működésének szabályairól

13 Humánogenetikai kutatás: „az egyének genetikai identitását meghatározó genom (gén, kromoszómák) szerkezeti felépítésével, ennek rendellenességeivel és variánsaival, továbbá génekben kódolt program testi, szellemi, viselkedésbéli jellemzőkben való megnyilvánulásával, illetve a génekben kódolt program szülőktől az utódokba való átjutásának törvényszerűségeivel, e folyamatok rendellenességeinek feltárásával foglalkozó kutatás, amely e törvény szerinti kutatási célú genetikai vizsgálatot alkalmaz céljai elérésére.” 2008. évi XXI. tv. 3. § (1) 8.

hogy míg az Egészségügyi törvény a humángenetikai kutatások körébe vonja azokat a kutatásokat, amik megváltoztathatják az egyén genetikai jellemzőit, addig a Humángenetikai törvény csak és kizárólag a humángenetikai vizsgálatokkal végbemenő humángenetikai kutatásokra vonatkozik, mely vizsgálatok, s így kutatások valószínűsíthetően nem járnak az egyének genetikai állományának változásával, hiszen csak vizsgálatokról van szó és nem beavatkozásokról. Így tehát, míg az általános törvény kiterjed a humángenetikai kutatások tágabb körére, addig a kifejezetten erre a területre szűkített speciális törvény csak és kizárólag a humángenetikai kutatások egy szeletét szabályozza, ami nemcsak jogbizonytalansághoz, de a kutatási alanyok jogainak csorbulásához is vezethet.

A kutatások egyik legfontosabb szabálya, hogy a kutatásba bevonni kívánt személy egészségügyi ellátásának feltételül nem szabható az, hogy köteles részt venni a kutatásban. Ez a Humángenetikai törvény értelmében annyiban módosul, hogy nem szabható az érintett ellátásnak feltételül az, hogy járuljon hozzá genetikai mintái, illetve adatai kutatásban történő felhasználásához, archiválásához.¹⁴

3.2. *Populáción végzett humángenetikai kutatások*

Humángenetikai kutatások nemcsak egyéneken végezhetőek, hanem meghatározott csoportokon is annak érdekében, hogy az egyes népcsoportokra jellemző genetikai sajátosságok kiderüljenek. Az ilyen populáción végzett humángenetikai kutatások esetén azonban előírás, hogy nemcsak a populáció egyes tagjait szükséges egyenként tájékoztatni, de a populáció egészének is nyújtani kell egy kollektív tanácsadást.¹⁵

A populáción végzett humángenetikai kutatások egyik legelső példája az izlandi populációs biobank esete. Izlandon úgy végeztek a szigetlakókon humángenetikai kutatás alapjául szolgáló genetikai mintavételt, illetve genetikai minta- és adattárolást, hogy ahhoz az egyének beleegyezését nem kérték, csupán feltételezték, hogy „minden szigetlakó önkéntesen géndonor szeretne lenni.”¹⁶

A populáción végzett humángenetikai kutatások felvetik azt a kérdést is, hogy esetükben hogy fog alakulni az előnyök megosztása, hiszen nem várható el egy egész népcsoporttól, hogy úgy szolgáltasson éveken keresztül mintákat, hogy abból ők semmilyen előnyhöz sem juthatnak. Már csak azért sem, mert megengedhetetlen az a gyakorlat, miszerint a populáció tagjai éveken keresztül részt vesznek a kutatásokban, majd ezt követően a számukra kifejlesztett gyógyszereket, kezelési eljárásokat ellenérték megfizetése fejében vehetik csak igénybe.¹⁷

14 2008. évi XXI. tv. 1/A. § (3)

15 2008. évi XXI. tv. 1/A. § (1)

16 SÁNDOR Judit: *Az én molekulám – Bioetika és emberi jogok a XXI. század elején*, L'har-mattan Kiadó, Budapest, 2016. 71.

17 Lásd: a *Greenberg v. Miami Children's Hospital Res. Inst., Inc.*, 264 F. Supp. 2d 1064 (S.D. Fla. 2003) eset, <https://www.courtlistener.com/opinion/2507167/greenberg-v-miami->

4. A humángenetikai kutatások speciális szabályai

A humángenetikai kutatásokra a 2008. évi XXI. törvény tartalmaz speciális rendelkezéseket.

A speciális szabályozás szükségessége éppen a humángenetikai kutatás céljából vett genetikai minták sajátosságában keresendő, miután genetikai mintának számít minden olyan emberből származó biológiai anyagminta, amit humángenetikai vizsgálat vagy kutatás céljából kívánnak felhasználni.¹⁸ Ezekből az egyénekből származó genetikai mintákból keletkeznek a genetikai adatok, melyekből minden olyan információ levezethető, ami az egyén életére, genetikai információira, genetikai eredetű betegségeire, valamint viselkedésbeli jellemzőire utal és az egyén azonosítható általa.¹⁹

4.1. A tájékoztatáshoz való jog és az önrendelkezéshez való jog

A kutatás megkezdése előtt az érintettet genetikai tanácsadás keretén belül tájékoztatni kell a mintavétel céljáról, a humángenetikai vizsgálat menetéről, előnyeiről és kockázatairól, valamint az érintettet, illetve a hozzátartozóit érintő következményekről, továbbá a minta és az adatai tárolásának módjáról, valamint az azonosíthatóságának lehetőségeiről.²⁰ Ezen felül, a kutatási célból elvégzendő genetikai vizsgálat esetén az érintettet a kutatás lényegéről és arról is tájékoztatni szükséges, hogy kérheti a kutatási eredmények megismerését.²¹

Mielőtt genetikai mintavételre kerülne sor, az érintett tájékozott, írásbeli beleegyező nyilatkozatot ír alá.²² Ennek tartalmaznia szükséges, hogy mi célból történik a mintavétel, hogy a mintát és adatot biobankban fogják elhelyezni, továbbá azt is, hogy milyen felhasználáshoz járul hozzá az érintett, valamint arról is nyilatkozik, hogy milyen módon kéri a genetikai mintáinak és személyazonosító adatainak a kezelését és tárolását.²³

Amíg egy kutatási alany bármikor dönthet úgy, hogy visszavonja a kutatásba adott beleegyezését és nem szeretne tovább a kutatásban részt venni, addig egy genetikai mintát kutatás céljára szolgáltató érintett ezt nem teheti meg, legalábbis a törvényi szabályozás és a gyakorlat mást mutat. A gyakorlat értelmében csak a kutatás meg-

childrens-hospital-res-inst-inc/ (a letöltés dátuma: 2018. június 8.)

18 2008. évi XXI. tv. 3. § (1) 2.

19 2008. évi XXI. tv. 3. § (1) 3.

20 2008. évi XXI. tv. 6. § (2), 35/2005. (VIII. 26.) EüM rendelet az emberi felhasználásra kerülő vizsgálati készítmények klinikai vizsgálatáról és a helyes klinikai gyakorlat alkalmazásáról 6/A. § (1)-(3)

21 2008. évi XXI. tv. 6. § (2a) c)

22 2008. évi XXI. tv. 8. § (1), 35/2005. EüM rend. 6/B. § (1)

23 2008. évi XXI. tv. 8. § (3), 35/2005. EüM rend. 6/B. § (2)

kezdése előtt vonhatja vissza a kutatásba adott beleegyező nyilatkozatát és csak a kutatás megkezdése előtt kérheti, hogy semmisítsék meg a szolgáltatott genetikai mintáit, miután „a genetikai kutatás számára nyújtott minta az egyén adományának tekinthető, s mint ilyen, nem visszavonható.”²⁴ Ez azonban nem így található a törvényi szabályozásban, miután a Humánogenetikai törvény visszaul az Egészségügyi törvény azon szakaszára, miszerint a kutatás alanyát a kutatásba való beleegyezése előtt tájékoztatni kell arról is, hogy a kutatásban való részvétele önkéntes, így az abba adott beleegyező nyilatkozatát bármikor indokolás nélkül visszavonhatja.²⁵ Ezt a törvényi rendelkezést pontosítja a Humánogenetikai törvény amikor arról rendelkezik, hogy a genetikai minták és adatok megsemmisítését haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem előterjesztésétől számított 8 napon belül végre kell hajtani. Ugyanakkor, ebben az esetben a törvényi szabályozás és a nemzetközi szinten is megvalósuló gyakorlat²⁶ nincs összhangban, hiszen míg a gyakorlat értelmében az érintett önkéntesen adományozta mintáit a kutatásnak és azt nem vonhatja vissza éppen önkéntessége miatt, addig a törvényi szabályozás értelmében az érintett bármikor élhet önrendelkezéshez való jogával és kérheti mintái és adatai megsemmisítését. Ebben az esetben ütközik az érintett önrendelkezéshez való joga, valamint a genetikai mintái felett gyakorolható joga a kutatás szabadságával.

Amennyiben az elhunyt személy életében nem tett azzal ellentétes nyilatkozatot, miszerint nem szeretné, ha genetikai mintáit kutatási célra használnák fel, úgy azok kutatási célú felhasználása lehetséges.²⁷ Kérdés azonban, hogy kinek jut eszébe az, hogy még életében rendelkezzen arról, hogy nem szeretné, ha genetikai mintát vennének tőle vagy azt kutatási célra használnák fel, halálát követően.

4.2. Embriók bevonása a humánogenetikai kutatásokba

Törvényi szabályozás nem található arra nézve, hogy kifejezetten humánogenetikai kutatásokba bevonhatók-e embriók vagy sem. Nemzetközi és nemzeti szinten azonban szabályozás található arról, hogy embriók kutatásokba bevonhatók, így a törvény kifejezetten nem tiltja, hogy embriókon végezhetőek humánogenetikai kutatások.-

Az Ovideói Egyezmény speciális szabályként kitér arra, hogy embriókon végezhetőek in vitro kutatások megfelelő törvényi védelem mellett, továbbá arra is, hogy embrió kutatás céljából nem hozható létre.²⁸ Az Egészségügyi törvény értelmében embrió

24 KOSZTOLÁNYI György: Genetikai betegségek diagnosztikájának és kezelésének etikai aspektusai. In: OLÁH Éva (szerk.): Klinikai genetika, Medicina Könyvkiadó Zrt., Budapest, 2015. 595.

25 2008. évi XXI. tv. 6. § (3), 1997. évi CLIV.tv. 159. § (3)

26 Lásd: korábban említett Greenberg v. Miami Children's Hospital et. al. eset

27 2008. évi XXI.tv. 9. § (1)

28 2002. évi VI. tv. 18. cikk

kutatási célból kizárólag a következő kutatások esetén lehet felhasználni: „diagnosztikus, terápiás, megelőzési és rehabilitációs eljárások tökéletesítése, új eljárások kidolgozása, valamint a betegségek kóroktanának és patogenezisének jobb megértése, valamint az orvostechikai eszközök hatékonyságával, teljesítőképességével kapcsolatos klinikai adat gyűjtése céljából lehetséges”.²⁹ Ugyanakkor a törvény kiveszi az embriókutatás hatálya alól a következő eljárásokat, vagyis a következő eljárások nem számítanak embrión végzett kutatásnak: diagnosztikai vagy gyógykezelési célból végzett eljárás, továbbá az embrió vissza- vagy beültetésre való alkalmasságának megállapítása érdekében végzett vizsgálatok.³⁰ Az embrió kutatási célból történő létrehozását a magyar Egészségügyi törvény is tiltja, kimondva továbbá, hogy csak azon embriókat lehet kutatás céljára felhasználni, amelyek reprodukciós eljárások során jöttek létre és az arra jogosultak így rendelkeztek, vagy az embrió károsodása esetén. A kutatások során embrió állatszerzetébe nem ültethető be és embrió, illetve állati ivarsejtek egymással nem termékenyíthetők meg, továbbá a törvény tiltja, hogy embriót több embrió vagy a már kialakult tulajdonságoktól eltérő egyed létrehozatalára használják fel, valamint tiltja az egymással genetikailag megegyező egyedek létrehozatalát.³¹ Kimondja azt is a szabályozás, hogy azon embrió, akin kutatást végeztek, nem ültethető be emberi szervezetbe, valamint a kutatásban részt vett embrió legfeljebb 14 napig tartható életképes állapotban (beleértve a kutatás idejét is).³²

4.3. Személyes adatok védelme

A humángenetikai kutatás céljából genetikai mintát szolgáltató érintett érdeke kettős: míg fontos számára az adatainak védelme, addig biztosítani szükséges számára, hogy nyomon követhesse saját mintáinak sorsát, hiszen „az egyén a saját és/vagy családja életét, egészségét befolyásoló genetikai információtól eshet el az anonimitás fenntartása esetén”,³³ éppen ezért lehetőséget kell biztosítani, hogy az érintett az adatait úgy is megismerhesse, hogy az annak megismerésére nem jogosultak számára az ne legyen értelmezhető és az érintetthez kapcsolható.

Az az érintett, aki humángenetikai kutatáshoz szolgáltató genetikai mintát, bármikor kérheti, hogy ezen mintákat, illetve a belőle származó adatokat kódolják, pszeudonimizálják vagy anonimizálják.³⁴

Abban az esetben, ha az érintett adatát archivált gyűjteményben nem anonimizált módon tárolják és egy új kutatáshoz szeretnék felhasználni, úgy ahhoz az érintett be-

29 1997. évi CLIV. tv. 159. § (1)

30 1997. évi CLIV. tv. 181. § (2)

31 1997. évi CLIV. tv. 180. § (4)-(5)

32 1997. évi CLIV. tv. 181. § (1)

33 KOSZTOLÁNYI (24. lj.) 593.

34 2008. évi XXI. tv. 18. §

leegyező nyilatkozata szükséges.³⁵ Amennyiben nem lehetséges az érintett beleegyező nyilatkozatának a megszerzése, úgyis engedélyezheti az illetékes kutatásügyi bizottság a kutatást, de csak akkor, ha a kutatás a köz érdekeit szolgálja és sor kerül a minták anonimizálására.³⁶ Amennyiben genetikai vizsgálat céljából kerül sor a mintavételre, azonban azt humángenetikai kutatás céljából is fel szeretnék használni a kutatók, úgy ahhoz is az érintett beleegyező nyilatkozata szükséges.³⁷

5. Összegzés

Annak érdekében, hogy a kutatási alanyok élete és testi épsége biztosítva lehessen a humángenetikai kutatások során is, a humángenetikai kutatás fogalmát nem szabadna csak és kizárólag a humángenetikai vizsgálatokkal elvégzett kutatásokra szorítani. Valamint, összhangba kell hozni a törvényi szabályozást a kialakult gyakorlattal az önkéntesen adott genetikai minták sorsát illetően, vagyis azt a kérdéskört, miszerint a minta felhasználásába adott engedély visszavonható-e vagy sem. Olyan megoldást kellene találni erre a kérdésre, mely miközben védi az alanyok (a minta szolgáltatói) érdekeit, nem lehetetleníti el a kutatás előrehaladását sem.

35 2008. évi XXI. tv. 19. § (1)

36 KOSZTOLÁNYI (24. lj.) 594.

37 2008. évi XXI. tv. 20. §

dr. Timár Balázs¹

A KÜLÖNBÍRÓSÁGOK SZÜKSÉGESSÉGE – A KERESKEDELMI ÉS KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS ÉVTIZEDEI MAGYARORSZÁGON

Absztrakt

A különbíróságok magyarországi története kezdetben felfelé ívelő pályát mutatott, ugyanakkor a közbídelemmel ellentétben az első megszüntetési hullám nem a szocialista államberendezkedéssel függ össze. A törvénykezési szervek egységesítése iránti első lépést a Plósz Sándor által megalkotott 1911. évi I. törvénycikk kezdte.

A dolgozat ennek megfelelően a kereskedelmi bíróságok létrejöttét, valamint megszüntetését, különösen az akörüli felmerült érvek és ellenérvek bemutatására szorítkozik. Kitekintést két irányban tesz, egyfelől amikor a XX. század egyik sötét korszakából citálja a laikus elemek jelenlétét a népbíróságok körében, másfelől amikor reflektál a jelenkor szervezeti változásait jelentő közigazgatási különbíróságokra.

Természetesen a dolgozat nem tekinthet el az elmúlt közel egy évszázad három perjogi kódexének ilyen szempontú összevetésétől sem, hiszen mind az általános elsőfokú bíróságok, mind az egyes szakkérdésekben eljárni jogosult és köteles bíróságok szabályozása koncepcionális változásokon esett át.

1. Bevezetés

1.1. A téma aktualitása

A különbíróságok vizsgálatának aktualitását elsődlegesen adja, hogy 2020. január 1. napjától Magyarországon ismét elkülönült közigazgatási bíróságok kezdik meg működésüket, míg munkaügyi perekben 2020. január 1-jétől első fokon a törvényszék mint munkaügyi bíróság jár el.² Az illetén különbíróságok természetesen nem gyöker nélküliek a magyar jogfejlődésben, ugyanakkor a Kúriával egyenrangú Közigazgatási Felsőbíróság koncepciója már hordoz magában újdonságokat, noha arról a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) is

1 Doktorandusz (Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar)

2 A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról T/3354 sz. törvényjavaslat 20. § (1)-(2) bek.

rendelkezik, hogy felülvizsgálati – valamint a törvényszék első fokú eljárására tartozó ügyekben – a Kúria jár el.³

Jelenleg a megyei szinteken megszervezett közigazgatási és munkaügyi bíróságok jelentik az egyetlen különbírói formát hazánkban, ugyanis a választottbírói eljárás fórumrendszere nem tekinthető az állami igazságszolgáltatás intézményének.

A különbírói tekintetében a dualizmus idejéből figyelhető meg intézmények, amelyek részletes ismertetése túlfeszíteni a jelen tanulmány kereteit.

A Főudvarnagyi Hivatal szervezeti utódjaként eljáró Főudvarnagyi Bíróság az uralkodói ház tagjai, valamint a területenkívüliség jogával rendelkezők jogvitáit bírálta el.⁴ Az egyházi bíróságok hatáskörében mindössze a házassági ügyek maradtak az 1868. évi LIV. tc. értelmében.⁵

Ide sorolható az 1907. évi LXI. tc. által életre hívott hatásköri bíróság, amely a rendes bíróság és a közigazgatási bíróság vagy a közigazgatási hatóság, illetve a közigazgatási bíróság és a közigazgatási hatóság között felmerült hatásköri összeütközések elintézése céljából jött létre.⁶

A különböző választott bíróságok e helyütt említése is indokolt lehet, ugyanakkor álláspontom szerint elegendő utalni ezek működésére (pl. a budapesti áru- és értéktőzsde mellett szervezett választottbírói bíróságra), ahogyan elégséges a szabadalmi hatóságok mellett működő különbíráskodást is e szinten említeni.⁷

A közigazgatási bíráskodás kezdetei Magyarországon a XIX. század végére nyúlnak vissza, a bírósági szervezeti reformmal egyszerre, 1896-ban kezdte meg működését a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság, amely 1949-ig bírálta el a közigazgatási hatóságoknak a törvény által felsorolt intézkedései és határozatai ellen emelt panaszokat. Az 1896. évi XXVI. törvénycikk indokolásában a jogalkotó kifejtette, hogy „[a] közigazgatási bíróságok intézményének életbeléptetésével nemcsak az egyesek és testületek jogainak védelme lesz az eddiginél hatályosabb; nemcsak a közigazgatási határozatok vagy intézkedések által okozott sérelmek nyernek az eddiginél teljesebb orvoslást; hanem a közigazgatási hatóságok működésének ellenőrzése egy újabb szervezetet nyer, mely a törvényeknek, rendeleteknek és hatósági intézkedéseknek pártatlan, minden egyoldalúságtól ment alkalmazását és végrehajtását, és ezzel az egyéni szabadságnak erőteljes védelmét fogja biztosítani.”⁸ Ennek megfelelően álláspontom szerint a magyar általános közigazgatási bíráskodás kezdetét e törvénycikkhez köthetjük.⁹

3 Kp. 7. § (2)-(3) bek.

4 STIPTA István: A magyar bírósági rendszer története. Multiplex Media. Debrecen. 1998. 153.

5 STIPTA (4. lj.) 1998. 155.

6 A hatásköri bíróságokról szóló 1907. évi LXI. tc. 1. §

7 STIPTA (4. lj.) 1998. 156.

8 A magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk általános indokolása 2. bekezdés

9 STIPTA (4. lj.) 1998. 152.

Megszüntetését követően a közigazgatási bíráskodás bő négy évtizedig korlátozott módon működött, míg a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 1989-es revíziója újra megteremtette a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapját.¹⁰ Erre közigazgatási és munkaügyi bíróságok jelentették a keretet, amely a hatályos szabályozásban¹¹ is megmaradt.

1.2. *A dolgozat fő iránya*

Jól látszik, hogy a közigazgatástól elkülönült bírói hatalom milyen úton jutott el a jelenkorig, dolgozatomban a fenti bevezetővel mintegy párhuzamba állítva kívánom ismertetni a kereskedelmi bíróságok hazai működését és – a közigazgatási bíróságokénál korábbi – megszüntetését. Fontosnak tartom annak ismertetését, hogy milyen jogszabályváltozások mentén alakultak ezek a bíróságok, valamint annak ismertetését, hogy a megszűnés milyen szakmai vitákat generált. Álláspontom szerint utóbbi rész hordoz olyan szempontokat, amelyek a jelenkori és a közeljövőben várható igazságszolgáltatási szervezeti változások kapcsán jelentenek érveket és ellenérveket.

Szükségesnek tartom előrebocsátani, hogy hazánkban a laikus bíráskodás közelmúltja olykor élénken él, különösen a – leginkább tévesen – idesorolt népbíróságok kapcsán. Berend György megfogalmazásában a népbíráskodás egy olyan tevékenység, amelynek során az igazságszolgáltatás, a törvényalkalmazás olyan bíróság által történik, amelyben az eljáró bírák döntő többsége, esetleg mindegyike nem szakképzett bíró, hanem jogi végzettséggel nem rendelkező személyek.¹² E tevékenység célja, hogy „*a helyes ítélőképességet és életismeretet a jogi szakképzettség esetleges egyoldalúsága ne befolyásolja*”.¹³

Ennek megfelelően valahányszor felmerül a szakkérdésben inkább, jogkérdésben kevésbé kvalifikált elemek részvétele az igazságszolgáltatásban, illik figyelemmel lenni e XX. századi történelmi kitérőre is.

2. A kereskedelmi bíráskodás kezdetei

2.1. *A „váltó-törvénykönyv behozatik”*

Az önálló kereskedelmi bíróságok előzményei az 1840-es váltótörvényig nyúlnak vissza, amely törvény II. része rendelkezett arról, hogy váltótörvényszékek alakulnak többek között Pesten, Pozsonyban és Aradon.¹⁴ E törvényszékekről fellebbezési

10 1/2017. (I. 17.) AB határozat [17]-[20]

11 Kp. 7. § (1) bek. a)

12 BEREND György: A népbíráskodás. Szegedi Tudományegyetem. Szeged, 1948. 15.

13 BEREND (11. lj.) 1948. 16.

14 1840. évi XV. törvénycikk II. rész 1. §

lehetőség nyílt a Pesten felállított váltó-feltörvényszékre, amely a magyar királyi Curia önálló osztályaként, egy elnökkel és hat bíróval kezdte meg működését.¹⁵

A váltótörvényszékek összetétele a szakbíróságok későbbi összetételét vetítette előre. A törvény értelmében egy-egy törvényszék egy törvénytudó, a váltójogban járatos elnökből, és két ugyanilyen bíróból, valamint a velük egyenlő szavazattal rendelkező kereskedelmi ülnökből állt, amelyek három tagú tanácsokban ítéleztek. A tanácsok összetételénél szempont volt, hogy a hivatásos bírók legyenek többségben.¹⁶ A váltójogban való jártasságot a váltótörvényszék előtti vizsgával kellett tanúsítani a II. rész 8. §-a értelmében.

A váltótörvényszékek hatásköréről a törvény II. részének 18. §-a rendelkezik, amely a váltójogviszonyokon felül a kereskedelmi jog számos egyéb területét, többek között a közkereseti társaságok szerződéseinek bejegyzésével is foglalkozott. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy Fiume váltókereskedési és tengeri törvényszéke változatlan hatáskörrel fennmaradt, a törvény 26. §-a mintegy megerősíti és katalogizálja az addig is kialakult hatásköröket.

2.2. *A polgári törvénykezési rendtartás*

Egy évvel a közigazgatástól független bírói szervezet kialakulása előtt fogadta el az Országgyűlés a polgári törvénykezési rendtartás tárgyában az 1868. évi LIV. törvénycikket. Váltó- és kereskedelmi ügyekben első fokon a királyi váltótörvényszékek, illetve az 1. § 4. pontja alatt említett bíróságok (vagyis az 1876. július 19. napján Torontál vármegyébe olvadt¹⁷ kikindai kerületben a kerületi főbíró vagy helyettese, ill. a kerületi törvényszék), másodfokon a királyi váltó-feltörvényszék, illetőleg a marosvásárhelyi királyi ítélőtábla, legfelsőbb szinten pedig a magyar királyi Curia mint harmadfokú bíróság járt el.¹⁸

2.3. *Az elsőfokú bíróságok rendezése*

Az „első folyamodásbíróságok rendezéséről” szóló 1871. évi XXXI. törvénycikk az elsőfokú bíróságok közt említi a budapesti királyi kereskedelmi és váltótörvényszéket.¹⁹ A váltó- és kereskedelmi bíróságok hatáskörébe tartozó ügyekben eljáró kereskedelmi ülnököket ott, ahol a királyi törvényszék székhelyén kereskedelmi és iparkamara működött, annak közös ülése és részint a kereskedelmi-, részint az ipar-

15 1840. évi XV. törvénycikk II. rész 6. §

16 1840. évi XV. törvénycikk II. rész 5. §

17 Némely törvényhatóság területének szabályozásáról és az ezzel kapcsolatos intézkedésekről szóló 1876. évi XXXIII. törvénycikk 1. § 23.

18 1868. évi LIV. törvénycikk 26. §.

19 1871. évi XXXI. törvénycikk 1. § c) pont

testület tagjai közül, a többi helyen a kereskedelmi testület tagjaiból, ha pedig a törvényszék székhelyén ilyen testület sem volt, a helyben bejegyzett kereskedők közül a törvényszék választotta. Ezen felül a kereskedelmi ülnökök számát és bírósági működését a kereskedelmi ülnökökre vonatkozó törvények és törvényes szabályok határozták meg.²⁰ A 18. § b) pontja értelmében a királyi törvényszékek hatáskörébe tartoztak - a pesti és budai királyi törvényszékek kivételével - a váltó- és kereskedelmi ügyek, amelyekben a pesti királyi ítélőtábla területén a királyi váltótörvényszékek jártak el.²¹

A budapesti királyi kereskedelmi- és váltótörvényszék hatásköréhez tartoztak az addig felállított váltótörvényszékek hatáskörébe tartozó ügyek a pesti és a budai királyi törvényszékek területén. Ezen felül hatáskörébe tartoztak a kereskedők, a gyárosok, a közkereseti társaságok, az iparvállalatok és a részvénytársaságok csődeljárásai, ha azok székhelye vagy telephelye az illetékességi területén volt megtalálható. Végezetül a hatásköre kiterjedt a magyarországi földtehermentesítési kötvények és más magyar állami hitelpapírok megsemmisítése iránti eljárásokra és a magyar földhitelintézetnek az addig a pesti királyi váltótörvényszékhez utasított ügyei.²²

3. A megszüntetésről szóló szakmai vita

A kereskedelmi különbíróságok megszüntetésével kapcsolatos szakmai vita igen széleskörű volt. Elsődlegesen akkor jelentkezett, amikor a jogalkotásban váltakozó tartalommal jelentkezett a későbbi 1911. évi I. törvénycikk tervezete, hiszen a polgári perjogi kodifikáció óhatatlanul hatással volt a bírósági szervezetrendszer szabályozására is.

A Képviselőház igazságügyi bizottsága 1902. november 13. napján a kereskedelmi hatáskör fenntartása ellen foglalt állást, hivatkozva arra, hogy az akkor még terveztként létező polgári perrendtartás lehetővé teszi szakértők igénybevételét, így a kereskedelmi ülnökök eljárása feleslegessé vált. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy ez nem kellett volna okszerűen vezessen a kereskedelmi- és váltótörvényszék megszüntetéséhez.²³ A megszüntetés mögött voltak, akik politikai indokokat véltek felfedezni, hiszen az 1895-ös tervvel és az 1911-ben elfogadottal ellentétben az 1902-es szöveg tartalmazta a kereskedelmi- és váltótörvényszéket, annak ellenére, hogy ugyanaz a Plósz Sándor szövegezte mindhármat.²⁴Lánczi Jenő cikkéből tudjuk, hogy

20 1871. évi XXXI. törvénycikk 7. §

21 1871. évi XXXI. törvénycikk 18. § b) pont

22 1871. évi XXXI. törvénycikk 26. §

23 A budapesti kereskedelmi- és váltótörvényszék sorsa. Jogállam, 1902. 809. (A forrásnál a szerző helyett „N. N.” található)

24 LÁNCZI Jenő: A budapesti kereskedelmi- és váltótörvényszék. Jogtudományi Közlöny, 1914. 31.

az ipari és kereskedelmi szakma a megtartás mellett foglalt állást, az agrárium ellene, míg a budapesti ügyvédség ugyanakkor közömbös maradt, noha számukra előnyös volt, hogy a perek elhúzódásához vezető hatásköri viták megszűntek.

A perrendtartás javaslatának az volt az alapja, hogy a peres eljárás reformja az addig kialakult szervezeti rendszer különösebb megváltoztatása nélkül történjen meg, ezért érthető is volt a szakma döbbenete.²⁵ Annak ellenére megdöbbenéssel fogadták, hogy 1893-ban már egyszer felmerült a megszüntetés. Fontos ugyanis kiemelni, hogy a kereskedelmi bíróságot ekkor a tiszta kereskedelmi szaktörvényszékek utódjának tartották, viszont a kereskedők már nem alkottak olyan zárt osztályt, amely indokolta volna az ilyen fokú autonómiát.²⁶ Mégis, a kereskedelmi- és váltótörvényszék kapocsként jelentkezett a múlttal, amelyet a kortársak megfogalmazásában „*nem recipiáltunk, hanem fejlődött*”.²⁷

Tekintettel arra, hogy mind a megszüntetés mellett, mind ellene számos érv feszült egymásnak, érdemes ezeket külön-külön megvizsgálni.

Többen hibaként rótták fel a kereskedelmi bíróságoknak, hogy rengeteg hibát vittek a joggyakorlatba, amelyet többek között a formalizmussal, illetve a tózsde ismeretének hiányával magyaráztak.²⁸ Mások, például Láncki Jenő épp e formalizmust nevezte meg indokul annak, hogy a váltó a magyar kereskedelem része lehetett.²⁹

Ellenérvként hangzott el, hogy a szakértő bíró és a laikus ülnök között kizárt a sikeres együttműködés, a „*megváltó sző*” pedig amúgy is mindig a felsőbb bíróságoktól érkezett.³⁰ Ezzel szemben hivatkoztak azon – elsődlegesen nyugati – törekvésekre, amelyek az ügyek nagyobb csoportjában kívánták meg, hogy laikus elemet vonjanak az ítélkezésbe.³¹

További ellenérv volt, hogy a kereskedelmi szokások változatosságából nem következik az, hogy azt a kereskedő jobban ismeri, mi több, a jogszokást a bíró tudja. Ugyanez vonatkozik a felek feltehető szándékára is,³² ami előbbivel szemben inkább tűnik elfogadható indoknak. A felek feltehető szándékára álláspontom szerint legalább annyira tud következtetni a hivatásos bíró az ítélkezési rutin alapján, mint a kereskedő a szakmai tapasztalata nyomán. Tény ugyanakkor, hogy bár a szabályozás egyértelmű volt a kereskedelmi ülnökök kiválasztása kapcsán, mégsem volt lehe-

25 Dr. VASVÁRY Ferencz: Kereskedelmi szaktörvényszék, Magyar Kodifikáció, 1903. 11.

26 PAP József: A kereskedelmi bíróságokról. Ügyvédek Lapja, 1906. 2.

27 VASVÁRY (24. l.) 1903. 12.

28 KÖNIG Vilmos: A budapesti kereskedelmi- és váltótörvényszék. Jogtudományi Közlöny, 1914. 21.

29 LÁNCZI (23. l.) 1914. 31.

30 KÖNIG (27. l.) 1914. 21.

31 LÁNCZI (23. l.) 1914. 32.

32 PAP (25. l.) 1906. 2.

tőség mindenhol megfelelő ülnököket választani.³³ Az már a kortársak számára is egyértelmű volt, hogy a kereskedelmi ülnöki rendszer megszüntetése bírótöbbletet kíván, hiszen már akkor is jelentős ügyhátralékkal működött a magyar igazságszolgáltatás, így talán jobb lett volna fejleszteni a kereskedelmi- és váltótörvényt, mintsem megszüntetni.³⁴

A Budapesti Kereskedelmi- és Váltótörvényt végül 1915-ben integrálták a Budapesti Törvénytörvényekbe. Innentől kezdve a törvénytörvények cégbírósként és csődeljárásokban is eljárt.³⁵

4. A polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. tc. változtatásai

A polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. tc. (a továbbiakban: Plósz-féle Pp.) a kereskedelmi ülnöki intézményt tehát megszüntette, ahogyan az elkülönülő kereskedelmi eljárást és hatáskört is. Ennek indokául azt adta, hogy az ilyen jellegű ügyek gyors elintézését a törvény kellő módon lehetővé teszi. Már a Plósz-féle Pp. elfogadásakor is a törvénytörvény hatáskörébe tartoztak azok a perek, amelyeknek tárgya a kereskedelmi cég használatának joga, valamint a jogosulatlan használatából eredő kártérítésre mentek, továbbá azok a perek, amelyeket a közkereseti- vagy a betéti társaság tagja a társaság feloszlata, egyes tag kizárása, a képviselési jog vagy az üzletvezetési megbízás visszavonása vagy az ellenőrzési jog érvényesítése miatt indított. A törvénytörvényhez tartoztak ezeken felül a részvénytársaság vagy a szövetkezet közgyűlési határozatának megtámadása iránt indított perek, valamint azok a kártérítési perek, amelyeket a váltóóvások felvétele körüli szabálytalanságok és mulasztások alapján az óvatoló személyek vagy jogutódai ellen indítottak.³⁶

A hatásköri aggályokra is figyelemmel a Plósz-féle Pp. a szövetkezeteknek a saját tagjuk ellen indított, többnyire csekély értékű pereiket a járásbírói értékhatáron belül annak hatáskörébe utalta. Erre is figyelemmel nem tartotta indokoltnak a jogalkotó, hogy az egyéb gazdasági társaságok tagjai ellen indult perekben a hatáskört eltérően szabályozza.³⁷ A váltóperek a hatályos jog alapján csak a járásbírói értékhatáron felül tartoztak a törvénytörvény hatáskörébe, ugyanakkor e perek rendszerint egyszerűnek mutatkoztak, továbbá semmivel sem tűntek fontosabbnak, mint az egyéb perek. Ennek megfelelően nem tartotta indokoltnak Plósz sem, hogy akár a legcsekélyebb váltóper is a törvénytörvény hatáskörébe tartozzon. A korábbi szabá-

33 PAP (25. l.) 1906. 3.

34 Ügyvédek Lapja, 1913. 2-3. (A forrásnál a szerző nem található.)

35 BÓNIS György-DEGRÉ Alajos-VARGA Endre: A magyar bírósági szervezet és perjog története. Zala Megyei Bíróság és Magyar Jogász Egylet Zala Megyei Szervezete. Zalaegerszeg, 1996. 217.

36 A polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. tc. 2. § 4-7. pontok

37 A polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. tc. 2. §-ához fűzött indokolás

lyozás ugyanis a fellebbviteli szabályok miatt aránytalanul nagy terhet rótt a Curiára. Plósz a szabályok megváltozásának eredményeként remélte, hogy a váltó elterjedését fogja szolgálni. A - ma használt divatos megfogalmazás szerinti - professzionális perviteli szabályok érvényesülését a jogalkotó az ügyvédkényszer kimondásával³⁸ kívánta elősegíteni.

A váltóperekben való eljáráshoz, ahogy a váltó helyes kiállításához is különleges szakismeret volt szükséges, amelyet a jogalkotó álláspontja szerint a laikus féltől elvárni nem lehetett. Ennek megfelelően jogosnak tűnő elvárás volt a váltóval dolgozó féltől, hogy az ügyvédi közreműködés, kiváltképp a képviselőt költségeit viselje. A kötelező jogi képviselő szabályai alól ugyanakkor a Plósz-féle Pp. kivételt is engedett, mégpedig a korábbi joggal egyezően a váltókifogások kapcsán,³⁹ ahogy akkor is, ha a váltóper pertárgyértéke a 200 koronát nem haladta meg, hiszen utóbbi esetben nem tartotta elvárhatónak a jogalkotó a jogi képviselő díjának viselését.

5. Összegzés

A magyar bírósági szervezetrendszer hosszú utat tett meg, mire eljutott a jelenkorig kialakult struktúráig. A honi törvényhozás már az 1868. évi LIV. törvénycikkkel szabályozta a polgári peres eljárásokat, ugyanakkor már a megalkotása során azon feltevésből indult ki, hogy a szabályozás csak ideiglenes lesz, mi több, az is egyértelmű volt, hogy a megalkotott perrendtartás a korszak igényeinek mérsékelten volt képes eleget tenni.

Ennek megfelelően a közigazgatástól független bírói szervezetrendszer kialakulását követően – jogtörténeti szempontból – pillanatok alatt szűntek meg és jöttek létre különbíróságok. Tény ugyanakkor, hogy a Plósz-féle Pp. számos újítása és egységesítési törekvése mellett indokolatlannak tűnik a kereskedelmi bíróságok meghagyása. A jelenkorból visszatekintve némileg különös a kortársak aggodalmát olvasni, hiszen az 1952-ben elfogadott és tavaly év végéig hatályban lévő polgári perrendtartás (a továbbiakban: 1952-es Pp.) gyakorlatilag minden különbíróságot megszüntetett, beleértve a megelőző korszakban tobzódó választottbíróságokat is. A jogfejlődés kapcsán ugyanakkor mégsem lehet egyértelmű törésként értékelni az előző perrendtartási szabályok ilyen irányú alakulását. Kijelenthető, hogy az 1950-es évek jogalkotásának vitathatatlan előnye, hogy abban olyan szakemberek vettek részt, akik vagy maguk is aktív alkotói voltak a szovjet típusú berendezkedés előtti világnak, vagy azok közvetlen tanítványaként jártak el. Ennek megfelelően birtokában voltak mindannak, amely alapján a kor szellemének ugyan megfeleltetett, mégis az addigi fejlődéstől nem elütő jogszabályok születtek, elég csak a már hatályon kívül

38 1911. évi I. tc. 94. §

39 1911. évi I. tc. 613. §

helyezett 1959. évi IV. törvényre gondolni. Bátran kijelenthető, hogy az 1952-es Pp. hibái nem a szervezetrendszer körében keresendők, hiszen tényleges kereskedelmi jog nélkül valóban indokolatlan a különbíróóságok működtetése. Bár a – bizonyos rendelkezéseit tekintve ma is hatályos – kereskedelmi törvényről szóló 1875. évi XXXVII. törvénycikk 2. §-a akként rendelkezett az 1952-es Pp. hatálybalépésekor, hogy „[b]ol a jelen törvényben törvényszékekről tételik említés, azok alatt a kereskedelmi ügyek elintézésére hivatott bíróságok értendők”. Különbíróóságként az 1952-es Pp. mindössze a munkaügyi-, valamint a katonai bíróságokat ismerte el.⁴⁰ Az egykori Fővárosi Bíróság ugyanakkor országos illetékességgel volt jogosult eljárni egyes gazdasági perekben, illetve a – korlátozottan lehetséges – választottbíróági ítélet és egyezség érvénytelenítése körében.⁴¹

Az idén hatályba lépett, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) immár általános elsőfokú hatáskörrel ruházta fel a törvényszékeket, hivatkozva többek között a Plósz-féle Pp. szabályozására. Ennek megfelelően a Pp. 20. § (1) bekezdése alapján a váltójogviszonyból eredő perek kivétel nélkül a törvényszékek hatáskörébe tartoznak, ezzel egyidejűleg megszűntek a váltókkal kapcsolatos, dedikált külön szabályok, így a vagylagos illetékességre, valamint a határidőkre vonatkozó rendelkezések.

A különbíróóságok szükségessége álláspontom szerint nehezen eldönthető, hiszen a kereskedelmi bíróságok megszüntetésekor elhangzott érvek – némi túlzással – ma is helytállóak, akár általános érvénnyel is. Az alternatív vitarendezési fórumok térnyerése nyilvánvalóan hat perelhárítóként, ugyanakkor nem szabad minden jogvitát ilyen fórumok elé kényszeríteni. Nyilvánvaló, hogy a Pp. szabályainak köszönhetően immár fogalmilag kizárt a szakértő bíró eljárása, hiszen minden szakkérdésben kötelező szakértőt kirendelni.⁴² Azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a dualizmus idején virágzó különbíróóságok tevékenysége nem egy szempontból lenne figyelemre méltó az olyan gyakran hangoztatott perhatékonyság és perelterelés kapcsán.

Ha mégis választani kellene, kijelenthető, hogy a jogalkotó kezében megvan minden eszköz arra, hogy a járásbíróóságokkal egy szinten olyan elsőfokú szakbíróóságokat hozzon létre, amelyek a hosszadalmas és olykor pártatlanságában megkérdőjelezhető szakértői bizonyítást leegyszerűsítheti meghatározott szakmák tekintetében. Talán csak megszokás, hogy jelenleg a közigazgatási- és munkaügyi bíróságok működnek különbíróóságként, holott, számos olyan területet lehet felsorolni, ahol indokolt lenne.

Önálló kereskedelmi jog hiányában ugyanakkor kérdéses az elkülönült kereskedelmi bíróságok szükségessége, ahogy az eddigi tapasztalatok alapján az önálló közigazgatási bíróságok létrehozása is –, s ez valamennyi különbíróóság vonatkozásában az első eldöntendő kérdés.

40 NÉVAI László – SZILBEREKY Jenő: Polgári eljárásjog. Tankönyvkiadó, Budapest, 1980. 134.

41 NÉVAI – SZILBEREKY (39. lj.) 136.

42 A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 300. § (1) bekezdés

dr. Varga Ferenc

A FELHŐSZOLGÁLTATÁSOK GYAKORLATI MEGKÖZELÍTÉSE A BRIT KORMÁNYZATI MŰKÖDÉSBEN ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKBAN

Absztrakt

A felhő szolgáltatások elfogadása gyorsan növekszik a közigazgatás területén is, ugyanis, ha az infrastruktúrát a felhőben tárolják, a kormánynak nem kell többé hardverre, szoftverre, szakértői erőforrásokra vagy működtetésre költenie, de míg a felhőalapú számítástechnika, tárolás és alkalmazások gyakoribbak, mint néhány évvel ezelőtt, még mindig vannak akadályok. E témát járták körül brit önkormányzatokkal és hatóságokkal, hogy a felhő hogyan ösztönözheti a helyi önkormányzatokat a digitális átalakulásban, valamint annak kulcsfontosságú szempontjait igyekeztek feltárni. A résztvevők számára a felhőalapú eszközök vagy alkalmazások első számú előnye a távoli alkalmazottak számára nyújtott adatokhoz és erőforrásokhoz való kényelmes hozzáférés, valamint a munkaerő és a munkavégzés hatékonyságának növelési lehetősége, ám a felmérés rávilágított, hogy a felhőalapú elfogadás elsődleges akadálya az adatbiztonság és a magánélet védelmével kapcsolatos aggodalmak. Ennek megfelelően, közös álláspont kialakítására törekedtek, így a legtöbb hatóság megfelelőbbnek tartja a hibrid modellre való átállást, mint a felhőbe való áttérés első lépése, vagyis a felhő legyen az alapja a legtöbb folyamatnak, de az infrastruktúra néhány eleme a helyben maradjon, így a még meglévő bizalmatlanság enyhíthető a felhőalapú rendszerekkel és szolgáltatókkal szemben. A felmérés igazolta, hogy felhőalapú alkalmazások valószínűleg tovább fognak növekedni a jövőben, hiszen a Kormányzati Felhőhöz csatlakozó intézmények leállíthatják elavult, rossz hatékonyságú szervereiket, megszüntethetik a gyakran rossz hatásfokkal hűtött gépterméiket, szerverszobáikat, így csökken az adott intézmény „karbon lábnyoma”, valamint a rendelkezésre álló kapacitások és erőforrások is hatékonyabban kihasználhatók.

1. Felhőszolgáltatások sikeres kihasználása a digitális átalakítás részeként

Az elmúlt évek digitális fejlődése nyújtotta lehetőségek – legyen szó az online szolgáltatásokról, *big (open) data*-ról, a közösségi médiáról vagy a felhőalapú számítástechnikáról – szélesítik az e-közigazgatás fejlesztési lehetőségeinek körét.

Az adatok és alkalmazások tárolása és elérése a felhő segítségével az állami és a helyi önkormányzatok számára lehetőséget kínál a hatékonyság drasztikus növelésére. Mint ilyen, a felhő elfogadás gyorsan növekszik, de míg a felhőalapú számí-

tástechnika, tárolás és alkalmazások gyakoribbak, mint néhány évvel ezelőtt, még mindig vannak akadályok. Az infokommunikációs infrastruktúrát az adott ország e-közigazgatási rendszerek bevezetésére való felkészültségének egyik legfőbb indikátorának tartották, ennek megfelelően, relatíve nagy súllyal bír a jelenlegi e-közigazgatási indexekben. Amennyiben viszont az infrastruktúrát a felhőben tárolják, a kormányzatnak nem kell többé hardverre, szoftverre, szakértői erőforrásokra vagy működtetésre költenie. Ennél fogva az IKT infrastruktúra, mint az index egyik komponense, várhatóan veszíteni fog a súlyából.

A felhő előnyei ma jól ismertek, de örök kérdés, hogyan lehet sikeresen kihasználni katalizáló képességét a digitális átalakuláshoz? Tizenhárom helyi önkormányzat vezetője – a londoni városházától a kerületekig, a közös hatóságokkal és néhány újonnan létrehozott hatósággal – részt vettek több kerekasztal megbeszélésen Londonban és Manchesterben, valamint az Egyesült Királyság hatósági- és önkormányzati megoldás-szakértő (*Pythagoras*) által egy-egy interjúban, hogy felülvizsgálják a siker valódi kulcsait, a felhőre történő átállásban. A legtöbb hatóság most már bizonyos alkalmazásokat futtat, vagy adatokat tárol a felhőszolgáltatásokban és mindegyikük további fejlesztést tervez, a digitális környezetben való működés érdekében. Nem minden migráció egyszerű és kellő körültekintés nélkül, felboríthatja a szervezet IT-architektúrájának és üzleti folyamatainak alapjait. Ezen túlmenően, gyakran nehéz problémákkal küzdenek a „régis hagyományok”, a szervezeti kultúra és azon döntések között, hogy mi az, amit a felhőbe migráljanak és mi az, amit ne.

Az alábbiakban felvázolt gondolatok azon kérdéseket feszegeti, hogy a felhő hogyan ösztönözheti a helyi önkormányzatokat a digitális átalakulásban, valamint ennek kulcsfontosságú szempontjait.

2. Változó gondolkodásmód

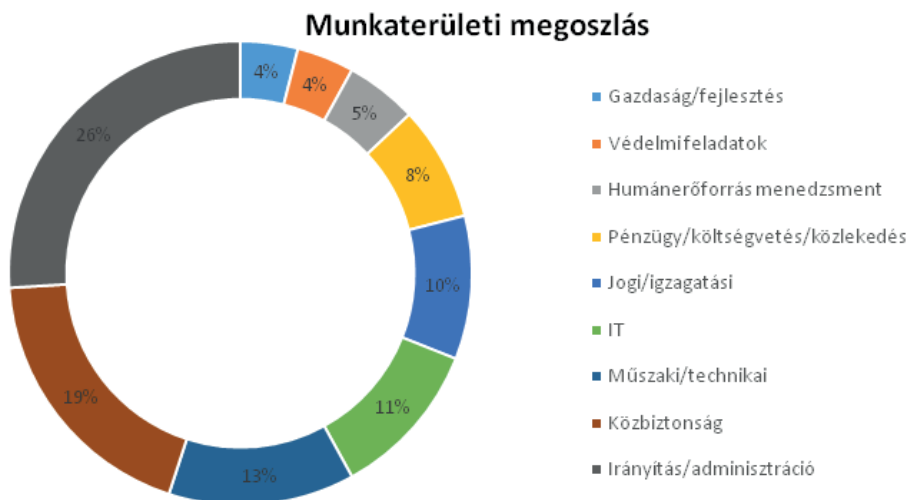
A felhő alapú számítástechnika előnyei ma már széles körben elismertek. Ezek:

- a helyszíni informatikai infrastruktúra kezeléséhez szükséges költségek és erőforrások csökkentése
- a „költség-haszon” modell megtakarítása a tárolás és az alkalmazások során
- tapasztalt információ-biztonság az elismert felhő-szolgáltatók körében
- a szűkített, iteratív frissítések lehetősége a szoftverek, „mint szolgáltatás” képességeinek finomítására.

2017. áprilisában, a londoni székhelyű Digitális Kormányzati Központ (*Center for Digital Government*; CDG) felmérte 104 állami és helyi önkormányzati informatikai döntéshozó felmérését, a közszektor felhő elfogadásáról. Ez a jelentés kiemeli a közszféra vezetőinek a felhő előnyeit, kihívásait és észlelését. A felmérés eredményei

nem az egész népességre vonatkoznak, azok véleményét tükrözik, akik tagjai a CDG kormányzati *exchange* közösségnek¹.

A megkérdezettek 50%-a városi, 29%-a megyei szinten dolgozik, 21%-uk állami alkalmazott volt. Munkaköri megoszlásukat az alábbi diagram ábrázolja.



3. A megfogalmazott legfontosabb előnyök: Kényelem, fokozott termelékenység és valós idejű adatok

A felmérésben részt vevő válaszadók számára a felhőalapú eszközök vagy alkalmazások első számú előnye a távoli alkalmazottak számára nyújtott adatokhoz és erőforrásokhoz való kényelmes hozzáférés. A válaszadók hatvanhat százaléka a felhő előnyeit a munkaerő hatékonyságának növelése érdekében is támogatja.

Ezeket az előnyöket támasztják alá, hogy számos felhőalapú termék több képességet és rugalmasságot biztosít felhasználásuk során, lehetővé téve a konkrét folyamatok és megoldások konfigurálását. És nem utolsósorban, tudják biztosítani a radikális változások alapját, amikor az IT-csapatok is közreműködnek szervezet munkájában. „Az informatikusok számára nagy lehetőség nyílik arra, hogy felhő technológiát alkalmazzanak, és maguk is képesek magasabb szintre emelkedni az értékláncban” – tette hozzá a felmérések egyike.² Az elmúlt év során, a felhőre való migráció támogatása kiegészült a helyi önkormányzatok pénzügyi vezetőit tömörítő, CIPFA³ ajánlásával, kiemelve a felhő üzleti előnyeit és sürgette a tanácsokat,

1 https://www.insight.com/en_US/buy/partner/microsoft/learn/cloud-adoption-for-state-and-local-government-ac-mic0004.html (letöltés: 2018.06.02.)

2 Mike Weston, Assistant Director ICT, Sheffield City Council

3 Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (~Költségvetés-pénzügyi és Számviteli Intézet)

hogy térjenek át.⁴ A jelentés szerint⁵, több szervezet 30% -ot vagy annál nagyobb megtakarítást ért el az adaptációtól kezdve és az előnyök meghaladták az általános költségmegtakarítást vagy az azzal járó, többlet IT infrastruktúra működtetését. A felhő is megteremtheti az alapot a szélesebb körű mobil munkavégzéshez, és lehetővé teszi a személyzetnek, hogy több időt töltsön hivatalon kívül, segítve a hivatal csökkentését. Továbbá, összehangolt IT-szolgáltatásokat támogat, amelyek hatékonyabb lehetőséget biztosítanak az információ elosztásra és a tevékenységek koordinálására.

4. „Öt korszakos” digitális átalakulás

A felhő kulcsfontosságú szerepet tölt be a digitális átalakításban, elősegítve a radikális új megoldások elfogadását a közszolgáltatásokban. A hagyományos „szemtől-szembe” való elmozdulást, a szolgáltatásnyújtás során öt azonosítható korszak jellemzi, amelyek közül, az utóbbiak csak most körvonalazódnak:

Távbeszélés: Az első lépés az volt, hogy a hatóságok elfogadták a telefont, mint a kapcsolatfelvétel elsődleges útját és ennek megfelelően szervezték meg az ügyfélkapcsolatot.

Web: Amikor először használták fel a webhelyeket, mint csatornát a nyilvánosság számára és támogatta az ügyfelet a szolgáltatásokhoz való hozzáféréshez, az bizonyos esetekben ez előrelépés volt, bár többször nehéz volt megtalálni az információt, így ez nem jelentett valódi előrelépést a szolgáltatások nyújtásánál.

Digitális szolgáltatások: Az életképes tranzakciós szolgáltatások fejlesztése a szervezetek weboldalain, az ügyfél önkiszolgálás felé való elmozdulását jelentősen támogatta. A változás nem teljes, de számos előrelépés történt ezen a területen az Egyesült Királyság egész területén, és valamennyi szervezetnek és ügyfeleinek valódi előnyökkel jár.

Mobil: Az online rendszerek adaptálása hatékony eszközökkel a mobileszközökön, különösen az okos telefonokon, kiemelkedő a választási lehetőség egyre több ember számára. Ez az, ahol a legtöbb állami hatóság jelenleg összpontosítja átalakulási erőfeszítéseit; bár a közsféra által nyújtott szolgáltatások széles köre és a szükséges beruházás sok kihívást jelent számukra.

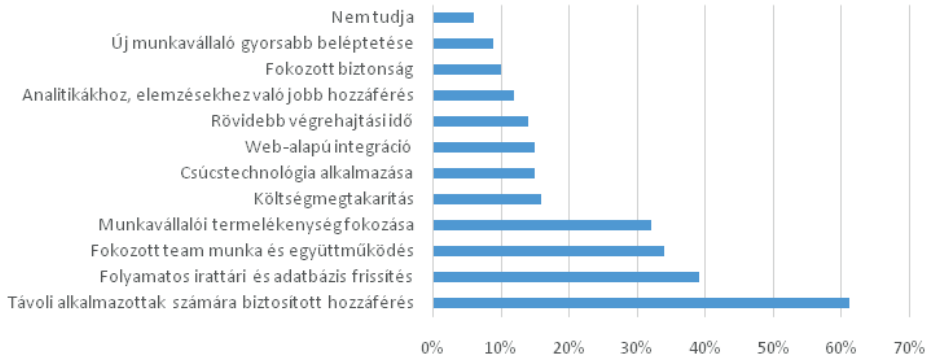
Botok / Mesterséges intelligencia: Ez a közigazgatás legnagyobb részének új terület, de számos hatóság vizsgálja már az ember által jelenleg végzett folyamatok automatizálásának lehetőségét; és a rendszerek elsősorban a hangra, nem pedig a billentyűzetre reagálnak. Ebben óriási lehetőségek rejlenek, de a szervezeteknek

4 <http://www.ukauthority.com/UKA-Local-Digital/entry/7067/council-finance-chiefs-association-gets-behind-cloud> (letöltés: 2018.06.02.)

5 <http://www.cipfa.org/~media/files/cipfa%20thinks/insights/insightsaccountingforthecloudfinal.pdf?la=en> (letöltés: 2018.06.02.)

óvatosnak kell lenniük, hogy a technológiát csak a nem hatékonyan működő folyamatok replikálására használják fel, azaz biztosítaniuk kell, hogy valós hatékonysági előnyökkel járjanak és ténylegesen is megfeleljenek az ügyfelek igényeinek.

Mi a legfontosabb előnye a felhőalapú eszközöknek vagy alkalmazásoknak?



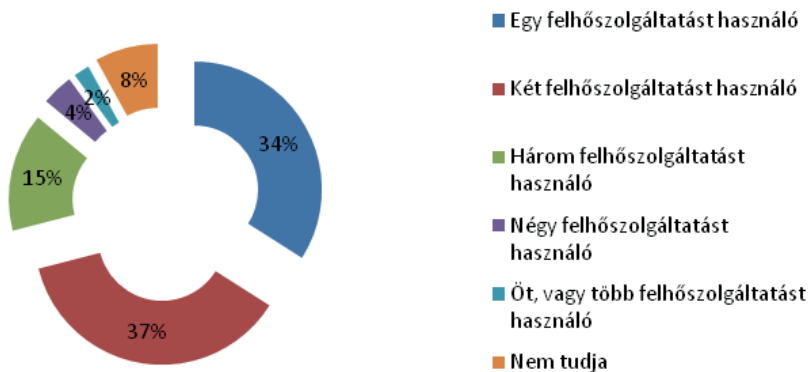
Ezek a korszakok egy évtizedet ölelnek fel, amely evolúciós pályának pedig, a felhő az egyik legfontosabb eleme. Ám a szervezetek különböző szakaszokban vannak és a felhő elterjedése is szórványos. A Felhőipari Fórum rámutatott a felmérésekre⁶, amelyek azt mutatják, hogy a hatóságok óvatos lépéseket tesznek, migrációjukkal kapcsolatos problémáikat igyekeznek elkerülni, és eddig az egyszerűbb szolgáltatások, mint „alacsonyabban lógó gyümölcsök”⁷ megvalósítására összpontosítottak. A felmérés résztvevői elismerték, hogy a felhőbe való költözés nehéz lehet, de az átalakítási tervek lényeges elemeként jelölték meg és kiemelték, hogy sikeres eszköze lehet az akadályok leküzdésének.

6 <http://www.ukauthority.com/news/7218/clf-survey-shows-gradual-cloud-take-up-in-public-sector> (letöltés: 2018.06.02.)

7 <http://www.ukauthority.com/news/7496/public-sector-still-picking-low-hanging-fruit-in-cloud> (letöltés: 2018.06.02.)

5. A közszolgálati felhő használata⁸

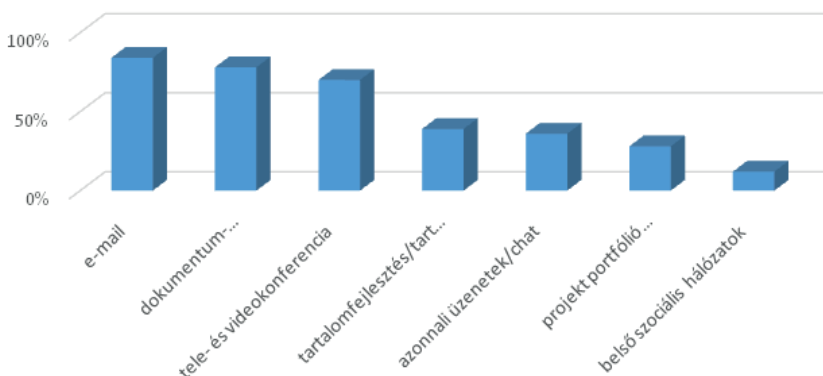
Közszolgálati felhő használata az egyes szervezetekben



Az ábrán jól látható, hogy a szervezetek több, mint 70 %-a még csak egy-két felhőszolgáltatást vesz igénybe, csupán a megkérdezettek 2%-a alkalmaz öt, vagy annál több szolgáltatást. Szembe tűnő, hogy közel 10%-nak információja sincs arról, hogy a szervezet, amelyben dolgozik vesz-e igénybe felhő alapú technológiát, amely jelenleg egy igen gyakori öröklött korlát.

Felhőalapú e-mailt (84%), dokumentumkezelést (78%) és telekonferenciát / videokonferenciát (70%) jelölték meg, a leginkább potenciálisan a munkavállalók termelékenységét javító szolgáltatásnak.⁹

Mely felhőalapú eszközök javítják leginkább az alkalmazottak hatékonyságát?



⁸ Cloud Industry Forum figures, <https://www.cloudindustryforum.org/content/cloud-driving-business-transformation> (letöltés: 2018.06.02.)

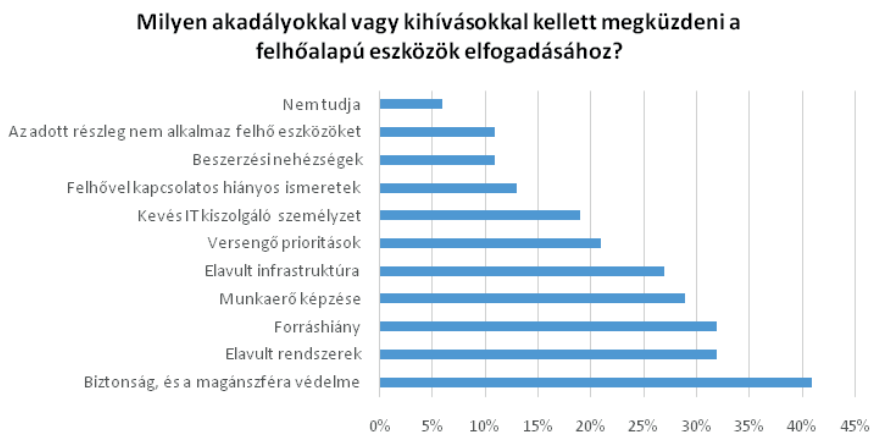
⁹ https://www.insight.com/en_US/buy/partner/microsoft/learn/cloud-adoption-for-state-and-local-government-ac-mic0004.html (letöltés: 2018.06.02.)

6. Az örökölt problémák és a biztonság

Mint minden jelentős digitális változáshoz, könnyű beismerni az előnyöket a régi rendszerektől való elmozduláshoz, de ez gyakran nem könnyű feladat. A felhőre való áttérés számos kihívást jelenthet. A megkérdezettek szerint a biztonság és a magánélet védelmével kapcsolatos aggodalmak (41%) a felhőalapú elfogadás elsődleges akadálya. A válaszadók – a közigazgatásban általánosan felmerülő – régi rendszereket, valamint a költségvetés és a pénzügyi források hiányát is, a felhő alapú fejlődés meghatározó korlátainak jelölték meg.

Először is, meg kell változtatni a hatóság vezetőinek szolgáltatói szemléletét. Ez magában foglalja annak a szükségnek az elismerését is, hogy egy meglévő infrastruktúra fennmaradjon a kapcsolódó költségekkel együtt úgy, hogy közben a változást tervezik és hajtják végre. Az első lépés elengedhetetlenül az örökölt infrastruktúra megragadása. A résztvevők arról beszéltek, hogy mennyi időt töltöttek el a rendkívül bonyolult örökölt infrastruktúrák leküzdésében annak érdekében, hogy megértsék mind a lehetőségeket, mind a korlátozásokat, tudják azonosítani azokat folyamatokat, amelyeket gyorsan át lehetne adni a felhőalapú szolgáltatásoknak és azokat, amelyek teljes körű újra-tervezésre szorulnak.

További elengedhetetlen lépést jelent az örökölt infrastruktúra meghatározása. A felmért résztvevők arról beszéltek, hogy mennyi időt töltöttek el a rendkívül bonyolult örökölt infrastruktúrák leküzdésében annak érdekében, hogy megértsék mindazon lehetőségeket, mindazon korlátozásokat és azon folyamataikat, amelyeket gyorsan át lehetne adni a felhőalapú szolgáltatásoknak, és amelyek teljes körű újra-tervezésre szorulnak. Egyrészt, ha az örökölt rendszerek problémákat okoznak a szervezet számára, akkor egyszerűen lehet az ügyet helyettesíteni, másrészt viszont, továbbra is nehéz lehet megnyerni azokat a munkavállalókat, akik ezeket a rendszereket használják és azok gyakran kapcsolódnak a „saját értékükhöz” az értékláncon és a szervezeten belül.

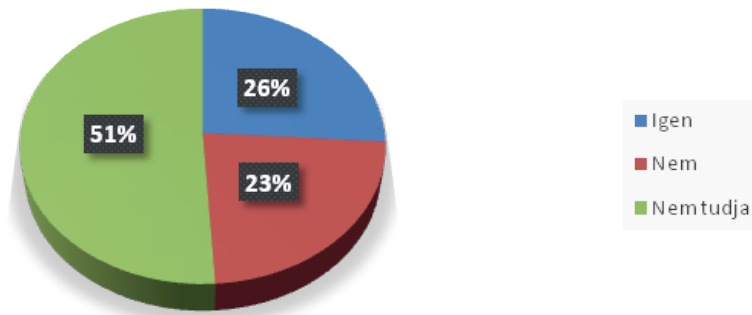


Annak ellenére, hogy a régi rendszerekben a felhasználók kényelmet élveztek, a résztvevők beszámoltak a különböző üzletágak közötti inkoherenciáról, az „ad hoc” módon megszerzett különböző szoftvercsomagok használatával, ami megnehezíti a holisztikus folyamatokhoz való igazodást. Ez különösen akkor jelentkezik, amikor az ügyintézők az évek során kiskapukat és kerülő megoldásokat fejlesztettek ki, hogy a régi szoftverek szolgálják céljukat; ám a tárolt adatokat olyan rendszerek és táblázatok széles körében tárolják, amelyekhez kevés ember fér hozzá. Ezekhez a rendszerekhez ráadásul ráépülnek olyan szerződések is, amelyek még évekig hatályosak, így azokat figyelmen kívül hagyni nem lehet.

Nos, ez az, amit a szervezet irányítóinak világosan meg kell fogalmaznia a változásmenedzsment során, különösen akkor, ha olyan vállalati program formájában jelenik meg az átváltás, amely meghatározza stratégiai célkitűzéseit és világossá teszi, hogy a digitális átalakulás, beleértve a felhőre való áttérést is, elengedhetetlen eleme a folyamatnak. Azt kell kommunikálni, hogy a változás a szervezet jövőjéről szól, nem pedig az informatikai részlegek személyzetéről és az az életképes jövőre, jobb szolgáltatásokra irányul. A vezetőknek ezt az üzenetet kell terjeszteniük az egész szervezeten belül, nyomtatékosítva, hogy nem csak az IKT szempontjából relevánsnak, hanem az átfogó szervezetfejlesztési prioritások miatt is. Néhány ember félni fog az alapvető változás eszméjétől, és erősíteni kell bennük azt az eszmét, hogy csak profitálnak abból, ha saját szerepüket fejlesztik, és hatékonyabb működést biztosítanak a nyilvánosság számára. A célokat és a szervezet egészének előnyeit együttesen, könnyen érthető kulcsfontosságú üzenetekkel kell közvetíteni, amelyek egyértelművé teszik, hogy a jelenlegi *status quo* fenntartása nem életképes lehetőség hosszú távon.

E kihívások ellenére a válaszadók 26 %-a tervezi a felhőalapú eszközök és alkalmazások beszerzését vagy frissítését a következő két évben. De az, hogy mely eszközök és szolgáltatások tehetők a felhőbe, kevésbé egyértelmű. Bár a válaszadók 72 %-a tudatában van annak, hogy az e-mail a felhőn keresztül elérhető, csak 56 tudta azt is, hogy például a telekonferencia vagy a videokonferencia – amelyről úgy tűnik, hogy képes az alkalmazottak termelékenységének javítására – felhő alapú eszközként érhető el. Az is érdekes tény, hogy a válaszadók többsége (51%) nem tudott arra válaszolni, hogy tervezik-e felhőalapú szolgáltatások beszerzését az adott részlegen, ahol dolgozik. Ez mindenesetre arra világít rá, hogy a közigazgatásban dolgozók sem annyira ismerik, vagy legalább is még nem tudatosan alkalmazzák ezen lehetőségeket. Ezek alapján egyértelműen látszódnak az e-közigazgatás jövőbeli fejlesztési lehetőségei, úgy mint a közösségi média, a mobilkészülékek, továbbá a jellegüknél fogva interaktív technológiák, csakúgy, mint a felhőalapú számítástechnika.

Az Ön részlege tervezi-e felhőalapú eszközök vagy alkalmazások beszerzését vagy frissítését a következő 12-24 hónapban?



7. Az informatikai vezetők szerepe a kormányzati szervezet megújulásában

A legtöbb vezető felismerte, hogy az átalakulás túlmutat az IKT-infrastruktúrán, hanem széles körű szervezeti változásokra mutat. Ez magában foglalja a technikai és humán problémáinak megoldását, valamint a szükséges magatartásváltozás irányait. Más szóval, a sikeres átalakítás nem csupán a meglévő IT helyettesítéséről szól, hanem hogy foglalkozni kell az emberek munkájával is, és le kell küzdeni a fennálló ellenállást is.

A megbeszélések világossá tették, hogy a külső és belső szerződött hatékony partnerek nagy jelentőséggel bírnak az IKT-csapatok számára e kihívásokra adott válaszuk során.

Az utóbbi években erősítették az informatikai vezetőket, hogy tanulják meg az igazgatótanács nyelvét és tanulják meg leszűrni annak prioritásait. Az egyik résztvevő egyértelműen megfogalmazta: „[h]a az informatikai nyelvet használod, az asztalnál elveszíted a helyed.”¹⁰ De ugyanolyan fontos, hogy hasonló erőfeszítéseket tegyenek a szervizcsapatokkal is, hogy ők is megértsék, hogy amit csinálnak, a felhasználók igényeit szolgálja ki és a szolgáltatások igénybevételének lehetőségeit erősíti. Ez segít helyzetbe hozni őket a szervezeten belül, de segít mindkét fél számára, hogy közösen megtalálják a lehető legjobb megoldásokat.

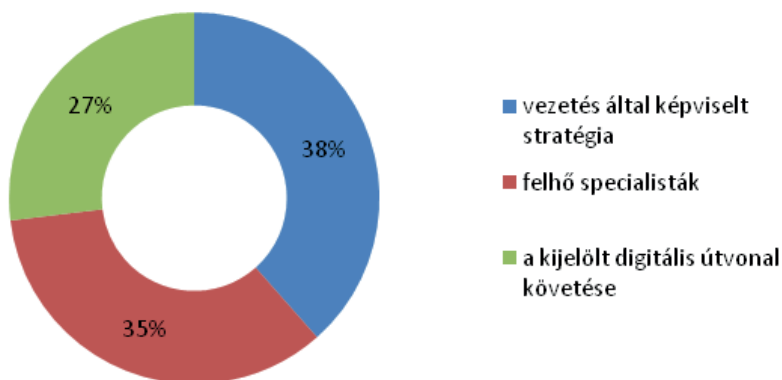
A felmérés egyik megfigyelése az volt, hogy a vevői élmény javítására összpontosító digitális átalakítás nagy részét a szolgáltatási csoportok biztosítják, nem pedig az informatika. Az informatikai csapatok szerepe az eszközök rendelkezésre bocsátásá-

10 Priya Javeri, Director of Technology & Innovation, oneSource – providing shared services to Newham, Havering and Bexley

ban, és a paraméterek – például a felhőbe való elmozdulásra utalva – olyan meghatározásban rejlik, hogy a szolgáltatási csoportok megkönnyítsék a kedvező ügyfél-tapasztalatok kialakulását. Az információs és kommunikációs technológiák megértése – nem azok mondanivalója – amire szüksége van a szolgáltató működéshez.

Az üzleti visszajelzések gyakran meg tudják mondani, mi a hasznosabb a platform szempontjából, ezért a szervezet üzleti szükségleteire, és az üzleti igényeire jobban kell fókuszálni a folyamatok tervezésekor, mint a *tech*-vezetés „rögzült” álláspontjára. Kiemelendő viszont, hogy ennek kiegyensúlyozottnak kell lennie, tehát nem szabad, hogy túl sok engedményt adjanak a konkrét üzleti csapatok, vagy érdekeltségek álláspontjának. A megbeszélések során felmerült megjegyzések között szerepelt, hogy fennáll a veszélye annak, hogy ilyen esetekben vagy az átalakulás valódi stratégiai irányától elmozdulnak. Egy, a felmérésben résztvevő üzleti partner elmondása szerint:¹¹ „[a] kihívás nem az, hogy javaslataink során figyelmen hagyjuk a stratégiai irányt, hanem az, hogy folyamatosan figyelembe vegyünk, annak megszilárdítása érdekében.”¹² Ez az a folyamat, ahol a vállalati program IKT-prioritásaira való folyamatos hivatkozás nagy szerepet játszhat az erőfeszítések mederben tartásában és szükség lehet a magas rangú tisztviselők támogatását „kikövetelni”, hogy a változás megvalósuljon a szervezeten belül.

A sikerhez szükséges közigazgatási képességek



Ezek alapján, nem azt szükséges közvetíteni, hogy az átalakulás arról szól, hogy elérjék azt az állapotot, ahol a szervezet később állhat, hanem azt, hogy a dolgozók alkalmazkodjanak és elfogadják az örök változás koncepcióját, amellyel a szervezet későbbi állapota megalapozható. A szolgáltatások iránti igények és a technológiai

11 Cloud Industry Forum figures, <https://www.cloudindustryforum.org/content/cloud-driving-business-transformation> (letöltés: 2018.06.02.)

12 Ed Maguire, Head of Business Intelligence, Waltham Forest Council

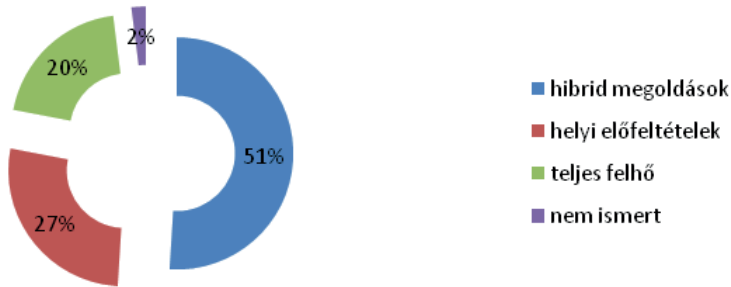
lehetőségek idővel változni fognak és minden állami hatóságnak fel kell készülnie, a tendenciákból fakadó válaszokra. Ennek elfogadási készsége, a köztisztviselő sajátja kell, hogy legyen. Eközben a technológiai vezetőknek gondoskodniuk kell arról, hogy az irányok továbbra is megmaradjanak. A helyi önkormányzatok számára kritikus feladat, hogy a digitális változásokat technológia révén biztosítsák úgy, hogy az átmeneti időszak során az ügyfélszolgálatok is zökkenőmentesen működnek. A pilóták által alkalmazott „repülni, irányítani, kommunikálni” megközelítés azonban lehetővé teszi a hatóságok számára, hogy az új lehetőségeket, valamint a digitális szolgáltatási útvonalakat feltérképezzék, s belső és külső kommunikációval biztosítsák az átalakulási folyamat végén a sima „landolást”.

8. Választott technológiák

Az önkormányzat rendkívül összetett tevékenység- és feladathalmaz, a szolgáltatási folyamatok széles skálájával, amelyek gyakran önállóan fejlődtek, viszont egyre jobban elismerik a holisztikus megközelítés jelentőségét a megfelelően integrált folyamatokkal. Ez jelenti az alternatív szállítók által kínált szolgáltatások átalakításában a legnehezebb kihívást, amellyel az egyes technológiák megvalósíthatók. Először is, részletes képet kell készíteniük az örökölt infrastruktúráról és feltárni annak különböző mechanizmusait. Ezután el kell döntenie, hogy mely alkalmazások felelnek meg legjobban az új infrastruktúrának és meg kell vizsgálni, hogy azok hogyan integrálhatók a hatékony szolgáltatásnyújtáshoz.

A felmérések azt mutatták, hogy a széles körben elismert legfontosabb felhőalapú szolgáltatók általában a magánszektorban vannak, kisebb üzletág számára néhány, míg a helyi önkormányzatoknak több száz szolgáltatásuk van. Míg egyes felhőplatformok változatosabbá és rugalmasabbá válnak alkalmazási körükben, ma nincs olyan, amely a helyi önkormányzatok számára mindent biztosít. Ez azt a kilátást helyezi előtérbe, hogy a szervezetek továbbra is részben szakosodott alkalmazásokra támaszkodnak a felhőben, valamilyen reményben, amelyeket valahogyan integrálni kell az átalakulás folyamatába. Mindazonáltal, továbbra is jelentősen csökkenthetők a szervezeten belüli alkalmazások száma, ugyanis a legtöbb hatóságnak vannak olyan cselekményei, amelyeket ritkán használnak, ha egyáltalán használnak, vagy néhány ismétlődő folyamatot hajtanak végre egy folyamat irányításában. Ezek mindegyike újra-tervezhető a közös platformokon belül, vagy egyszerűen el is hagyhatók.

A jelenlegi brit önkormányzatok IT és felhő megközelítése



A megkérdezettek 51%-a elsődleges megközelítésként az IT-t hibrid modellként tekint, míg 27% -uk továbbra is nagy hangsúlyt fektet a premisszák alapján kialakított infrastruktúrára, és 20% voksol a teljes felhőre. 73%-uk nyilatkozta, hogy a szervezetük a következő 12 hónapban növeli a felhő igénybevételét.

Az átalakítási program során szükséges megvizsgálni, hogy annak magában kell foglalnia azon folyamatokat is, amelyek nem felelnek meg az üzleti igényeknek, vagy, hogy egyáltalán szükséges-e egy szélesebb digitális platformba integrálni. Lehetőség van arra, hogy a szoftvert vagyon úgy racionalizálódjon modern árucikkkel, technológiákkal, hogy jelentősen hozzájáruljon a hosszú távú megtakarításokhoz. Egyértelmű, hogy a különféle szolgáltatók közötti megosztás egy sokszínűséget eredményez, nemcsak az alkalmazások technikai integrációjának biztosításában, hanem a különböző szolgáltatói szintű megállapodások és a különböző beszállítók karbantartási ablakainak kezelésében is. Minél szétforgácsoltabb az infrastruktúra, annál több, kevésbé kapcsolódó célokat kell összevonnai, amely jelentős időt és költségeket igényel, aláásva a felhő hasznosítás eredeti célját. Nincsenek könnyű megoldások, de az átalakítás fókuszának fenntartása kulcsfontosságú, pozitív hatással van a folyamatra. Ez részben azt feltételezi, hogy a változások megfelelnek a vállalati stratégián belüli technológiai útitervnek és biztosítják, hogy a megfelelő adatokat a megfelelő időben a megfelelő embereknek adják át. Ezek folyamatos nyomon követése kulcsfontosságú lehet a transzformáció kijelölt ütemtervében.

A beszállítókkal és más hatóságokkal való kapcsolat szintén fontos. Ritkán fordul elő, hogy egy helyi hatóság maga diktálja az új alkalmazások fejlesztését, de a szervezet, vagy annak egy egysége és egy nagy beszállító közötti párbeszéd alakíthatja az utóbbi gondolatait. Néha lehetőség van arra is, hogy konkrét önkormányzati folyamatokhoz kisebb vállalatokkal fejleszthessenek felhőalapú alkalmazásokat. Nincs szükség nagy képzelőerőre ahhoz, hogy felismerjék az egyes szervezetek, hogy más hatóságok hasonló kihívásokkal szembesülnek, és a tapasztalatok megosztása gyakran olyan megfontolásokkal szolgálhat, amelyek pozitív eredményeket jelentenek e

kérdések kezelésében. Előretekintve, a hatóságok egyre inkább tudatában vannak annak, hogy a robotika, a gépi tanulás és a mesterséges intelligencia az elkövetkező években jelentős mértékben hozzájárul a közszolgáltatásokhoz. A tárgyalásokból kiderült, hogy ezekkel nem lehet semmit tenni addig, amíg az új technológia, az adatáramlások és a folyamatok infrastruktúrája ki nem alakul. Az infrastruktúra eme jellegének felismerése elsődleges szempont.

9. A hibrid megoldás melletti érvek

Bár a felhőszolgáltatások használatának növelésére vonatkozóan konszenzus van, a legtöbb résztvevő fenntartásokkal kezeli az egy lépésben történő megvalósítást. A javaslatok között kiemelkedő volt az, hogy a sokrétűségből fakadó problémák egy részét könnyebben kezelhetnék, ha egy részét megtartanák, úgy, hogy az az örökölt alkalmazás továbbra is a legjobb megoldás lehet egy szakosodott folyamat számára, ezáltal csökkentve az érzékeny adatok mozgásától való félelmet. Bizonyos folyamatokban az alkalmazásokra és az adatokra vonatkozó szigorú ellenőrzési igény továbbra is erős az egész ágazatban. A felmérés rámutatott arra is, hogy bizonyos rendszerek esetében nem lenne költséghatékony a felhőbe való elmozdulás, és hogy a piac nem minden esetben tud a szolgáltatásra vonzó árat kínálni. Mások fenntartással éltek az adatvesztés vagy megszakadt szolgáltatások kockázati felelősségével kapcsolatban. Azaz bizonyos szolgáltatások, adatbázisok számára kezelhető a transzformáció, de bizonyos esetekben jobb, ha megőrzi őket a szervezet infrastruktúráján belül. Ezek a visszajelzések semmiképpen sem utasították el a migráció eseteit, csak jelezték annak szükségességét, hogy gondos döntéseket meghozatala során szükséges a rendszereket a felhőbe mozgatni. Az egyes szolgáltatások költségére és kockázatára vonatkozó számításokkal tájékoztatni kell a döntéshozókat, hiszen nem minden megoldás illik mindenkire.

Az általános nézet tehát az volt, hogy a legtöbb hatóság megfélelőbbnek tartja a hibrid modellre való átállást, mint a felhőbe való áttérés első lépése, vagyis a felhő legyen az alapja a legtöbb folyamatnak, de az infrastruktúra néhány eleme a helyben maradjon. Ez lehetséges, ha az infrastruktúrát és a platformokat mindkét szinten rétegesen alakítják ki, majd szükség esetén egyedi alkalmazásokat kapcsolnak hozzá. A döntések a szervezet alapvető kompetenciáitól, a kockázattűrő képességüktől, az infrastruktúrától és az adatbázisok terjedelmétől nagymértékben függenek.

10. Mértékletes és pragmatikus megközelítés

Lényege, hogy a felhő-vándorlás és a szélesebb átalakítás érdekében tett erőfeszítések pragmatikus megközelítésre is szükség van ebben a szigorúan fejlődő világban.

Az egyik informatikai vezető rávilágított: „[e]zt mindkét irányból meg kell közelíteni, tekintetbe véve a rendelkezésre álló technológiát és az elérni kívánt eredmé-

nyeket, azaz meg kell vizsgálni a lehetőségeket, és középutat kell választani”¹³. Más vélemények arra világítottak rá, hogy életképes megoldásokat kell keresni, néhányan arra figyelmeztetnek, hogy hiba lehet azt állítani, hogy létezik egy átfogó megoldás a hatóság előtt álló minden kihívásra, mivel lehetetlen egy olyan mestert tervezni, amely minden követelményt és problémát előreláthatóan előrevetít egy ilyen gyorsan fejlődő technológiai világban¹⁴. Mindenesetre szükség van egy világos ütemtervre, amely a technológiát a vállalati stratégiához igazítja, és egyensúlyt biztosít a választások és a kompromisszumok kereteinek. Ez megalapozhatja, hogy a felhőszolgáltatások a helyi önkormányzatok szerves részét képezzék. Míg 2016-ban a brit önkormányzati szervezetek 62%-a, 2017-ben már 82%-uk alkalmazott valamilyen felhőszolgáltatást és 51%-uk biztos abban, hogy azok későbbi IT-stratégiájuk meghatározó eleme lesz.

11. Következtetés

A felhő szerepe a kormányzati működésben tovább növekszik, részben azért, mert egy olyan eszköz, amely új működési kereteket tesz lehetővé, másrészt a felhő növelheti a hatékonyságot a jobb együttműködés és időben történő adatelérés lehetővé tételével. Ugyancsak kulcsfontosságú stratégiaként tekintik a távoli alkalmazottak támogatására, ami jelentős adottság a mobilitás fejlesztésében és a rugalmas munkalehetőségek megvalósításában. Ennek fontossága a fiatalabb alkalmazottak a közszolgálatba történő bevonásában rejlik. Másrészt viszont, a felmérés eredményei azt mutatják, hogy számos kormányzati tisztviselő még mindig nem ismeri az összes rendelkezésre álló felhő lehetőséget, ami azt jelenti, hogy a felhőalapú alkalmazások valószínűleg tovább fognak növekedni a jövőben. Kormányzati Felhőhöz csatlakozó intézmények leállíthatják elavult, rossz hatékonyságú szervereiket, megszüntethetik a gyakran rossz hatásfokkal hűtött géptermeiket, szerverszobáikat, így csökken az adott intézmény „karbon lábnyoma”. A kiépített rendszer sajátossága, hogy az időközben felszabaduló kapacitások, szükségtelenné váló erőforrások akár azonnal kijárlhatóvá, felhasználhatóvá válnak. Igény esetén a szerverek átméretezhetőek, a fizikai erőforrásokból csupán annyit használnak fel, amennyire az adott pillanatban éppen szükség van.

Magyarországon, a kormány 2014-ben határozott arról, hogy mielőbb valósuljon meg egy a felhőalapú szolgáltatásokat is nyújtani képes adatközpont. Az adatközpont projektet a KÖFOP (Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív

13 Dr Richard Sykes, Chair, CIF (Cloud Information Figures)

14 <http://www.ukauthority.com/news/7496/public-sector-still-picking-low-hanging-fruit-in-cloud> (letöltés: 2018.06.02.)

Cloud Industry Forum figures <https://www.cloudindustryforum.org/content/cloud-unlocking-transformation-across-uks-public-sector> (letöltés: 2018.06.02.)

Program) keretében valósítják meg, így a kormányzat és a közigazgatás számára stratégiai fontosságúvá váltak a zavartalanul, üzembiztosan működő informatikai háttérrendszerek. Ezt az igényt leginkább egy állami tulajdonban levő, speciális igényeket is kiszolgálni képes, biztonságos, jól szabályozott, szolgáltatás-orientált, nagy teljesítményű központi informatikai környezettel lehet maradéktalanul kielégíteni. A Kormányzati Felhőbe mozgatott szolgáltatások energiafelhasználása a korszerű és hatékony berendezésekkel sokkal jobban optimalizálható. Az energiatakarékos ellátórendszer csökkenti a széndioxid-kibocsátást, elérhetőbbé válik az ellátás és a szükséglet egészséges egyensúlya, ezzel a fenntartható fejlődés hosszútávon is biztosítható, valamint jelentős költségmegtakarítást eredményezhet. A központosított infrastruktúrában a megfelelő szintű informatikai biztonság jóval kevesebb emberi erőforrással ellenőrizhető, mint a sziget-szerűen elhelyezkedő számos apró gépteremek, szerverszobák esetében. A 467/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet megfogalmazásában a kormányzati felhő a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság által üzemeltetett, számítási-, és tárolókapacitást nyújtó, felhő technológián alapuló informatikai infrastruktúra szolgáltatások összessége. Látható, hogy brit kollégáktól eltérően, a hazai megoldás elsősorban a nemzeti szolgáltatók irányába mozdult el, a magánszférával szemben, ám a magán-szolgáltatók és a közszolgáltatók igénybevételének hatékonysági kérdéseit egy külön tanulmányban érdemes feltárni.

dr. Velkey Dávid¹

ÁTALAKULÓ HATÁRŐRSÉG (1998-2004) – A SORÁLLOMÁNYTÓL AZ EURÓPAI UNIÓS CSATLAKOZÁSIG

Absztrakt

Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa a Határőrség történetének 1998-2004 közötti időszakát, kiemelten az európai uniós csatlakozás előkészítését, illetve azokat a nehézségeket, amelyekkel a szervezetnek szembe kellett néznie ahhoz, hogy egy állam-szocialista gyökerekkel és szervezeti felépítéssel rendelkező rendvédelmi szervből, átalakuljon egy, a XXI. század kihívásainak megfelelő képes, az uniós elvárásokat teljesítő hatóság. A bevezetést követően, a személyzeti és szervezeti átalakításokon túl, bemutatásra kerülnek az infrastrukturális és technológiai fejlesztések is, amelyek hozzájárultak a fenti célok eléréséhez. A tanulmány aktualitását a 2014/2015-ben kezdődő, új kihívások is indokolják, melyek jobb megismeréséhez írásom is hozzájárul.

1. Bevezetés

Az emberek hajlamosak a rendvédelmi szerveket állandó, monolitikus szervezetekként felfogni. Azonban, ha megvizsgáljuk a szakterületet megállapítható, hogy habár kevesebb, mint harminc év telt el a rendszerváltás óta, mégis nagyon komoly változások történtek. A korábban szocialista, szigorúan militarizált elvek szerint felépülő és működő rendvédelmi szervek egy jó része megszűnt, illetve összeolvadt egy másik társszervvel.

A mára megszűnt szervezetek közül az egyik legnagyobb létszámú a Határőrség volt. Speciális jogállása, illetve hatásköre és illetékessége miatt napjainkban is – közel tíz évvel megszűnése után – többször felmerült a politikai részéről az önálló Határőrség újrafelállításának gondolata, mely felvetéseknek az aktualitását a 2014/2015-ben kezdődő, Európai felé irányuló tömeges migráció adta. A rendszerváltást követő időszakban a szervezet számára, az egyik legnagyobb kihívást az államszocialista időkből örökölt szervezeti és személyi állományának átalakítása volt. Jelen tanulmány ezt a hat évet kívánja bemutatni.

1 rendőr százados, kiemelt főelőadó, Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ

2. Szervezeti változások, átalakuló állomány

Stratégiai célként a 2046/1989. MT. határozatban fogalmazódott meg először, hogy a határőrség térjen át a hivatásos és polgári állománnyal történő feladatellátásra. Határidőként 1995. december 1. jelent meg a dokumentumban. A megvalósítás ütemét politikai és gazdasági tényezők is nehezítették, melyek között jelentős szerepet töltött be az időközben kitört délszláv válság. A helyzet kezelése jelentős anyagi terhet jelentett, melyet a hivatásos állomány kialakításától vontak el többek között. Így végül 1998. április 29-én fejeződött be a határőrség teljes hivatásos szervezetre történő áttérése, a szervezettől leszerelt az utolsó sorozott állományú határőr is.

A sorállomány kivonásával a szervezett rendszeresített létszáma 30%-kal csökkent. A hivatásos létszámfeltöltési igények mihamarabbi kielégítése érdekében létrehozták a Balassi Bálint Határrendész Képző Szakközépiskolát, amelynek neve 1999-től Adyligeti Rendészeti Szakközépiskolára változott. 1999-től valamennyi határrendészeti tiszthelyettesképző szakközépiskolaként működik és a Belügyminisztérium alárendeltségébe kerül. Ezzel egységesedik a rendészeti tiszthelyettesképzés. 2004-től az Adyligeten folytatott korábbi határrendész képzés is kiegészült a rendőr szakképzéssel is². Szintén ebben az időszakban jött létre a vezetői állomány schengeni feladatokra való felkészítését végző Budapesti Vezetőképző Továbbképző Intézet, amely azonban nem volt hosszú életű.

Átalakításra került a határőrség teljes vezetési-irányítási szervezete is. A sorállomány kivonása után az irányító szervezetek rendszeresített létszámát 25%-kal csökkentették. Az Országos parancsnokság létszáma az állománytáblák alapján 1997. májusától 1998. áprilisáig 444 státuszról 345 főre csökkent. A létszámcsökkentés szervezeti átalakulással is járt. A korábbi Szervezési Főigazgatóság Humánszervezési Főigazgatósággá alakult át, a Képzési, Humánügyi és Közművelődési Osztály Képzési Főosztállyá és Pszichológiai Szolgálatá alakult.

A Tájékoztatási és Társadalmi Kapcsolatok Osztály főosztállyá szerveződött. Az igazgatóságok az alsóbb szinteken hasonló szervezeti átalakulásokon mentek keresztül³.

3. Felkészülés az európai uniós csatlakozásra

Az időszak legfontosabb feladata az Európai Unió követelményeinek részletes megismerése, a stratégia és a fejlesztési tervek kidolgozása, a csatlakozási folyamat

2 Molnár László-Balla Zoltán: A határrendészeti továbbképzés helyzetértékelése. in: Határrendészeti tanulmányok 2017/4. szám

3 Faggyas Zoltán in: A Határőrség feladatrendszerében és szervezeti felépítésében 1989 óta bekövetkezett változások gazdálkodásra gyakorolt hatásainak elemzése, a határőr gazdálkodás korszerűsítéseinek kutatása és tudományos vizsgálata. PhD. értekezés Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Doktori Iskola, Budapest 2004.

megalapozása és elindítása volt. Ebben az időszakban már az uniós és schengeni joganyagot figyelembe vevő fejlesztéseken volt a fő hangsúly és szükségessé vált a komplex határőrségi írott stratégia, koncepció kidolgozása a csatlakozásig és az azt követő időszakra. 1998. januárjában készült el a „A magyar határőrizeti rendszer az európai uniós követelmények tükrében” című anyag, melyben meghatározta és szakaszolta a csatlakozáshoz szükséges fő feladatokat a jogi, szervezeti, létszám-, technikai és pénzügyi területeken.⁴

1999. novemberében került jóváhagyásra a BM EU csatlakozásra való felkészülésének hároméves terve, amely 2002-ig, a csatlakozás várható időpontjáig ütemezetten tartalmazta a fejlesztési terveket. A 2013/2001. (I.17.) kormányhatározat az egységes határellenőrzési rendszer megvalósításáról szóló kormányzati koncepciót tartalmazta. Meghatározta a leendő külső és belső határokat. Elkészült a „Schengeni Akcióterv” is, amely fejezetenként tartalmazza a vonatkozó schengeni előírást, annak megvalósítási fázisát, jogalkotási és intézményfejlesztési feladatokra lebontva. A Magyarország által elsőként elkészített akcióterv annyira sikeresnek bizonyult, hogy a későbbiek folyamán ez vált mintává a többi csatlakozni kívánó állam számára is.⁵

2000-től az EU-s és schengeni szakértők közvetlen is részt vettek a Határőrség felkészítésében, helyzetének értékelésében. Végrehajtották a leendő külső és belső határok felmérését, átvilágítását a további teendők meghatározása céljából. A schengeni jogszabályokat a PHARE Twining- és Tempus-programok keretében közel ezer határőrtsízt sajátította el, részben Németországban. Idegennyelvi képzéseken vettek részt, szakismereteket növelő programokon sajátították el az EU csatlakozás hozta változásokat érintő kérdéseket. a határőrség szinte valamennyi tagja (tiszték és tiszt-helyettesek) részt vett a schengeni felkészítés valamilyen formájában⁶.

4. Technikai fejlesztések

Mennyiségi és minőségi technikai fejlesztésekre is sor került. A kilencvenes évekre egységesedtek az informatikai rendszerek és az alkalmazott szoftverek. 1998-ban adták át azt a határőrségi alrendszert, amely elősegítette a határőrizeti feladatok hatékony végrehajtását. Kiepült az informatikai hálózat, hardveres fejlesztésre is sor került.

A PHARE-programok keretében nagy mennyiségű végesszköz (laptopok, munkállomások, szerverek, nyomtatók) kerültek a határőrség tulajdonába.

4 Faggyas Zoltán in: A Határőrség feladatrendszerében és szervezeti felépítésében 1989 óta bekövetkezett változások gazdálkodásra gyakorolt hatásainak elemzése, a határőr gazdálkodás korszerűsítéseinek kutatása és tudományos vizsgálata. PhD. értekezés Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Doktori Iskola, Budapest 2004.

5 schengen.magyarorszag.hu

6 Ritecz György: Határőrizet a rendszerváltástól napjainkig, 1990-2017 in: Őrzők, vigyázzatok a határra! Zrínyi Kiadó 2017

1999-2000-ben kiépítették az okmány- és rendszámleolvasó és -nyilvántartási rendszert, amely nagyban megnövelte a körözött személyek és tárgyak felfedésének hatékonyságát. 2001-ben több mint 54.000 darab technikai eszköz és berendezés került használatba vételre. Ugyanakkor a működtetési feltételek megteremtése és az amortizációs cserék ütemezése messze elmaradt a technikai fejlődéstől⁷.

A korszerűsítés a járműparkot is érintette. A kilencvenes években a határőrség járműparkja sem mennyiségi sem minőségi szempontból nem volt megfelelő. A belügyi vezetés az orosz államadósság terhére beszerzendő terepjárók beérkezésében bízott, ezért nem nyújtott támogatást járművek beszerzéséhez. Az első jelentősebb fejlesztésre 2000-ben került sor, amikor is a határőrség 883 db Lada Niva gépkocsit kapott. Az amortizáció mértéke azonban akkorra már olyan mértékű volt, hogy 2001 végén mégis csak 997 ilyen kategóriájú gépjárművel rendelkeztek annak ellenére, hogy a gépjárműpark 2000 előtt is rendelkezett több mint 300 hasonló kategóriájú gépkocsival. Szintén a 2000-es évek elején kerültek először a határőrség birtokába azok a mikrobuszok, illetve „Schengen-buszok”, amelyek útlevél-kezelő fülkeként is használhatók. Csapatszállító buszok, valamint járőrhajók is beszerzésre kerültek⁸.

Technikai fejlesztések valósultak meg a felderítés területén is. A COP-programok keretében nagyobb mennyiségben kerültek beszerzésre asztali okmányvizsgálók, kézi okmányvizsgálók, asztali nagyítók, sztereó mikroszkópok és okmányolvasók. A határforgalom-ellenőrzés hatékonyságát segítették elő továbbá a különböző helyeken megbújt személyek és elrejtett áruk felderítésére szolgáló eszközök: CO-mérők, endoszkópok, kézi sugázmérők, kézi fémkeresők, kábítószerazonosító-készletek.

Újabb, korszerűbb eszközökre volt szükség az éjszakai, illetve a rossz látási körülmények közötti vizuális felderítés javítására a zöldhatáron. 2000-ben Németország bilaterális segély keretében 70 db svájci Leica BIG-35 típusú, a korábban tárgyalt első kategóriába tartozó MCP-vel kialakított éjjellátókat adományozott a Magyar Határőrsegnek⁹. Beindult az ú.n. „hőkameraprogram”. A Határőrség jelentős számú a hőképfalkotás elvén működő eszközt állított rendszerbe. A rendszer elemei a mobil hőkamerás gépjármű, az irányító gépjármű, az elfogóegység, valamint a stabil telepítésű hőkamerák és kézi kamerák. Az összes költség 60 %-a PHARE, 40%-a saját forrásból valósult meg.

A rendszer kiegészült a komplex határőrizeti rendszer részét képező lépés- és mozgásérzékelőkkel, valamint mikrohullámú radarberendezésekkel. Járműre telepített

7 Ritecz György: Határőrizet a rendszerváltástól napjainkig, 1990-2017 in: *Őrzők, vigyázatok a határra!* Zrínyi Kiadó 2017; Teke András (2002): EU-csatlakozás, stratégiai tervezés, a határőrség jövője. Pécsi Határőr Tudományos. Közlemények I. – tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról. (szerk.: Hautzinger. Zoltán) Pécs.

8 Ritecz György: Határőrizet a rendszerváltástól napjainkig, 1990-2017 in: *Őrzők, vigyázatok a határra!* Zrínyi Kiadó 2017

9 Faggyas Zoltán - Homoki Ervin: A Határőrség elektrooptikai berendezései és a határőrizeti tevékenységben alkalmazott felderítő eszközök, Bolyai Szemle 2003. 1. szám 159-181)

hőkamerákkal szintén bővült a műszerek köre. A járműre telepített eszközök mellett 2003. május közepéig 8 határátkelőhelyen stabil figyelőrendszerként 1-1 darab hő-kamera áll rendszerbe. A rendszerbe állított új technikai eszközök, valamint az aktív, rugalmas szolgálati rendszer következtében 2001-ben a „zöldhatár” eredményességi mutatója 57%-ról 76%-ra emelkedett¹⁰.

5. Változó hatáskör és illetékesség

A meglévő új eszközök birtokában a határvédelem és a határellenőrzési rendszer főbb fejlesztendő területei a következők voltak:

- Az illegális migrációt ellenőrző háló működtetése: közúti ellenőrzések, mozgó, mobil ellenőrzések az ország teljes mélységében, célzott mélységi ellenőrzések, több hatóság részvételével közös, célzott akciók szervezése, szomszédos országokkal közös, koordinált ellenőrzések, tranzit-útvonalak fokozott ellenőrzése, átfigyelések, átüldözések.
- Külső határok megerősítése: a követelményeknek megfelelő területi és helyi szervek létrehozása, személyi és technikai feltételek javítása, önálló, hatékonyan működő helyi szervek.
- A belső határokon a jelenlegi határellenőrzési rendszer működtetésével összhangban területi szervek racionalizálása: határellenőrzési kirendeltségek létrehozása, mobil ellenőrzési rendszer, kapcsolattartási szolgálati helyek megerősítése, összekötő tiszti rendszer¹¹.

A határforgalmat érintő változások közül kiemelendő, hogy a schengeni előírásoknak megfelelően egyre gyakoribbá vált a fülkén kívüli ellenőrzés. Ez növelte a munka eredményességét, gyakrabban került sor a járműben megbújt személyek felfedezésére és javult a határátkelőhelyek rendjének fenntartása is. 2000-tól 2002-ig jelentős határátkelőhely fejlesztésekre került sor, így például Ártánd, Záhony és Gyula közötti határátkelőhelyek rekonstrukciójára. Emellett új vízi és közúti határátkelőket is nyitottak¹².

A bűnügyi szakterületet szempontjából a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvényt módosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény volt az, ami egy nagyon fontos változást hozott a szervezet bűnüldözési és bűnmegelőzési lehetőségeit tekintve. A jogszabály 75. § (1) bekezdése szerint: „A Határőrség a 22. § (2) bekezdésében meghatározott feladatainak végrehajtása érdekében az Rtv. VII. fejezetében meghatározott szabályok szerint titkos információgyűjtést végezhet.” Így a Határőrség a nyílt bünte-

10 Faggyas Zoltán - HomokiErvin: A Határőrség elektrooptikai berendezései és a határőrizeti tevékenységben alkalmazott felderítő eszközök, Bolyai Szemle 2003. 1. szám 159-181

11 <http://www.brdsz.hu/data/hatarorseg/eu-csatlakozas.html>

12 <http://www.brdsz.hu/data/hatarorseg/eu-csatlakozas.html>

tőljárás lefolytatása mellett jogosulttá vált titkos információgyűjtés végrehajtására is. Valamint a Határőrség részére lett feladatként megszabva a határregisztrációs rendszer üzemeltetése, mivel a törvény 75. § (3) bekezdése szerint „A Határőrség bűnüldözési és bűnmegelőzési célból a kiutazásig, de legfeljebb kilencven napig kezeli a határon átlépő külföldiek személyazonosító adatait, illetőleg ha a határátlépés gépjárművel történik, annak forgalmi rendszámát is. A fenti bekezdés rendelkezéseit a határon ki- és belépő magyar állampolgárok esetében is alkalmazni kell, azzal az eltéréssel, hogy az adatok kezelése a határátlépéstől számított kilencven napig történhet.”

Az idegenrendészet terén is történtek változások. A Magyar Köztársaság Belügyminisztere kezdeményezte a migrációkezelésről szóló jogszabályok felülvizsgálatát. A korszak jogalkotási folyamatának részeként a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról 2001. évi XXXIX. törvény, a menedékjogról szóló 2001. évi XXXVIII. törvény, illetve a a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi XXXII. törvény, továbbá a a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 2001. évi XXXIII. törvény került megalkotásra. Ezen jogszabályok, illetve a határőrség koncepciója szerint és az EU migrációval kapcsolatos elvárásait figyelembe véve a legális migráció kezelése a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal hatáskörébe, az illegális migráció kezelése a Határőrség hatáskörébe került.

A fent, a bűnügyi feladatok miatt már hivatkozott a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény jelentős idegenrendészeti és szabálysértési feladatokat telepített a Határőrséghez. A határőr igazgatóságok vízum kiadására, illetve az országos parancsnoksággal együtt beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésére váltak jogosulttá.

Mivel a szabálysértési szakterület vonatkozásában a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény is újraértelmezte a határőrség szabálysértéssel kapcsolatos feladatköreit, ezért 2001-ben kialakításra került az Országos Parancsnokság egy új szervezeti eleme, az Igazgatási és Koordinációs Főosztály, és az Idegenrendészeti Osztály pedig Idegenrendészeti Főosztállyá, az Akció Osztály pedig bevetési Főosztállyá bővült. Fentiekén túl az Európai Unióhoz történő csatlakozás előkészítése miatt 350 főt a hivatásos állományból áthelyeztek a leendő belső határon lévő szolgálati helyéről a külső határra, valamint létrejött az Integrációs és Stratégiai Tervező Osztály, és - az akkor még pár évig létező honvédelmi feladatkörre tekintettel - a Védelmi Osztály.

2002-ben fektették le az Integrált Határigazgatás elvét (Integrated Border Management). Ez Magyarországon egy tízlépcsős szűrőt jelentett:

1. politikai, gazdasági és tájékoztató eszközök a migráció kezelésében
2. vízumrendszer
3. delegált okmányszakértők
4. összekötő tisztviselők

5. a szállítóvállalatok felelőssége
6. a tranzitállamok határellenőrzési rendszere
7. biztonságos harmadik országok
8. külső határok szigorú ellenőrzése
9. kiegyenlítő intézkedések
10. a belső határ térsége¹³.

Minden tagállam kidolgozta saját területén azt a rendvédelmi szervek által közösen működtetett ellenőrzési rendszert, amely biztosítja az ország egész területén a külföldiek jogszabályokban meghatározott hatósági ellenőrzésének végrehajtását, az illegális migránsok és az utazó bűnözők felderítését, elfogását. Magyarországon a Rendőrség, a Határőrség, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a Vám- és Pénzügyőrség és az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség közösen végzi az ellenőrzést a 2/2002. sz. BM-PM-SzCsM együttes utasítás értelmében¹⁴.

A CheckNet (Ellenőrzési Háló - Migrációs Háló ellenőrzési rendszer) célja, hogy az adott ország mélységében meghatározzák azokat az ellenőrzési pontokat, ahol sikeres lehet a fellépés az utazó bűnözők, sorozat bűncselekményt elkövetők, illegális migránsok, csempészek, gyanús személyek ellen¹⁵.

Az ellenőrzési rendszer az elemzésből, a szolgálati hely kiválasztásából, az adatintegrációból, a bevetés- és műveletirányításból, a mobil okmányellenőrzésből, az interoperabilitásból és az online ellenőrzési rendszerből épül fel¹⁶.

A Határőrség létszámát 2000-ben az Országgyűlés 14.000 főben határozta meg (7/2000.OGY.) a schengeni és hazai határőr szakértők számításai alapján ekkora szervezetre volt szükség ahhoz, hogy az EU csatlakozás követelményeinek megfelelően, valamint a teljes jogú schengeni tagság idején történő intézkedések eredményes végrehajtásához.

Az EU csatlakozás utáni, de a teljes jogú schengeni státusz elérése előtti átmeneti időszakban azonban elkerülhetetlennek tűnt e létszám átlépése, tekintve, hogy a belső határokról még nem lehetett állományt átcsoportosítani¹⁷. A folyamatos létszámfejlesztés hatásaképpen is azonban a Határőrség meglévő létszáma 2003. március 31.-én csak 11949 fő¹⁸.

13 Ritecz György: Határőrizet a rendszerváltástól napjainkig, 1990-2017 in: *Őrzők, vigyázzatok a határra!* Zrínyi Kiadó 2017

14 Zsigovits László: A Határőrség bevetés irányítása. Hadmérnök, Különszám, 2006

15 Demény Ádám: Az integrált határigazgatási rendszer és vámigazgatás. *Hadtudományi szemle* 2. évf. 2. sz.52-63 2009

16 Zsigovits László: A Határőrség bevetés irányítása. Hadmérnök, Különszám, 2006

17 Ritecz György: Határőrizet a rendszerváltástól napjainkig, 1990-2017 in: *Őrzők, vigyázzatok a határra!* Zrínyi Kiadó 2017

18 <http://www.brdsz.hu/data/hatarorseg/eu-csatlakozas.html>

A bekövetkezett jogszabály-módosítások a jogharmonizáció eredményeként markánsan közelítették a szervezet működését a csatlakozás után várható helyzethez¹⁹.

A szervezetnek, amelynek a rendszerváltásig viszonylag stabil környezeti feltételeknek kellett megfelelnie, most számos olyan kihívással kellett szembenéznie, amely gyökeresen megváltoztatta a testület identitását is. A korszakra jellemző volt ezért - többek között az európai integrációs folyamat sikeres teljesítése érdekében is - a tudatos, hosszútávú stratégiai tervezés, a stratégiai gondolkodáson alapuló jövőépítés. A „jövő Határországának” képe a következő elemekből tevődött össze:

„A Határország egy folyamatos megújulásra képes, egységes, racionális struktúrájú, állami finanszírozású, alapvetően centrális felépítésű, a tevékenységi köröknek megfelelően tagolt, önálló, a jogellenes cselekmény elkövetés mindenkori formáihoz alkalmazkodva, de alapvetően preventív tevékenységre építő, az EU elvárásoknak megfelelni képes szervezet. Olyan szervezet, amely:

- nagyfokú önállósággal rendelkezik
- törvényesen, szakszerűen, hatékonyan és határozottan tevékenykedik
- polgárbarát, ügyfeleivel kulturáltan intézkedik
- környezete támogatását kivívta, megbecsülését élvezni
- minőségirányítási-fejlesztési-biztosítási elvek szerint működik
- költségkímélő, feladatfinanszírozású működést valósít meg
- biztosítja tagja részére a vonzó életpályát
- felismerve az élethosszig való tanulás fontosságát, nagy hangsúlyt felelet az egész életpályát átfogó folyamatos (szakmai, nyelvi) képzésre.”²⁰

A 2004-es Európai Unió csatlakozás nagy lépést jelentett az ország fejlődésének irányába, azonban komoly feladathelyzet elé állította a Határorséget.

6. Összegzés

Az 1998-tól 2008-ig terjedő időszak az útkeresést jelentette a szervezet számára, mivel egyrésztől mind az állomány, mind az infrastruktúra és eszközpark tekintetében jelentős fejlődést tudott felmutatni az időszakban, másrésztől viszont nyilvánvalóvá vált, hogy Magyarország csatlakozni fog az Európai Unióhoz, illetve a későbbiekben ezáltal a schengeni övezethez, ami együtt jár a hagyományosértelemben vett határellenőrzés megszűnésével, ami viszont alapjaiban kérdőjelezi meg az önálló

19 Teke András (2002):EU-csatlakozás, stratégiai tervezés, a határország jövője. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. – tanulmányok a „Határország és rendészet” című tudományos konferenciáról. (szerk.: Hautzinger. Zoltán) Pécs

20 Teke András (2002):EU-csatlakozás, stratégiai tervezés, a határország jövője. Pécsi Határőr Tudományos. Közlemények I. – tanulmányok a „Határország és rendészet” című tudományos konferenciáról. (szerk.: Hautzinger. Zoltán) Pécs

szervezet létjogosultságát. Az átalakulás előtt álló szervezetek egyik jellegzetessége, hogy új hatásköri és illetékességi területeket vonnak magukhoz. Ennek az egyik jele a nyomozóhatósági jogkör elnyerése, majd kiszélesedése a nyílt nyomozás mellett, a titkos nyomozás elvégzésére volt, melyhez hasonló események figyelhetők meg a későbbiekben a Vám-és Pénzügyőrség bűnügyi szakterületén.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSE FOLYTÁN ELRENDELT FELÜLVIZSGÁLAT AKTUÁLIS KÉRDÉSEI²

Absztrakt

A tanulmány a Be. jogorvoslati rendszerével kapcsolatos – az Abtv. 45. § (6) bekezdését érintő – alkotmányossági problémát tárgyal.

Az Abtv. 45. § (6) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság abban az esetben rendelheti el egy jogerős határozattal befejezett büntetőeljárás felülvizsgálatát, ha az eljárásban alkalmazott jogszabály semmisségéből a büntetőjogi felelősség alóli mentesülés (annak korlátozása) vagy a szankció mellőzése (mészkéklése) következne.

Egy egyedi ügy tényállása rávilágított arra, hogy büntetőügyekben nem kizárólag alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása idézheti elő az Abtv. alapján egyébként orvosolni rendelt jogkövetkezményt, hanem bizonyos esetekben a bíróságnak a Btk. 2. §-a alapján, az időbeli hatályt érintő körben elvégzett (és egy, később alaptörvény-ellenesnek ítélt normát érintő) előzetes értékelő tevékenysége is. Utóbbi esettel azonban a jogalkotó nem számolt a rendelkezés megalkotásakor.

A tanulmány végkövetkeztetése szerint: mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességhez vezetett, hogy a jogalkotó az Abtv. 45. § (6) bekezdése szövegének meghatározásakor nem kodifikálta az esetet, amely közvetett módon (az alaptörvény-ellenes norma időbeli hatály tekintetében történt figyelembe vételével) vezet az egyébként orvosolni rendelt jogkövetkezményre. Ezáltal pedig nem biztosította a Be. 416. § (1) bekezdés e) pontja szerinti felülvizsgálati eljárás vonatkozásában az Alaptörvényben garantált jogorvoslatához való jog hatékony érvényesülését.

1. Bevezetés

A cikk témáját az Alkotmánybíróság közelmúltban hozott egyik határozata³ (a továbbiakban: „Abh.”) ihlette. Az Abh. a testület által, kifejezetten büntető- illetve szabálysértési ügyekben alkalmazható jogkövetkezményt érintette, nevezetesen a jogerős határozattal befejezett ügyek felülvizsgálata elrendelésével kapcsolatban felmerült, büntető- és alkotmányjogilag is igen izgalmas kérdést vizsgált.

A büntető- és szabálysértési ügyekben ugyanis, amennyiben az Alkotmánybíró-

1 Egyetemi tanársegéd, KRE-ÁJK

2 A cikkben szereplő jogszabályokat a cikk alapját képező, 2018. június 9. napján elhangzott előadás időpontjában hatályos állapotuk, illetve elnevezésük szerint jelöltem.

3 A 3020/2018. (I. 26.) AB határozat.

ság megállapítja egy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét, nemcsak arra van lehetősége, hogy megsemmisítse az adott normát, hanem azt is megteheti, hogy elrendelje azoknak a jogerősen lezárt ügyeknek a felülvizsgálatát, amelyben alkalmazták a szóban forgó jogszabályt. Ezt a jogkövetkezményt abban az esetben alkalmazhatja az Alkotmánybíróság, ha az alaptörvény-ellenes rendelkezés semmiségéből a büntetés, illetve az intézkedés csökkentése vagy mellőzése, valamint a büntetőjogi (vagy szabálysértési) felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne.⁴

A jogkövetkezmény alkalmazásából fakadó további eljárásjogi szabályokat a Be., illetve a Szabs. tv. tartalmazza. Utóbb említett jogszabály a 133. § (1) és (2) bekezdéseiben⁵ a perújítás egyik speciális eseteként tekint erre a jogkövetkezményre. A Be. pedig a 416. § (1) bekezdés e) pontjában a felülvizsgálati eljárás megindítására biztosít jogcímet abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság a jogerős határozattal befejezett büntetőeljárás felülvizsgálatát elrendelte, feltéve, hogy a terhelt még nem mentesült a büntetett előlethez fűződő hátrányos következmények alól, vagy a kiszabott büntetés, illetőleg az alkalmazott intézkedés végrehajtása még nem fejeződött be, vagy a végrehajthatósága még nem szűnt meg. A cikk – figyelemmel az alkotmánybírósági döntés tartalmára – a továbbiakban kizárólag e rendkívüli jogorvoslat büntetőeljárás szabályokat érintő vonatkozásaival kíván foglalkozni.

A jelenleg hatályos szabályozásban tehát a büntetőeljárás során igénybe vehető rendkívüli jogorvoslati lehetőségek közül a felülvizsgálat körében helyezkedik el az Alkotmánybíróság döntése nyomán megnyíló jogorvoslati lehetőség (szemben a korábbi megoldással, amely először a törvényességi óvás, majd a perújítás szabályainak alkalmazását írta elő)⁶.

4 Lásd Abtv. 45. § (6) bekezdését.

5 „Perújításnak van helye, ha az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása miatt a jogerős határozattal befejezett szabálysértési eljárás felülvizsgálatát rendelte el.

A XVIII. Fejezetben meghatározott szabályokat az alábbi eltérésekkel kell alkalmazni:

a) perújításnak a bírósági határozat jogerőre emelkedését követő egy év eltelte után is helye van,

b) a perújítási kérelem csak az elkövető javára terjeszthető be,

c) a perújítási kérelmet az elkövető halála után egyesesági rokona, testvére, házastársa vagy élettársa is előterjeszthet,

d) az ügyész hivatalból köteles perújítási kérelmet előterjeszteni, ha a felülvizsgálni rendelt szabálysértési ügyben kiszabott büntetés vagy intézkedés végrehajtása folyamatban van, illetve az elkövető a felülvizsgálni rendelt ügy miatt a szabálysértési nyilvántartásban szerepel,

e) a bíróság a perújítási kérelmet csak abban az esetben utasíthatja el, ha a perújítási kérelemben hivatkozott alkotmánybírósági döntés nem függ össze az alapüggyel,

f) a perújítás során hozott határozatban az elkövető szabálysértésért való felelősségét valamegy cselekmény miatt a 6. § (6) bekezdésében meghatározott határidőre tekintet nélkül is meg lehet állapítani.”

6 Egész pontosan: 1990. január 1. napjától 1992. december 31. napjáig a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény XII. fejezete szerinti törvényességi óvás szabályainak alkalmazásával biztosítottak jogorvoslati lehetőséget, ezt követően 2003. június 30. napjáig pedig a

E jogorvoslat – leszámítva a 20/2005. (V. 26.) AB határozat nyomán felmerült eljárásjogi kérdéseket⁷ – huszonöt évig különösebb nehézség nélkül érvényesült, amikor is egy konkrét büntetőügyben a Kúriának, majd alkotmányjogi panasz folytán az Alkotmánybíróságnak is állást kellett foglalnia az Abtv. 45. § (6) bekezdésének értelmezését illetően, mivel bizonyos speciális körülmények együttes felmerülése miatt kérdésessé vált az említett jogszabályi rendelkezésben írt „alkalmazás” kifejezés helyes, alkotmányosan is igazolható tartalma.

2. Az alapügyben felmerült probléma

Az alapügyben a terhelttel (későbbi indítványozóval) szemben a bíróság jogerős ítéletében⁸ emberölés büntetének kísérlete és más bűncselekmények miatt tizenöt évi fegyházbüntetést és tíz évi közügyektől eltiltás mellékbüntetést szabott ki, valamint kimondta, hogy az indítványozó feltételes szabadságra nem bocsátható.

Témánk szempontjából fontos körülmény, hogy a jogerős ítélet meghozatalakor a bíróságnak az időbeli hatály kérdésében is kifejezetten állást kellett foglalnia, illetve részletes indokát kellett adnia e körben is döntésének, ami a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: „régí Btk.”) két időállapotának az értékelését jelentette a konkrét ügyben. Ugyanis az elkövetéskor hatályos régi Btk. rendelkezései⁹ szerint az ügyben kizárt volt a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége, az elbíráláskor (azaz a jogerős másodfokú ítélet 2011. január 20. napján történt kihirdetésekor) hatályos régi Btk. alapján viszont nem, tehát e körben utóbbi időállapot volt kedvezőbb az indítványozó számára. Ugyanakkor az elbíráláskor hatályos régi Btk. alapján – az ún. „halmazati három csapás” rendelkezései¹⁰ miatt – kötele-

276. § (3) bekezdés alapján perújítási okot képezett az említett alkotmánybírói döntés. 2003. július 1. napjától (a Be. hatálybalépéstől) a jelenleg hatályos rendelkezésekkel megegyező módon, felülvizsgálati okként szabályozta a jogalkotó.

7 Bővebben lásd: EBH 1299. 2005.

8 Fővárosi Ítéltábla 2.Bf.273/2009/34. számú ítélete.

9 A régi Btk. 1999. március 1. napjától 2003. február 28. napjáig hatályos 47. § (4) bekezdés e) pontja:

„Nem bocsátható feltételes szabadságra

(...)

aki a háromévi vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekményt üzletszerűen vagy bűnszövetségben követte el.”

10 A régi Btk. 2010. július 23. napjától 2013. június 30. napjáig hatályos 85. § (4) bekezdése: *„Ha a bűnhalmazatban levő bűncselekmények közül legalább három a 137. § 17. pontjában meghatározott személy elleni erőszakos bűncselekmény, a (2) bekezdés szerinti büntetési tétel felső határa a kétszeresére emelkedik. Ha a büntetési tétel így felemelt felső határa a húsz évet meghaladná, vagy a törvény szerint bármelyik bűncselekmény életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntethető, az elkövetővel szemben életfogytig tartó szabadságvesztést kell kiszabni.”*

zően életfogytig tartó szabadságvesztést kellett volna kiszabni az indítványozóval szemben, ezért összhatásában mégiscsak az elkövetéskor hatályos régi Btk. volt a kedvezőbb az indítványozóra nézve, így végül is azt alkalmazta a bíróság a jogerős ítéletében és e szabályok szerint szabta ki a büntetést is az ügyben. A jogerős ítélettel szemben az indítványozó – védője útján – különböző anyagi és eljárási jogszabálysértésre hivatkozva felülvizsgálati indítványt terjesztett elő, amelynek a Kúria nem adott helyt és a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.¹¹

Ezt követően született meg – más ügyben – az Alkotmánybíróságnak a 23/2014. (VII. 15.) AB határozata, amely alaptörvény-ellenessé nyilvánította a „halmazati három csapás” büntető törvénykönyvbeli szabályait és elrendelte azoknak a jogerős határozatoknak a felülvizsgálatát, amelyben alkalmazták az említett rendelkezéseket.¹²

Az indítványozó védője – az Alkotmánybíróság 23/2014. (VII. 15.) AB határozatának meghozatalát követően – a jogerős ítélettel szemben ismét felülvizsgálati indítványt nyújtott be, a Be. 416. § (1) bekezdés e) pontjára alapítottan, amelyben indítványozta, hogy a Kúria akként változtassa meg a jogerős ítéletet, hogy a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségének kizárását mellőzze.

Az indítványozó indokolása szerint az Alkotmánybíróság említett határozatának meghozatalát követően – mivel a határozat megállapította a „halmazati három csapás” rendelkezésének alaptörvény-ellenességét – e rendelkezés figyelmen kívül hagyásával egyértelműen az elbíráláskor (a jogerős ítélet meghozatalakor) hatályos büntető törvény enyhébb az indítványozóra nézve, amely lehetővé tette (volna) a feltételes szabadságra bocsátás alkalmazását. Az indítványozó tehát a Be. 416. § (1) bekezdés e) pontja szerinti felülvizsgálati indítványát arra alapozta, hogy a jogerős

11 Lásd az Alkotmánybíróságon IV/987-0/2015. számon iktatott indítvány 2. oldalát. (Az indítvány a [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/a0500b7186954642c1257e8a0058566a/\\$FILE/IV_987_0_2015_inditvany_anonimiz%C3%A1lt.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/a0500b7186954642c1257e8a0058566a/$FILE/IV_987_0_2015_inditvany_anonimiz%C3%A1lt.pdf) címen érhető el, letöltés dátuma: 2018. június 30.)

12 Az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező része a következőképpen szól:
„1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 2010. július 23-tól 2013. június 30-ig hatályos 85. § (4) bekezdésének alkalmazása alaptörvény-ellenes, így az a Fővárosi Törvényszék előtt a 11.B.972/2011. szám alatt folyamatban lévő ügyben, valamint a Fővárosi Ítéltábla előtt a 6.Bf.230/2012. szám alatt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 81. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azt a hatálybalépésére, 2013. július 1-jére visszaható hatállyal megsemmisíti.
3. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 45. § (6) bekezdése alapján elrendeli a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 85. § (4) bekezdése, valamint a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 81. § (4) bekezdésének alkalmazásával meghozott, jogerős határozattal lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatát.
Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.”

ítéletet meghozó bíróság a büntető törvény időbeli hatályával kapcsolatos döntésénél – az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenesnek minősített – „halmazati három csapást” kimondó jogszabályhelyet is értékelte, ennek következményeként zárta ki a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből, így az Alkotmánybíróság határozatában elrendelt felülvizsgálat kiterjed az indítványozó ügyére is.¹³

A Kúria elutasította az indítványozó felülvizsgálati indítványát. A végzés indokolása szerint az eljáró bíróság az ügyben a régi Btk. 2. §-a¹⁴ szerint (azaz az időbeli hatály tekintetében) elvégzett értékelő tevékenysége során csupán figyelembe vette, de nem alkalmazta az Alkotmánybíróság által később megsemmisített jogszabályi rendelkezést. Mindez a konkrét ügyben – a Kúria érvelése szerint – nem az alaptörvény-ellenesnek nyilvánított rendelkezés alkalmazását, hanem – a visszaható hatályú büntetés alkotmányos alapelvéből következő – nem-alkalmazását jelentette.

Márpedig az alkotmánybírósági határozat a szóban forgó jogszabály alkalmazásával és nem a figyelembe vételével meghozott, jogerős határozattal lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatát rendelte el.¹⁵

3. Az Alkotmánybíróság előtti eljárás

Az indítványozó a Kúria végzésével szemben az Abtv. 27. §-a¹⁶ szerinti – ún. valódi – alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.¹⁷

Az indítványozó panaszában kifejtette, hogy a Kúria végzésében kifejtett jogértelmezés – elsősorban – az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált jogorvoslathoz való jogát sértette. Az indítványozó érvelése szerint azzal, hogy a jogerős döntésben a bíróság alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés tartalmát értékelve alkalmazta az elkövetéskor hatályos büntetőtörvényt, ügyében közvetett módon alkalmazta a „halmazati három csapás” rendelkezéseit, így a Kúria helyte-

13 Erről lásd: a Kúria Bfv.I.1456/2014/4. számú végzésének 3-4. oldalait.

14 „A bűncselekményt az elkövetése idején hatályban levő törvény szerint kell elbírálni. Ha a cselekmény elbírálásakor hatályban levő új büntető törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálendő el, akkor az új törvényt kell alkalmazni; egyébként az új büntető törvénynek nincs visszaható ereje.”

15 Mindezekről lásd: a Kúria Bfv.I.1456/2014/4. számú végzésének 5-6. oldalait.

16 „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és

b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

17 Ebben a panaszfajtaban nem egy jogszabály alaptörvény-ellenességét állítja az indítványozó, hanem az adott jogszabály bíróság(ok) általi értelmezését tartja Alaptörvénybe ütközőnek.

lenül jutott arra a következtetésre, hogy az indítványozó ügyében nincs lehetőség a Be. 416. § (1) bekezdés e) pontjára alapított felülvizsgálati eljárás lefolytatására. E jogértelmezés pedig – a panaszban kifejtettek szerint – megfosztotta az indítványozót a törvény alapján biztosított kötelező jogorvoslat, a felülvizsgálat lehetőségétől.

Mindezekre figyelemmel az indítványozó a Kúria döntésének megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.¹⁸

Az Alkotmánybíróság az Abh-ban megállapította, hogy az ügyben felmerült alkotmányossági problémát az okozta, hogy az Abtv. 45. § (6) bekezdése értelmében a felülvizsgálat elrendelésének a feltétele az alaptörvény-ellenesnek minősített jogszabály alkalmazása az adott ügyben, a Kúriának a kifogásolt végzésében kifejtett jogértelmezése ugyanakkor nem tekintette az „alkalmazás” fogalmába tartozónak az időbeli hatály kérdésében való döntés során egy meghatározott jogi rendelkezés értékelését.¹⁹

Az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak az indítványt, határozatában utalt arra vonatkozó következetes gyakorlatára is, amely szerint az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény, azaz e panaszjárás során azt ellenőrzi az Alkotmánybíróság, hogy a bíróságok a jogalkalmazásuk során a jogszabályok szövegét azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezték-e. Hangsúlyozta ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a bíróságokat terhelő értelmezési kötelezettség is csak értelemszerűen az alkalmazott rendelkezés engedte értelmezési mozgástér keretein belül áll fenn, azon túl nem terjeszkedhet, azaz jogszabályalkotásra a bíróságok nem kényszeríthetők.²⁰ Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy az időbeli hatály kérdésében való bírósági döntés éppen arra ad választ, hogy büntető ügyekben az elkövetéskori vagy elbíráláskori időpontban hatályos büntető törvényt kell-e alkalmazni a cselekmény elbírálása során. Ha az eljáró bíróság leteszi a voksát az említett időpontokban hatályos törvény valamelyike mellett, az egyúttal azt is jelenti, hogy a másik időpontban hatályos Btk. nem kerül alkalmazásra a büntetőügy elbírálása során.²¹

Az Alkotmánybíróság mind ezek alapján megállapította, hogy a büntető ügyekben a bíróság által kiválasztott időpontban hatályos Btk. „alkalmazása” „[...] – a büntetőjogi dogmatika rendszerébe illeszkedő módon – tehát azt jelenti, hogy a bíróság az előtte folyamatban lévő ügyet e jogszabály alapján bírálja el, döntését e jogszabály rendelkezéseire alapítja.”²²

Az Alkotmánybíróság érvelése szerint a jogalkotó az alaptörvény-ellenes jogszabályok „alkalmazásából” fakadó büntetőjogi következmények orvoslásának céljából

18 Lásd Abh., Indokolás [10].

19 Lásd Abh., Indokolás [42].

20 Lásd Abh., Indokolás [48].

21 Lásd Abh., Indokolás [46].

22 Abh., Indokolás [47].

alkotta meg az Abtv. 45. § (6) bekezdését, illetve az Alkotmánybíróság is a 23/2014. (VII. 15.) AB határozatában a régi Btk. 85. § (4) bekezdésének alkalmazásával meghozott, jogerős határozattal lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatát rendelte el. És – ahogy az Alkotmánybíróság megjegyezte – ez a konkrét ügyben annyit tesz, „[...] hogy a Kúriának nem volt alkotmányos lehetősége arra, hogy az »alkalmazás« fogalmi körébe vonja az ítélőtábla azon, a megsemmisített jogszabályi rendelkezés kapcsán elvégzett előzetes értékelő tevékenységét, amely alapján eldöntötte, hogy az elkövetéskor hatályos büntető törvényt alkalmazza az ügyben.”²³

Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy a kúriai végzés indokolása arra is kitért, az indítványozó felülvizsgálati indítványa – tartalmát tekintve – a Be. 416. § (1) bekezdésének b) pontjára alapított indítvány. Érdemben mégsem vizsgálhatta meg a Kúria, mert a Be. 418. § (3) bekezdése az említett jogcímmel kapcsolatban is azt írja elő, hogy minden jogosult csak egy ízben nyújthat be felülvizsgálati indítványt. Márpedig az indítványozó korábban [a 23/2014. (VII. 15.) AB határozat megszületését megelőzően] – ahogy a 2. fejezetben utaltam rá – már egy ízben nyújtott be a Be. 416. § (1) bekezdés b) pontjára (is) alapított felülvizsgálati indítványt.

Az ismertetettek alapján az Alkotmánybíróság konklúziója a következőképpen szólt: „[...] a Kúria jelen ügyben az Abtv. 45. § (6) bekezdése, valamint a Be. 416. § (1) bekezdés b) és e) pontjai, illetve 418. § (3) bekezdése egyértelmű rendelkezéseinek együttes alkalmazása és értelmezése eredményeként utasította el a felülvizsgálati indítványt. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria ennek során nem sértette meg az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési kötelezettségét, így tehát a Kúria támadott végzésében kifejtett jogértelmezése nem okoz(hat)ta a jogorvoslathoz való jog sérelmét.”²⁴

4. Az Alkotmánybíróság döntésének értékelése

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásában az Abh-ban azt vizsgálta, hogy a Kúriának volt-e alkotmányos lehetősége arra, hogy az „alkalmazás” fogalmi körébe vonja az eljárt bíróság időbeli hatály tekintetében – a később alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabályi rendelkezés vonatkozásában – elvégzett értékelő tevékenységét. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság megfelelő indokát adta annak, hogy a Kúria – az Abtv. egyértelmű meghatározása alapján – csak az alaptörvény megsértésével juthatott volna az indítványozó által szorgalmazott eredményre. Ennek megfelelően a Kúria jogértelmezése valóban nem okozhatta a jogorvoslathoz való jog sérelmét. Nézetem szerint ugyanakkor ez csupán az érem egyik oldala, ugyanis az alapügy arra világít rá, hogy igenis sérül az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése, csak azt nem a bírói jogértelmezés hibája okozza, hanem a szabályozás hiányossága.

23 Abh., Indokolás [49]

24 Abh., Indokolás [51]

Így tehát az Alkotmánybíróságnak tovább kellett volna mennie az ügyben és – az elutasító rendelkezés mellett – mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet is meg kellett volna állapítania arra alapozva, hogy az Országgyűlés hiányosan határozta meg az Abtv-ben biztosított rendkívüli jogorvoslat normaszövegét.

Az Abh-ban az Alkotmánybíróság is leszögezte ugyanis, hogy a bíróságoknak az időbeli hatály kérdésében való döntése során „[...] *számba kell vennie és értékelnie kell minden olyan – az elkövetés, illetve az elbírálás időpontjában hatályban lévő – büntetőjogi rendelkezést, amely kihatással lehet a terhelt büntetőjogi felelősségének a terjedelmére vagy az alkalmazott büntetőjogi jogkövetkezmény mértékére.*”²⁵

Véleményem szerint az alapügy egyértelműen rámutat: előfordulhat, hogy egy, az említett értékelés során figyelembe vett jogszabályi rendelkezés önmagában eldönti az időbeli hatály kérdését²⁶, ebből következően az alaptörvény-ellenességből fakadó semmissége okán történő mellőzésével elvégzendő ismételt értékelés az eredeti vizsgálat eredményétől eltérően, más időpontban hatályos törvény alkalmazását tenné szükségessé. Ez pedig – bizonyos esetekben – további következményként magában hordozhatja értelemszerűen a büntetés, illetve az intézkedés csökkentésének vagy mellőzésének, (esetleg a büntetőjogi felelősség alóli mentesülésnek vagy korlátozásának) a lehetőségét is. Másként fogalmazva, egy alaptörvény-ellenes büntetőjogi norma – időbeli hatály tekintetében történő – figyelembe vétele is járhat azzal a következménnyel, hogy egy büntetőjogi rendelkezés alaptörvény-ellenességéből *fakadóan* állapítottak meg büntetőjogi felelősséget, illetve szabtak ki vagy alkalmaztak túlzott mértékű büntetést vagy intézkedést. Nézetem szerint az Abtv. 45. § (6) bekezdésének [illetve korábban az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: „régí Abtv.”) 43. § (3) bekezdésének jogalkotói indoka valójában – szemben az Abh-ban kifejtettekkel – nem kizárólag az alaptörvény-ellenes norma *alkalmazásával*, hanem az alaptörvény-ellenes norma *eredményeként* bekövetkezett – fentebb részletezett következmény – orvoslása volt.²⁷ Rögzíthetjük tehát, – ismét vitatkozva az Abh. indokolásában kifejtettekkel –, hogy az alaptörvény-ellenesnek értékelt norma *következtében* megállapított büntetőjogi felelősség, illetve kiszabott büntetés, valamint alkalmazott intézkedés mint következményben határozta meg a jogalkotó azt a kivételes körülményt, amely okot ad az alkotmányos büntetőjogi garanciák érvényesülése céljából a jogerő tiszteletében megnyilvánuló jogbiztonsággal szemben is a jogorvoslati lehetőségre.²⁸ Álláspontom szerint mind a későbbiek

25 Abh., Indokolás [45].

26 Nem vitás, hogy a kötelezően alkalmazandó életfogytig tartó szabadságvesztést előíró jogszabályi rendelkezésnél – hatályos jogunkban – nemigen találunk szigorúbb büntető jogszabályt.

27 Vesd össze: Abh., Indokolás [49].

28 Vesd össze: az Abh-ban is hivatkozott 10/1992. (II. 25.) AB határozattal, ABH 1992, 72, 75.

során alaptörvény-ellenesnek kimondott büntetőjogi norma alkalmazása, mind – bizonyos esetekben – annak az időbeli hatály tekintetében való döntés során történő figyelembe vétele vezethet a jogalkotó által orvosolhatóként elismert eredményre. Amennyiben a büntetőjogi norma régi Btk. 2. §-a [illetve Btk. 2. § (1) és (2) bekezdései] szerinti értékelő tevékenység során történt figyelembe vétele következtében jön létre a rendkívüli felülvizsgálat által egyébként orvosolni rendelt eredmény, nem lehet alkotmányos indoka annak, hogy ebben az esetben a kivételes jogorvoslat lehetőségének igénybevétele elől a szabályozás elzárja a jogosultakat.

Mindez tehát azt jelenti, hogy ha az utóbb említett esetben nem vehető igénybe a jogalkotó által biztosított jogorvoslati lehetőség, akkor sérül a hatékony jogorvoslathoz való jog Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált követelménye.

Márpedig a jelenleg hatályos Abtv. 45. § (6) bekezdése nem teszi lehetővé utóbbi esetben a rendkívüli jogorvoslati lehetőség érvényesülését, mivel a jelenlegi jogszabályszöveg a rendkívüli jogorvoslat igénybevételét kifejezetten az alaptörvény-ellenes büntetőjogi norma „alkalmazásához” köti, amely fogalom nem foglalja magában a norma időbeli hatály tekintetében történt figyelembevételét.

A jogorvoslathoz való jog hatékony érvényesülése ugyanakkor megköveteli, hogy a jogalkotó által szándékolt jogorvoslás megfelelően, azaz függetlenül attól érvényesülhessen, hogy ez az alaptörvény-ellenes büntetőjogi rendelkezés alkalmazása folytán közvetlenül, vagy az adott rendelkezés az időbeli hatály tekintetében történő döntés keretei közötti figyelembevétele folytán, *közvetett módon* vezet ugyanolyan (alap)törvény-ellenes következményre.

A teljesség igényével indokolt megvizsgálni azt is, hogy a jelenleg hatályos szabályok alapján esetleg más felülvizsgálati okra alapítva nem orvosolható-e mégis az az eset, ha az alaptörvény-ellenes norma említett figyelembevétele következtében állapítottak meg büntetőjogi felelősséget, vagy szabtak ki büntetést, illetve alkalmaztak intézkedést.

A támadott végzésében a Kúria maga is utalt arra, hogy az indítványozó felülvizsgálati indítványa – mivel az ítélőtábla régi Btk. 2. §-a szerinti (azaz az időbeli hatály tekintetében történő) értékelését támadta – a Be. 416. § (1) bekezdés *b*) pontjában foglalt felülvizsgálati jogcím alapján elbírállható lett volna, azt csupán egy további körülmény, nevezetesen az tette lehetetlenné, hogy az ismételten benyújtott indítványnak minősült, amely így a Be. 418. § (3) bekezdése alapján törvényben kizártnak tekintendő.

A megállapítható tehát, hogy az említett kizáró szabály folytán a Be. 416. § (1) bekezdés *b*) pontjában foglalt felülvizsgálati jogcím sem biztosít megfelelő jogorvoslatot az alapügyben felmerült problémára. Az ugyanazon jogosult által ismételten benyújtott felülvizsgálati indítványt kizáró szabály célja – a jogbiztonság biztosítása céljából – az, hogy a jogosult a rendkívüli jogorvoslatot – annak tudatában, hogy csak egyetlen alkalommal élhet e lehetőséggel – megalapozottan, a lehetséges felülvizsgálati

okok gondos mérlegelésével vegye igénybe. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság alap-törvény-ellenességet megállapító és a büntetőeljárások felülvizsgálatát elrendelő döntése – értelemszerűen – az érintett büntetőügy jogerős befejezését követő bizonyos és előre nem látható (gyakran hosszabb) idő elteltével születik meg. Tehát a felülvizsgálat e speciális oka sokszor csak azt követően válik ismertté, hogy az indítványozásra jogosult más, általa alaposnak ítélt okból már benyújtotta az indítványát. [Éppen ezért jelentenek kivételt az általános tilalom alól a 416. § (1) bekezdésének *e*) és *g*) pontja, azaz az Alkotmánybíróság által elrendelt felülvizsgálat és a nemzetközi szerződéssel létrehozott emberi jogi szerv nemzetközi szerződésbe ütközést megállapító döntésének esetei.] A vizsgált ügyben viszont éppen az okozta az alkotmányos problémát, hogy az indítványozó által hivatkozott körülmény – bár a korábbi felülvizsgálati indítvány benyújtását követően merült fel, de – a jelenleg hatályos szabályok alapján mégsem értékelhető a 416. § (1) bekezdés *e*) pontjában foglalt okként.

Végül röviden szükséges arra is utalni, hogy az alapügyben felmerült probléma megoldását különleges eljárás lefolytatása sem szolgálja. A Be. 557. § (1) bekezdésében szabályozott, a feltételes szabadságra vonatkozó rendelkezés utólagos módosítása elnevezésű különleges eljárás rendelkezései ugyanis arra biztosítanak lehetőséget, hogy a bíróság utólag határozzon abban az esetben, ha a jogerős ítélet a feltételes szabadságra bocsátással kapcsolatban nem a törvénynek megfelelően rendelkezett. A különleges eljárás lefolytatásának a célja az, hogy a jogerős ítélet meghozatala során az eljárt bíróság által alkalmazott, a régi Btk. feltételes szabadságra vonatkozó, mérlegelést nem tűrő szabályainak a megsértésével hozott döntést orvosolja. Az alapügyben azonban nem azt sérelmezte az indítványozó, hogy az ítéletábla által alkalmazott régi Btk. feltételes szabadságra vonatkozó rendelkezéseit sérti a támadott ítélet, hanem az ítéletábla ezt megelőző, mérlegelő-értékelő tevékenységét vitatta, nevezetesen azt, hogy az ítéletábla törvénysértően tekintette enyhébbnek az elkövetéskor hatályos jogszabályt, azaz álláspontja szerint az alkalmazott jogszabály kiválasztására vonatkozó döntése volt (alap)törvény-ellenes. Az ítéletáblának e mérlegelő-értékelő tevékenysége különleges eljárásban értelemszerűen nem támadható, nem változtatható meg.²⁹

A fentiek alapján megállapítható tehát, hogy a jogalkotó egy rendkívüli jogorvoslati lehetőség igénybevételének a lehetőségét nyitotta meg azért, hogy biztosítsa a jogerős döntéssel befejezett büntetőeljárások Alkotmánybíróság általi felülvizsgálatát. E jogorvoslati lehetőség létrehozásának egyértelmű indoka, hogy a jogalkotó az alaptörvény-ellenes jogszabály(i rendelkezés) következtében megállapított büntetőjogi felelősség, illetve kiszabott túlzott mértékű büntetés vagy alkalmazott túlzott mértékű intézkedés orvoslását tartotta szükségesnek.

29 Lásd: BH 2003.223. és BERKES György (szerk.), Büntetőeljárás kommentár, HVG-ORAC, Budapest, 2009., 1362.]

A következetes alkotmánybíróvási gyakorlat szerint az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jogból ugyan kényszerítően nem következik a rendes jogorvoslati formákon felüli, egyéb jogorvoslati lehetőségek biztosítása. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság korábban már leszögezte azt is, hogy amennyiben jogalkotó mégis megteremtette valamilyen rendkívüli jogorvoslat lehetőségét, akkor a jogalkotónak alkotmányos kötelessége olyan eljárásjogi szabályok megalkotása, amelyek alkalmazásával az alkotmányos jogokat ért jogsérelem valóságosan, azaz hatékonyan orvosolhatóvá válik.³⁰

Az Alkotmánybíróság által elrendelt felülvizsgálat jogalkotói célja tehát az, hogy a jogerő feloldását követően az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés figyelmen kívül hagyásával szülessen meg a döntés az ügyben ezáltal biztosítva a jogorvoslás lehetőségét az alaptörvény-ellenes jogszabályból fakadó – a büntetőjogi felelősséget, illetve kiszabott büntetés mértékét érintő – következmények tekintetében.

Álláspontom szerint a jogalkotó nem vette számba azt a lehetőséget, hogy az általa orvosolni rendelt jogkövetkezményt közvetett módon, a bíróságnak az időbeli hatályt érintő körben elvégzett előzetes értékelő tevékenysége és döntése is előidézheti, ezáltal pedig nem tett eleget annak az alkotmányos kötelezettségének, hogy biztosítsa a Be. 416. § (1) bekezdés *e*) pontja szerinti felülvizsgálati eljárás vonatkozásában az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált jogorvoslathoz való jog hatékony érvényesülését.

Az Abtv. 46. § (2) bekezdésének *c*) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Álláspontom szerint megállapítható, hogy az alaptörvény-ellenességhez vezetett, hogy a jogalkotó az Abtv. 45. § (6) bekezdése normaszövegének meghatározásakor elmulasztotta a szabályozás körébe vonni azt az esetet, amely a jogalkotó által az adott jogintézmény keretein belül orvosolni rendelt következményre vezet, csak nem közvetlen módon (az alaptörvény-ellenes norma alkalmazásával), hanem közvetett módon, az alaptörvény-ellenes norma időbeli hatály tekintetében történt figyelembe vételével.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróságnak fel kellett volna hívni a jogalkotót arra, hogy tegye lehetővé a fentiekben vázolt esetben is a rendkívüli jogorvoslat igénybe vételének a lehetőségét.

30 Lásd például: 23/1998. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1998, 182, 188.; és Abh., Indokolás [37]

